



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wmo 2015 inzake het resultaatgericht beschikken

Nader Rapport

17 juli 2023

2347297-1006182-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wmo 2015 inzake het resultaatgericht beschikken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 juli 2020, no. 2020001502, 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 9 december 2020, no. W13.20.0255/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2020, no. 2020001502, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de (toenmalige) Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken.

Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten in hun verordening vastleggen ten aanzien van welke maatwerkvoorzieningen die een dienst inhouden, een resultaatbeschrijving (resultaatgericht beschikken) of een tijdsduurbeschrijving wordt gehanteerd. Daarnaast regelt het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de afhandeling van klachten van burgers over de uitvoering van een maatwerkvoorziening en wordt voorzien in een geschilprocedure (integrale geschilbeslechting). Ten slotte bevat het wetsvoorstel enkele bepalingen ten aanzien van de totstandkoming en de evaluatie van het kwaliteitsbeleid van gemeenten, het toezicht daarop en de openbaarmaking van toezichtinformatie.

De Afdeling wijst er met nadruk op dat voorstellen inzake resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting alleen op een zinvolle wijze zullen kunnen worden ingevoerd, indien de randvoorwaarden worden vervuld waardoor gemeenten in staat zullen zijn om binnen de hun ter beschikking staande budgettaire ruime, te komen tot een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking.

Oogmerk daarvan is duidelijkheid te scheppen over wat cliënten wordt toegezegd en wat zorgaanbieders behoren te leveren. Daarvan is nog onvoldoende sprake.

De Afdeling beoordeelt vanuit het perspectief van de burger de voorstellen voor het vastleggen van het resultaatgericht beschikken (inclusief ondersteuningsplan) en de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de klachtenafhandeling op zichzelf positief. Zij acht het echter nodig om veel meer nadruk te leggen op het geven van praktische invulling aan het versterken van de uitvoeringskracht en de vereiste deskundigheid bij gemeenten in navolging van hetgeen destijds is onderkend bij de decentralisaties. (zie noot 1)

Daarnaast zou de invoering van een integrale geschilbeslechting op zichzelf een stap in de richting kunnen zijn van het beter oplossen van geschillen. De Afdeling begrijpt de keuze om deze geschilbeslechting onder te brengen bij de bestuursrechter, maar wijst erop dat de burger alleen echt geholpen zal zijn met een regeling inzake integrale geschilbeslechting, als die leidt tot finale beslechting van het geschil. In verband daarmee stelt zij een aantal vragen over de gekozen vormgeving, zoals over het achterwege laten van het ineenschuiven van de klachten- en bezwaarprocedure.

Bovendien is in de voorgestelde geschilbeslechtigingsprocedure de complexe driehoeksverhouding van gemeente, zorgaanbieder en burger nog onvoldoende uitgewerkt. Deze kenmerkt zich door een samenloop van bestuursrechtelijke (gemeente en burger) en privaatrechtelijke (gemeente en



zorgaanbieder) elementen. In het licht van de vragen die bij de voorgestelde procedure rijzen, acht de Afdeling een aanpak die verder strekt dan het voorliggende voorstel aangewezen. De verwachting is dat pas met een verderstreckende regeling de burger echt geholpen zal zijn.

De Afdeling adviseert te komen tot een concreet plan van aanpak, waarin is voorzien in zowel verbetering van de uitvoeringspraktijk, als in uitwerking van een stelsel voor werkelijk integrale geschilbeslechting.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband met het voorgaande nader dient te worden overwogen.

Leeswijzer

Hierna wordt eerst ingegaan op de achtergrond van het voorstel (punt 1), vervolgens worden de hoofdpunten van het voorstel geschetst (punt 2). In punt 3 wordt ingegaan op de vraag aan welke condities moet zijn voldaan om de voorstellen inzake resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting op een zinvolle wijze te kunnen invoeren. Vervolgens worden de afzonderlijke onderdelen resultaatgericht beschikken (punt 4), de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor klachtafhandeling (punt 5) en kwaliteit en toezicht (punt 6) besproken. Daarna beoordeelt de Afdeling de voorgestelde integrale geschilprocedure (punt 8), hetgeen leidt tot de conclusie in punt 9. Ten slotte maakt de Afdeling een opmerking over het voorgestelde openbaarmakingsregime (punt 9).

1. Achtergrond

De invoering van de WMO 2015 maakte destijds onderdeel uit van een grotere decentralisatieagenda (Participatiewet, Jeugdwet en WMO 2015). Met deze wetten zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van het sociale domein op gemeentelijk niveau belegd. Gemeenten dragen daarbij ook de budgettaire verantwoordelijkheid. Zij ontvangen uit het Gemeentefonds een uitkering waarin rekening is gehouden met de taken in het sociale domein. Het is aan gemeenten zelf om keuzes te maken hoe de middelen voor deze en andere taken worden ingezet. De invoering van deze decentralisaties ging gepaard met een aanzienlijke bezuiniging, terwijl tegelijkertijd veel nieuwe deskundigheid en ervaring bij gemeenten moest worden opgebouwd.

Met de WMO 2015 zijn gemeenten in het bijzonder integraal verantwoordelijk geworden voor de maatschappelijke ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking. In de WMO 2007 hadden gemeenten de plicht om mensen te compenseren voor de beperkingen die zij ondervinden bij hun zelfredzaamheid en participatie. Daarmee ontstond zonder meer een recht op een voorziening. In de WMO 2015 wordt eerst gekeken naar de eigen mogelijkheden van mensen, zo nodig met inschakeling van gebruikelijke hulp of een sociaal netwerk; de zogenoemde maatwerkvoorziening. De integrale (financiële) verantwoordelijkheid van gemeenten, beperktere beschikbaarheid van financiële middelen en een groter beroep op de eigen mogelijkheden van mensen zou onder meer moeten leiden tot een gerichtere besteding van collectieve middelen.

De integrale verantwoordelijkheid van gemeenten in de WMO 2015 geldt ook voor de kwaliteit van de geboden maatschappelijke ondersteuning. De gemeente moet in een verordening regels stellen over een aantal kwaliteitsaspecten van voorzieningen en daarop toezien. (zie noot 2) Gemeenten kunnen de uitvoering van de wet, behoudens het vaststellen van de rechten en plichten, door derden laten verrichten. De wet stelt echter wel als eis dat de gemeenten bij de contractering aandacht hebben voor de kwaliteit en continuïteit van de zorg.

Nadrukkelijk is bepaald dat gemeenten niet alleen op de laagste prijs mogen contracteren en dat gemeenten bij verordening regels stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit van de voorziening. (zie noot 3) Vervolgens dient de gemeente door middel van contractmanagement de uitvoering van de voorzieningen door de zorgaanbieder te controleren. (zie noot 4) Input daarvoor krijgt de gemeente door het ontvangen van klachten en signalen van burgers en het uitoefenen van WMO toezicht. Uiteindelijk moet dat zich vertalen in het al dan niet opnieuw contracteren met de betreffende zorgaanbieders. (zie noot 5)

Ten slotte schrijft de WMO 2015 voor dat de gemeente in de genoemde verordening bepaalt ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten is vereist. Als de zorgaanbieder dergelijke voorziening levert, dient hij een klachtenregeling te hebben. (zie noot 6) De zorgaanbieder is aldus als eerste aan zet wat betreft de afhandeling van klachten.

Resultaatgericht beschikken is één van de manieren waarop gemeenten invulling geven aan hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden in de WMO 2015. Resultaatgericht beschikken houdt in dat de gemeente een beschikking neemt waarin het ten behoeve van betrokkene te bereiken resultaat centraal staat, bijvoorbeeld een schoon en leefbaar huis. De wijze waarop het resultaat wordt bereikt,



bepalen de cliënt en de zorgaanbieder gezamenlijk door de voor het resultaat noodzakelijke activiteiten en de frequentie daarvan vast te leggen. De gemeente laat, binnen gestelde kaders, de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning in veel gevallen over aan een zorgaanbieder. Deze kan samen met de cliënt bepalen welke ondersteuning op maat nodig is. (zie noot 7)

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in de afgelopen jaren een aantal uitspraken gedaan over het resultaatgericht beschikken door gemeenten. De toelichting verwijst met name naar een uitspraak uit 2018. (zie noot 8) In het kort komen deze uitspraken erop neer dat het toekennen op resultaat wat betreft de huishoudelijke ondersteuning in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de hulpvrager en de aanbieder bij deze wijze van toekennen niet weten op hoeveel uren ondersteuning betrokkene kan rekenen. De eerdere lijn in de jurisprudentie wordt in de aangehaalde uitspraak herhaald, namelijk dat het College van B&W bevoegd is ter invulling van het begrip schoon en leefbaar huis beleidsregels vast te stellen. Deze mogen echter niet willekeurig zijn en dienen op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek, te berusten.

De toenmalige regeringscommissaris, de heer Scheltema, heeft in zijn advies de situatie rond het resultaatgericht beschikken genoemd als voorbeeld ter illustratie van een breder probleem ten aanzien van de rechtsbescherming in het sociaal domein. (zie noot 9) Er is volgens hem momenteel geen sprake van integrale geschilbeslechting, omdat de procedure tegen één besluit is gericht, terwijl de voorbereiding en uitvoering buiten beschouwing blijven en de procedure uitsluitend de besluitvorming binnen het bestuur – voor zover neergelegd in een formeel besluit – kan betreffen, en niet de besluitvorming bij de private instelling.

Scheltema wijst erop dat de mate van rechtsbescherming van betrokkene dan afhangt van de ruimte die de gemeente de private instelling geeft om zelf, in samenspraak met de cliënt, de hulp in te richten. Naarmate de gemeente meer overlaat aan de private instelling, wordt de rechtsbescherming navenant minder. De uitspraken van de CRvB, waarin wordt geëist dat de geboden ondersteuning nader moet worden geconcretiseerd en gemotiveerd, zijn daarvan mede een gevolg, aldus Scheltema. (zie noot 10)

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Om tegemoet te komen aan de uitspraken van de CRvB en het advies van Scheltema wat betreft de WMO 2015, regelt het wetsvoorstel hoofdzakelijk twee onderwerpen; een wettelijke grondslag voor het resultaatgericht beschikken om de burger vooraf meer duidelijkheid te geven en een klachten- en geschilregeling als achteraf blijkt dat de burger over de uitvoering van de maatwerkvoorziening niet tevreden is.

a. Resultaatgericht beschikken

In het eerste deel van het wetsvoorstel wordt het resultaatgericht beschikken van een wettelijke grondslag voorzien. Gemeenten worden verplicht in hun verordening op te nemen welke voorzieningen op resultaat (d.w.z. schoon en leefbaar huis) en welke op tijd (d.w.z. hoeveelheid uren) worden beschikt. Is sprake van een resultaatbeschikking, dan moeten gemeenten een ondersteuningsplan in de beschikking opnemen, waarin is beschreven hoe het toegekende resultaat moet worden gerealiseerd. In het bijzonder is in het ondersteuningsplan opgenomen welke activiteiten worden uitgevoerd en met welke frequentie om het resultaat te realiseren.

Dit ondersteuningsplan wordt opgesteld onder regie van het college van B&W, in samenspraak met de aanbieder en de betrokkene. De gemeente kan het opstellen van het ondersteuningsplan aan een zorgaanbieder mandateren. (zie noot 11) Door het ondersteuningsplan in de beschikking zelf op te nemen, wordt verondersteld dat daarmee voor de betrokkene meer rechtszekerheid wordt gecreëerd. In het ondersteuningsplan hoeven geen exacte uren te worden opgenomen. Het ondersteuningsplan kan ook in mandaat door de zorgaanbieder worden gewijzigd, als het in de beschikking neergelegde toegezegde resultaat door gewijzigde omstandigheden bij de burger, een andere invulling vereist. Is een ander resultaat nodig, dan moet de gemeente wel een andere beschikking afgeven. (zie noot 12)

b. Integrale klacht- en geschilprocedure

Het tweede deel van het wetsvoorstel voert een nieuwe mogelijkheid in voor betrokkene om over de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de aanbieder een klacht in te dienen bij de gemeente. Op die manier kan volgens het kabinet een context worden geschapen waarin de strenge jurisprudentie van de CRvB over het resultaatgericht beschikken geen noodzaak meer heeft. (zie noot 13)

De klachtenprocedure bij de gemeente is in het voorstel grotendeels ingericht aan de hand van



hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). (zie noot 14) Een betrokkene kan een klacht indienen bij de gemeente over een beweerdelijke tekortkoming in de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Daarvan is sprake als een gedraging in strijd is met de aan de cliënt verstrekte maatwerkvoorziening, of als de uitvoering in strijd is met de gemeentelijke, dan wel wettelijke kwaliteitseisen. (zie noot 15) De behandeling van de klacht is gericht op het bereiken van een voor beide partijen bevredigende oplossing. (zie noot 16)

Indien dit niet lukt, dient de gemeente een formeel oordeel te geven over de gegrondheid van de klacht, in de vorm van een zogenoemde kennisgeving. Deze kennisgeving wordt met een besluit gelijk gesteld, om aldus toegang te geven tot de bestuursrechter. (zie noot 17) Voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter is dan geen afzonderlijke bezwaarprocedure nodig. Het beroep kan overigens ook ingesteld worden door de zorgaanbieder.

De hoofdstukken 6 en 8 Awb zijn grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard. (zie noot 18) Dat betekent dat de bestuursrechter het bestuursrechtelijke instrumentarium ter beschikking heeft. (zie noot 19) De bestuursrechter kan beslissen tot vernietiging van de kennisgeving, met de mogelijkheid dat de uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde kennisgeving (zelf in de zaak voorzien). Ook heeft een appelland de mogelijkheid om een voorlopige voorziening aan te vragen. Indien betrokkene in het gelijk wordt gesteld, kan deze een schadevergoeding vorderen van de gemeente. (zie noot 20) In de beroepsprocedure stelt de bestuursrechter de aanbieder in de gelegenheid aan het geding deel te nemen. (zie noot 21)

c. Overig

Het wetsvoorstel regelt voorts:

- de verplichting voor gemeenten om in de verordening de wijze vast te stellen waarop het kwaliteitsbeleid ten aanzien van voorzieningen tot stand komt, wordt geëvalueerd en hoe daarop wordt toegezien; (zie noot 22)
- een delegatiegrondslag om daarover bij amvb nadere regels te stellen; (zie noot 23)
- een delegatiegrondslag om bij amvb regels te stellen over handhaving en kwaliteit, waaronder over de samenwerking dienaangaande; (zie noot 24)
- een grondslag om informatie van gemeenten over het toezicht op de WMO 2015 openbaar te kunnen maken, in lijn met het openbaarmakingsregime van artikel 44 van de Gezondheidswet (openbaarmaking toezichtinformatie door de IGJ). (zie noot 25)

Ten slotte vermeldt de toelichting dat indien met de regeling goede ervaringen worden opgedaan, overwogen kan worden om de reikwijdte daarvan te verbreden naar andere terreinen. (zie noot 26)

3. Voorwaarden voor invulling van gemeentelijke verantwoordelijkheid

De Afdeling stelt voorop dat een regeling ter versterking van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger, gemeenten in staat moet stellen om de verantwoordelijkheden die zij hebben op grond van de WMO 2015, waar te maken. Tegelijk dient een dergelijke regeling daadwerkelijk te leiden tot beslechting van een geschil in de ingewikkelde driehoeksverhouding tussen burger, zorgaanbieder en gemeente. Vanuit dit perspectief merkt de Afdeling het volgende op.

De Afdeling wijst erop dat de ambities van het wetsvoorstel met betrekking tot resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting, alleen zullen kunnen worden waargemaakt, indien gemeenten binnen de hun beschikbare budgettaire ruimte in verordeningen, in het contracteren en in het nemen van de beschikkingen in staat zijn om op inzichtelijke en consistente wijze duidelijkheid te bieden over wat de burger wel en niet mag verwachten. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat gemeenten het voorzieningenniveau kunnen afstemmen op de hun beschikbare budgettaire ruimte en zo kunnen voorkomen dat zij verwachtingen wekken die zij vervolgens niet waar kunnen maken.

Alleen dan zal de gemeente in het contractmanagement met zorgaanbieders afspraken kunnen maken die daarbij aansluiten, zodat zorgaanbieders leveren wat is toegezegd. De afspraken tussen gemeente en zorgaanbieder dienen daarbij bovendien zo flexibel te zijn dat de uitkomsten van de integrale geschilbeslechting ook kunnen worden geïmplementeerd. Vervolgens dient adequaat kwaliteitstoezicht plaats te vinden om na te gaan of dat wat is afgesproken ook wordt uitgevoerd. De gemeente, noch de rechter zal een zorgaanbieder immers kunnen houden aan iets dat de zorgaanbieder niet heeft afgesproken met de gemeente.

De praktijk laat zien dat er nog het nodige moet gebeuren om te bereiken dat de gemeenten de verantwoordelijkheden die zij met de invoering van de WMO 2015 hebben gekregen, waar kunnen maken. Veel gemeenten worstelen nog met hun rol in het sociale domein. Dit hoeft niet te verbazen; gemeenten hebben zich in 2015 gesteld gezien voor drie grote decentralisatieopgaven: niet alleen de



WMO 2015, maar ook de Participatiewet en de Jeugdwet.

Bovendien werd tegelijk een aanzienlijke bezuiniging doorgevoerd. Bij de decentralisaties werd onderkend dat daarmee veel werd gevraagd van de uitvoeringskracht van gemeenten en dat de decentralisaties hogere eisen stelden aan de bij gemeenten aanwezige professionele deskundigheid. (zie noot 27) In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de WMO 2015 waren gemeenten vooral gericht op de continuïteit van zorg. Pas gaandeweg komt de praktijk in het nieuwe stelsel van de grond.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten kwaliteit wel opnemen in gunningscriteria, maar dat daar vervolgens nauwelijks meer aandacht aan wordt besteed in het contractmanagement. (zie noot 28) Verder blijft de ontwikkeling van het toezicht op de WMO nog achter, laat staan dat de uitkomsten ervan een plek krijgen in het contractmanagement. (zie noot 29) Uit onderzoek uit 2017 van de Nationale Ombudsman blijkt dat de burger het overzicht kwijt is geraakt waar hij met vragen over de uitvoering van zijn voorziening terecht kan. (zie noot 30)

Het recente onderzoek van het SCP laat ten slotte zien dat gemeenten en zorgaanbieders budgettaire krapte voelen. (zie noot 31) Deels wordt dit veroorzaakt doordat een toenemend beroep wordt gedaan op ondersteuning, deels omdat innovatie en samenwerking nog van de grond moeten komen, waardoor besparingen vooralsnog niet worden gerealiseerd. Het SCP wijst er voorts op dat de financiële houdbaarheid van het stelsel sterk zal afhangen van de (politieke) afweging welk niveau van uitgaven in het sociaal domein men acceptabel vindt. De uitkomst daarvan bepaalt de ruimte die gemeenten hebben om het aanbod daarop af te stemmen.

De Afdeling heeft eerder gewezen op de spanning tussen de afwegingsruimte voor gemeenten en de budgettaire ruimte. (zie noot 32) Ook moet erop worden gewezen dat het steeds meer centraal stellen van eisen aan het aanbod (en aan de inkoop), zoals met betrekking tot de reële prijs bij inkoop en het stellen van kwaliteitseisen, de ruimte voor gemeenten om keuzes te maken beperkt. Zonder extra budget zullen de gemeenten anderszins keuzes moeten (kunnen) maken om de uitvoering van de taken budgettair beheersbaar te doen blijven.

De praktijk van een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking is, zoals hiervoor aangegeven, achtergebleven bij wat nodig is. Zolang dat het geval is, bestaat er een vergroot risico op conflicten en geschillen, terwijl het voorstel beoogt deze zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom dringt zich de vraag op of niet in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van gemeenten nadere invulling in de praktijk moet kunnen krijgen. Dat wil zeggen dat gemeenten vooreerst in staat moeten worden gesteld en ondersteund om hun uitvoeringskracht en de vereiste deskundigheid op orde te brengen om zo te kunnen contracteren op kwaliteit. Daarbij gebruikmakend van de input van effectief toezicht en een zorgvuldige integrale klachtenprocedure voor burgers.

Gelet op het voorgaande begrijpt de Afdeling de wens die aan resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting ten grondslag ligt, maar acht zij het allereerst aangewezen dat de randvoorwaarden worden vervuld, zodat gemeenten in staat worden gesteld om een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking te kunnen inrichten en te onderhouden. Daaraan moet meer prioriteit en praktische invulling worden gegeven. De voorgestelde regelgeving rond de besluitvorming en integrale geschilbeslechting zal niet leiden tot verbetering, indien vernoemde cyclus niet eerst op orde is gebracht.

Ten aanzien van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel merkt de Afdeling voorts het volgende op.

4. Resultaatgericht beschikken

Het wetsvoorstel beoogt in het bijzonder tegemoet te komen aan de kern van de uitspraken van de CRvB. Deze zijn erop gericht dat gemeenten moeten objectiveren wat mag worden verstaan onder een schoon huis. Het voorstel maakt het resultaatgericht beschikken uitdrukkelijk mogelijk en bevordert de objectivering daarvan door de opnemings van het ondersteuningsplan bij de beschikking. De opstelling van het ondersteuningsplan zou dan voorwerp moeten zijn van goed overleg in het voortraject tussen gemeente, zorgaanbieder en de burger.

De gemeente moet daarin ook volstrekt duidelijk zijn over wat een burger wel, en wat een burger niet kan verwachten binnen de beschikbare budgettaire ruimte. Op deze wijze blijft het mogelijk om resultaatgericht te beschikken en maatwerk te bieden. De Afdeling vindt deze benadering een verbetering. De voorgestelde verduidelijking betekent voor de burger dat deze in een eerder stadium kan weten waar hij aan toe is en dat het gesprek tussen gemeente, burger en zorgaanbieder in een



vroeg stadium alle kans krijgt. Dit kan bijdragen aan het verminderen van conflicten in tweede instantie.

5. Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor klachtenafhandeling

Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor het in behandeling nemen van klachten over de uitvoering van de maatwerkvoorziening. (zie noot 33) Daarmee krijgt de burger het recht om bij de gemeente te klagen over de (gebrekkige) uitvoering van de maatwerkvoorziening door een private zorgaanbieder. Een gemeente kan deze burger niet langer alleen maar verwijzen naar de zorgaanbieder. De klachtbehandeling door de gemeente moet gericht zijn op het bereiken van een voor de burger en zorgaanbieder bevredigende oplossing. (zie noot 34)

Er is voldoende aanleiding om te veronderstellen dat in de huidige situatie de driehoeksverhouding tussen de gemeente die de beschikking neemt, de private aanbieder die de maatwerkvoorziening uitvoert en de burger, ertoe leidt dat de burger niet goed weet waar hij vervolgens terecht kan met een klacht over de (uitvoering) van de maatwerkvoorziening. (zie noot 35) Op zichzelf bezien acht de Afdeling daarom een integrale verantwoordelijkheid door de gemeente voor de afhandeling van klachten over de uitvoering van een maatwerkvoorziening met betrokkenheid van de zorgaanbieder, winst.

Tegelijkertijd blijkt uit het voorstel en de toelichting dat deze klachtenregeling de bestaande bezwaarprocedure tegen de initiële beschikking van de gemeente, ongemoeid laat. Ook is het niet de bedoeling om bestaande, goed functionerende klachtenregelingen bij de zorgaanbieder, dan wel bij de lokale ombudsman of bij de onafhankelijke gemeentelijke klachtencommissies te doorkruisen. (zie noot 36) Evenmin is het de bedoeling dat de voorgestelde klachtenprocedure in de plaats komt van een klacht bij de nationale ombudsman over een gedraging van het college. Ten slotte is de reikwijdte van de klachtenregeling beperkt tot de uitvoering van een maatwerkvoorziening in het kader van de WMO 2015. De andere wetten in het sociaal domein blijven buiten beschouwing.

De vraag rijst dan of het toevoegen van een nieuwe klachtmogelijkheid over de private uitvoering van een maatwerkvoorziening, met instandhouding van de hiervoor genoemde reeds bestaande klachtprocedures en de mogelijkheid van bezwaar tegen de initiële beschikking, de burger werkelijk meer duidelijkheid biedt. Zo zal in de gekozen opzet scherp onderscheid gemaakt moeten worden tussen de (maatwerk)beschikking, die na ommekomst van de toepasselijke termijnen die voortvloeien uit de Awb onherroepelijk wordt, en de uitvoering van die beschikking. In de praktijk is dat onderscheid echter veel minder scherp. In de loop van de procedure kan blijken dat een klacht eigenlijk een bezwaar inhoudt tegen de beschikking, terwijl de bezwaartermijn dan mogelijk al is verlopen. (zie noot 37) Vanuit het perspectief van de burger is deze derhalve meer gediend met een verder strekkende integratie van de verschillende bestaande klacht- en bezwaarmogelijkheden bij de gemeente tot één klacht- en bezwaarregeling. (zie noot 38)

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

6. Kwaliteit en toezicht

Het wetsvoorstel regelt voorts dat gemeenten in de verordening opnemen de wijze waarop het kwaliteitsbeleid tot stand komt, wordt geëvalueerd en daarop toezicht wordt gehouden. (zie noot 39) Tegelijkertijd creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de totstandkoming en de evaluatie van het kwaliteitsbeleid en voorschriften te formuleren over de uitoefening van het toezicht. (zie noot 40) Bovendien bevat het voorstel de mogelijkheid om nadere regels te kunnen stellen in het belang van een doelmatige handhaving en het waarborgen van voorzieningen van goede kwaliteit. (zie noot 41)

Volgens de toelichting wordt met deze wijzigingen een impuls gegeven aan het kwaliteitsbeleid van gemeenten. Deze impuls is nodig omdat met een resultaatgerichte beschikking het te behalen resultaat nog belangrijker dan voorheen wordt, en de kwaliteit van dit resultaat dan ook goed moet zijn. Het inkleuren van nadere eisen aan het kwaliteitsbeleid, de evaluatie daarvan en het toezicht op kwaliteit, wordt gerechtvaardigd door het belang van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning, aldus de toelichting. (zie noot 42) Daarnaast is het stellen van regels in het belang van doelmatig toezicht en is het waarborgen van goede kwaliteit ten aanzien van regionaal ingekochte voorzieningen of voorzieningen waarbij aanbieders makkelijk hun bedrijfsactiviteiten kunnen verplaatsen, aldus de toelichting. (zie noot 43)

De Afdeling merkt op dat gemeenten thans al verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Met voornoemde wijzigingen wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid versterkt, terwijl tegelijk de mogelijkheid wordt gecreëerd voor het stellen van landelijke eisen ten



aanzien van de totstandkoming en evaluatie van het kwaliteitsbeleid en de uitoefening van het toezicht. Daarmee is in het voorstel in zekere zin sprake van twee tegengestelde bewegingen.

Afgezien daarvan brengen de delegatiegrondslagen om landelijke regie mogelijk te maken een inperking van de gemeentelijke beleidsruimte met zich. Daarmee wordt inbreuk gemaakt op de oorspronkelijke decentralisatiegedachte. Zoals eerder door de Afdeling opgemerkt, kan voor het stellen van landelijke kwaliteitseisen en eisen aan het toezicht aanleiding zijn als er sprake was van ontoelaatbare tekortkomingen van gemeenten in het vaststellen van kwaliteitsbeleid. (zie noot 44) Weliswaar is het kwaliteit- en toezichtbeleid in veel gemeenten nog in ontwikkeling als gevolg van de grote opgaven waarvoor gemeenten stonden, maar van ontoelaatbare tekortkomingen in de uitvoering, die een dergelijke inbreuk rechtvaardigen blijkt uit de toelichting niets. Ook het recente SCP-onderzoek naar vijf jaar decentralisaties geeft wat deze onderdelen van de WMO 2015 betreft, geen reden voor een dergelijke wijziging. (zie noot 45)

De Afdeling adviseert dan ook de huidige noodzaak van voornoemde delegatiegrondslagen dragend te motiveren en, indien daarin niet kan worden voorzien, van deze delegatiegrondslagen af te zien.

7. Tussenconclusie

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel op de twee onderdelen die hierboven zijn genoemd in punt 4 (resultaatgericht beschikken) en punt 5 (centrale verantwoordelijkheid van de gemeente voor de klachtafhandeling) een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. Zo is de verwachting dat het opnemen van een ondersteuningsplan in de beschikking de burger meer duidelijkheid zal bieden over hetgeen hij van de gemeente wel en hetgeen hij niet mag verwachten. Die duidelijkheid tussen gemeente, burger en zorgaanbieder in een vroeg stadium zal vermoedelijk bijdragen aan het verminderen van conflicten in tweede instantie.

Ook is het positief te noemen dat de gemeente het centrale aanspreekpunt zal zijn voor de burger wanneer hij klachten heeft over de uitvoering van de beschikking. Om te voorkomen dat de burger in het woud van allerlei procedures verdwaalt, moet wél de verhouding tot de bezwaarprocedure tegen de beschikking tot een maatwerkvoorziening en tot andere thans bestaande klachtprocedures nader worden bezien.

Ten slotte is van wezenlijk belang dat er een effectieve rechterlijke procedure is wanneer ondanks de voorgestelde verbeteringen de burger niet tevreden is met de uitkomst daarvan. Het gaat hier om de voorgestelde integrale geschilbeslechting. Hierna gaat de Afdeling hierop in.

8. Integrale geschilbeslechting

Het wetsvoorstel beoogt tegemoet te komen aan de mede door Scheltema geconstateerde problemen ten aanzien van de rechtsbescherming van burgers in het sociale domein. Volgens de regering zullen deze zich naar verwachting minder voordoen als de bestuursrechter bevoegd wordt te oordelen over handelingen van private aanbieders voor zover zij een publieke taak vervullen. (zie noot 46) De Afdeling heeft zich reeds eerder uitgelaten over problemen die burgers kunnen ondervinden met de rechtsbescherming als gevolg van de decentralisatieagenda. (zie noot 47) Toen heeft de Afdeling opgemerkt:

“De huidige inrichting van het bestuursrecht brengt mee dat maatwerk en integraal bestuur in het kader van de rechtsbescherming bij individuele besluiten binnen in de kaders van de Algemene wet bestuursrecht plaatsvinden. De daarmee verbonden beoordeling van geschillen kan spanning opleveren met de beoogde appreciatieruimte van de medeoverheden. (zie noot 48)

In dat verband heeft de Afdeling ook gewezen op het voorstel om via aanpassing van de Awb een meer integrale benadering bij de toetsing van beslissingen mogelijk te maken.

Uitgangspunten procedure integrale geschilbeslechting

Een procedure die tot een integrale geschilbeslechting zou moeten leiden is op zichzelf zeker wenselijk. De vraag is wel hoe een dergelijke procedure eruit zou moeten zien, gegeven de doelstelling van het voorstel. Waar het om gaat is dat de burger geholpen wordt door snel uitsluitel te krijgen over datgene wat hem dwarszit, zonder dat hij verstrikt raakt in ingewikkelde juridische procedures. Praktisch gesproken gaat het, naast klachten over de initiële toekenning van de maatwerkvoorziening door de gemeente, om klachten over de kwaliteit van de uitvoering (“mijn huis is niet schoon” of “de schoonma(a)k(st)er maakt onvoldoende schoon”) als klachten over de bejegening (“Ik word niet netjes bejegend door de uitvoerder”).

De Afdeling stelt voorop dat zij de keuze begrijpt om een integrale geschilprocedure bij de bestuursrechter onder te brengen. Vanuit het burgerperspectief is de verhouding tot de gemeente primair



bepalend. De verhouding tot de zorgaanbieder is vanuit het perspectief van de burger daarvan afgeleid. Een procedure zal moeten aansluiten bij de integrale verantwoordelijkheid en beleidsruimte van gemeenten. Verder is van belang dat een regeling op laagdrempelige wijze voorziet in daadwerkelijke finale beslechting van het geschil. Daarbij zal een integrale geschilprocedure moeten inspelen op de ingewikkelde driehoeksverhouding tussen burger, gemeente en zorgaanbieder.

Van belang is dan dat er een bestuursrechtelijke verhouding tussen gemeente en burger bestaat, en een privaatrechtelijke verhouding tussen gemeente en zorgaanbieder. Een integrale geschilprocedure zal recht moeten doen aan alle drie de partijen om een geschil finaal te kunnen beslechten. (zie noot 49) De Afdeling merkt in dit verband op dat de burger niet geholpen is met een regeling die hieraan niet voldoet. Het is dan raadzaam te werken aan een regeling waarmee geschillen metterdaad op adequate wijze integraal worden beslecht. Tegen deze achtergrond wijst de Afdeling op het volgende.

Aansluiting bij bestuursrechtelijk kader

Bij de in het voorstel gekozen procedure wordt aangesloten bij het bestuursrechtelijke besluitbegrip en de bijbehorende beroepsprocedure. De vraag is echter of deze procedure voldoende tegemoet komt aan de hiervoor genoemde uitgangspunten. Door aan te grijpen bij het besluitbegrip ontstaat een enigszins gewrongen constructie, zowel vanuit het oogpunt van de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid, als vanuit het oogpunt van de noodzaak tot definitieve beslechting van het geschil van de burger.

Het wetsvoorstel werkt de procedure als volgt uit. De beslissing op de klacht, de zogenoemde kennisgeving, geeft de burger toegang tot de bestuursrechter. De kennisgeving wordt daartoe gelijkgesteld met een besluit. Op de procedure bij de bestuursrechter zijn vervolgens de procesrechtelijke regels uit de hoofdstukken 6 en 8 van de Awb van overeenkomstige toepassing. Dit geldt ook voor de daarin geregelde uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter. De bestuursrechter kan oordelen dat sprake is van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening en vervolgens het college opdragen te handelen en de kennisgeving van het college op de klacht – via een gegrondverklaring van het beroep – vernietigen. (zie noot 50)

Uitspraakbevoegdheden bestuursrechter

De relatief beperkte bevoegdheden van de bestuursrechter zullen er niet zonder meer toe leiden dat het geschil van de burger binnen redelijke tijd wordt opgelost. De Afdeling wijst er daarbij op dat de bestuursrechter weliswaar de mogelijkheid heeft om zelf in de zaak te voorzien, (zie noot 51) maar van die mogelijkheid wordt terughoudend gebruik gemaakt, teneinde niet teveel te treden in de beleidsruimte van gemeenten. De gemeente zal, nadat de burger in het gelijk is gesteld en de kennisgeving is vernietigd, alsnog om de tafel moeten met de zorgaanbieder en de burger om te bezien welke consequenties de uitspraak kan en moet hebben binnen de geldende kaders, waaronder het voor de WMO 2015 beschikbare budget. Het is bovendien de vraag of de aanvullende mogelijkheid om schadevergoeding te vragen van de gemeente als de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de zorgaanbieder te wensen over laat, bijdraagt aan beslechting van het geschil. Zij bergt het gevaar in zich dat deze de relatie tussen gemeente en zorgaanbieder verder compliceert.

In dit kader rijst ook de vraag welke criteria de bestuursrechter zal moeten hanteren om te beoordelen of de uitvoering voldoet aan de kwaliteitseisen. Meer in het bijzonder welke wijze of mate van uitvoering door de zorgaanbieder leidt tot nakoming van uitvoering van de maatwerkvoorziening, of, meer concreet, tot een schoon en leefbaar huis. (zie noot 52)

Positie zorgaanbieder

Weliswaar wordt de aanbieder uitgenodigd deel te nemen aan het geding, maar deze wordt niet zelf gebonden aan de rechterlijke uitspraak. Deze keuze is te verklaren vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de inzet van een zorgaanbieder bij de uitvoering van een voorziening. (zie noot 53) Een uitspraak van een bestuursrechter kan evenwel verstreckende gevolgen hebben voor de verhouding tussen gemeenten en zorgaanbieders. Integrale geschilbeslechting in deze driehoekverhouding vergt dat de zorgaanbieder een volwaardige rol heeft in de procedure. Zo zou de zorgaanbieder zelf tot schadevergoeding veroordeeld moeten kunnen worden, als de burger schade heeft geleden door de wijze van uitvoering van de maatwerkvoorziening. De Afdeling adviseert daarom de zorgaanbieder in de bestuursrechtelijke procedure een volwaardige rol toe te kennen.

Bejegeningsklachten

De voorgestelde klachtenprocedure is bewust open en ruim geformuleerd. (zie noot 54) Ook bejegeningsklachten vallen onder de reikwijdte ervan. (zie noot 55) Een burger kan immers een klacht



indienen als de uitvoering van de maatwerkvoorziening niet voldoet aan de in de wet gestelde kwaliteitseisen, waaronder het vereiste dat de voorziening wordt verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt. (zie noot 56) Als een burger het niet eens is met de afhandeling van dergelijke klachten kan ook dat leiden tot een kennisgeving die toegang geeft tot de bestuursrechter. Van niet-ontvankelijkheid in dergelijke geschillen is nadrukkelijk geen sprake. (zie noot 57) De toelichting maakt niet duidelijk hoe de bestuursrechter met zulke klachten om zal moeten gaan en welke specifieke bevoegdheden de bestuursrechter krijgt om dergelijke geschillen tot een einde te kunnen brengen.

Delegatie

Daarnaast biedt het voorstel nog geen uitsluitel over de precieze vormgeving van de gekozen geschilprocedure. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter. (zie noot 58) De noodzaak daartoe wordt in de toelichting niet nader gemotiveerd dan dat daarbij kan worden gedacht aan de rol van de aanbieder in het proces. Een nadere duiding van die rol ontbreekt. Een dergelijke onbepaalde delegatiegrondslag acht de Afdeling onwenselijk, nu het mogelijk om de rechtspositie van de zorgaanbieder gaat en daarmee ook over de reikwijdte van de regeling. De Afdeling adviseert een nadere regeling van de rechtspositie van de zorgaanbieder in de wet op te nemen, overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving. (zie noot 59)

Verbreding naar andere terreinen

Uit de toelichting blijkt ten slotte dat, indien met deze regeling inzake integrale geschilbeslechting goede ervaringen worden opgedaan, kan worden overwogen om de reikwijdte daarvan te verbreden naar andere terreinen. (zie noot 60) Dit sluit aan bij de oorspronkelijke gedachte om te experimenteren met integrale geschilbeslechting. (zie noot 61)

Op zichzelf acht de Afdeling een benadering waarbij wordt gekozen om eerst ervaring op te doen met een regeling van integrale geschilbeslechting voorstelbaar. Gelet op hetgeen de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt over de wenselijkheid van een verder strekkende aanpak ten aanzien van integrale geschilbeslechting, verwacht de Afdeling dat de voorgestelde regeling nog onvoldoende aanknopingspunten zal bieden om de voorgestelde werkwijze te kunnen verbreden naar andere terreinen.

9. Conclusie

Op grond van het voorgaande acht de Afdeling het noodzakelijk dat gemeenten in staat worden gesteld om binnen de geldende kaders, waaronder de beschikbare budgettaire ruimte, te komen tot een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking. Dit moet leiden tot duidelijkheid over wat cliënten wordt toegezegd en wat zorgaanbieders behoren te leveren. In het voorstel krijgt dit onvoldoende prioriteit. De Afdeling acht het noodzakelijk om – in lijn met hetgeen destijds is beoogd bij de decentralisaties – de uitvoeringskracht en de vereiste deskundigheid bij gemeenten te versterken.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel op de onderdelen van resultaatgericht beschikken en de centrale verantwoordelijkheid van de gemeente voor de klachtafhandeling op zichzelf een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan bijdragen aan het verduidelijken van verwachtingen over en weer tussen burger en gemeente en aldus leiden tot minder geschilprocedures. Om te voorkomen dat de burger in het woud van allerlei procedures verdwaalt, moet echter zowel de verhouding van de klachtenprocedure tot de bezwaarprocedure tegen de initiële beschikking (de maatwerkvoorziening zelf) als tot de andere thans bestaande klachtprocedures nader dienen te worden bezien.

De Afdeling begrijpt de keuze om de voorgestelde geschilprocedure bij de bestuursrechter onder te brengen. Deze bestuursrechtelijke procedure is op verschillende onderdelen echter nog onvoldoende toegespitst op het finaal beslechten van het geschil, omdat daarop gerichte specifieke bevoegdheden van de bestuursrechter ontbreken.

De voorgestelde procedure heeft bovendien weinig oog voor de complexe driehoeksverhouding tussen gemeente, de burger en de zorgaanbieder. Deze kenmerkt zich door een samenloop van bestuursrechtelijke (gemeente en burger) en privaatrechtelijke (gemeente en zorgaanbieder) elementen. Vanuit het burgerperspectief rijst dan ook de vraag of de voorgestelde procedure daadwerkelijk zal leiden tot finale beslechting van geschillen en of de kwetsbare doelgroep waarop de regeling betrekking heeft, daarmee echt is geholpen. In het licht van de vragen die bij de voorgestelde procedure opdoemen, acht de Afdeling een aanpak die verder strekt dan het voorliggende voorstel aangewezen.



Daartoe dient verder te worden gekeken dan de bestaande bestuursrechtelijke kaders waarvan thans is uitgegaan. Zo is de suggestie gedaan van een laagdrempelige zelfstandige verzoekschriftprocedure. (zie noot 62) Een dergelijke procedure heeft als voordeel dat alle betrokken partijen een volwaardige rol kunnen hebben, het gehele geschil aan de orde kan komen en dit finaal kan worden beslecht. De Awb kent reeds een verzoekschriftprocedure voor de veroordeling van bestuursorganen tot betaling van een schadevergoeding. (zie noot 63) Een dergelijke regeling zou verder kunnen worden uitgewerkt.

De Afdeling adviseert te komen tot een concreet plan van aanpak, waarin zowel is voorzien in verbetering van de uitvoeringspraktijk, als in een beter stelsel voor integrale geschilbeslechting. Versterking van de uitvoeringskracht en deskundigheid van gemeenten is nodig om te komen tot een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking, zodat gemeenten in staat zijn hun verantwoordelijkheden waar te maken. Daartoe zullen nog veel stappen gezet moeten worden.

Voor de integrale geschilbeslechting dient in een verder strekkende regeling te worden voorzien, waarbij de klachtenregeling en de bezwaarprocedure tegen de initiële beschikking worden geïntegreerd en die rekening houdt met zowel de bestuursrechtelijke als de privaatrechtelijke aspecten van de relaties die aan de orde zijn en beter is toegesneden op het op laagdrempelige wijze komen tot een finale beslechting van het geschil. De thans voorgestelde integrale geschilprocedure voldoet hieraan nog niet. De Afdeling adviseert het voorstel tegen deze achtergrond nader te bezien. De Afdeling merkt ten slotte nog het volgende op.

10. Openbaarmaking toezichtinformatie

Het wetsvoorstel bevat tevens een delegatiegrondslag om openbaarmaking mogelijk te maken van toezichtinformatie (zie noot 64) van gemeenten. Het voorstel regelt daartoe dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het college de bij die maatregel aan te wijzen onder het college berustende informatie openbaar maakt. De voorgestelde regeling voor openbaarmaking van toezichtinformatie is zoveel mogelijk gelijklopend aan de regeling voor de openbaarmaking van toezichtinformatie van de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd. (zie noot 65)

De Afdeling wijst erop dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WMO 2015 ook inhoudt dat de uitkomsten van het gemeentelijke toezicht worden betrokken bij het contractbeheer met zorgaanbieders. Daarmee onderscheidt de verantwoordelijkheid van de gemeente zich van de verantwoordelijkheid van de IGJ, die zich beperkt tot een toezichthoudende taak. De vraag is dan ook welke gevolgen voorgesteld openbaarmakingsregime zal hebben op het aangaan en onderhouden van contractuele relaties door gemeenten met zorgaanbieders en of dit niet zou moeten leiden tot een eigen openbaarmakingsregime. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat uit de toelichting blijkt dat met het wetsvoorstel is beoogd gemeenten te verplichten tot openbaarmaking van nader te bepalen toezichtinformatie. (zie noot 66) Het heeft de voorkeur niet te volstaan met een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gemeenten dergelijke verplichting op te leggen, maar om dergelijke verplichting in het wetsvoorstel op te nemen eventueel aangevuld met de mogelijkheid om de aard van de openbaar te informatie nader te regelen in een algemene maatregel van bestuur. (zie noot 67) De Afdeling adviseert het voorstel aldus te wijzigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Voetnoten

(1) In het Regeerakkoord Rutte II was voorzien in schaalvergroting in het decentrale bestuur, omdat, zo werd vermeld, "een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden medeoverheden vergt die op een passende schaal zijn georganiseerd" (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, Hoofdstuk XIII). Gedacht werd toen aan gemeenten met ten minste 100.000 inwoners. Aan het idee om door middel van schaalvergroting de uitvoeringskracht en professionele deskundigheid te vergroten, is uiteindelijk geen uitvoering gegeven.

(2) Artikel 2.1.3, tweede lid, onder c, en artikel 6.1, van de WMO 2015.

(3) Artikel 2.6.4, ev. Van de WMO 2015.

(4) Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 3.7.

(5) Zie ook in die zin Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 314.

(6) Artikel 3.2, eerste lid, onder a, van de WMO 2015.

(7) Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.



- (8) CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.
- (9) Memorie van toelichting, paragraaf 2.
- (10) Kamerstukken II 2017/18, 34 488, nr. 27 , paragraaf 3.
- (11) Huidig en voorgesteld artikel 2.6.3.
- (12) Memorie van toelichting, paragraaf 11.1., periodieke beoordeling.
- (13) Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 69 , p. 9.
- (14) Hoofdstuk 9 Awb regelt de klachtenprocedure ten aanzien van het handelen van een bestuursorgaan of een aanbieder die in opdracht handelt van de gemeente.
- (15) Voorgesteld art. 2.4a.2.
- (16) Voorgesteld art. 2.4a.3, tweede lid.
- (17) Voorgesteld art. 2.4a.9.
- (18) Voorgesteld artikel 2.4a.9, tweede lid.
- (19) Zie artikel 8:72 Awb.
- (20) Voorgesteld artikel 2.4a.13, eerste lid.
- (21) Voorgesteld artikel 2.4a.11, tweede lid.
- (22) Voorgesteld artikel 2.1.3, vijfde lid, onder a en onder b.
- (23) Voorgesteld artikel 3.1, vierde lid.
- (24) Voorgesteld artikel 6.5.
- (25) Voorgesteld artikel 6.3, zie ook artikelsgewijze toelichting.
- (26) Memorie van toelichting, paragraaf 4.
- (27) In het Regeerakkoord Rutte II is in verband met de decentralisaties die toen in gang zijn gezet, voorzien in schaalvergroting in het decentrale bestuur, omdat, zo werd vermeld, "een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd" (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15 , Hoofdstuk XIII). Gedacht werd toen aan gemeenten met ten minste 100.000 inwoners. Aan het idee om door middel van schaalvergroting de uitvoeringskracht en professionele deskundigheid te vergroten, is uiteindelijk geen uitvoering gegeven.
- (28) Evaluatie AMvB Reële prijs WMO 2015, Berenschot, 20 juni 2019.
- (29) Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 308.
- (30) Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar de klachtafhandeling in het sociaal domein na de decentralisaties, (2017/035), Nationale Ombudsman, 2017.
- (31) SCP, Sociaal domein op koers?, november 2020, p. 97 e.v.
- (32) Kamerstukken II 2018/19, 35 093, nr. 4.
- (33) Voorgesteld artikel 2.4a.2, eerste lid.
- (34) Voorgesteld artikel 2.4a.3.
- (35) Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar de klachtafhandeling in het sociaal domein na de decentralisaties, (2017/035), Nationale Ombudsman, 2017.
- (36) Memorie van toelichting, paragraaf 11.2 en artikelsgewijze toelichting artikel 2.1.3, tweede lid, onder f.
- (37) Het aanmerken van een klacht als een verzoek tot wijziging van de beschikking biedt vanuit burgerperspectief geen uitkomst. Dat zou immers betekenen dat de burger opnieuw een afzonderlijke procedure moet doorlopen.
- (38) Blijkens de kabinetsreactie op het advies van Scheltema, lijkt het voornemen te zijn geweest om te voorzien in een procedure waarin de verschillende klacht- en bezwaarprocedures bij het bestuur en de aanbieder ineengeschoven worden, waardoor de burger altijd bij één laagdrempelig geschilbeslechtingsloket bij de gemeente terecht zou kunnen (Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 69 , p. 10).
- (39) Voorgesteld artikel 2.1.3., vijfde lid, onder a en b.
- (40) Voorgesteld artikel 3.1., vierde lid.
- (41) Voorgesteld artikel 6.5.
- (42) Memorie van toelichting, paragraaf 9.1. onder 2. Kwaliteit.
- (43) Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 6.5.
- (44) Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.4 .
- (45) SCP-rapport 'Sociaal domein op koers?', november 2020.
- (46) Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onderdeel F, algemeen.
- (47) Raad van State, 'En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein', Den Haag: 2016, p. 66.
- (48) Idem.
- (49) Zie ook in die zin M. Scheltema: Uitbesteding van overheidstaken: wegbestemming van rechtsbescherming?, NTB, 2016/49.
- (50) Voorgesteld artikel 2.4a.9 en artikelsgewijze toelichting.
- (51) Artikel 8:72, derde lid, Awb.
- (52) Zie ook in die zin de reactie van de Raad voor de Rechtspraak en het consultatieverslag.
- (53) Memorie van toelichting, paragraaf 11.2, Uitspraak van de bestuursrechter.
- (54) Voorgesteld artikel 2.4a.2, tweede lid, en memorie van toelichting, paragraaf 4.
- (55) Idem en memorie van toelichting. paragraaf. 11.2.
- (56) Voorgesteld artikel 2.4a.2, tweede lid, jo artikel 3.1, tweede lid, onder d, WMO 2015.
- (57) Memorie van toelichting, paragraaf 11.2.



- (58) Voorgesteld artikel 2.4a.14.
(59) Artikel 2.19. Aanwijzingen voor de regelgeving.
(60) Memorie van toelichting, paragraaf 4.
(61) Kamerstukken II 2018/19, 29 538, nr. 279.
(62) Zoals bijvoorbeeld voorgestaan door de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak.
(63) Artikel 8:88 Awb.
(64) Voorgesteld artikel 6.3 en 6.4.
(65) Op basis van artikel 44 van de Gezondheidswet.
(66) Memorie van toelichting, paragraaf 3.9.
(67) Zie ook de verplichting zoals deze geformuleerd is in artikel 44 van de Gezondheidswet.

De belangrijkste onderwerpen in het wetsvoorstel zijn de wettelijke mogelijkheid voor gemeenten om bij de verstrekking van een maatwerkvoorziening op grond van de Wet maatschappelijk ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) een resultaatbeschrijving te hanteren, waarbij het hanteren van een tijdsduurbeschrijving eveneens mogelijk blijft. Ten tweede voorziet het wetsvoorstel er in dat een gemeente klachten over een maatwerkvoorziening afhandelt. Tot slot introduceert het wetsvoorstel een nieuwe geschilprocedure.

In de (huidige) praktijk hanteren sommige gemeenten¹ in hun beschikking een resultaatbeschrijving, zonder in het besluit op te nemen op hoeveel uur ondersteuning de cliënt aanspraak kan maken. De Centrale Raad van Beroep oordeelde in 2016, 2018 en 2021 dat het resultaatgericht beschikken in strijd komt met het rechtszekerheidsbeginsel.² Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is getracht recht te doen aan de op dat moment beschikbare uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over rechtszekerheid, door onder andere een ondersteuningsplan onderdeel te laten uitmaken van de beschikking. Het ondersteuningsplan bevat de wijze waarop het resultaat wordt bereikt. Dat bepalen de cliënt en de aanbieder gezamenlijk door de voor het resultaat noodzakelijke activiteiten en de frequentie daarvan vast te stellen. Ook is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen voor cliënten om bij de gemeente een klacht in te dienen over de uitvoering van een Wmo-maatwerkvoorziening door een aanbieder. In tweede instantie is het instellen van beroep bij de bestuursrechter mogelijk. De Centrale Raad van Beroep oordeelde in 2022 dat rechtszekerheid niet anders tot stand gebracht kan worden dan door de toekenning van ondersteuning op grond van de Wmo 2015 uit te drukken in tijd³. Deze uitspraak sluit niet aan bij de in het wetsvoorstel opgenomen waarborgen voor rechtszekerheid, die zien op de mogelijkheid om (na de fase van besluitvorming over de toekenning) over de uitvoering een klacht in te dienen.

De Afdeling oordeelt dat niet voldoende duidelijk is op welke wijze de juiste randvoorwaarden worden vervuld ten aanzien van de voorgestelde verruiming van de Wmo 2015 inzake het resultaatgericht beschikken en de integrale geschilbeslechting. De Afdeling acht het noodzakelijk om – in lijn met hetgeen destijds is beoogd bij de decentralisaties – de uitvoeringskracht en de vereiste deskundigheid bij gemeenten te versterken. De Afdeling begrijpt de wens die aan resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting ten grondslag ligt, maar acht het allereerst aangewezen dat de randvoorwaarden worden vervuld, zodat gemeenten in staat worden gesteld om een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking te kunnen inrichten en te onderhouden. Daaraan moet meer prioriteit en praktische invulling worden gegeven. De voorgestelde regelgeving rond de besluitvorming en integrale geschilbeslechting zal niet leiden tot verbetering, indien voornoemde cyclus niet eerst op orde is gebracht. De Afdeling vraagt zich in haar advies af of het toevoegen van een nieuwe klachtmogelijkheid over de private uitvoering van een maatwerkvoorziening, met instandhouding van de reeds bestaande klachtprocedures en de mogelijkheid van bezwaar tegen de initiële beschikking, de burger werkelijk meer duidelijkheid biedt.

Sinds het voorjaar van 2020 zijn over voorliggend wetsvoorstel kritische reacties ontvangen. Cliëntorganisaties verzoeken de cliënt centraal te stellen en het wetsvoorstel niet te continueren. Diverse gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) schaaren zich weliswaar achter de doelstelling van het wetsvoorstel, maar hebben tevens zorgen over onnodige administratieve lastenverzwaring, een stijging van de uitvoeringslast en meer juridisering. Dit sluit ook aan bij het advies van de Afdeling. Deze zorgen hebben met name betrekking op de voorstellen voor de klachtenregeling en de geschillenbeslechting, aangezien deze voorstellen niet alleen van toepassing zijn op gemeenten die op resultaat beschikken, maar op alle gemeenten en gelden voor alle Wmo-voorzieningen.

¹ Een minderheid van de gemeenten kent ondersteuning op grond van de Wmo 2015 toe door middel van een resultaatbeschrijving zonder tijdsindicatie.

² ECLI:NL:CRVB:2016:1491, ECLI:NL:CRVB:2018:3241 en ECLI:NL:CRVB:2021:1381.

³ ECLI:NL:CRVB:2022:2099.



Over het resultaatgericht werken en beschikken hebben – onder andere naar aanleiding van het kritische advies van de Afdeling – gesprekken plaatsgevonden met enkele gemeenten, de VNG en (een vertegenwoordiging van) cliëntorganisaties en aanbieders. Uit deze gesprekken is onder meer gebleken dat partijen nog altijd een uiteenlopend perspectief hebben op de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel (zie brief van 8 mei 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 538 nr. 350). Hoewel gemeenten die een resultaatbeschrijving hanteren bij het beschikken deze werkwijze bij voorkeur continueren, achten zij de in het wetsvoorstel voorgestelde noodzakelijke waarborgen voor rechtszekerheid niet wenselijk en vergt het desgevraagd (te)veel van hun uitvoeringskracht. Dit maakt dat aan het vervullen van de vereiste randvoorwaarden, zoals geadviseerd door de Afdeling, niet wordt toegekomen.

Partijen zijn niet nader tot elkaar gekomen ten behoeve van een eenduidig en gedragen alternatief voor het wetsvoorstel. Van een gedragen en uitvoerbaar geacht wetsvoorstel dat recht doet aan de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over het resultaatgericht beschikken is geen sprake. Gemeenten die momenteel op resultaat beschikken zullen zich in de individuele besluitvorming moeten verhouden tot de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, waarbij het hanteren van een redelijke termijn in dat verband in de rede ligt. De beoordeling van de stand van zaken is door mij met de VNG besproken tijdens het bestuurlijk overleg van 15 februari 2023.

Het voorgaande betekent overigens niet dat de rechtsbescherming voor cliënten in het sociale domein geen blijvende aandacht verdient. De driehoeksverhouding tussen de gemeente, de private aanbieder en de burger, is immers een bijzondere, waarin knelpunten zouden kunnen ontstaan. De burger moet bezwaar maken bij de gemeente indien hij het niet eens is met de inhoud van de maatwerkvoorziening (bijv. aantal uren huishoudelijke hulp) en kan met een klacht over de uitvoering van de maatwerkvoorziening (bijv. onwenselijke bejegening) terecht bij de gemeente en veelal ook bij de aanbieder. Wij zullen ontwikkelingen op dit terrein dan ook volgen en bezien of nadere voorstellen noodzakelijk zijn.

Gelet op het kritische advies van de Afdeling, de inmiddels vaste lijn in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep over rechtszekerheid in relatie tot het resultaatgericht beschikken en het gebrek aan draagvlak bij cliëntorganisaties, de VNG/gemeenten en aanbieders, wordt indiening van het onderhavige voorstel van wet niet langer wenselijk geacht.

In het wetsvoorstel is, naast bovengenoemde onderwerpen, een delegatiebepaling opgenomen die het mogelijk maakt eisen te stellen aan de kwaliteit van een voorziening. Daarnaast is een bepaling opgenomen voor de openbaarmaking van toezichtsinformatie. Met het afzien van indiening van het onderhavige wetsvoorstel, zullen ook deze voorgestelde wijzigingen niet verder worden gebracht. In mijn eerdergenoemde brief van 8 mei 2023 heb ik aangegeven het Wmo-toezicht te willen verbeteren en hiervoor wetgeving te zullen voorbereiden. De twee bovengenoemde onderwerpen zal ik bij dit traject betrekken.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad geef ik U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overweging het hierbij gevoegde voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen.*



Advies Raad van State

No. W13.20.0255/III
's-Gravenhage, 9 december 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2020, no.2020001502, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten in hun verordening vastleggen ten aanzien van welke maatwerkvoorzieningen die een dienst inhouden, een resultaatbeschrijving (resultaatgericht beschikken) of een tijdsduurbeschrijving wordt gehanteerd. Daarnaast regelt het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de afhandeling van klachten van burgers over de uitvoering van een maatwerkvoorziening en wordt voorzien in een geschilprocedure (integrale geschilbeslechting). Ten slotte bevat het wetsvoorstel enkele bepalingen ten aanzien van de totstandkoming en de evaluatie van het kwaliteitsbeleid van gemeenten, het toezicht daarop en de openbaarmaking van toezichtinformatie.

De Afdeling wijst er met nadruk op dat voorstellen inzake resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting alleen op een zinvolle wijze zullen kunnen ingevoerd, indien de randvoorwaarden worden vervuld waardoor gemeenten in staat zullen zijn om binnen de hun ter beschikking staande budgettaire ruime, te komen tot een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking. Oogmerk daarvan is duidelijkheid te scheppen over wat cliënten wordt toegezegd en wat zorgaanbieders behoren te leveren. Daarvan is nog onvoldoende sprake.

De Afdeling beoordeelt vanuit het perspectief van de burger de voorstellen voor het vastleggen van het resultaatgericht beschikken (inclusief ondersteuningsplan) en de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de klachtenafhandeling op zichzelf positief. Zij acht het echter nodig om veel meer nadruk te leggen op het geven van praktische invulling aan het versterken van de uitvoeringskracht en de vereiste deskundigheid bij gemeenten in navolging van hetgeen destijds is onderkend bij de decentralisaties.¹

Daarnaast zou de invoering van een integrale geschilbeslechting op zichzelf een stap in de richting kunnen zijn van het beter oplossen van geschillen. De Afdeling begrijpt de keuze om deze geschilbeslechting onder te brengen bij de bestuursrechter, maar wijst erop dat de burger alleen echt geholpen zal zijn met een regeling inzake integrale geschilbeslechting, als die leidt tot finale beslechting van het geschil. In verband daarmee stelt zij een aantal vragen over de gekozen vormgeving, zoals over het achterwege laten van het ineenschuiven van de klachten- en bezwaarprocedure.

Bovendien is in de voorgestelde geschilbeslechtsprocedure de complexe driehoeksverhouding van gemeente, zorgaanbieder en burger nog onvoldoende uitgewerkt. Deze kenmerkt zich door een samenloop van bestuursrechtelijke (gemeente en burger) en privaatrechtelijke (gemeente en zorgaanbieder) elementen. In het licht van de vragen die bij de voorgestelde procedure rijzen, acht de Afdeling een aanpak die verder strekt dan het voorliggende voorstel aangewezen. De verwachting is dat pas met een verderstreckende regeling de burger echt geholpen zal zijn.

De Afdeling adviseert te komen tot een concreet plan van aanpak, waarin is voorzien in zowel verbetering van de uitvoeringspraktijk, als in uitwerking van een stelsel voor werkelijk integrale geschilbeslechting.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband met het voorgaande nader dient te worden overwogen.

¹ In het Regeerakkoord Rutte II was voorzien in schaalvergroting in het decentrale bestuur, omdat, zo werd vermeld, 'een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden medeoverheden vergt die op een passende schaal zijn georganiseerd' (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, Hoofdstuk XIII). Gedacht werd toen aan gemeenten met ten minste 100.000 inwoners. Aan het idee om door middel van schaalvergroting de uitvoeringskracht en professionele deskundigheid te vergroten, is uiteindelijk geen uitvoering gegeven.



Leeswijzer

Hierna wordt eerst ingegaan op de achtergrond van het voorstel (punt 1), vervolgens worden de hoofdpunten van het voorstel geschetst (punt 2). In punt 3 wordt ingegaan op de vraag aan welke condities moet zijn voldaan om de voorstellen inzake resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting op een zinvolle wijze te kunnen invoeren. Vervolgens worden de afzonderlijke onderdelen resultaatgericht beschikken (punt 4), de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor klachtafhandeling (punt 5) en kwaliteit en toezicht (punt 6) besproken. Daarna beoordeelt de Afdeling de voorgestelde integrale geschilprocedure (punt 8), hetgeen leidt tot de conclusie in punt 9. Ten slotte maakt de Afdeling een opmerking over het voorgestelde openbaarmakingsregime (punt 9).

1. Achtergrond

De invoering van de WMO 2015 maakte destijds onderdeel uit van een grotere decentralisatieagenda (Participatiewet, Jeugdwet en WMO 2015). Met deze wetten zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van het sociale domein op gemeentelijk niveau belegd. Gemeenten dragen daarbij ook de budgettaire verantwoordelijkheid. Zij ontvangen uit het Gemeentefonds een uitkering waarin rekening is gehouden met de taken in het sociale domein. Het is aan gemeenten zelf om keuzes te maken hoe de middelen voor deze en andere taken worden ingezet. De invoering van deze decentralisaties ging gepaard met een aanzienlijke bezuiniging, terwijl tegelijkertijd veel nieuwe deskundigheid en ervaring bij gemeenten moest worden opgebouwd.

Met de WMO 2015 zijn gemeenten in het bijzonder integraal verantwoordelijk geworden voor de maatschappelijke ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking. In de WMO 2007 hadden gemeenten de plicht om mensen te compenseren voor de beperkingen die zij ondervinden bij hun zelfredzaamheid en participatie. Daarmee ontstond zonder meer een recht op een voorziening. In de WMO 2015 wordt eerst gekeken naar de eigen mogelijkheden van mensen, zo nodig met inschakeling van gebruikelijke hulp of een sociaal netwerk; de zogenoemde maatwerkvoorziening. De integrale (financiële) verantwoordelijkheid van gemeenten, beperktere beschikbaarheid van financiële middelen en een groter beroep op de eigen mogelijkheden van mensen zou onder meer moeten leiden tot een gerichtere besteding van collectieve middelen.

De integrale verantwoordelijkheid van gemeenten in de WMO 2015 geldt ook voor de kwaliteit van de geboden maatschappelijke ondersteuning. De gemeente moet in een verordening regels stellen over een aantal kwaliteitsaspecten van voorzieningen en daarop toezien.² Gemeenten kunnen de uitvoering van de wet, behoudens het vaststellen van de rechten en plichten, door derden laten verrichten. De wet stelt echter wel als eis dat de gemeenten bij de contractering aandacht hebben voor de kwaliteit en continuïteit van de zorg.

Nadrukkelijk is bepaald dat gemeenten niet alleen op de laagste prijs mogen contracteren en dat gemeenten bij verordening regels stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit van de voorziening.³ Vervolgens dient de gemeente door middel van contractmanagement de uitvoering van de voorzieningen door de zorgaanbieder te controleren.⁴ Input daarvoor krijgt de gemeente door het ontvangen van klachten en signalen van burgers en het uitoefenen van WMO toezicht. Uiteindelijk moet dat zich vertalen in het al dan niet opnieuw contracteren met de betreffende zorgaanbieders.⁵

Ten slotte schrijft de WMO 2015 voor dat de gemeente in de genoemde verordening bepaalt ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten is vereist. Als de zorgaanbieder dergelijke voorziening levert, dient hij een klachtenregeling te hebben.⁶ De zorgaanbieder is aldus als eerste aan zet wat betreft de afhandeling van klachten.

Resultaatgericht beschikken is één van de manieren waarop gemeenten invulling geven aan hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden in de WMO 2015. Resultaatgericht beschikken houdt in dat de gemeente een beschikking neemt waarin het ten behoeve van betrokkene te bereiken resultaat centraal staat, bijvoorbeeld een schoon en leefbaar huis. De wijze waarop het resultaat wordt bereikt, bepalen de cliënt en de zorgaanbieder gezamenlijk door de voor het resultaat noodzakelijke activiteiten en de frequentie daarvan vast te leggen. De gemeente laat, binnen gestelde kaders, de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning in veel gevallen over aan een zorgaanbieder. Deze kan samen

² Artikel 2.1.3, tweede lid, onder c, en artikel 6.1, van de WMO 2015.

³ Artikel 2.6.4, ev. Van de WMO 2015.

⁴ Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 3.7.

⁵ Zie ook in die zin Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 314.

⁶ Artikel 3.2, eerste lid, onder a, van de WMO 2015.



met de cliënt bepalen welke ondersteuning op maat nodig is.⁷

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in de afgelopen jaren een aantal uitspraken gedaan over het resultaatgericht beschikken door gemeenten. De toelichting verwijst met name naar een uitspraak uit 2018.⁸ In het kort komen deze uitspraken erop neer dat het toekennen op resultaat wat betreft de huishoudelijke ondersteuning in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de hulpvrager en de aanbieder bij deze wijze van toekennen niet weten op hoeveel uren ondersteuning betrokkene kan rekenen. De eerdere lijn in de jurisprudentie wordt in de aangehaalde uitspraak herhaald, namelijk dat het College van B&W bevoegd is ter invulling van het begrip schoon en leefbaar huis beleidsregels vast te stellen. Deze mogen echter niet willekeurig zijn en dienen op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek, te berusten.

De toenmalige regeringscommissaris, de heer Scheltema, heeft in zijn advies de situatie rond het resultaatgericht beschikken genoemd als voorbeeld ter illustratie van een breder probleem ten aanzien van de rechtsbescherming in het sociaal domein.⁹ Er is volgens hem momenteel geen sprake van integrale geschilbeslechting, omdat de procedure tegen één besluit is gericht, terwijl de voorbereiding en uitvoering buiten beschouwing blijven en de procedure uitsluitend de besluitvorming binnen het bestuur – voor zover neergelegd in een formeel besluit – kan betreffen, en niet de besluitvorming bij de private instelling.

Scheltema wijst erop dat de mate van rechtsbescherming van betrokkene dan afhangt van de ruimte die de gemeente de private instelling geeft om zelf, in samenspraak met de cliënt, de hulp in te richten. Naarmate de gemeente meer overlaat aan de private instelling, wordt de rechtsbescherming navenant minder. De uitspraken van de CRvB, waarin wordt geëist dat de geboden ondersteuning nader moet worden geconcretiseerd en gemotiveerd, zijn daarvan mede een gevolg, aldus Scheltema.¹⁰

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Om tegemoet te komen aan de uitspraken van de CRvB en het advies van Scheltema wat betreft de WMO 2015, regelt het wetsvoorstel hoofdzakelijk twee onderwerpen; een wettelijke grondslag voor het resultaatgericht beschikken om de burger vooraf meer duidelijkheid te geven en een klachten- en geschilregeling als achteraf blijkt dat de burger over de uitvoering van de maatwerkvoorziening niet tevreden is.

a. Resultaatgericht beschikken

In het eerste deel van het wetsvoorstel wordt het resultaatgericht beschikken van een wettelijke grondslag voorzien. Gemeenten worden verplicht in hun verordening op te nemen welke voorzieningen op resultaat (d.w.z. schoon en leefbaar huis) en welke op tijd (d.w.z. hoeveelheid uren) worden beschikt. Is sprake van een resultaatbeschikking, dan moeten gemeenten een ondersteuningsplan in de beschikking opnemen, waarin is beschreven hoe het toegekende resultaat moet worden gerealiseerd. In het bijzonder is in het ondersteuningsplan opgenomen welke activiteiten worden uitgevoerd en met welke frequentie om het resultaat te realiseren.

Dit ondersteuningsplan wordt opgesteld onder regie van het college van B&W, in samenspraak met de aanbieder en de betrokkene. De gemeente kan het opstellen van het ondersteuningsplan aan een zorgaanbieder mandateren.¹¹ Door het ondersteuningsplan in de beschikking zelf op te nemen, wordt verondersteld dat daarmee voor de betrokkene meer rechtszekerheid wordt gecreëerd. In het ondersteuningsplan hoeven geen exacte uren te worden opgenomen.

Het ondersteuningsplan kan ook in mandaat door de zorgaanbieder worden gewijzigd, als het in de beschikking neergelegde toegezegde resultaat door gewijzigde omstandigheden bij de burger, een andere invulling vereist. Is een ander resultaat nodig, dan moet de gemeente wel een andere beschikking afgeven.¹²

b. Integrale klacht- en geschilprocedure

Het tweede deel van het wetsvoorstel voert een nieuwe mogelijkheid in voor betrokkene om over de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de aanbieder een klacht in te dienen bij de gemeente. Op

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁸ CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 488, nr. 27, paragraaf 3.

¹¹ Huidig en voorgesteld artikel 2.6.3.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 11.1., *periodieke beoordeling*.



die manier kan volgens het kabinet een context worden geschapen waarin de strenge jurisprudentie van de CRvB over het resultaatgericht beschikken geen noodzaak meer heeft.¹³

De klachtenprocedure bij de gemeente is in het voorstel grotendeels ingericht aan de hand van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹⁴ Een betrokkene kan een klacht indienen bij de gemeente over een beweerdelijke tekortkoming in de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Daarvan is sprake als een gedraging in strijd is met de aan de cliënt verstrekte maatwerkvoorziening, of als de uitvoering in strijd is met de gemeentelijke, dan wel wettelijke kwaliteitseisen.¹⁵ De behandeling van de klacht is gericht op het bereiken van een voor beide partijen bevredigende oplossing.¹⁶

Indien dit niet lukt, dient de gemeente een formeel oordeel te geven over de gegrondheid van de klacht, in de vorm van een zogenoemde kennisgeving. Deze kennisgeving wordt met een besluit gelijk gesteld, om aldus toegang te geven tot de bestuursrechter.¹⁷ Voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter is dan geen afzonderlijke bezwaarprocedure nodig. Het beroep kan overigens ook ingesteld worden door de zorgaanbieder.

De hoofdstukken 6 en 8 Awb zijn grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard.¹⁸ Dat betekent dat de bestuursrechter het bestuursrechtelijke instrumentarium ter beschikking heeft.¹⁹ De bestuursrechter kan beslissen tot vernietiging van de kennisgeving, met de mogelijkheid dat de uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde kennisgeving (zelf in de zaak voorzien). Ook heeft een appelland de mogelijkheid om een voorlopige voorziening aan te vragen. Indien betrokkene in het gelijk wordt gesteld, kan deze een schadevergoeding vorderen van de gemeente.²⁰ In de beroepsprocedure stelt de bestuursrechter de aanbieder in de gelegenheid aan het geding deel te nemen.²¹

c. Overig

Het wetsvoorstel regelt voorts:

- de verplichting voor gemeenten om in de verordening de wijze vast te stellen waarop het kwaliteitsbeleid ten aanzien van voorzieningen tot stand komt, wordt geëvalueerd en hoe daarop wordt toegezien;²²
- een delegatiegrondslag om daarover bij amvb nadere regels te stellen;²³
- een delegatiegrondslag om bij amvb regels te stellen over handhaving en kwaliteit, waaronder over de samenwerking dienaangaande;²⁴
- een grondslag om informatie van gemeenten over het toezicht op de WMO 2015 openbaar te kunnen maken, in lijn met het openbaarmakingsregime van artikel 44 van de Gezondheidswet (openbaarmaking toezichtinformatie door de IGJ).²⁵

Ten slotte vermeldt de toelichting dat indien met de regeling goede ervaringen worden opgedaan, overwogen kan worden om de reikwijdte daarvan te verbreden naar andere terreinen.²⁶

3. Voorwaarden voor invulling van gemeentelijke verantwoordelijkheid

De Afdeling stelt voorop dat een regeling ter versterking van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger, gemeenten in staat moet stellen om de verantwoordelijkheden die zij hebben op grond van de WMO 2015, waar te maken. Tegelijk dient een dergelijke regeling daadwerkelijk te leiden tot beslechting van een geschil in de ingewikkelde driehoeksverhouding tussen burger, zorgaanbieder en gemeente. Vanuit dit perspectief merkt de Afdeling het volgende op.

De Afdeling wijst erop dat de ambities van het wetsvoorstel met betrekking tot resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting, alleen zullen kunnen worden waargemaakt, indien gemeenten binnen de hun beschikbare budgettaire ruimte in verordeningen, in het contracteren en in

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 69, p. 9.

¹⁴ Hoofdstuk 9 Awb regelt de klachtenprocedure ten aanzien van het handelen van een bestuursorgaan of een aanbieder die in opdracht handelt van de gemeente.

¹⁵ Voorgesteld art. 2.4a.2.

¹⁶ Voorgesteld art. 2.4a.3, tweede lid.

¹⁷ Voorgesteld art. 2.4a.9.

¹⁸ Voorgesteld artikel 2.4a.9, tweede lid.

¹⁹ Zie artikel 8:72 Awb.

²⁰ Voorgesteld artikel 2.4a.13, eerste lid.

²¹ Voorgesteld artikel 2.4a.11, tweede lid.

²² Voorgesteld artikel 2.1.3, vijfde lid, onder a en onder b.

²³ Voorgesteld artikel 3.1, vierde lid.

²⁴ Voorgesteld artikel 6.5.

²⁵ Voorgesteld artikel 6.3, zie ook artikelsgewijze toelichting.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.



het nemen van de beschikkingen in staat zijn om op inzichtelijke en consistente wijze duidelijkheid te bieden over wat de burger wel en niet mag verwachten. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat gemeenten het voorzieningenniveau kunnen afstemmen op de hun beschikbare budgettaire ruimte en zo kunnen voorkomen dat zij verwachtingen wekken die zij vervolgens niet waar kunnen maken.

Alleen dan zal de gemeente in het contractmanagement met zorgaanbieders afspraken kunnen maken die daarbij aansluiten, zodat zorgaanbieders leveren wat is toegezegd. De afspraken tussen gemeente en zorgaanbieder dienen daarbij bovendien zo flexibel te zijn dat de uitkomsten van de integrale geschilbeslechting ook kunnen worden geïmplementeerd. Vervolgens dient adequaat kwaliteitstoezicht plaats te vinden om na te gaan of dat wat is afgesproken ook wordt uitgevoerd. De gemeente, noch de rechter zal een zorgaanbieder immers kunnen houden aan iets dat de zorgaanbieder niet heeft afgesproken met de gemeente.

De praktijk laat zien dat er nog het nodige moet gebeuren om te bereiken dat de gemeenten de verantwoordelijkheden die zij met de invoering van de WMO 2015 hebben gekregen, waar kunnen maken. Veel gemeenten worstelen nog met hun rol in het sociale domein. Dit hoeft niet te verbazen; gemeenten hebben zich in 2015 gesteld gezien voor drie grote decentralisatieopgaven: niet alleen de WMO 2015, maar ook de Participatiewet en de Jeugdwet.

Bovendien werd tegelijk een aanzienlijke bezuiniging doorgevoerd. Bij de decentralisaties werd onderkend dat daarmee veel werd gevraagd van de uitvoeringskracht van gemeenten en dat de decentralisaties hogere eisen stelden aan de bij gemeenten aanwezige professionele deskundigheid.²⁷ In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de WMO 2015 waren gemeenten vooral gericht op de continuïteit van zorg. Pas gaandeweg komt de praktijk in het nieuwe stelsel van de grond.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten kwaliteit wel opnemen in gunningscriteria, maar dat daar vervolgens nauwelijks meer aandacht aan wordt besteed in het contractmanagement.²⁸ Verder blijft de ontwikkeling van het toezicht op de WMO nog achter, laat staan dat de uitkomsten ervan een plek krijgen in het contractmanagement.²⁹ Uit onderzoek uit 2017 van de Nationale Ombudsman blijkt dat de burger het overzicht kwijt is geraakt waar hij met vragen over de uitvoering van zijn voorziening terecht kan.³⁰

Het recente onderzoek van het SCP laat ten slotte zien dat gemeenten en zorgaanbieders budgettaire krapte voelen.³¹ Deels wordt dit veroorzaakt doordat een toenemend beroep wordt gedaan op ondersteuning, deels omdat innovatie en samenwerking nog van de grond moeten komen, waardoor besparingen vooralsnog niet worden gerealiseerd. Het SCP wijst er voorts op dat de financiële houdbaarheid van het stelsel sterk zal afhangen van de (politieke) afweging welk niveau van uitgaven in het sociaal domein men acceptabel vindt. De uitkomst daarvan bepaalt de ruimte die gemeenten hebben om het aanbod daarop af te stemmen.

De Afdeling heeft eerder gewezen op de spanning tussen de afwegingsruimte voor gemeenten en de budgettaire ruimte.³² Ook moet erop worden gewezen dat het steeds meer centraal stellen van eisen aan het aanbod (en aan de inkoop), zoals met betrekking tot de reële prijs bij inkoop en het stellen van kwaliteitseisen, de ruimte voor gemeenten om keuzes te maken beperkt. Zonder extra budget zullen de gemeenten anderszins keuzes moeten (kunnen) maken om de uitvoering van de taken budgettair beheersbaar te doen blijven.

De praktijk van een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking is, zoals hiervoor aangegeven, achtergebleven bij wat nodig is. Zolang dat het geval is, bestaat er een vergroot risico op conflicten en geschillen, terwijl het voorstel beoogt deze zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom dringt zich de vraag op of niet in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van gemeenten nadere invulling in de praktijk moet kunnen krijgen. Dat wil zeggen dat gemeenten vooreerst in staat moeten worden gesteld en ondersteund om hun uitvoeringskracht en de vereiste deskundigheid op orde te brengen om zo te kunnen contracteren op kwaliteit. Daarbij

²⁷ In het Regeerakkoord Rutte II is in verband met de decentralisaties die toen in gang zijn gezet, voorzien in schaalvergroting in het decentrale bestuur, omdat, zo werd vermeld, 'een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd' (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, Hoofdstuk XIII). Gedacht werd toen aan gemeenten met ten minste 100.000 inwoners. Aan het idee om door middel van schaalvergroting de uitvoeringskracht en professionele deskundigheid te vergroten, is uiteindelijk geen uitvoering gegeven.

²⁸ Evaluatie AMvB Reële prijs WMO 2015, Berenschot, 20 juni 2019.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 308.

³⁰ Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. *Onderzoek naar de klachtafhandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*, (2017/035), Nationale Ombudsman, 2017.

³¹ SCP, *Sociaal domein op koers?*, november 2020, p. 97 e.v.

³² Kamerstukken II 2018/19, 35 093, nr. 4.



gebruikmakend van de input van effectief toezicht en een zorgvuldige integrale klachtenprocedure voor burgers.

Gelet op het voorgaande begrijpt de Afdeling de wens die aan resultaatgericht beschikken en integrale geschilbeslechting ten grondslag ligt, maar acht zij het allereerst aangewezen dat de randvoorwaarden worden vervuld, zodat gemeenten in staat worden gesteld om een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking te kunnen inrichten en te onderhouden. Daaraan moet meer prioriteit en praktische invulling worden gegeven. De voorgestelde regelgeving rond de besluitvorming en integrale geschilbeslechting zal niet leiden tot verbetering, indien voornoemde cyclus niet eerst op orde is gebracht.

Ten aanzien van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel merkt de Afdeling voorts het volgende op.

4. Resultaatgericht beschikken

Het wetsvoorstel beoogt in het bijzonder tegemoet te komen aan de kern van de uitspraken van de CRvB. Deze zijn erop gericht dat gemeenten moeten objectiveren wat mag worden verstaan onder een schoon huis. Het voorstel maakt het resultaatgericht beschikken uitdrukkelijk mogelijk en bevordert de objectivering daarvan door de opnemingsplan bij de beschikking. De opstelling van het ondersteuningsplan zou dan voorwerp moeten zijn van goed overleg in het voortraject tussen gemeente, zorgaanbieder en de burger.

De gemeente moet daarin ook volstrekt duidelijk zijn over wat een burger wel, en wat een burger niet kan verwachten binnen de beschikbare budgettaire ruimte. Op deze wijze blijft het mogelijk om resultaatgericht te beschikken en maatwerk te bieden. De Afdeling vindt deze benadering een verbetering. De voorgestelde verduidelijking betekent voor de burger dat deze in een eerder stadium kan weten waar hij aan toe is en dat het gesprek tussen gemeente, burger en zorgaanbieder in een vroeg stadium alle kans krijgt. Dit kan bijdragen aan het verminderen van conflicten in tweede instantie.

5. Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor klachtenafhandeling

Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor het in behandeling nemen van klachten over de uitvoering van de maatwerkvoorziening.³³ Daarmee krijgt de burger het recht om bij de gemeente te klagen over de (gebrekkige) uitvoering van de maatwerkvoorziening door een private zorgaanbieder. Een gemeente kan deze burger niet langer alleen maar verwijzen naar de zorgaanbieder. De klachtbehandeling door de gemeente moet gericht zijn op het bereiken van een voor de burger en zorgaanbieder bevredigende oplossing.³⁴

Er is voldoende aanleiding om te veronderstellen dat in de huidige situatie de driehoeksverhouding tussen de gemeente die de beschikking neemt, de private aanbieder die de maatwerkvoorziening uitvoert en de burger, ertoe leidt dat de burger niet goed weet waar hij vervolgens terecht kan met een klacht over de (uitvoering) van de maatwerkvoorziening.³⁵ Op zichzelf gezien acht de Afdeling daarom een integrale verantwoordelijkheid door de gemeente voor de afhandeling van klachten over de uitvoering van een maatwerkvoorziening met betrokkenheid van de zorgaanbieder, winst.

Tegelijkertijd blijkt uit het voorstel en de toelichting dat deze klachtenregeling de bestaande bezwaarprocedure tegen de initiële beschikking van de gemeente, ongemoeid laat. Ook is het niet de bedoeling om bestaande, goed functionerende klachtenregelingen bij de zorgaanbieder, dan wel bij de lokale ombudsman of bij de onafhankelijke gemeentelijke klachtencommissies te doorkruisen.³⁶ Evenmin is het de bedoeling dat de voorgestelde klachtenprocedure in de plaats komt van een klacht bij de nationale ombudsman over een gedraging van het college. Ten slotte is de reikwijdte van de klachtenregeling beperkt tot de uitvoering van een maatwerkvoorziening in het kader van de WMO 2015. De andere wetten in het sociaal domein blijven buiten beschouwing.

De vraag rijst dan of het toevoegen van een nieuwe klachtmogelijkheid over de private uitvoering van een maatwerkvoorziening, met instandhouding van de hiervoor genoemde reeds bestaande klachtprocedures en de mogelijkheid van bezwaar tegen de initiële beschikking, de burger werkelijk meer

³³ Voorgesteld artikel 2.4a.2, eerste lid.

³⁴ Voorgesteld artikel 2.4a.3.

³⁵ Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. *Onderzoek naar de klachtafhandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*, (2017/035), Nationale Ombudsman, 2017.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 11.2 en artikelsgewijze toelichting artikel 2.1.3, tweede lid, onder f.



duidelijkheid biedt. Zo zal in de gekozen opzet scherp onderscheid gemaakt moeten worden tussen de (maatwerk)beschikking, die na ommekomst van de toepasselijke termijnen die voortvloeien uit de Awb onherroepelijk wordt, en de uitvoering van die beschikking. In de praktijk is dat onderscheid echter veel minder scherp. In de loop van de procedure kan blijken dat een klacht eigenlijk een bezwaar inhoudt tegen de beschikking, terwijl de bezwaartermijn dan mogelijk al is verlopen.³⁷ Vanuit het perspectief van de burger is deze derhalve meer gediend met een verder strekkende integratie van de verschillende bestaande klacht- en bezwaarmogelijkheden bij de gemeente tot één klacht- en bezwaarregeling.³⁸

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

6. Kwaliteit en toezicht

Het wetsvoorstel regelt voorts dat gemeenten in de verordening opnemen de wijze waarop het kwaliteitsbeleid tot stand komt, wordt geëvalueerd en daarop toezicht wordt gehouden.³⁹ Tegelijkertijd creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de totstandkoming en de evaluatie van het kwaliteitsbeleid en voorschriften te formuleren over de uitoefening van het toezicht.⁴⁰ Bovendien bevat het voorstel de mogelijkheid om nadere regels te kunnen stellen in het belang van een doelmatige handhaving en het waarborgen van voorzieningen van goede kwaliteit.⁴¹

Volgens de toelichting wordt met deze wijzigingen een impuls gegeven aan het kwaliteitsbeleid van gemeenten. Deze impuls is nodig omdat met een resultaatgerichte beschikking het te behalen resultaat nog belangrijker dan voorheen wordt, en de kwaliteit van dit resultaat dan ook goed moet zijn. Het inkleuren van nadere eisen aan het kwaliteitsbeleid, de evaluatie daarvan en het toezicht op kwaliteit, wordt gerechtvaardigd door het belang van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning, aldus de toelichting.⁴² Daarnaast is het stellen van regels in het belang van doelmatig toezicht en is het waarborgen van goede kwaliteit ten aanzien van regionaal ingekochte voorzieningen of voorzieningen waarbij aanbieders makkelijk hun bedrijfsactiviteiten kunnen verplaatsen, aldus de toelichting.⁴³

De Afdeling merkt op dat gemeenten thans al verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Met voornoemde wijzigingen wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid versterkt, terwijl tegelijk de mogelijkheid wordt gecreëerd voor het stellen van landelijke eisen ten aanzien van de totstandkoming en evaluatie van het kwaliteitsbeleid en de uitoefening van het toezicht. Daarmee is in het voorstel in zekere zin sprake van twee tegengestelde bewegingen.

Afgezien daarvan brengen de delegatiegrondslagen om landelijke regie mogelijk te maken een inperking van de gemeentelijke beleidsruimte met zich. Daarmee wordt inbreuk gemaakt op de oorspronkelijke decentralisatiegedachte. Zoals eerder door de Afdeling opgemerkt, kan voor het stellen van landelijke kwaliteitseisen en eisen aan het toezicht aanleiding zijn als er sprake was van ontoelaatbare tekortkomingen van gemeenten in het vaststellen van kwaliteitsbeleid.⁴⁴ Weliswaar is het kwaliteit- en toezichtbeleid in veel gemeenten nog in ontwikkeling als gevolg van de grote opgaven waarvoor gemeenten stonden, maar van ontoelaatbare tekortkomingen in de uitvoering, die een dergelijke inbreuk rechtvaardigen blijkt uit de toelichting niets. Ook het recente SCP-onderzoek naar vijf jaar decentralisaties geeft wat deze onderdelen van de WMO 2015 betreft, geen reden voor een dergelijke wijziging.⁴⁵

De Afdeling adviseert dan ook de huidige noodzaak van voornoemde delegatiegrondslagen dragend te motiveren en, indien daarin niet kan worden voorzien, van deze delegatiegrondslagen af te zien.

³⁷ Het aanmerken van een klacht als een verzoek tot wijziging van de beschikking biedt vanuit burgerperspectief geen uitkomst. Dat zou immers betekenen dat de burger opnieuw een afzonderlijke procedure moet doorlopen.

³⁸ Blijkens de kabinetsreactie op het advies van Scheltema, lijkt het voornemen te zijn geweest om te voorzien in een procedure waarin de verschillende klacht- en bezwaarprocedures bij het bestuur en de aanbieder ineengeschoven worden, waardoor de burger altijd bij één laagdrempelig geschilbeslechtingsloket bij de gemeente terecht zou kunnen (Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 69, p. 10).

³⁹ Voorgesteld artikel 2.1.3., vijfde lid, onder a en b.

⁴⁰ Voorgesteld artikel 3.1., vierde lid.

⁴¹ Voorgesteld artikel 6.5.

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 9.1. onder 2. *Kwaliteit*.

⁴³ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 6.5.

⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.4.

⁴⁵ SCP-rapport 'Sociaal domein op koers?', november 2020.



7. Tussenconclusie

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel op de twee onderdelen die hierboven zijn genoemd in punt 4 (resultaatgericht beschikken) en punt 5 (centrale verantwoordelijkheid van de gemeente voor de klachtafhandeling) een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. Zo is de verwachting dat het opnemen van een ondersteuningsplan in de beschikking de burger meer duidelijkheid zal bieden over hetgeen hij van de gemeente wel en hetgeen hij niet mag verwachten. Die duidelijkheid tussen gemeente, burger en zorgaanbieder in een vroeg stadium zal vermoedelijk bijdragen aan het verminderen van conflicten in tweede instantie.

Ook is het positief te noemen dat de gemeente het centrale aanspreekpunt zal zijn voor de burger wanneer hij klachten heeft over de uitvoering van de beschikking. Om te voorkomen dat de burger in het woud van allerlei procedures verdwaalt, moet wél de verhouding tot de bezwaarprocedure tegen de beschikking tot een maatwerkvoorziening en tot andere thans bestaande klachtprocedures nader worden bezien.

Ten slotte is van wezenlijk belang dat er een effectieve rechterlijke procedure is wanneer ondanks de voorgestelde verbeteringen de burger niet tevreden is met de uitkomst daarvan. Het gaat hier om de voorgestelde integrale geschilbeslechting. Hierna gaat de Afdeling hierop in.

8. Integrale geschilbeslechting

Het wetsvoorstel beoogt tegemoet te komen aan de mede door Scheltema geconstateerde problemen ten aanzien van de rechtsbescherming van burgers in het sociale domein. Volgens de regering zullen deze zich naar verwachting minder voordoen als de bestuursrechter bevoegd wordt te oordelen over handelingen van private aanbieders voor zover zij een publieke taak vervullen.⁴⁶ De Afdeling heeft zich reeds eerder uitgelaten over problemen die burgers kunnen ondervinden met de rechtsbescherming als gevolg van de decentralisatieagenda.⁴⁷ Toen heeft de Afdeling opgemerkt:

*'De huidige inrichting van het bestuursrecht brengt mee dat maatwerk en integraal bestuur in het kader van de rechtsbescherming bij individuele besluiten binnen in de kaders van de Algemene wet bestuursrecht plaatsvinden. De daarmee verbonden beoordeling van geschillen kan spanning opleveren met de beoogde appreciatieruimte van de medeoverheden.'*⁴⁸

In dat verband heeft de Afdeling ook gewezen op het voorstel om via aanpassing van de Awb een meer integrale benadering bij de toetsing van beslissingen mogelijk te maken.

Uitgangspunten procedure integrale geschilbeslechting

Een procedure die tot een integrale geschilbeslechting zou moeten leiden is op zichzelf zeker wenselijk. De vraag is wel hoe een dergelijke procedure eruit zou moeten zien, gegeven de doelstelling van het voorstel. Waar het om gaat is dat de burger geholpen wordt door snel uitsluitel te krijgen over datgene wat hem dwarszit, zonder dat hij verstrikt raakt in ingewikkelde juridische procedures. Praktisch gesproken gaat het, naast klachten over de initiële toekenning van de maatwerkvoorziening door de gemeente, om klachten over de kwaliteit van de uitvoering ('mijn huis is niet schoon' of 'de schoonma(a)k(st)er maakt onvoldoende schoon') als klachten over de bejegening ('Ik word niet netjes bejegend door de uitvoerder').

De Afdeling stelt voorop dat zij de keuze begrijpt om een integrale geschilprocedure bij de bestuursrechter onder te brengen. Vanuit het burgerperspectief is de verhouding tot de gemeente primair bepalend. De verhouding tot de zorgaanbieder is vanuit het perspectief van de burger daarvan afgeleid. Een procedure zal moeten aansluiten bij de integrale verantwoordelijkheid en beleidsruimte van gemeenten. Verder is van belang dat een regeling op laagdrempelige wijze voorziet in daadwerkelijke finale beslechting van het geschil. Daarbij zal een integrale geschilprocedure moeten inspelen op de ingewikkelde driehoeksverhouding tussen burger, gemeente en zorgaanbieder.

Van belang is dan dat er een bestuursrechtelijke verhouding tussen gemeente en burger bestaat, en een privaatrechtelijke verhouding tussen gemeente en zorgaanbieder. Een integrale geschilprocedure zal recht moeten doen aan alle drie de partijen om een geschil finaal te kunnen beslechten.⁴⁹ De Afdeling merkt in dit verband op dat de burger niet geholpen is met een regeling die hieraan niet

⁴⁶ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onderdeel F, algemeen.

⁴⁷ Raad van State, 'En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein', Den Haag: 2016, p. 66.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Zie ook in die zin M. Scheltema: Uitbesteding van overheidstaken: wegbestemming van rechtsbescherming?, *NTB*, 2016/49.



voldoet. Het is dan raadzaam te werken aan een regeling waarmee geschillen metterdaad op adequate wijze integraal worden beslecht. Tegen deze achtergrond wijst de Afdeling op het volgende.

Aansluiting bij bestuursrechtelijk kader

Bij de in het voorstel gekozen procedure wordt aangesloten bij het bestuursrechtelijke besluitbegrip en de bijbehorende beroepsprocedure. De vraag is echter of deze procedure voldoende tegemoet komt aan de hiervoor genoemde uitgangspunten. Door aan te grijpen bij het besluitbegrip ontstaat een enigszins gewrongen constructie, zowel vanuit het oogpunt van de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid, als vanuit het oogpunt van de noodzaak tot definitieve beslechting van het geschil van de burger.

Het wetsvoorstel werkt de procedure als volgt uit. De beslissing op de klacht, de zogenoemde kennisgeving, geeft de burger toegang tot de bestuursrechter. De kennisgeving wordt daartoe gelijkgesteld met een besluit. Op de procedure bij de bestuursrechter zijn vervolgens de procesrechtelijke regels uit de hoofdstukken 6 en 8 van de Awb van overeenkomstige toepassing. Dit geldt ook voor de daarin geregelde uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter. De bestuursrechter kan oordelen dat sprake is van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening en vervolgens het college opdragen te handelen en de kennisgeving van het college op de klacht – via een gegrondverklaring van het beroep – vernietigen.⁵⁰

Uitspraakbevoegdheden bestuursrechter

De relatief beperkte bevoegdheden van de bestuursrechter zullen er niet zonder meer toe leiden dat het geschil van de burger binnen redelijke tijd wordt opgelost. De Afdeling wijst er daarbij op dat de bestuursrechter weliswaar de mogelijkheid heeft om zelf in de zaak te voorzien,⁵¹ maar van die mogelijkheid wordt terughoudend gebruik gemaakt, teneinde niet teveel te treden in de beleidsruimte van gemeenten. De gemeente zal, nadat de burger in het gelijk is gesteld en de kennisgeving is vernietigd, alsnog om de tafel moeten met de zorgaanbieder en de burger om te bezien welke consequenties de uitspraak kan en moet hebben binnen de geldende kaders, waaronder het voor de WMO 2015 beschikbare budget. Het is bovendien de vraag of de aanvullende mogelijkheid om schadevergoeding te vragen van de gemeente als de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de zorgaanbieder te wensen over laat, bijdraagt aan beslechting van het geschil. Zij bergt het gevaar in zich dat deze de relatie tussen gemeente en zorgaanbieder verder compliceert.

In dit kader rijst ook de vraag welke criteria de bestuursrechter zal moeten hanteren om te beoordelen of de uitvoering voldoet aan de kwaliteitseisen. Meer in het bijzonder welke wijze of mate van uitvoering door de zorgaanbieder leidt tot nakoming van uitvoering van de maatwerkvoorziening, of, meer concreet, tot een schoon en leefbaar huis.⁵²

Positie zorgaanbieder

Weliswaar wordt de aanbieder uitgenodigd deel te nemen aan het geding, maar deze wordt niet zelf gebonden aan de rechterlijke uitspraak. Deze keuze is te verklaren vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de inzet van een zorgaanbieder bij de uitvoering van een voorziening.⁵³ Een uitspraak van een bestuursrechter kan evenwel verstrekkende gevolgen hebben voor de verhouding tussen gemeenten en zorgaanbieders. Integrale geschilbeslechting in deze driehoekverhouding vergt dat de zorgaanbieder een volwaardige rol heeft in de procedure. Zo zou de zorgaanbieder zelf tot schadevergoeding veroordeeld moeten kunnen worden, als de burger schade heeft geleden door de wijze van uitvoering van de maatwerkvoorziening. De Afdeling adviseert daarom de zorgaanbieder in de bestuursrechtelijke procedure een volwaardige rol toe te kennen.

Bejegeningsklachten

De voorgestelde klachtenprocedure is bewust open en ruim geformuleerd.⁵⁴ Ook bejegeningsklachten vallen onder de reikwijdte ervan.⁵⁵ Een burger kan immers een klacht indienen als de uitvoering van de maatwerkvoorziening niet voldoet aan de in de wet gestelde kwaliteitseisen, waaronder het vereiste dat de voorziening wordt verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de

⁵⁰ Voorgesteld artikel 2.4a.9 en artikelsgewijze toelichting.

⁵¹ Artikel 8:72, derde lid, Awb.

⁵² Zie ook in die zin de reactie van de Raad voor de Rechtspraak en het consultatieverslag.

⁵³ Memorie van toelichting, paragraaf 11.2, *Uitspraak van de bestuursrechter*.

⁵⁴ Voorgesteld artikel 2.4a.2, tweede lid, en memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁵⁵ Idem en memorie van toelichting, paragraaf 11.2.



cliënt.⁵⁶ Als een burger het niet eens is met de afhandeling van dergelijke klachten kan ook dat leiden tot een kennisgeving die toegang geeft tot de bestuursrechter. Van niet-ontvankelijkheid in dergelijke geschillen is nadrukkelijk geen sprake.⁵⁷ De toelichting maakt niet duidelijk hoe de bestuursrechter met zulke klachten om zal moeten gaan en welke specifieke bevoegdheden de bestuursrechter krijgt om dergelijke geschillen tot een einde te kunnen brengen.

Delegatie

Daarnaast biedt het voorstel nog geen uitsluitel over de precieze vormgeving van de gekozen geschilprocedure. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter.⁵⁸ De noodzaak daartoe wordt in de toelichting niet nader gemotiveerd dan dat daarbij kan worden gedacht aan de rol van de aanbieder in het proces. Een nadere duiding van die rol ontbreekt. Een dergelijke onbepaalde delegatiegrondslag acht de Afdeling onwenselijk, nu het mogelijk om de rechtspositie van de zorgaanbieder gaat en daarmee ook over de reikwijdte van de regeling. De Afdeling adviseert een nadere regeling van de rechtspositie van de zorgaanbieder in de wet op te nemen, overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁵⁹

Verbreding naar andere terreinen

Uit de toelichting blijkt ten slotte dat, indien met deze regeling inzake integrale geschilbeslechting goede ervaringen worden opgedaan, kan worden overwogen om de reikwijdte daarvan te verbreden naar andere terreinen.⁶⁰ Dit sluit aan bij de oorspronkelijke gedachte om te experimenteren met integrale geschilbeslechting.⁶¹

Op zichzelf acht de Afdeling een benadering waarbij wordt gekozen om eerst ervaring op te doen met een regeling van integrale geschilbeslechting voorstelbaar. Gelet op hetgeen de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt over de wenselijkheid van een verder strekkende aanpak ten aanzien van integrale geschilbeslechting, verwacht de Afdeling dat de voorgestelde regeling nog onvoldoende aanknopingspunten zal bieden om de voorgestelde werkwijze te kunnen verbreden naar andere terreinen.

9. Conclusie

Op grond van het voorgaande acht de Afdeling het noodzakelijk dat gemeenten in staat worden gesteld om binnen de geldende kaders, waaronder de beschikbare budgettaire ruimte, te komen tot een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking. Dit moet leiden tot duidelijkheid over wat cliënten wordt toegezegd en wat zorgaanbieders behoren te leveren. In het voorstel krijgt dit onvoldoende prioriteit. De Afdeling acht het noodzakelijk om – in lijn met hetgeen destijds is beoogd bij de decentralisaties – de uitvoeringskracht en de vereiste deskundigheid bij gemeenten te versterken.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel op de onderdelen van resultaatgericht beschikken en de centrale verantwoordelijkheid van de gemeente voor de klachtafhandeling op zichzelf een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan bijdragen aan het verduidelijken van verwachtingen over en weer tussen burger en gemeente en aldus leiden tot minder geschilprocedures. Om te voorkomen dat de burger in het woud van allerlei procedures verdwaalt, moet echter zowel de verhouding van de klachtenprocedure tot de bezwaarprocedure tegen de initiële beschikking (de maatwerkvoorziening zelf) als tot de andere thans bestaande klachtprocedures nader dienen te worden bezien.

De Afdeling begrijpt de keuze om de voorgestelde geschilprocedure bij de bestuursrechter onder te brengen. Deze bestuursrechtelijke procedure is op verschillende onderdelen echter nog onvoldoende toegespitst op het finaal beslechten van het geschil, omdat daarop gerichte specifieke bevoegdheden van de bestuursrechter ontbreken.

De voorgestelde procedure heeft bovendien weinig oog voor de complexe driehoeksverhouding tussen gemeente, de burger en de zorgaanbieder. Deze kenmerkt zich door een samenloop van bestuursrechtelijke (gemeente en burger) en privaatrechtelijke (gemeente en zorgaanbieder) elementen. Vanuit het burgerperspectief rijst dan ook de vraag of de voorgestelde procedure daadwerkelijk

⁵⁶ Voorgesteld artikel 2.4a.2, tweede lid, jo artikel 3.1, tweede lid, onder d, WMO 2015.

⁵⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 11.2.

⁵⁸ Voorgesteld artikel 2.4a.14.

⁵⁹ Artikel 2.19. Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁶¹ Kamerstukken II 2018/19, 29 538, nr. 279.



zal leiden tot finale beslechting van geschillen en of de kwetsbare doelgroep waarop de regeling betrekking heeft, daarmee echt is geholpen. In het licht van de vragen die bij de voorgestelde procedure opdoemen, acht de Afdeling een aanpak die verder strekt dan het voorliggende voorstel aangewezen.

Daartoe dient verder te worden gekeken dan de bestaande bestuursrechtelijke kaders waarvan thans is uitgegaan. Zo is de suggestie gedaan van een laagdrempelige zelfstandige verzoekschriftprocedure.⁶² Een dergelijke procedure heeft als voordeel dat alle betrokken partijen een volwaardige rol kunnen hebben, het gehele geschil aan de orde kan komen en dit finaal kan worden beslecht. De Awb kent reeds een verzoekschriftprocedure voor de veroordeling van bestuursorganen tot betaling van een schadevergoeding.⁶³ Een dergelijke regeling zou verder kunnen worden uitgewerkt.

De Afdeling adviseert te komen tot een concreet plan van aanpak, waarin zowel is voorzien in verbetering van de uitvoeringspraktijk, als in een beter stelsel voor integrale geschilbeslechting. Versterking van de uitvoeringskracht en deskundigheid van gemeenten is nodig om te komen tot een goed functionerende cyclus van beleidsvorming, contracteren, beschikken en kwaliteitsbewaking, zodat gemeenten in staat zijn hun verantwoordelijkheden waar te maken. Daartoe zullen nog veel stappen gezet moeten worden.

Voor de integrale geschilbeslechting dient in een verder strekkende regeling te worden voorzien, waarbij de klachtenregeling en de bezwaarprocedure tegen de initiële beschikking worden geïntegreerd en die rekening houdt met zowel de bestuursrechtelijke als de privaatrechtelijke aspecten van de relaties die aan de orde zijn en beter is toegesneden op het op laagdrempelige wijze komen tot een finale beslechting van het geschil. De thans voorgestelde integrale geschilprocedure voldoet hieraan nog niet. De Afdeling adviseert het voorstel tegen deze achtergrond nader te bezien.

De Afdeling merkt ten slotte nog het volgende op.

10. Openbaarmaking toezichtinformatie

Het wetsvoorstel bevat tevens een delegatiegrondslag om openbaarmaking mogelijk te maken van toezichtinformatie⁶⁴ van gemeenten. Het voorstel regelt daartoe dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het college de bij die maatregel aan te wijzen onder het college berustende informatie openbaar maakt. De voorgestelde regeling voor openbaarmaking van toezichtinformatie is zoveel mogelijk gelijklopend aan de regeling voor de openbaarmaking van toezichtinformatie van de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd.⁶⁵

De Afdeling wijst erop dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WMO 2015 ook inhoudt dat de uitkomsten van het gemeentelijke toezicht worden betrokken bij het contractbeheer met zorgaanbieders. Daarmee onderscheidt de verantwoordelijkheid van de gemeente zich van de verantwoordelijkheid van de IGJ, die zich beperkt tot een toezichthoudende taak. De vraag is dan ook welke gevolgen voorgesteld openbaarmakingsregime zal hebben op het aangaan en onderhouden van contractuele relaties door gemeenten met zorgaanbieders en of dit niet zou moeten leiden tot een eigen openbaarmakingsregime. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat uit de toelichting blijkt dat met het wetsvoorstel is beoogd gemeenten te verplichten tot openbaarmaking van nader te bepalen toezichtinformatie.⁶⁶ Het heeft de voorkeur niet te volstaan met een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gemeenten dergelijke verplichting op te leggen, maar om dergelijke verplichting in het wetsvoorstel op te nemen eventueel aangevuld met de mogelijkheid om de aard van de openbaar te informatie nader te regelen in een algemene maatregel van bestuur.⁶⁷ De Afdeling adviseert het voorstel aldus te wijzigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁶² Zoals bijvoorbeeld voorgestaan door de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak.

⁶³ Artikel 8:88 Awb.

⁶⁴ Voorgesteld artikel 6.3 en 6.4.

⁶⁵ Op basis van artikel 44 van de Gezondheidswet.

⁶⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.9.

⁶⁷ Zie ook de verplichting zoals deze geformuleerd is in artikel 44 van de Gezondheidswet.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken

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

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat colleges van burgemeester en wethouders maatschappelijke ondersteuning resultaatgericht kunnen beschikken, dat de beslechting van geschillen over maatschappelijke ondersteuning wordt vereenvoudigd en dat informatie over het toezicht van gemeenten op de maatschappelijke ondersteuning actief openbaar wordt gemaakt;

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

ARTIKEL I

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.1.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. Op welke wijze een laagdrempelige klacht- en geschilbeslechting over de uitvoering van voorzieningen, anders dan die bedoeld in onderdeel d en onverminderd paragraaf 4a, wordt geboden.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In de verordening wordt bepaald:
 - a. de wijze waarop het beleid over de kwaliteit van voorzieningen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, tot stand komt en wordt geëvalueerd;
 - b. de wijze waarop wordt toegezien op die kwaliteit van voorzieningen; en
 - c. voor alle maatwerkvoorzieningen of categorieën van maatwerkvoorzieningen die een dienst inhouden een onderscheid naar:
 - 1°. voorzieningen waarbij een resultaatbeschrijving; of
 - 2°. voorzieningen waarbij een tijdsduurbeschrijving wordt gehanteerd.

B

Artikel 2.3.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het vierde lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- h. in ieder geval bij de in artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdeel c, onder 1°, bedoelde maatwerkvoorzieningen, de wijze waarop de aanbieder, in overleg met de cliënt of diens vertegenwoordiger, rekening kan houden met de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke ondersteuning, tenzij:
 - 1°. het college de aanbieder om een advies inzake de beslissing op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.3.5, eerste lid, verzoekt; of
 - 2°. de cliënt gebruik wil maken van een persoonsgebonden budget.

2. In het vijfde lid wordt 'onderdelen a tot en met g' vervangen door 'onderdelen a tot en met h'.

3. Het zesde lid komt te luiden:

6. Bij het onderzoek wordt door het college aan de cliënt dan wel diens vertegenwoordiger medegedeeld:
 - a. in ieder geval bij de in artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdeel c, bedoelde maatwerkvoorzieningen, de mogelijkheid om met een aanbieder de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning te beschrijven, waarbij cliëntondersteuning beschikbaar wordt gesteld; en
 - b. welke mogelijkheden bestaan om te kiezen voor de verstrekking van een persoonsgebonden



den budget, waarbij de cliënt dan wel diens vertegenwoordiger in begrijpelijke bewoordingen wordt ingelicht over de gevolgen van die keuze.

C

In artikel 2.3.5 worden, onder vernummering van het vijfde tot en met zevende lid tot achtste tot en met tiende lid, drie leden ingevoegd, luidende:

5. Het college stelt een ondersteuningsplan op bij de verstrekking van een maatwerkvoorziening waarbij een resultaatbeschrijving als bedoeld in artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdeel c, onder 1°, wordt gehanteerd. Het ondersteuningsplan maakt deel uit van de beschikking tot verstrekking van de maatwerkvoorziening. Ter verwezenlijking van het resultaat wordt in het ondersteuningsplan opgenomen de beschrijving van de uit te voeren activiteiten en de frequentie waarmee die activiteiten worden uitgevoerd, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is.
6. Het college houdt bij het opstellen van het ondersteuningsplan rekening met de weergave van het onderzoek, bedoeld in artikel 2.3.2, achtste lid. Indien hetgeen omschreven in het vierde lid, aanhef, en onderdeel h, van dat artikel, niet onderzocht is, verzoekt het college de aanbieder te adviseren over de wijze waarop hij rekening kan houden met de behoefte van de cliënt aan maatschappelijk ondersteuning in overleg met de cliënt of diens vertegenwoordiger, tenzij de cliënt gebruik wil maken van een persoonsgebonden budget.
7. In afwijking van het vijfde lid wordt geen ondersteuningsplan opgesteld indien de cliënt gebruik wil maken van een persoonsgebonden budget.

D

Aan artikel 2.3.6 wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. Indien de cliënt een persoonsgebonden budget wenst dat hem in staat stelt de diensten die tot een maatwerkvoorziening behoren als bedoeld in artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdeel c, onder 1°, van derden te betrekken, wordt dit onverminderd artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel b, vastgesteld.

E

Artikel 2.3.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een zin toegevoegd, luidende:

Artikel 2.3.2, tweede tot en met zesde lid, en artikel 2.3.5, achtste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de heroverweging.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid kan het college artikel 2.3.2, tweede tot en met zesde lid, buiten toepassing laten bij het onderzoek of er aanleiding is het ondersteuningsplan, bedoeld in artikel 2.3.5, vijfde lid, te heroverwegen.

F

Na artikel 2.4.4 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 4a. Klachtbehandeling en geschilbeslechting uitvoering maatwerkvoorziening

Artikel 2.4a.1

Deze paragraaf is van toepassing op de behandeling van klachten en beslechting van geschillen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een aanbieder.

Artikel 2.4a.2

1. Een cliënt kan bij het college een klacht indienen over een beweerdelijke tekortkoming in de uitvoering van een aan die cliënt verstrekte maatwerkvoorziening door een aanbieder.
2. Onder een tekortkoming wordt verstaan:

- a. een gedraging van de aanbieder in strijd met de aan de cliënt verstrekte maatwerkvoorziening, of
 - b. een gedraging van de aanbieder in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, of 3.1, eerste tot en met het derde lid.
3. Een gedraging van een beroepskracht, met uitzondering van geweld bij de uitvoering van een maatwerkvoorziening, wordt aangemerkt als een gedraging van de aanbieder.

Artikel 2.4a.3

1. Het college draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten als bedoeld in artikel 2.4a.2, eerste lid.
2. De behandeling van klachten is gericht op het bereiken van een voor de cliënt en de aanbieder bevredigende oplossing.

Artikel 2.4a.4

1. Indien een schriftelijke klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager en voldoet aan de vereisten van het tweede lid, zijn de artikelen 2.4a.5 tot en met 2.4a.9 van toepassing.
2. Het klaagschrift wordt ondertekend en bevat tenminste:
 - a. de naam en het adres van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van de beweerdelijke tekortkoming waarop de klacht betrekking heeft.
3. Indien uit het klaagschrift onvoldoende blijkt op welke gedraging de klacht betrekking heeft, verzoekt het college de cliënt zo spoedig mogelijk om zijn klacht te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
4. Artikel 6:5, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.4a.5

1. De klacht wordt zo spoedig mogelijk maar uiterlijk zes weken na het aflopen van de maatwerkvoorziening ingediend.
2. De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop de beschikking tot toekenning van de maatwerkvoorziening op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.
3. De artikelen 6:9 tot en met 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
4. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de indiener zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld.

Artikel 2.4a.6

1. Het college is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging waarover reeds eerder een schriftelijke klacht is ingediend die met inachtneming van deze paragraaf is behandeld.
2. Het college is voorts niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.
3. Indien de klacht betrekking heeft op een calamiteit die bij de uitvoering van de maatwerkvoorziening heeft plaatsgevonden, neemt het college de klacht slechts in behandeling indien de cliënt uitdrukkelijk toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens ten behoeve van het onderzoek naar de klacht.
4. Artikel 2.4a.5, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.4a.7

1. Het college stelt de klager en de aanbieder schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de



bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

2. De artikelen 3:41 en 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.4a.8

De artikelen 7:6 tot en met 7:9 en afdeling 9.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de behandeling van schriftelijke klachten, met uitzondering van de artikelen 9:4, 9:8 en 9:12, eerste lid, van die wet.

Artikel 2.4a.9

1. De kennisgeving, genoemd in artikel 2.4a.5, vierde lid, 2.4a.6, vierde lid en 2.4a.7, eerste lid, wordt voor de toepassing van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht aangemerkt als een besluit.
2. Op het beroep tegen de kennisgeving en het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank omtrent de kennisgeving en de behandeling daarvan zijn de bepalingen van hoofdstuk 6 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
3. In afwijking van de artikelen 6:1 en 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt geen bezwaar ingediend alvorens beroep kan worden ingesteld tegen de kennisgeving.

Artikel 2.4a.10

1. Bij het beroepschrift wordt, voor zover mogelijk, een afschrift van de beschikking inzake de maatwerkvoorziening overgelegd.
2. Indien de belanghebbende beroep instelt tegen een kennisgeving, als bedoeld in artikel 2.4a.7, eerste lid, bevat het beroepschrift ten minste een weerwoord op het oordeel van het college over de beweerdelijke tekortkoming.

Artikel 2.4a.11

1. De bestuursrechter stelt de aanbieder die belast is met de uitvoering van de maatwerkvoorziening in de gelegenheid aan het geding deel te nemen.
2. Indien het beroep is ingesteld door de aanbieder, stelt de bestuursrechter de cliënt in de gelegenheid als partij aan het geding deel te nemen.

Artikel 2.4a.12

1. De bestuursrechter houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met:
 - a. feiten en omstandigheden die zich na de kennisgeving hebben voorgedaan; en
 - b. wijzigingen van beleid die na de kennisgeving zijn bekendgemaakt.
2. Indien de indiener van het beroepschrift of de aanbieder zich beroept op feiten of omstandigheden als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, maar deze niet aanstonds aannemelijk maakt, stelt de bestuursrechter hem zo nodig in de gelegenheid deze feiten of omstandigheden binnen een door de bestuursrechter te bepalen termijn alsnog aannemelijk te maken, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.
3. Het college laat de andere partijen en de bestuursrechter zo spoedig mogelijk schriftelijk weten of de gegevens, bedoeld in het eerste lid, tot een wijziging van zijn standpunt omtrent de kennisgeving hebben geleid. De bestuursrechter kan daarvoor een termijn stellen.
4. Indien het college of de aanbieder zich beroept op gegevens als bedoeld in het eerste lid, biedt de bestuursrechter de andere partijen de gelegenheid om daarop schriftelijk te reageren.
5. Het derde en vierde lid zijn niet van toepassing indien:
 - a. aan een schriftelijke reactie redelijkerwijs geen behoefte bestaat;
 - b. de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.



Artikel 2.4a.13

1. De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een cliënt het college te veroordelen tot vergoeding van schade die de cliënt lijdt of zal lijden als gevolg van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening.
2. Artikel 8:89, derde en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Het verzoek kan uitsluitend worden gedaan gedurende het beroep of het hoger beroep omtrent de kennisgeving. Bij de indiening van het verzoek is geen griffierecht verschuldigd.
4. De artikelen 8:91, derde lid, 8:92, 8:94, eerste lid, en 8:95 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor 'het schadeveroorzakende besluit' wordt gelezen 'de beschikking tot toekenning van de maatwerkvoorziening'.
5. Artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en de artikelen 75 tot en met 77 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor 'de schuldenaar' wordt gelezen 'het college' en voor 'een verbintenis' wordt gelezen 'de maatwerkvoorziening'.

Artikel 2.4a.14

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, in aanvulling op de hoofdstukken 6 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht, regels worden gesteld over de wijze van procederen bij de bestuursrechter.

G

Artikel 2.6.3 komt te luiden:

Artikel 2.6.3

1. Het college kan de uitvoering van deze wet, behoudens het vaststellen van de rechten en plichten van de cliënt, door derden laten verrichten.
2. Het college kan mandateren aan:
 - a. de aanbieder: het vaststellen van het ondersteuningsplan, bedoeld in artikel 2.3.5, vijfde lid; en
 - b. aan degene die een zorg of een dienst verleent als omschreven bij of krachtens de Zorgverzekeringswet: het vaststellen van rechten en plichten van de cliënt.

H

Artikel 2.6.4, eerste lid, vervalt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot eerste en tweede lid.

I

Artikel 3.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt na 'aanbieders van voorzieningen' toegevoegd 'en aan de kwaliteit van voorzieningen'.
2. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld over de wijze waarop het beleid, bedoeld in artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdeel a, tot stand komt en wordt geëvalueerd, alsmede over de wijze waarop het toezicht, bedoeld in artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdeel b, wordt ingericht.

J

Na artikel 6.2 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 6.3

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het college de bij die maatregel aan te wijzen onder het college berustende informatie openbaar maakt inzake het toezicht op of de uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet, teneinde de naleving van die regelgeving te bevorderen, het publiek inzicht te geven in de wijze waarop dat toezicht en die uitvoering worden verricht en wat de resultaten van die verrichtingen zijn.
2. Indien de informatie betrekking heeft op een besluit, wordt bij de openbaarmaking aangegeven of een rechtsmiddel tegen dat besluit is of kan worden ingesteld.
3. Het college draagt er zorg voor dat de informatie die op grond van het eerste lid openbaar wordt gemaakt, bij de openbaarmaking is ontdaan van
 - a. informatie die bedrijfs- of fabricagegegevens bevat, die door natuurlijke personen of rechtspersonen aan hem vertrouwelijk is meegedeeld;
 - b. persoonsgegevens, voor zover de openbaarmaking daarvan op grond van het vierde lid niet is toegestaan; en
 - c. informatie, waarvoor de verstrekker van die informatie uit hoofde van zijn beroep tot geheimhouding is verplicht, doch waarvan de met het toezicht belaste ambtenaren van het college voor de vervulling van hun taak kennis hebben genomen.
4. De openbaar te maken informatie mag slechts persoonsgegevens bevatten, voor zover die persoonsgegevens:
 - a. gerelateerd zijn aan het beroeps- of bedrijfsmatig functioneren of handelen van de personen die onderwerp zijn van het toezicht of op wie de uitvoering betrekking heeft;
 - b. gerelateerd zijn aan de taakvervulling van de personen die met het toezicht op de naleving of met de uitvoering van de aangewezen regelgeving zijn belast; of
 - c. door de persoon ten aanzien van wie de openbaarmaking plaatsvindt, duidelijk openbaar zijn gemaakt.
5. Het college kan besluiten openbaarmaking uit te stellen, er niet toe over te gaan of het in een zodanige vorm te doen dat het besluit niet herleidbaar is tot een individuele rechtspersoon of een natuurlijk persoon, indien de openbaarmaking in strijd is of zou kunnen komen met het doel van openbaarmaking.

Artikel 6.4

1. De openbaarmaking, bedoeld in artikel 6.3, vindt niet plaats binnen twee weken na het tijdstip waarop het in artikel 6.3, eerste lid, bedoelde besluit bekend is gemaakt. Bij dat besluit wordt de betrokkene van de openbaar te maken informatie op de hoogte gesteld, voor zover hij van die informatie nog geen kennis heeft kunnen nemen en wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld zijn reactie op het besluit kenbaar te maken.
2. Indien de betrokkene zijn reactie kenbaar heeft gemaakt, wordt deze door het met openbaarmaking belaste bestuursorgaan eveneens openbaar gemaakt.
3. Op de besluiten tot openbaarmaking, bedoeld in het eerste lid, is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.
4. Het derde lid blijft buiten toepassing indien het besluit tot openbaarmaking is gericht op de openbaarmaking van informatie over een besluit waarbij een belanghebbende op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht tot het naar voren brengen van een zienswijze in de gelegenheid dient te worden gesteld.
5. Indien een verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gedaan tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid, wordt de werking van het besluit opgeschort totdat de voorzieningenrechter op dat verzoek uitspraak heeft gedaan.
6. Indien openbaarmaking plaatsvindt via het internet worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de periode gedurende welke het college de informatie beschikbaar stelt.
7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld voor een goede uitvoering van het eerste en tweede lid en artikel 6.3, eerste lid.



Artikel 6.5

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, in het belang van een doelmatige handhaving en het waarborgen van voorzieningen van een goede kwaliteit, regels worden gesteld, waaronder regels over de samenwerking van colleges ten aanzien van handhaving en het waarborgen van voorzieningen van een goede kwaliteit.

ARTIKEL II

PM Samenloopbepalingen

ARTIKEL III

Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding en aanleiding

Met de decentralisaties op het terrein van jeugd, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en passend onderwijs zijn gemeenten in 2015 breed verantwoordelijk geworden voor het bieden van ondersteuning op maat aan mensen met beperkingen binnen het sociaal domein.

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) draagt gemeenten op ondersteuning te bieden in het kader van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Deze ondersteuning is erop gericht mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving te kunnen laten wonen, door middel van passende ondersteuning afgestemd op de individuele behoeftes.

Vanuit die brede opdracht aan gemeenten, het bieden van maatwerk in individuele situaties en met het oog op de beoogde vernieuwing (uitgaan van eigen kracht, zo mogelijk met inschakeling van het sociale netwerk) is bewust gekozen om de vóór 2015 bestaande vormen van (AWBZ-) zorg en (Wmo-) ondersteuning niet bij wet te definiëren. De prestatievelden zoals die waren opgenomen in de oude Wmo 2007 zijn losgelaten, waaronder hulp bij het huishouden. Niet langer is het uitgangspunt 'het recht op' een in de wet omschreven voorziening, maar de cliënt, en diens eigen kracht, al dan niet samen met zijn sociale netwerk staan centraal, om daarmee zijn zelfredzaamheid en participatie te vergroten. Alvorens een 'recht op' een maatwerkvoorziening in beeld komt, onderzoekt de gemeente eerst welke andere mogelijkheden er nog zijn, zoals ondersteuning vanuit het eigen sociale netwerk of een algemene voorziening. De grote mate van beleidsruimte die met deze werkwijze gepaard gaat, biedt gemeenten ruimte om uitvoering te geven aan voornoemde opdracht, waarbij de Wmo 2015 er ook in voorziet aanbieders een rol te laten spelen, zodat de ondersteuning ook daadwerkelijk dichtbij mensen kan worden georganiseerd.

1.1 Aanleiding

De hiervoor beschreven gewijzigde opzet van de Wmo 2015 heeft geleid tot een – ten opzichte van de Wmo 2007 – gewijzigde uitvoeringspraktijk van gemeenten. Gemeenten hebben, binnen de wettelijke opdracht en kaders, gezocht naar nieuwe manieren van werken die zoveel mogelijk aansluiting vinden bij de persoonlijke omstandigheden en levensfase van mensen, bij de veranderde maatschappij en eveneens bij een doelmatige uitvoeringspraktijk. Eén van deze nieuwe vormen is het resultaatgericht werken, waarmee een groot deel van de gemeenten werkt. Een vorm die ook voor verstrekkers buiten het Wmo-domein, zoals verzekeraars en zorgkantoren – gegeven de voordelen van flexibiliteit voor zowel de cliënt als de zorgverlener – het vertrekpunt is in de organisatie van de zorg aan mensen die daarop zijn aangewezen. Het doel van de voorziening, de daarmee beoogde effecten dienen centraal te staan, de voorziening zelf is het middel.

Bij deze vorm van werken neemt de gemeente een beschikking waarbij het ten behoeve van betrokkene te bereiken resultaat, bijvoorbeeld een schoon en leefbaar huis, centraal staat. In de beschikking wordt op basis van de individuele situatie van een cliënt het beoogde resultaat bepaald en welke dienstverlening daarvoor nodig is. De wijze waarop het resultaat wordt bereikt bepalen de cliënt en de aanbieder gezamenlijk door de voor het resultaat noodzakelijke activiteiten en de frequentie daarvan vast te stellen. De gemeente laat, binnen gestelde kaders, de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning in veel gevallen over aan een aanbieder. Deze kan dan ook samen met de cliënt bepalen welke ondersteuning op maat nodig is. Met deze manier van werken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de ondersteuningsbehoefte van de cliënt, waaronder zijn persoonlijke voorkeuren.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in oktober 2018 een streep gezet door het beschikken in een te behalen resultaat ingeval van maatschappelijke ondersteuning in de vorm van huishoudelijke ondersteuning.¹ De hoogste bestuursrechter heeft vastgesteld dat als in de beschikking niet het aantal uren huishoudelijke ondersteuning is benoemd, de cliënt niet weet hoeveel huishoudelijke ondersteuning is verstrekt, en dus niet weet op hoeveel ondersteuning hij precies recht heeft. Deze werkwijze is door de CRvB strijdig geacht met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het centraal stellen van het resultaat, om daarmee zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de ondersteuningsbehoefte van de cliënt, mag niet ten koste gaan van het rechtszekerheidsbeginsel van de cliënt. Bij het beslissen op een aanvraag om maatschappelijke ondersteuning, dienen de kaders

¹ CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.



van de Wmo 2015, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geëerbiedigd te worden.

Een wetsvoorstel is nodig om de mogelijkheid van resultaatgericht beschikken, onder voorwaarden, te behouden. De rechter moet immers toetsen aan de wet. In essentie is daarvoor voldoende om als onderdeel van de toekenning alleen te noemen welke diensten worden geleverd en hoe vaak die worden geleverd. Er wordt een nieuwe context geschapen waarin het probleem dat de rechter signaleert ook daadwerkelijk wordt opgelost. Daarvoor zijn aanvullende maatregelen nodig. Het is aan de wetgever om soms de balans in belangen, rechten en plichten opnieuw te heroverwegen en met inachtneming van hetgeen de rechter heeft bepaald de kaders opnieuw uit te tekenen.

Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat die mensen die zijn aangewezen op zorg en ondersteuning die ook ontvangen, dat deze goed is toegesneden op de ondersteuningsbehoefte en van voldoende kwaliteit is. Daar waar een gemeente of aanbieder nalatig is, moet duidelijk zijn dat en waar een cliënt aan de bel kan trekken, zodat alsnog in die ondersteuningsbehoefte wordt voorzien. Hiervoor is een zorgvuldig tot stand gekomen kwaliteitsbeleid nodig en monitoring of de dienstverlening voldoende is. Als een bedrijf of overheidsinstelling een schoonmaakbedrijf inhuurt, wordt bijvoorbeeld altijd afgevinkt dat het toilet is schoongemaakt en zal een controleur (steekproefsgewijs) ofwel op klachtbasis een controle uitvoeren en daarover rapporteren.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten bij daartoe in de verordening aangewezen maatwerkvoorzieningen een resultaatbeschrijving toekennen. Het wetsvoorstel schrijft voor dat een ondersteuningsplan deel uitmaakt van een maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving. De aanbieder kan worden betrokken bij de verstrekking van een maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving. Met deze manier van werken kan op elk moment optimaal tegemoet worden gekomen aan de specifieke ondersteuningsbehoefte van de cliënt. In paragraaf 3 wordt nader op het resultaatgericht beschikken ingegaan.

Verder regelt het wetsvoorstel dat gemeenten de wijze vaststellen waarop het kwaliteitsbeleid ten aanzien van voorzieningen tot stand komt en wordt geëvalueerd. Tevens legt de gemeente vast op welke wijze wordt toegezien op de kwaliteit van voorzieningen. Ook bevat het wetsvoorstel een grondslag om informatie van gemeenten over het toezicht op de Wmo 2015 openbaar te kunnen maken. Met deze maatregelen verwacht de regering een impuls te geven aan de doorontwikkeling van de kwaliteit van de voorzieningen.

Tot slot bevat het wetsvoorstel een regeling over de behandeling van klachten en de beslechting van geschillen over de uitvoering van maatwerkvoorzieningen. Deze regeling is, mede naar aanleiding van het Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein van prof. mr. M. Scheltema (Advies-Scheltema), opgenomen.² Dit advies heeft laten zien dat de in de inleiding beschreven werkwijze van het resultaatgericht beschikken – waarin aanbieders binnen door de gemeente gestelde kaders ruimte wordt geboden voor maatwerk – zich niet gemakkelijk laat inpassen in het klassieke, uitsluitend op het handelen van bestuursorganen ingerichte bestuurs(proces)recht van de Awb. Doordat de bestuursrechter in de huidige situatie niet (goed) kan oordelen over het door de aanbieder geboden maatwerk, kan hij slechts een deel van het geschil beoordelen (namelijk dat deel van het geschil dat kan worden teruggevoerd op een besluit). Om de werkwijze van het resultaatgericht beschikken beter te accommoderen is het noodzakelijk om de rechtszekerheid én de rechtsbescherming van cliënten te versterken. Op die manier kan volgens het kabinet een context worden geschapen waarin de strenge jurisprudentie van de CRvB over het resultaatgericht beschikken geen noodzaak meer heeft.³ Om deze reden wordt niet alleen voorgesteld de werkwijze van het resultaatgericht beschikken beter in de Wmo 2015 te verankeren, maar om ook een regeling te treffen over de behandeling van klachten en de beslechting van geschillen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een aanbieder. Paragraaf 4 gaat nader in op de ontwikkelingen in de jurisprudentie van de CRvB die tot de voorgestelde regeling hebben geleid, de klachtprocedure en de procedure bij de bestuursrechter.

3. Resultaatgericht beschikken

Resultaatgericht beschikken houdt in dat de gemeente, de aanbieder en de cliënt samen bezien wat de ondersteuningsbehoefte van de cliënt is zodat kan worden vastgesteld welke ondersteuning de cliënt nodig heeft en hoe vaak. Dit wordt gevat in een ondersteuningsplan als onderdeel van de beschikking

² Kamerstukken II 2017/18, 34 477, nr. 27.

³ Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 69, p. 9.



tot toekenning van de maatwerkvoorziening. Hieronder wordt geschetst hoe het voorgestelde proces is ingericht.

3.1 Gemeentelijk beleid

Belangrijk onderdeel van dit voorstel is om het gemeentelijk beleid rondom het resultaatgericht beschikken mogelijk te maken. Voorgesteld wordt dat de gemeente in de verordening vaststelt bij welke maatwerkvoorzieningen die een dienst inhouden, het resultaatgericht beschikken wordt toegepast en bij welke in uren wordt beschikt.⁴ Een belangrijke beleidsmatige vraag of op resultaat of uren wordt beschikt is of sprake is van een te behalen resultaat zoals het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden met bijbehorende financiële administratie of het vervoer naar respijtzorglocatie of niet.

Het college volgt de verordening bij het toekennen van maatwerkvoorzieningen. Hieruit vloeit voort dat als het college de maatwerkvoorziening op resultaat beschikt, in die beschikking de dienst wordt opgenomen waar de cliënt aanspraak op heeft. Ten behoeve van de uitvoering van die dienst wordt in het ondersteuningsplan nader uitgewerkt welke activiteiten uitgevoerd worden, en de frequentie daarvan, zodat het resultaat wordt verwezenlijkt.

3.2 Onderzoeksfase

Als een cliënt zich meldt voor maatschappelijke ondersteuning, wordt allereerst met een Wmo-consulent (of in ieder geval de medewerker die is belast met het onderzoek als bedoeld in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015) onderzocht wat de behoeften en mogelijkheden van de cliënt zijn. Daarbij wordt gekeken wat de cliënt op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, mantelzorg en zijn sociale netwerk kan om in zijn eigen behoeften te voorzien. Uit artikel 3:2 van de Awb in samenhang met de artikelen 2.3.2 en 2.3.5 van de Wmo 2015 vloeit voort dat het college voldoende kennis dient te vergaren over de voor het nemen van een besluit over maatschappelijke ondersteuning van belang zijnde feiten en omstandigheden en af te wegen belangen.

De CRvB heeft de volgende invulling gegeven aan de onderzoeksfase zoals opgenomen in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015:⁵

- a) het college stelt na de melding de hulpvraag vast;
- b) het college stelt vast welke problemen ondervonden worden bij de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, dan wel het zich kunnen handhaven in de samenleving;
- c) als die problemen voldoende concreet in kaart zijn gebracht, kan worden bepaald welke ondersteuning naar aard en omvang nodig is om een passende bijdrage te leveren aan de zelfredzaamheid of participatie van de ondersteuningsvrager, onderscheidenlijk het zich kunnen handhaven in de samenleving;
- d) het college dient te onderzoeken of en in hoeverre eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg, ondersteuning door andere mensen uit het sociale netwerk en voorliggende (algemene) voorzieningen de nodige hulp en ondersteuning kunnen bieden;
- e) slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn dient het college een maatwerkvoorziening te verlenen. Voor zover het onderzoek naar de nodige ondersteuning specifieke deskundigheid vereist zal een specifiek deskundig oordeel en advies niet kunnen ontbreken.

Het wetsvoorstel regelt de rol van de aanbieder in de onderzoeks- en de aanvraagfase. Als het college duidelijk in kaart heeft gebracht wat de cliënt nodig heeft aan maatschappelijke ondersteuning van de gemeente, wordt in een latere fase van de voorbereiding van het besluit de aanbieder (naar keuze van de cliënt) betrokken.⁶ De aanbieder wordt overigens niet betrokken indien de cliënt in de onderzoeks- of aanvraagfase te kennen geeft gebruik te willen maken van een persoonsgebonden budget (pgb).⁷

3.2.1 Het betrekken van de aanbieder in de onderzoeksfase

In geval het college de aanbieder in de onderzoeksfase betreft geeft het college de mogelijkheid aan de cliënt om – logischerwijs na de stappen a tot en met d – samen met de aanbieder te beschrijven op welke wijze de benodigde ondersteuning wordt vormgegeven. Daarbij wordt ook beschreven hoe en hoe vaak een activiteit wordt uitgevoerd. Hierbij is onafhankelijke cliëntenondersteuning beschikbaar. Het verslag, zoals bedoeld in artikel 2.3.2, achtste lid, van de Wmo 2015, wordt gebruikt als onderbouwing van de toekenningsbeschikking door het college naar aanleiding van de aanvraag van een

⁴ De bevoegdheid tot het vaststellen bij welke maatwerkvoorzieningen op resultaat dan wel uren wordt beschikt, kan op grond van artikel 156 van de Gemeentewet worden overgedragen aan het college.

⁵ CRvB 21 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:819.

⁶ Het gemeentelijk beleidsplan schenkt hier ook aandacht aan, zie artikel 2.1.2, vierde lid van de Wmo 2015.

⁷ Bij een pgb betreft de cliënt immers zelf van een derde (niet zijnde een aanbieder) de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren.



maatwerkvoorziening voor de cliënt. Het college heeft de regie in het onderzoek en gezamenlijk wordt reeds het ontwerp van de toekenningsbeschikking ingevuld. Het is uiteindelijk het college dat beslist op de aanvraag. Als cliënt en aanbieder er niet uitkomen wordt dit ook genoteerd in het verslag.

Vornoemd proces duurt op grond van de Wmo 2015 maximaal zes weken. Eerder kan op grond van artikel 2.3.2, negende lid, van de Wmo 2015 geen aanvraag worden gedaan voor een maatwerkvoorziening. Als echter het proces niet in de zes weken past is dit geen reden om geen voorziening te kunnen aanvragen.⁸ Na aanvraag heeft het college nog maximaal twee weken om te beschikken. Overigens kan in spoedeisende gevallen alvast een voorlopige maatwerkvoorziening worden verstrekt in afwachting van het onderzoek (artikel 2.3.3 van de Wmo 2015).

3.2.2 Het betrekken van de aanbieder in de aanvraagfase

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen bij de aanvraagfase de inbreng van de aanbieder mee te nemen bij het vaststellen van de beschikking. In dat geval gaat de aanbieder – nadat het onderzoek door de gemeente is afgerond – in overleg met de cliënt om te bezien hoe de ondersteuning vorm kan krijgen.

Bovenstaande werkwijzen geven een rol aan de aanbieder in de voorbereidingsfase van het besluit, maar laat de regie over de maatschappelijke ondersteuning bij het college. Het is het college dat na afronding van de onderzoek- en aanvraagfase bepaalt welke vorm van ondersteuning geboden wordt.

3.3 Pgb

Het college heeft de plicht, nadat in het onderzoek is vastgesteld dat de cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, de betrokkene te informeren over de mogelijkheid om voor een pgb te kiezen en over de gevolgen van die keuze. Bij het onderzoek zal het college bekijken of de betrokkene die een pgb wenst, aan de gestelde voorwaarden kan voldoen.⁹ Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om gericht cliëntondersteuning te bieden. In het geval de gemeente bij verordening maatwerkvoorzieningen heeft aangewezen waarbij met een resultaatbeschrijving wordt gewerkt, en de cliënt wenst die als pgb verleend te krijgen, kan het pgb worden vastgesteld op basis van de resultaatbeschrijving.

Indien de cliënt de maatwerkvoorziening via een pgb wenst te betrekken, hoeft in de onderzoek- of aanvraagfase geen door de gemeente gecontracteerde aanbieder te worden betrokken. Bij het pgb contracteert de cliënt immers juist zelf derden (hulpverleners) en maakt met hen afspraken over de te leveren ondersteuning. De hulpverleners worden aan de hand van de administratie van de cliënt ten laste van het pgb uitbetaald via de Sociale verzekeringsbank (zie artikel 2.6.2 Wmo 2015). Ook een ondersteuningsplan, dat bij een resultaatbeschikte maatwerkvoorziening wordt vastgesteld, is bij verstrekking via een pgb niet nodig. De cliënt weet immers door middel van door hemzelf gemaakte afspraken met de hulpverlener hoe zijn ondersteuning wordt vormgegeven.

De hoogte van het pgb wordt afgeleid van de kostprijs van de maatwerkvoorziening. Het pgb moet namelijk toereikend zijn om die maatwerkvoorziening te betrekken.¹⁰ Dat is dan veelal in de praktijk de reële prijs die de aanbieder (die de maatwerkvoorziening in natura levert) ontvangt voor de gemiddelde dienstverlening aan de cliënt (met andere woorden: een profiel). Gemeenten hebben doorgaans in de verordening opgenomen dat de hoogte van het pgb mede wordt bepaald door een plan waarin de cliënt zegt hoe het pgb naar zijn inzicht moet worden besteed. De cliënt schetst in dit budgetplan de wijze waarop het geld ingezet zou moeten worden. Gemeenten leveren maatwerk mede met behulp van het budgetplan en op basis van de toepasselijke kwaliteitseisen. Bij de toekenning van het pgb wordt hiermee rekening gehouden.

Resultaatgericht beschikken kan dus gehanteerd worden voor de bij verordening gehanteerde maatwerkvoorzieningen en de daarop gebaseerde pgb's. Dit zolang de hoogte van het pgb maar toereikend is om de maatwerkvoorziening in te kopen en de toekenning daarvan zorgvuldig is gemotiveerd.

3.4 Toekenning maatwerkvoorziening en het ondersteuningsplan

Bij de toekenning van de maatwerkvoorziening wordt vastgelegd op welke dienst de cliënt aanspraak heeft. Ook een ondersteuningsplan maakt deel uit van de beschikking. In dit ondersteuningsplan wordt

⁸ Vgl. artikel 3.6 van de Awb en artikel 2.3.2, negende lid, van de Wmo 2015.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 146.

¹⁰ Artikel 2.1.3 van de Wmo 2015.



– om het resultaat te bereiken – opgenomen de beschrijving van de uit te voeren activiteiten en de frequentie waarmee die activiteiten worden uitgevoerd.

De voorbereiding van het ondersteuningsplan start al tijdens de onderzoeksfase. De inhoud van het ondersteuningsplan, met aanbieder en cliënt onder regie van het college, kan ofwel in het onderzoeksverslag worden weergegeven ofwel bij de beslissing op de aanvraag als advies worden ingewonnen. Zo kan een resultaat ‘schoon huis’ bestaan uit het 1x stofzuigen per week, 1x de wc reinigen per week en het ramen lappen 1x per maand.

Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat ook bij een maatwerkvoorziening waarbij een tijdsduur wordt gehanteerd, de gemeente gebruik kan maken van een ondersteuningsplan. Dit is echter niet verplicht, omdat bij een beschikking op tijdsduur de aanspraak voor de cliënt reeds voldoende duidelijk is.

3.5 Wijzigen van het ondersteuningsplan

Voorgesteld wordt te bepalen dat het wijzigen van het ondersteuningsplan kan worden gemandateerd aan de aanbieder. De gemeente kan dit dus laagdrempelig bij de aanbieder beleggen. Door deze wijziging kan een aanbieder in overleg met de cliënt in het ondersteuningsplan nieuwe afspraken vastleggen over de uitvoering van de maatwerkvoorziening (dit is dan opnieuw een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar mogelijk is).

Overigens is het mogelijk dat in het ondersteuningsplan gewerkt wordt via – bijvoorbeeld – bandbreedtes (zo lang de aanspraak voor de cliënt maar voldoende duidelijk is). Dit maakt het mogelijk dat er bijvoorbeeld tijdens een vakantie in goed overleg minder ondersteuning wordt verleend en juist bij incidenten aanvullende ondersteuning wordt verleend. Gemiddeld blijft de uitvoering van de ondersteuning op hetzelfde niveau. Hiervoor is geen wijziging van het ondersteuningsplan noodzakelijk.

Dit effect wordt nog versterkt als het ondersteuningsplan ook digitaal beschikbaar zou zijn. Op die manier kunnen specifieke delen van het ondersteuningsplan makkelijk worden aangepast en kan de cliënt gemakkelijk via elektronische weg in kennis worden gesteld van de doorvoering van de wijzigingen. Op die manier kan de cliënt maximaal gebruikmaken van een flexibele uitvoering van het ondersteuningsplan.

Indien een maatwerkvoorziening niet meer voorziet in de behoefte van ondersteuning van de cliënt (met andere woorden: de cliënt heeft behoefte aan een ander resultaat dan in de maatwerkvoorziening is opgenomen), zal dat ertoe leiden dat het college een nieuwe resultaatgerichte beschikking vaststelt. In een dergelijk geval is het niet zinvol om het ondersteuningsplan van de eerder verstrekte maatwerkvoorziening aan te passen; daarmee kan immers geen ander resultaat worden behaald.

3.6 Periodieke herbeoordeling en het ondersteuningsplan

Artikel 2.3.9 van de Wmo 2015 regelt dat beslissingen inzake de verstrekking van ondersteuning periodiek worden heroverwogen. Hieruit vloeit voort dat de verstrekking van de maatwerkvoorziening en – indien van toepassing – het ondersteuningsplan periodiek worden heroverwogen. Hierbij wordt opnieuw onderzocht of de cliënt met eigen kracht, gebruikelijke hulp, het sociaal netwerk, waaronder mantelzorg, of een algemene voorziening in de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning kan voorzien en wellicht op welke zorg op grond van andere wetten hij recht heeft.

Het ondersteuningsplan (dus de wijze van uitvoering van de maatwerkvoorziening) kan in mandaat worden gewijzigd door de aanbieder. Dit maakt dat de uitvoering van de maatwerkvoorziening idealiter steeds aansluit bij de behoefte van de cliënt. Het is daarom niet zinvol om uitgebreide onderzoeken verplicht te stellen bij de periodieke heroverweging van het ondersteuningsplan (zoals overigens ook in de consultatie is opgemerkt). Voorgesteld wordt daarom te bepalen dat de gemeente deze uitgebreide onderzoeken ten aanzien van de periodieke heroverweging van het ondersteuningsplan buiten toepassing kan laten.

3.7 Kwaliteit en toezicht

Als de gemeente het beschikken op resultaat als uitgangspunt neemt moet het college erop toezien dat de resultaten, in de zin van de met de voorziening beoogde effecten, ook in voldoende mate worden gerealiseerd en dat er adequaat wordt opgetreden als dit niet het geval is. Hoe lang een bepaalde handeling zou moeten duren zegt immers niet direct iets over het kwaliteitsniveau.

De Wmo 2015 vereist reeds dat kwaliteitseisen moeten worden opgesteld, waaronder eisen aan de



beroepskrachten die de voorziening uitvoeren. De gemeente stelt bovendien kwaliteitseisen aan voorzieningen in de verordening. Voorgesteld wordt deze bepaling uit te breiden door meer expliciet te maken dat de wijze waarop het kwaliteitsbeleid tot stand komt en wordt geëvalueerd door de gemeente in de verordening wordt vastgelegd. Dit geldt in den brede, dus ook voor voorzieningen waarop het resultaatgericht beschikken niet van toepassing is. Gemeenten hebben veelal reeds een dergelijk kwaliteitsbeleid. Het expliciteren ondersteunt het doel van dit wetsvoorstel. Het kwaliteitsbeleid bevat bijvoorbeeld opleidingseisen of eisen over de mix van functionarissen die een voorziening uitvoeren, professionele standaarden, een veiligheids(management)systeem voor calamiteiten; kortom een kwaliteitssysteem dat de gestelde eisen aan de kwaliteit waarborgt in de uitvoering. De verordening zelf hoeft niet al deze onderwerpen uitputtend te regelen, maar schetst de elementen (essentialia) van het kwaliteitsbeleid waarbij de nadere uitwerking kan worden gedelegeerd aan het college. Daarnaast moet het beleid ook geëvalueerd worden met behulp van bijvoorbeeld een klanttevredenheidsonderzoek of kwaliteitstoets. Ook dit wordt op hoofdlijnen in de verordening beschreven.

De gemeente zal moeten inzetten op controles van het resultaat. Via onder meer contractbeheer en steekproeven op het niveau van de individuele cliënt kan de gemeente nagaan of aan de met de aanbieder overeengekomen prestaties wordt voldaan, maar ook de gemeentelijke toezichthouder (artikel 6.1 van de Wmo 2015) kan onderzoeken of de op grond van de verordening vereiste kwaliteitsnormen worden gehaald door de aanbieder. Een goede beschrijving van de kwaliteit van de voorziening verstrekt het toezicht en helpt cliënten. Als het resultaat technisch goed en helder is beschreven (al dan niet op basis van NEN-normen) kunnen onafhankelijke inspecteurs bezien of het resultaat is bereikt. Dit is een kernpunt van goede maatschappelijke ondersteuning. Hiertoe is het instrumentarium van hoofdstuk 5 van de Awb beschikbaar voor de toezichthouder en is bestuursrechtelijke handhaving mogelijk op grond van de Gemeentewet.

Mocht blijken dat de kwaliteit van bijvoorbeeld voorzieningen met een resultaatbeschrijving achterblijft dan bepaalt het wetsvoorstel dat op landelijk niveau aanvullende regels kunnen worden gesteld over de kwaliteit die de aanbieder levert en de kwaliteitseisen die de gemeente bij verordening stelt. Gedacht kan worden aan de wijze waarop de gemeente een kwaliteitsbeleid vaststelt en het professionele standaarden op lokaal niveau incorporeert (artikel 3.1 van de Wmo 2015). Op deze regels is dan een voorhangprocedure bij het parlement van toepassing.

3.8 Cliënttevredenheid

Tijdens het Algemeen Overleg Wmo van 26 juni 2019 is de toezegging gedaan om cliënttevredenheid mee te nemen in de verdere voorbereiding van dit wetsvoorstel.¹¹ Derhalve heeft, vooruitlopend op deze wetswijziging, onderzoek plaatsgevonden door onderzoeksbureau PPRC. Om cliëntervaringen te peilen is gebruik gemaakt van een enquête, waarin cliënten of hun naasten vragen hebben beantwoord over de in 2018 ontvangen ondersteuning in het kader van de Wmo 2015. De deelnemers aan de enquête is gevraagd welke vorm(en) van Wmo-ondersteuning zij ontvingen in 2018, en in welke gemeente.¹²

De huidige werkwijze van gemeentes met outputgerichte bekostiging (resultaatgerichte financiering) voor Wmo-maatwerkvoorzieningen leidt tot een iets lagere tevredenheid (7.10) en ervaren kwaliteit en effectiviteit van ondersteuning (vanuit het perspectief van de cliënt en zijn naasten) vergeleken met inspanningsgerichte (P*Q) bekostiging (7.38). Ten aanzien van vragen over kwaliteit, passendheid, omvang en effectiviteit van ondersteuning wijkt het beeld per ondersteuningsvorm wel af van het algemene beeld. Voor huishoudelijke hulp en individuele begeleiding scoort inspanningsgerichte bekostiging consequent (en significant) beter dan outputgerichte bekostiging. Echter, voor dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen zijn er geen significante verschillen. Een interessant patroon tekent zich af als gekeken wordt naar tevredenheid over een langere periode: naarmate men langer ondersteuning ontvang worden respondenten minder tevreden met inspanningsgericht bekostigde ondersteuning, en juist iets tevredener bij outputgerichte bekostiging. Hoewel we voorzichtig moeten zijn met de duiding hiervan, kan dit erop wijzen dat outputgericht bekostigde ondersteuning over de tijd iets beter blijft aansluiten bij de wens en behoefte van cliënten, vergeleken met inspanningsgericht bekostigde ondersteuning bij huishoudelijke hulp (tabel 42, paragraaf 6.1 van het onderzoek van PPRC).

Kwaliteit kan voor iedere cliënt iets anders betekenen. Het is van belang voorzichtig te zijn bij het uitleggen van de resultaten, maar tegelijkertijd is een duiding wel wenselijk. Bij resultaatgericht beschikken en bekostigen is er ruimte en een prikkel voor de aanbieder om minder inzet te leveren – of

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 299.

¹² PM Voor indiening Tweede Kamer kamerstuk bijvoegen.



de kwaliteit van de ondersteuning iets terug te schroeven. De uitkomsten wijzen erop dat er in de huidige resultaatgerichte inkoop- en beschikkingssystematiek door aanbieders mogelijk gebruik wordt gemaakt van deze ruimte. Dit gaat dan ten koste van de cliënttevredenheid.

De onderzoekers geven aan dat het van groot belang is deze uitkomsten te beschouwen in het licht van de huidige vormgeving (ten tijde van de 'ongewijzigde wet') van outputgerichte bekostiging door de gemeentes. Elke bekostigingsvorm heeft bepaalde economische prikkels, en vanuit de inkooptheorie is bekend dat outputgerichte bekostiging onder omstandigheden tot een te lage inzet van aanbieders kan leiden ('onderbesteding'). Of dit effect optreedt hangt bijvoorbeeld samen met de specificatie van de resultaten (voldoende concreet, duidelijk, haalbaar en meetbaar), de positie van de cliënt versus de aanbieder (welke stappen kan een ontevreden cliënt ondernemen), en de wijze waarop de opdrachtgever toeziet of aanbieders afgesproken resultaten daadwerkelijk bereiken. Deze manier van werken geeft ook ruimte om efficiency-voordelen te behalen, onder andere door eenvoudiger op- en af te schalen in de ondersteuning als dat nodig respectievelijk mogelijk is. Hierdoor is het niet alleen beter mogelijk maatwerk aan de cliënt te bieden, maar draagt het ook bij aan de houdbaarheid en organiseerbaarheid van de maatschappelijke ondersteuning in de toekomst. Voorwaarde daarbij is wel dat dit niet ten koste gaat van de kwaliteit van de ondersteuning. Dit wetsvoorstel bevat de noodzakelijke voorstellen om de rechtszekerheid van de cliënt ingeval van resultaatgericht beschikken te verbeteren door het ondersteuningsplan in de beschikking op te nemen en door het mogelijk te maken bij het college een klacht in te dienen over de uitvoering door een aanbieder van een maatwerkvoorziening. Tegen de kennisgeving (de beslissing van het college op de klacht) staat beroep open bij de bestuursrechter. Ook creëert dit wetsvoorstel extra waarborgen voor de kwaliteit van de voorzieningen. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de gemeente in de verordening op de wijze opneemt waarop het beleid over de kwaliteit van voorzieningen tot stand komt, wordt geëvalueerd en hoe wordt toegezien op de kwaliteit van de voorzieningen.

3.9 Openbaarmaking van toezichtinformatie

Op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kan informatie over het toezicht op de Wmo 2015 openbaar worden gemaakt.¹³ De Wob is echter niet specifiek gericht en geschreven op toezichtinformatie waardoor bij toepassing hiervan problemen ontstaan, bijvoorbeeld omdat elke gemeente een eigen uitvoeringspraktijk heeft en informatie zich daarom moeilijk laat vergelijken.

Bovendien heeft de Tweede Kamer de regering bij motie verzocht te verkennen hoe rapportages van lokale toezichthouders met betrekking tot de kwaliteit van Wmo-beleid, openbaar gemaakt kunnen worden.¹⁴ Naar aanleiding hiervan heeft overleg plaatsgevonden tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). Geconstateerd is dat het zoveel als mogelijk openbaar maken van rapportages van lokale toezichthouders een groot goed is en tevens een kwaliteitsimpuls zou zijn voor de kwaliteit van het Wmo-beleid, de uitvoering en de handhaving daarvan. Zoals ook door de motie wordt verwoord is openbaarmaking van rapportages van lokale toezichthouders van groot belang om zichtbaar te maken waar zaken niet lopen zoals deze zouden moeten lopen, om zodoende als gemeentebestuur van fouten te kunnen leren en bij te sturen en om gemeenteraden in staat te stellen hun controlerende taak uit te oefenen.

Het is daarom van belang dat gemeenten zich blijven ontwikkelen in het gemeentelijk opdrachtgeverschap en dat het gemeentelijk toezicht op de Wmo 2015 verder wordt geprofessionaliseerd, als basis voor een lerende en lokale praktijk. Het openbaar maken van toezichtrapporten kan hierbij helpen:

- cliënten, inwoners en professionals kunnen zien hoe aanbieders beoordeeld worden op de kwaliteit van de door hen geleverde ondersteuning;
- men kan tevens zien op welke onderdelen extra geïnvesteerd zou moeten worden;
- aanbieders, cliënten en inwoners kunnen hierdoor ook open het gesprek met de gemeente en elkaar voeren over mogelijke verbeteringen;
- als de bevindingen openbaar zijn, kunnen colleges ook inzichtelijk maken waarom handhavende maatregelen zijn genomen;
- openbaarmaking stelt gemeenten én aanbieders in staat te laten zien hoe gewerkt wordt aan het verbeteren van de kwaliteit van zorg en ondersteuning.

Om dit mogelijk te maken wordt voorgesteld een bepaling in de Wmo 2015 op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) het actief openbaar maken van toezichtinformatie nader te regelen. Daarmee volgt er een verplichting tot openbaarmaking van informatie voor zover deze informatie bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Het gaat dan bijvoorbeeld om

¹³ Artikel 8 van de Wob.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 29 538, nr. 287.



meldingen op grond waarvan een onderzoek plaatsvindt en de (eind)rapportage van de toezichthouder naar aanleiding van het onderzoek.

De voorgestelde bepaling zorgt ervoor dat het toezicht op de uitvoering van de Wmo 2015 en de resultaten hiervan structureel onderdeel worden van het gesprek tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Daarmee worden de lokale *checks and balances* in het gemeentelijke domein versterkt. Dit betekent echter niet dat documenten te allen tijde gepubliceerd moeten en kunnen worden. Het is niet ondenkbaar dat het besluit tot openbaarmaking van onderzoek-rapportages of een handhavingsbesluit kan leiden tot (maatschappelijke) onrust. Hierbij dient – zoals ook de Wob voorschrijft – telkens een zorgvuldige afweging gemaakt te worden.

Op basis van een ontwikkelde handreiking (door de VNG in samenwerking met de IGJ en gemeentelijke toezichthouders) wordt door Wmo-toezichthouders kennis en ervaring opgedaan over de processen en te maken afwegingen in het kader van openbaarmaking in het Wmo-toezicht. De geleerde lessen uit dit traject dienen bij te dragen aan de uit te werken amvb.¹⁵ In dit wetsvoorstel worden wel de nodige waarborgen, die gelden ten aanzien van de openbaarmaking van toezichtinformatie, opgenomen.

3.9.1 Openbaarmaking van toezichtgegevens in relatie tot het EVRM

In deze paragraaf wordt de verhouding tussen de openbaarmaking van toezichtgegevens en de artikelen 6 en 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) behandeld.

Artikel 6 van het EVRM

In de toelichting bij artikel 44 van de Gezondheidswet is uitgebreid ingegaan op de openbaarmaking van een bestraffende sanctie (in de zin van artikel 5:2, eerste lid, onderdeel c, van de Awb) moet worden gezien als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daarbij komt de regering tot de conclusie dat openbaarmaking van toezichtgegevens niet als een *criminal charge* dient te worden aangemerkt, en het openbaarmakingsregime van de Gezondheidswet niet in strijd is met het hogere recht van artikel 6 van het EVRM.¹⁶ Dat neemt uiteraard niet weg dat, gelet op de belangen die gemoeid gaan met de openbaarmaking, de nodige zorgvuldigheid in acht moet worden genomen.

Het openbaarmakingsregime van voorliggende wetsvoorstel is, als gezegd, in lijn met het openbaarmakingsregime van de Gezondheidswet. De regering is dan ook van oordeel dat het voorgestelde openbaarmakingsregime niet in strijd komt met artikel 6 van het EVRM.

Artikel 8 van het EVRM

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM staat inmenging in het privéleven toe voor zover die inmenging plaatsvindt door het openbaar gezag, in de inmenging bij de wet is voorzien en voor zover de inmenging voorziet in een dringende maatschappelijke behoefte. Ook hier moet weer voorop worden gesteld dat in veel gevallen bij de openbaarmaking van toezichtgegevens geen sprake is van inmenging in het onder het recht op privéleven vervatte recht op bescherming van persoonsgegevens. Doorgaans is immers sprake van het openbaar maken van gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen (aanbieders).

Door in het wetsvoorstel te regelen dat bij amvb wordt bepaald welke gegevens voor openbaarmaking in aanmerking komen, wordt bij wet voorzien in welke mate de inmenging in het privéleven is goedgekeurd.¹⁷ Van meet af zal voor een ieder niet alleen helder zijn welke informatie aan de openbaarheid wordt prijsgegeven, maar bijvoorbeeld ook hoe lang de informatie beschikbaar zal blijven voor het publiek en hoe de raadpleegbaarheid van de informatie is geregeld. Voor een belangrijk deel van de openbaar te maken gegevens geldt dat de dringende maatschappelijke behoefte tot openbaar maken van gegevens over het toezicht op de Wmo 2015 is gelegen in het belang van de volksgezondheid.

In het licht van het proportionaliteitsbeginsel moeten de belangen van de natuurlijke personen op wie de openbaarmaking betrekking heeft, worden afgezet tegen het maatschappelijk belang dat is gediend

¹⁵ 'Transparant Wmo-toezicht: Handreiking over openbaarmaking van toezichtrapporten voor gemeenten en Wmo-toezichthouders', Vereniging van Nederlandse Gemeenten, mei 2020.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 111, nr. 3, p. 5–7.

¹⁷ Onder 'wet' in de zin van artikel 8 van het EVRM mag ook worden verstaan een amvb.



met de openbaarmaking. Nu de openbaarmaking van persoonsgegevens slechts een deel van de toezichtinformatie betreft (een belangrijk deel van de toezichtactiviteiten richt zich zoals gezegd op het handelen van rechtspersonen) en slechts in beperkte mate plaatsvindt, weegt dat belang niet op tegen de invulling van het hiervoor geschetste maatschappelijke belang en het daarmee te dienen doel. Dat daarbij gedurende een bepaalde tijd het bedrijfs- of beroepsmatig functioneren van personen voor het publiek kenbaar zal zijn en dat die personen daarbij in een negatief daglicht kunnen worden gesteld, is gelet op het doel van openbaarmaking eveneens gerechtvaardigd.

Door die informatie zo veel mogelijk volgens van te voren opgestelde formats te openbaren, wordt de informatie betrouwbaarder en door het publiek beter te interpreteren. Het vorenstaande maakt duidelijk dat artikel 8 van het EVRM niet in de weg staat aan het openbaarmakingbeleid waarvoor dit wetsvoorstel een grondslag geeft. Dit laat onverlet dat de rechter een besluit tot openbaarmaking te allen tijde kan toetsen aan artikel 8 EVRM.

3.9.2 Overige procedurele waarborgen inzake de openbaarmaking van toezichtinformatie

Tot slot worden nog enige andere procedurele waarborgen ten aanzien van de openbaarmaking van toezichtinformatie opgenomen. Zo voorziet het wetsvoorstel onder meer in:

- een wachtermijn voordat tot openbaarmaking wordt overgegaan. In deze periode kan een betrokkene de voorlopige voorzieningenrechter vragen om de openbaarmaking te schorsen;
- de verplichting om bij openbaarmaking de reactie van de betrokkene te publiceren worden en bij niet-onherroepelijke besluiten dit als zodanig te vermelden;
- een mogelijkheid de openbaarmaking – kort gezegd – te beperken ter voorkoming van onevenredige benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen.

Deze procedurele waarborgen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

4. Integrale klachtbehandeling en geschilbeslechting

Zoals aangegeven in de inleiding is in de Wmo 2015 een integrale benadering van de ondersteuning van de betrokken cliënt het uitgangspunt; samen met deze cliënt wordt nagegaan hoe in zijn geval tot de beste oplossing voor zijn ondersteuningsvraag kan worden gekomen. Deze manier van leveren van maatwerk vergt samenwerking van alle betrokken actoren: het college, aanbieders aan wie de gemeente taken uitbesteedt én de cliënt zelf. Een dergelijke integrale benadering van de ondersteuning van de burger, maakt eveneens een integrale benadering wenselijk indien er een klacht of geschil is. De bestaande bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan een dergelijke integrale benadering niet waarmaken. Er staan de cliënt weliswaar diverse procedures ter beschikking, maar vanuit zijn perspectief kunnen deze in het beste geval slechts gedeeltelijk oplossingen bieden. Bovendien maakt de betrokkenheid van verschillende (publieke en private) instanties bij de publieke dienstverlening in dit domein, in combinatie soms met zorg, bijstand of ondersteuning vanuit verschillende wetten of een verminderd 'doenvermogen', dat het voor cliënten soms moeilijk is te weten waar zij hun vragen en problemen moeten aankaarten. Nu zijn juridische procedures uiteraard niet dé oplossing voor problemen waar cliënten tegenaan kunnen lopen in het sociaal domein. Idealiter worden klachten en geschillen in dit domein zoveel mogelijk langs informele weg opgelost, zodat de burger zich niet genoodzaakt hoeft te voelen om zijn toevlucht te zoeken in juridische procedures. Maar voor het geval een juridische procedure toch noodzakelijk is, ligt het, gelet op de integrale benadering in de Wmo 2015, in de rede dat ook in de juridische procedure een integrale benadering het uitgangspunt vormt.

In het vervolg van deze paragraaf wordt eerst kort uiteengezet tot welke problemen het huidige stelsel van rechtsbescherming aanleiding geeft. Daarna wordt ingegaan op de integrale benadering voor klachtbehandeling en geschilbeslechting die het uitgangspunt is van de voorgestelde regeling. Ook wordt een omschrijving op hoofdlijnen gegeven van de voorgestelde procedure. Tot slot wordt kort nog wat nader ingegaan op de ontwikkelingen in de jurisprudentie die tot de voorgestelde procedure hebben geleid, de klachtprocedure en de procedure bij de bestuursrechter.

Huidige stelsel van rechtsbescherming

Momenteel staat een aantal procedures open voor cliënten om te klagen of in bezwaar te gaan tegen hun gemeente over maatschappelijke ondersteuning:

- cliënten kunnen over een gedraging van het college bij het college klagen en vervolgens ook klagen bij de gemeentelijke dan wel Nationale ombudsman (hoofdstuk 9 van de Awb);
- cliënten kunnen bezwaar maken tegen een besluit van het college of het besluit van de aanbieder dat namens het college wordt genomen en daarna in beroep bij de bestuursrechter;
- cliënten kunnen klagen bij hun aanbieder als op grond van artikel 2.1.3 van de Wmo 2015 een klachtenprocedure is ingesteld;
- cliënten kunnen bij de civiele rechter de gemeente of de aanbieder aanspreken.



In het sociaal domein hebben veel gemeenten uitvoering van de ondersteuning van niet-zelfredzame cliënten uitbesteed aan private aanbieders. Deze aanbieders mogen – binnen door de gemeente vast te stellen kaders in onder andere de beschikking, het contract en de mandaatregeling – (deels) eigen keuzes maken over de aard, de frequentie en de tijdsduur van de te leveren ondersteuning. Zo kunnen zij maatwerk bieden. Keerzijde van deze werkwijze is wel dat tegen beslissingen van aanbieders geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat. Als de beschikking alleen een te behalen resultaat benoemt (bijvoorbeeld: ‘een schoon huis’), kan dit tot rechtsonzekerheid bij de cliënt leiden. Indien de cliënt namelijk niet tevreden is over de hulp die hij vervolgens van de aanbieder krijgt, dan kan hij – mits de bezwaartermijn nog niet is verstreken – alleen maar tegen de beschikking van het college opkomen. Maar over deze beschikking was hij nu juist niet ontevreden; het ging hem om de in zijn ogen gebrekkige uitvoering van die beschikking. Enkele uitzonderingen daargelaten, staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter alleen open tegen besluiten in de zin van de Awb (schriftelijke beslissingen van bestuursorganen, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling), terwijl beslissingen van aanbieders in beginsel niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. Hier is dus een lacune ontstaan.

Bestuursrechtelijke geschillen die niet kunnen worden teruggevoerd op een besluit moeten door de civiele rechter als restrechter worden behandeld. Het in het sociaal domein beoogde maatwerk kan zo leiden tot versnippering van de rechtsbescherming over verschillende procedures (procedures van bezwaar en beroep over besluiten, klachtprocedures en civielrechtelijke procedures over andere handelingen dan besluiten). Voor de cliënt is daarbij niet altijd duidelijk welke procedure hij moet volgen.¹⁸

Integrale benadering van de voorgestelde procedure

Als gezegd zijn juridische procedures niet dé oplossing voor problemen waar cliënten tegenaan kunnen lopen in het sociaal domein. Een responsieve overheid, in dit geval de gemeente, die zich inspant om problemen van cliënten in overleg met deze burgers zoveel mogelijk informeel op te lossen en daarmee onnodige juridische procedures voorkomt, is dan ook een noodzakelijke eerste voorwaarde waaraan in dit domein moet zijn voldaan. Maar daar kan het niet bij blijven. In die gevallen waarin een juridische procedure naar het oordeel van de cliënt desondanks onontkoombaar is, moet deze juridische procedure ook bruikbaar zijn; zowel uit een oogpunt van duidelijkheid over de te volgen weg als uit een oogpunt van het te bereiken resultaat. Aan beide voorwaarden voldoet het huidige stelsel, zoals hierboven omschreven, niet, zodat aanpassing aangewezen is. De vraag dringt zich op hoe het stelsel dan wél het best kan worden vormgegeven.

Bij de vormgeving van het voorgestelde stelsel zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. Ten eerste moet de cliënt zijn probleem met betrekking tot zijn maatwerkvoorziening in één procedure kunnen laten behandelen. Ten tweede moet er in die procedure een plaats zijn voor alle betrokken actoren. Ten derde wordt er rechtsbescherming geboden door één rechter, te weten de bestuursrechter. Deze uitgangspunten worden gerealiseerd door in de Wmo 2015 een paragraaf toe te voegen over de behandeling van klachten en de beslechting van geschillen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Dit betekent dat er een nauwe aansluiting blijft bestaan bij het bestaande bestuursrechtelijke stelsel van rechtsbescherming. Op de toekenning of weigering van een maatwerkvoorziening blijft immers de bestaande rechtsbeschermingsprocedure van de Awb van toepassing, terwijl op klachten over de uitvoering van de maatwerkvoorziening de voorgestelde nieuwe procedure in paragraaf 2.4a.1 van toepassing zal zijn.

Met deze relatief bescheiden stap wordt een integrale beslechting van geschillen over de uitvoering van maatwerkgeschillen door de bestuursrechter mogelijk. Immers, de bestuursrechter beoordeelt zowel geschillen over de toekenning en weigering van maatwerkvoorzieningen als geschillen over de uitvoering daarvan. In de consultatie is naar aanleiding hiervan opgeworpen of de introductie van de procedure in paragraaf 2.4a.1 naast de bestaande Awb-procedure de benaming ‘integraal’ wel rechtvaardigt. De regering denkt dat dit het geval is. De integraliteit van de geschilbeslechting zit hem erin dat de bestuursrechter materieel bevoegd wordt om alle geschillen met betrekking tot maatwerkvoorzieningen te beoordelen. De bestuursrechter kan derhalve niet slechts oordelen over (weigering van) toekenningen, maar desgevraagd ook beoordelen of de cliënt heeft gekregen waar hij op grond van het toekenningsbesluit recht had.

In de praktijk zullen bezwaren tegen een toegekende maatwerkvoorziening en klachten over de uitvoering daarvan meestal volgtijdelijk worden behandeld. In de regel zal een tekortkoming in de uitvoering van een maatwerkvoorziening zich namelijk pas na verloop van tijd openbaren. De nauwe

¹⁸ Zie ook het rapport van de Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*, Den Haag: de Nationale ombudsman 2017.



aansluiting van de voorgestelde procedure bij het bestaande bestuursrechtelijke stelsel van rechtsbescherming maakt het niettemin mogelijk om bezwaren en klachten over een maatwerkvoorziening en de uitvoering daarvan *gelijktijdig* te behandelen (mits de klacht over de uitvoering binnen de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift wordt ingediend). De regeling van de klachtbehandeling in de Awb (waarbij in dit wetsvoorstel zo veel mogelijk wordt aangesloten) is namelijk zo opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 Awb (toezending van de klacht aan degene over wie geklaagd wordt) en 9:10 Awb (horen) in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.¹⁹ Deze integrale benadering kan in de beroepsfase worden voortgezet. Doordat het beroep tegen de kennisgeving waarmee de klachtprocedure in dit wetsvoorstel eindigt, wordt behandeld overeenkomstig de regels van hoofdstuk 6 en 8 Awb, kan het beroep tegen deze kennisgeving eventueel gecombineerd worden met een beroep tegen de toekenning van de achterliggende maatwerkvoorziening.

De voorgestelde integrale procedure is zoals gezegd primair bedoeld als reactie op de in de rechtspraak en het advies-Scheltema gesignaleerde leemten in de rechtsbescherming tegen (de uitvoering van) maatwerkvoorzieningen. Indien met deze regeling goede ervaringen worden opgedaan, kan worden overwogen om de reikwijdte daarvan te verbreden naar andere terreinen.

Procedure op hoofdlijnen

Inleidend hecht de regering eraan het volgende op te merken. In het ideale geval is de hierna geschetste procedure helemaal niet nodig voor de oplossing van het probleem van de cliënt, omdat informeel contact tussen cliënt, aanbieder en gemeente naar aanleiding van een signaal van de cliënt over een probleem dat hij ervaart bij de uitvoering van de maatwerkvoorziening, het probleem al heeft opgelost. Veel gemeenten kennen immers een praktijk waarin klachten en geschillen over de uitvoering van voorzieningen in de regel op een laagdrempelig niveau worden opgelost. Voorbeelden daarvan zijn een lokale ombudsman of een onafhankelijke geschillencommissie sociaal domein. Daarnaast is – kort gezegd – bepaald dat aanbieders een klachtenregeling over gedragingen van een aanbieder hebben, indien zij een bij de verordening aangewezen voorziening leveren. Van beide mogelijkheden wordt naar tevredenheid gebruik gemaakt.

In veel gevallen zal zo'n informele wijze tot een voor alle betrokkenen bevredigende oplossing kunnen leiden. Indien dit naar het oordeel van de cliënt onverhoopt niet het geval is, kan hij er in alle gevallen voor kiezen om de hierna geschetste procedure te volgen. De cliënt kan er ook voor kiezen om direct de voorgestelde procedure te volgen en dus niet in te gaan op een eventueel aanbod om op informele manier tot een oplossing te zoeken.

De voorgestelde procedure verloopt als volgt. Indien er zich een probleem voordoet bij de uitvoering van een maatwerkvoorziening door de aanbieder, kan de cliënt bij het college een schriftelijke klacht indienen over de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Hij heeft daarvoor de gelegenheid tot uiterlijk zes weken nadat de maatwerkvoorziening is afgelopen. Van de cliënt wordt daarbij wel verlangd dat hij niet onnodig lang wacht met het indienen van de klacht. Deze laagdrempelige mogelijkheid om het probleem aan te kaarten werkt niet onnodig juridiserend en sluit in de optiek van de regering dan ook goed aan bij de aard van de verhouding tussen de cliënt enerzijds en de gemeente en de uitvoerder anderzijds. Het is de bedoeling dat de cliënt op een relatief informele wijze kenbaar kan maken waar zijn klacht over de uitvoering op ziet en dat het college responsief reageert. Daarom is ook geregeld dat het college de cliënt zo nodig moet helpen, als uit het klaagschrift niet duidelijk wordt waarop de klacht nu precies betrekking heeft. De behandeling van de klacht is er dus op gericht dat er een bevredigende oplossing wordt bereikt, zowel voor de klager als voor de aanbieder.

Het college onderzoekt de klacht en hoort in dat kader zowel de cliënt als de aanbieder. Nadat de klacht is onderzocht laat het college schriftelijk aan de klager én aan de aanbieder van de maatwerkvoorziening weten welke bevindingen het onderzoek heeft opgeleverd en waar die bevindingen naar de mening van het college toe moeten leiden. Verwacht wordt dat de meeste klachten op deze manier kunnen worden opgelost.

Mocht een klager niet tevreden zijn met de uitkomst van de klachtbehandeling, dan kan hij verschillende dingen doen. Mocht een klager niet tevreden zijn met de uitkomst van de klachtbehandeling, dan kan hij binnen zes weken na ontvangst van de kennisgeving beroep instellen bij de bestuursrechter. Als hij kiest voor het instellen van beroep hoeft hij dus niet eerst bezwaar te maken. Op het beroep zijn hoofdstuk 6 en 8 Awb van overeenkomstige toepassing. In de artikelsgewijze toelichting is dit nader toegelicht. De cliënt kan overigens ook een klacht indienen bij de ombudsman (op de ombudsvoorziening wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan). Anders dan de bestuursrechter, doet de

¹⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 17.



ombudsman geen bindende uitspraak en kan hij het college ook niet tot schadevergoeding veroordelen.

Omdat de klacht betrekking heeft op de uitvoering van een maatwerkvoorziening, stelt de bestuursrechter ook de aanbieder in de gelegenheid om deel te nemen aan de procedure. Het is immers van belang dat er in de procedure een plaats is voor alle bij de maatwerkvoorziening betrokken actoren.

De bestuursrechter beoordeelt de aan hem voorgelegde kwestie vervolgens en houdt daarbij ook rekening met feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan nadat het college de kennisgeving over de klachtbehandeling aan de klager en de aanbieder heeft gestuurd en met beleidswijzigingen die de gemeente na de kennisgeving heeft bekendgemaakt. Het rekening houden met feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na de kennisgeving over de klacht is om verschillende redenen van belang. Ten eerste brengt het maatwerk karakter van de voorziening dit met zich mee. De situatie van de klager kan inmiddels zodanig zijn veranderd dat een uitvoering van de maatwerkvoorziening op de wijze zoals die plaatsvond op het tijdstip waarop de klacht bij het college werd ingediend, niet meer als maatwerk kan worden beschouwd. Ten tweede wordt de bestuursrechter hier gevraagd om een oordeel te geven over de uitvoering van een maatwerkvoorziening of, huiselijker gezegd, of de cliënt wel krijgt waar hij recht op heeft. Aan het enkele oordeel dat hij niet krijgt of heeft gekregen waar hij recht op heeft, heeft hij niet zoveel. Om te voorkomen dat er snel weer een procedure nodig is, is een beoordeling naar het tijdstip waarop zaak door de bestuursrechter wordt behandeld, derhalve zinvol.

Ontwikkelingen in de jurisprudentie die tot de voorgestelde procedure hebben geleid

In het sociaal domein vormt de gemeente de spil in een netwerk van private en publieke (uitvoerings-)instanties die tezamen verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de Wmo 2015 en het ondersteunen van niet volledig zelfredzame cliënten. Zo is de maatschappelijke ondersteuning van niet volledig zelfredzame cliënten een publieke taak die wordt uitgevoerd door het college (dat vaststelt of er een aanspraak op een voorziening bestaat) en aanbieders (die verplicht zijn tot het leveren van ondersteuning van goede kwaliteit). Het voorgaande brengt met zich mee dat de rechtspositie van de cliënt in het sociaal domein niet uitsluitend wordt bepaald door besluiten van bestuursorganen, maar ook door handelingen van private partijen waaraan publieke taken zijn uitbesteed. Binnen de kaders van de Awb bestaan er diverse mogelijkheden om private aanbieders een rol te geven bij de uitvoering van publieke taken, zonder dat dit ten koste gaat van een effectieve rechtsbescherming.²⁰ In de praktijk is echter gebleken dat het 'inpassen' van moderne vormen van publiek-private samenwerking in het klassieke, op besluiten van bestuursorganen geënte stelsel van rechtsbescherming, bepaald geen sinecure is. Dit is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar bij de uitvoering van de Wmo 2015.

In het Advies-Scheltema is betoogd dat het huidige stelsel van rechtsbescherming een werkwijze als het resultaatgericht beschikken in wezen niet goed kan accommoderen. In het advies wordt gewezen op een richtinggevende uitspraak van de CRvB uit 2016, waarin is geoordeeld dat toekenning van huishoudelijke verzorging in termen van resultaat een duidelijke maatstaf mist en daardoor in strijd komt met het rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel.²¹ Deze jurisprudentie is sindsdien verder geëvolueerd, onder meer in de uitspraak van de CRvB uit 2018 (zie paragraaf 1.1).

Op grond van de huidige stand van de jurisprudentie dient de beschikking waarmee een maatwerkvoorziening wordt toegekend niet alleen het met die voorziening beoogde resultaat te omschrijven (alsmede welke concrete activiteiten daarvoor verricht moeten worden en met welke frequentie dat moet gebeuren (zoals nu ook al de praktijk is)), maar ook (en met name) vast te leggen hoeveel tijd nodig is om het met de activiteiten beoogde resultaat te verwezenlijken.²² Het gevolg van deze jurisprudentie is dat ook de besluitvorming over de tijdsduur van de ondersteuning onder verantwoordelijkheid van het college moet plaatsvinden. Dit kan door deze tijdsduur in de toekenningsbeschikking te vermelden, of de besluitvorming daarover te mandateren aan de aanbieder.²³

De zojuist besproken jurisprudentie past bij de taak van de bestuursrechter om effectieve rechtsbescherming te bieden. De keerzijde van deze – begrijpelijkerwijs – door de bestuursrechter gekozen benadering is echter dat het met de Wmo 2015 beoogde maatwerk onder druk komt te staan. Onder invloed van de jurisprudentie van de CRvB is een aantal gemeenten inmiddels weer teruggekeerd naar de oude Wmo-praktijk, zodat de benodigde hulp weer aan de hand van gedetailleerde richtlijnen en protocollen in uren wordt beschikt. Dit kan het beoogde maatwerk bemoeilijken. Ook de Afdeling

²⁰ R. van Male, 'Klassiek bestuursrecht: lenig bestuursrecht voor een lenig bestuur', *NTB* 2018, p. 214–216.

²¹ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491.

²² CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.

²³ Vgl. CRvB 18 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3633.



advies van de Raad van State heeft dit risico gesignaleerd.²⁴ Juridisering en nodeloze bureaucratiesering als gevolg van het stelsel van rechtsbescherming dreigt zich voor te doen.

Om dit te voorkomen wordt voorgesteld om de afhandeling van procedures over de uitvoering van een maatwerkvoorziening bij de gemeente en de aanbieder te concentreren bij de gemeente. Dit leidt ertoe dat de cliënt in geval van problemen bij de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een aanbieder in ieder geval bij één laagdrempelig 'geschilbeslechtsloket' – de gemeente – terecht kan. Cliënten krijgen daartoe het recht om bij het college een klacht in te dienen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Er is voor gekozen om hiervoor een klachtprocedure in te richten bij de gemeente, en niet een bezwaarprocedure. De klachtprocedure is een laagdrempelige procedure en sluit daarmee in de optiek van de regering aan bij de aard van het geschil – dat geen betrekking heeft op een besluit, maar op de feitelijke uitvoering daarvan – en biedt ook voordelen uit een oogpunt van het voorkomen van onnodige bestuurslasten. Bovendien zijn gemeenten gewend om klachten op een laagdrempelige manier op te lossen. De behandeling van deze klachten over aanbieders vindt zoveel mogelijk plaats overeenkomstig de regels van de Awb inzake de behandeling van klachten over bestuursorganen.

Naast deze procedure blijft voor een cliënt uiteraard ook mogelijk om te klagen over de uitvoering van zijn maatwerkvoorziening bij de aanbieder of bij de medewerker die een aanbieder inzet om de ondersteuning te leveren. Dat zal doorgaans ook, met name bij praktische problemen bij de uitvoering van de ondersteuning, meer voor de hand liggen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het ontbreken van een klik met de beroepskracht of over praktische zaken als roostering.

Klachtprocedure

Het klachtrecht van voorliggend voorstel is bewust ruim en open geformuleerd. Cliënten kunnen niet alleen klagen over de uitvoering van de maatwerkvoorziening, bijvoorbeeld: de aanbieder handelt in strijd met ondersteuningsplan, maar ook over de behoorlijkheid daarvan, bijvoorbeeld: de huishoudelijke hulp is onbeleefd of zegt afspraken niet op tijd af. De gedachte hierachter is dat, om het ontstaan van geschillen te voorkomen, het beter is in dit stadium (nog) niet te vereisen dat de klacht uitsluitend betrekking kan hebben op de (on)rechtmatigheid van het handelen van de aanbieder. Voorkomen moet worden dat een te formele inrichting van de klachtprocedure er ongewild toe bijdraagt dat klachten 'verharden' tot een geschil dat alleen nog door de rechter kan worden opgelost. De voorgestelde klachtprocedure beoogt dit risico zoveel mogelijk in te dammen. Cliënten krijgen een informele en laagdrempelige klachtmogelijkheid bij het college. Het college handelt 'responsief' en helpt de cliënt zo nodig bij het preciseren van de klacht. De behandeling van de klacht is zo veel mogelijk gericht op het bereiken van een bevredigende oplossing, zowel voor de klager als voor de aanbieder.

Het introduceren van een klachtmogelijkheid bij het college kan leiden tot een verzwaring van de bestuurlijke lasten. Het behandelen van klachten kost immers tijd. Ook denkbaar is dat het college te maken krijgt met cliënten die veelvuldig klachten indienen over relatief geringe kwesties. De voorgestelde klachtprocedure biedt verschillende waarborgen tegen dit soort 'onnodige' procedures. Zo is de gemeente niet verplicht een klacht in behandeling te nemen over een gedraging waarover al eens eerder een klacht is ingediend. De regering verwacht dat de hiervoor geschetste laagdrempelige klachtprocedure in veel gevallen tot een oplossing van het door de cliënt ervaren probleem zal leiden.

Procedure bij de bestuursrechter

Ook in beroep wordt voorgesteld een integrale geschilbeslechting te organiseren. Daarom wordt voorgesteld de bestuursrechter bevoegd te maken te oordelen over geschillen inzake de uitvoering van de maatwerkvoorziening. De procedure bij de bestuursrechter sluit daarbij aan bij de bestaande beroepsprocedure tegen besluiten. Net als bij de bestaande procedure, krijgt de cliënt pas toegang tot de bestuursrechter na het doorlopen van een bestuurlijke voorprocedure. Anders dan bij de reguliere procedure op grond van de Awb, is die voorprocedure volgens dit wetsvoorstel geen bezwaarprocedure, maar de hiervoor besproken klachtprocedure. Verwacht wordt dat in deze klachtprocedure veel problemen informeel kunnen worden opgelost. Als dat niet lukt, eindigt de klachtprocedure met een 'kennisgeving' met daarin het oordeel van het college over de klacht en de conclusies die het daaraan verbindt. Deze kennisgeving wordt aangemerkt als een besluit waartegen de cliënt rechtstreeks beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Als de cliënt besluit beroep in te stellen tegen de kennisgeving, hoeft hij dus niet eerst bezwaar te maken.

Voorgesteld wordt de aanbieder een plaats als partij te geven in de beroepsprocedure; hij kan evenwel niet worden veroordeeld iets te doen of na te laten. Het college is verweerder in het geval de aanbieder wordt aangesproken. Dit om de gemeente de ruimte te geven om een oplossing te zoeken. Dit reduceert vervolgcosten en nadere conflicten.

²⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VII, nr. 12.



Op grond van het voorgestelde stelsel zou de bestuursrechter zich niet langer genoodzaakt moeten zien te vereisen dat het toekenningsbesluit de aard, frequentie en tijdsduur van de benodigde ondersteuning gedetailleerd vastlegt. Daarmee zou weer (meer) ruimte ontstaan voor het in het sociaal domein beoogde maatwerk. Daarnaast zal het de gang naar de (dure) burgerlijk rechter voorkomen; de bestuursrechter is laagdrempeliger. De nieuwe rechtsbeschermingsmogelijkheden geven de mogelijkheid aan de cliënt om – los van de formele rechtskracht die intreedt nadat de 6-wekentermijn voor het maken van bezwaar is afgerond – ook na het verstrijken van deze termijn te klagen over de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Dit biedt gemeenten het perspectief om vrijer om te gaan met de inhoud van de beschikking.

5. Ombudsvoorziening

Zoals in de voorgaande paragraaf reeds is opgemerkt is zijn juridische procedures niet de ideale oplossing voor problemen waar burgers tegenaan kunnen lopen in het sociaal domein. Klachten en geschillen worden ook nu al zoveel mogelijk langs informele weg opgelost. Ombudsmannen en -voorzieningen vervullen een belangrijke rol in het voortraject ter voorkoming van escalatie van conflicten tussen burger en overheid en de daar vaak uit voortkomende juridische procedures. De focus bij het langs informele weg oplossen van klachten en geschillen ligt doorgaans niet op schriftelijke klachtbehandeling, maar op de zoektocht naar een persoonlijke en oplossingsgerichte aanpak voor de burger. Hoewel het niet mogelijk is om bij de ombudsman te klagen over de uitvoering van de zorg door een private aanbieder (dat is immers geen bestuursorgaan), beoordeelt de ombudsman in het sociaal domein wel klachten over de manier waarop het college toezicht houdt op de kwaliteit van de klachtafhandeling door de private aanbieder en de daarbij bereikte oplossing. Op die manier wordt de cliënt in het voortraject in de praktijk laagdrempelige rechtsbescherming geboden. Op het belang en het goede functioneren van deze bestaande laagdrempelige ombudsprocedures hebben de Nationale ombudsman en het overleg van lokale ombudsmannen COLOM en de lokale ombudsvoorzieningen dan ook terecht gewezen in hun adviezen bij dit wetsvoorstel.

De regering hecht eraan te benadrukken dat dit voorstel deze (gemeentelijke) ombudsvoorzieningen geheel in stand laat. In dit voorstel krijgt de cliënt het recht om bij de gemeente te klagen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder. Deze procedure eindigt met een kennisgeving. Deze kennisgeving kan worden aangemerkt als een gedraging van het college in de zin van artikel 9:1 van de Awb. Over die gedraging kan in beginsel worden geklaagd bij het college en daarna bij de ombudsman. De cliënt die de nieuwe klachtprocedure bij het college heeft doorlopen heeft daarna dus een keuze tussen het indienen van een klacht bij de ombudsman of de gang naar de bestuursrechter op grond van de nieuwe geschilprocedure, die in de vorige paragraaf is beschreven. De ombudsman blijft op grond van artikel 9:18 van de Awb dus bevoegd om een onderzoek in te stellen naar een klacht, indien de klager geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de kennisgeving van het college op een klacht.²⁵ De ombudsman beoordeelt of het college zich in de onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen en kan aanbevelingen doen. Als een belanghebbende een bindende uitspraak wil kan hij de rechterlijke procedure (van dit wetsvoorstel) kiezen, waarin ook een schadevergoeding aan de cliënt kan worden toegekend als gevolg van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening.

Wat betreft de mogelijke samenloop van de nieuwe klacht- en beroepsprocedure uit paragraaf 2.4.4a en de interne en externe klachtprocedures op grond van hoofdstuk 9 van de Awb gelden de daarin opgenomen samenloopbepalingen. Hiermee wordt voorkomen dat de bestuursrechter en de ombudsman hetzelfde geschil gaan beoordelen. Die bepalingen hebben samengevat, voor zover relevant met betrekking tot dit wetsvoorstel, tot gevolg dat:

- zolang de beroepstermijn tegen de kennisgeving als bedoeld in artikel 2.4a.8 nog loopt, of een beroep aanhangig is, de ombudsman onbevoegd is om de klacht van de burger in behandeling te nemen (artikel 9:22, onderdeel c, Awb);
- indien de beroepstermijn ongebruikt verstreken is, de ombudsman bevoegd, maar niet verplicht is om de klacht van de burger in behandeling te nemen (artikel 9:23, onderdeel f, Awb);
- indien de bestuursrechter een uitspraak heeft gedaan over de kennisgeving, de ombudsman onbevoegd is om een klacht van de burger over deze kennisgeving in behandeling te nemen (artikel 9:22, onderdeel d, Awb).

De regering benadrukt hierbij nogmaals dat de keuze tussen het aanspannen van een procedure bij de rechter of het inroepen van een ombudsvoorziening bij de cliënt ligt.

6. Persoonsgegevens

Op grond van de Wmo 2015 is de aanbieder bevoegd desgevraagd of uit eigen beweging persoonsge-

²⁵ Dat volgt uit artikel 9:23, onderdeel f, van de Awb.



gevens te delen met het college voor zover deze nodig zijn voor het onderzoek op grond van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015. Het is het college dat daarin de regie neemt om het onderzoeksverslag op te stellen (zie artikel 5.2.2 van de Wmo 2015). Dit geldt eveneens voor de heroverweging van het ondersteuningsplan. De aanbieder kan de persoonsgegevens verwerken die noodzakelijk zijn voor het leveren van de maatwerkvoorziening waartoe hij zich jegens het college heeft verbonden. Naargelang de inrichting van het proces bij de gemeente moet wellicht een aanvullende verwerkersovereenkomst met de aanbieder worden gesloten.

7. Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel beoogt zoveel mogelijk de ontstane uitvoeringspraktijk van het resultaatgericht beschikken zoals die is ontwikkeld bij gemeenten te behouden. Het ondersteuningsplan krijgt bij deze manier van beschikken een plek in de Wmo 2015. De aanbieder gaat samen met de cliënt in gesprek om te bezien hoe aan het benoemde resultaat in de beschikking handen en voeten kan worden gegeven. Dit wordt in het ondersteuningsplan gevat en dat plan maakt onderdeel uit van de beschikking. Gemeenten die resultaatgericht beschikken werken veelal al met een ondersteuningsplan, opgesteld door een cliënt in samenspraak met een aanbieder, met dien verstande dat niet altijd het ondersteuningsplan onderdeel uit maakt van de beschikking. Door deze werkwijze in het wetsvoorstel te verankeren, is het voor een cliënt inzichtelijk wat hij van een aanbieder kan verwachten en als hij het niet eens is met de beschikking hiertegen bezwaar, en eventueel beroep, kan aantekenen. Er zijn gemeenten die op deze manier werken; eerst spreekt de cliënt met een Wmo-consulent en vervolgens (of gelijktijdig) met de aanbieder. Het wetsvoorstel is op dit punt dan ook uitvoerbaar, maar verlangt van sommige gemeenten een aanpassing van de werkwijze op dit punt.

Om het stelsel van rechtsbescherming eenvoudiger te maken wordt voorgesteld om de bezwaar- en klachtprocedures bij de gemeente en de aanbieder te concentreren bij de gemeente. Dit leidt ertoe dat de cliënt in geval van problemen altijd bij de gemeente terecht kan. De mogelijkheid om bij een aanbieder te klagen blijft wel bestaan, maar de gemeente wordt met dit wetsvoorstel naar voren geschoven om als 'laagdrempelig geschilbeslechtsloket' op te treden. Hiermee wordt beoogd meer eenvoud en duidelijkheid voor cliënten te scheppen. Hij kan in alle gevallen bij de gemeente terecht als hij niet tevreden is met de (uitvoering van de) maatwerkvoorziening. Hoewel deze klachtmogelijkheid een extra last neerlegt bij gemeenten, zijn gemeenten gewend om klachten af te handelen. De behandeling van klachten over aanbieders vindt dan ook zoveel mogelijk plaats overeenkomstig de regels van de Awb voor de behandeling van klachten over bestuursorganen.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en diverse gemeenten hebben de vrees geuit dat de nieuwe klachtmogelijkheid voor extra uitvoeringslasten zal zorgen. Deze vrees deelt de regering niet. Gemeenten kunnen immers het aantal klachten beperken door maximaal in te zetten op laagdrempelig contact tussen de cliënt en gemeente en door in vervolg daarop maximaal in te zetten op het zo mogelijk informeel oplossen van problemen die de cliënt heeft met (de uitvoering van) de maatwerkvoorziening. In de praktijk kan dit leiden tot een substantiële beperking van het aantal formele klachten. Daarbij komt dat de voorgestelde klachtenregeling grotendeels overeenkomt met de in hoofdstuk 9 van de Awb geregelde interne klachtprocedure die gemeenten nu al dienen toe te passen bij klachten over gedragingen van het college. Van de oplegging van nieuwe verplichtingen aan colleges is dan ook nauwelijks sprake. De regering wijst er daarbij ook op dat de voorgestelde klachtprocedure diverse voorzieningen bevat om lichtvaardig klagen tegen te gaan. Zo is het college niet verplicht een klacht in behandeling te nemen over een gedraging waarover al eerder een klacht is ingediend, of indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Ook vervalt de verplichting tot het verder toepassen van de klachtprocedure, zodra het college naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen. In die gevallen hoeft het college geen kennisgeving op te stellen en worden de uitvoeringslasten van de klachtprocedure nog verder beperkt.

8. Financiële gevolgen

Zoals gezegd beoogt het wetsvoorstel de ontstane uitvoeringspraktijk van het resultaatgericht beschikken te behouden. Voorafgaand aan het opstellen van het wetsvoorstel zijn gesprekken gevoerd met gemeenten, cliëntorganisaties en aanbieders om de beoogde wijziging van de Wmo 2015, waar mogelijk, zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de uitvoeringspraktijk. Naar het idee van de regering is dit gelukt, niet alleen als het gaat om de uitvoeringspraktijk van het resultaatgericht beschikken, maar ook door in de nieuwe klachtenprocedure zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande klachtenprocedure in de zin van hoofdstuk 9 van de Awb. In de praktijk komt het nu namelijk ook voor dat gemeenten klachten over de uitvoering van de maatwerkvoorziening afhandelen, bijvoorbeeld op het moment dat een cliënt van mening is dat zijn klacht door de aanbieder niet afdoende is afgehandeld. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de kwaliteit van de te bieden ondersteuning.



Daarnaast hebben gemeenten aangegeven maximaal te willen inzetten op een lokale, laagdrempelige behandeling van klachten en geschillen van cliënten over de uitvoering van voorzieningen. Juridisering die gepaard gaat met hoge uitvoeringskosten wordt daarmee zoveel mogelijk voorkomen. Bovendien draagt het bij aan een betere relatie tussen de gemeente, de aanbieders en de burgers. Op basis van het voorgaande is de verwachting dat de financiële gevolgen voor gemeenten op dit punt zeer beperkt of nihil zullen zijn. Dit wetsvoorstel is voor de VNG dan ook geen aanleiding geweest om een compensatie voor de verwachte stijging van uitvoeringskosten te vragen.

9. Gevolgen voor de regeldruk

9.1 Inleiding

In de voorbereidende fase van het wetsvoorstel zijn cliënten(organisaties), gemeenten en aanbieders geconsulteerd, zodat het wetsvoorstel zoveel mogelijk aansluiting vindt bij de ontstane praktijk van het resultaatgericht beschikken, zonder daarbij de kritiekpunten die de CRvB heeft geuit omtrent de rechtszekerheid uit het oog te verliezen.

Om aan beide punten zoveel mogelijk tegemoet te komen wijzigt het wetsvoorstel de Wmo 2015 op een aantal punten. Die wijzigingen zien op het toevoegen van een ondersteuningsplan in de Wmo 2015 dat onderdeel wordt van de beschikking, de wijze waarop gemeenten het kwaliteitsbeleid ten aanzien van voorzieningen vaststellen, evalueren en toezien op de kwaliteit, een nieuw kader voor de rechtsbescherming en tot slot bevat het wetsvoorstel een grondslag om informatie van gemeenten over het toezicht op de Wmo 2015 openbaar te kunnen maken. Zoals altijd heeft ook bij deze voorgenomen wetswijzigingen een belangenafweging plaatsgevonden, waarbij het belang van rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de cliënt, het belang van kwaliteit van zorg en ondersteuning niet ondergeschikt is aan het belang van beperking van administratieve lasten. Daar waar mogelijk is uiteraard wel voor de minst belastende variant gekozen ten aanzien van de regeldruk effecten. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de gevolgen voor de regeldruk van deze wijzigingen in kaart gebracht.²⁶

Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk

Op 5 februari 2020 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) advies uitgebracht over de beoordeling van de gevolgen voor de regeldruk van het wetsvoorstel.

In dat advies geeft het ATR aan dat de toelichting tekort schiet op een aantal punten: zo ontbreekt het naar de mening van het ATR aan onderbouwing van nut en noodzaak van de verplichtingen rondom het kwaliteitsbeleid, ontbreekt inzicht in de mogelijkheid te kiezen voor minder belastende alternatieven voor de gemaakte keuzes, op een aantal punten ontbreekt een nadere onderbouwing van de werkbaarheid van de voorgestelde wijzigingen en tot slot ontbreekt het aan een uitgewerkte verantwoording van de regeldrukgevolgen.

Op basis van de toetsingscriteria van het ATR zijn de regeldrukeffecten daarom opnieuw en duidelijker in beeld gebracht.

Onderzocht is of de voorgestelde wetgeving noodzakelijk is, of is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroep die te maken heeft met deze wetgeving, of minder belastende alternatieven voorhanden waren en zijn de gevolgen voor de regeldruk beschreven. Er is gekozen om de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief te duiden, waarbij het effect van de wijzigingen is beschreven voor de regeldruk. Een kwantitatieve duiding, waarbij de regeldruk naar aantallen gemeenten, aanbieders en cliënten in kaart wordt gebracht, zou zonder diepgravend onderzoek louter speculatief zijn, omdat de gemeentelijke uitvoeringspraktijk als gevolg van het gedecentraliseerde stelsel divers is. Weliswaar is de praktijk van het resultaatgericht beschikken op hoofdlijnen bij gemeenten hetzelfde, maar heeft iedere gemeente daar vervolgens een eigen invulling aangegeven. Om de kwantitatieve regeldruk effecten in kaart te brengen, zou van iedere gemeente de uitvoeringspraktijk detaillistisch in kaart moeten worden gebracht om te bezien of en hoe de voorgestelde wijzigingen tot regeldruk effecten leiden. Nu een grote toename van de regeldruk lasten niet te verwachten valt, gelet op hetgeen hieronder beschreven wordt, en voor een deel de lasten juist zullen afnemen, is besloten om een dergelijk diepgaand en kostbaar onderzoek niet uit te voeren.

²⁶ Met deze paragraaf geeft de regering tevens invulling aan twee moties waarbij de regering wordt opgeroepen om de regeldruk zoveel mogelijk te beperken. De eerste motie van het lid Hijink (SP) (Kamerstukken II, 2019–2020, 29 538, nr. 303) roept de regering op om te voorkomen dat het wetsvoorstel leidt tot meer bureaucratie zoals minutenregistraties en afvinklijstjes in de dagelijkse praktijk en het onderling overleg tussen cliënt en zorgverlener centraal te stellen. De tweede motie van de leden Slootweg en Geluk-Poortvliet (beiden CDA) (Kamerstukken II, 2019–2020, 29 538, nr. 306) roept de regering op om in kaart te brengen of en hoeveel de administratieve lastendruk bij aanbieders gaat stijgen en hier vervolgens met VNG en aanbieders afspraken over te maken dit tot het minimum te beperken en de Tweede Kamer hier voor de behandeling van het wetsvoorstel over te informeren.

1. Ondersteuningsplan

Op basis van de uitspraken van de CRvB dienen alle beschikkingen voor maatwerkvoorzieningen die zich daarvoor lenen in uren te worden uitgedrukt.

Nut en noodzaak

De huidige uitvoeringspraktijk laat zien dat gemeenten die maatwerkvoorzieningen met resultaatbeschrijving verstrekken, op verschillende momenten in de procedure het ondersteuningsplan opstellen. Zo komt het voor dat het ondersteuningsplan in de onderzoeks-, dan wel aanvraagfase wordt opgesteld of nadat de beschikking is genomen. In veel gevallen is het ondersteuningsplan onderdeel van de beschikking. Het ondersteuningsplan wordt vaak opgesteld door de aanbieder in samenspraak met de cliënt. Schematisch zien deze werkwijzen er als volgt uit.



In de voorbereidende fase van het wetsvoorstel is nagedacht of en hoe het ondersteuningsplan een plek dient te krijgen in de Wmo 2015. Uit de jurisprudentie van de CRvB volgt dat het voor een cliënt duidelijk moet zijn hoe zijn ondersteuning vorm krijgt, anders dan alleen het benoemen van een resultaat. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de cliënt is besloten dat het ondersteuningsplan onderdeel wordt van de beschikking, en dient als gevolg daarvan opgesteld te worden in ofwel de onderzoeks- dan wel de aanvraagfase. Het onderzoek is immers bedoeld om het evenwichtige gesprek tussen de cliënt, met een beperkte zelfredzaamheid en een ondersteuningsbehoefte, en de gemeente tot stand te laten komen en meer precies en concreet te bepalen wat de cliënt nodig heeft in zijn situatie en om in zijn omgeving te kunnen blijven. Dat maakt het dus buitengewoon logisch is (en noodzakelijk) om de nadere invulling van de ondersteuningsbehoefte, wat kan een cliënt verwachten van de aanbieder en redt de cliënt het daarmee, in de voorbereidende fase te bepalen. Die nadere invulling wordt vastgelegd in het ondersteuningsplan. De procedure komt er als volgt uit te zien.



Werkbaarheid voor de doelgroep

Het wetsvoorstel sluit in hoge mate aan bij de bestaande praktijk van het opstellen van het ondersteuningsplan, het schrijft enkel voor waar in het proces dit ondersteuningsplan opgesteld dient te worden en de rol van de aanbieder wordt wettelijk verankerd in de onderzoeks- dan wel aanvraagfase. Er zullen gemeenten zijn die hun proces anders moeten inrichten, omdat het ondersteuningsplan niet in een van deze twee fases wordt opgesteld. Het anders inrichten van de procedure zal ook voor aanbieders gevolgen hebben, zij zullen eerder betrokken worden in de procedure. De duidelijkheid die hiermee vooraf voor de cliënt wordt gecreëerd, zal in een latere fase tot een beperking van de uitvoeringslasten leiden.

Minst belastende variant

Gekozen is om het ondersteuningsplan uitsluitend verplichtend voor te schrijven voor een resultaatgerichte beschikking waarmee een cliënt aanspraak maakt op een dienst. Voor een tijdsduurbeschikking wordt het ondersteuningsplan niet verplichtend voorgeschreven, maar het staat gemeenten uiteraard vrij om ook bij een tijdsduurbeschikking gebruik te maken van een ondersteuningsplan. De bedoeling van de Wmo 2015 is, zoals hiervoor beschreven, te komen tot het bieden van maatschappelijke ondersteuning die is afgestemd op de persoonlijke kenmerken van de cliënt en diens situatie. Het is dan ook goed denkbaar dat ook bij een tijdsduurbeschikking dit goede gesprek tussen gemeente – cliënt – aanbieder wordt gevoerd.

In de optiek van de regering is daarmee de minst belastende variant gekozen, die zoveel mogelijk aansluit bij de reeds bestaande praktijk en daarmee de regeldruk maximaal beperkt.



Administratieve lasten; aanbieder – cliënt

Het voeren van een gesprek over de invulling van de ondersteuningsbehoefte ingeval van resultaatgerichte beschikken heeft gevolgen voor de administratieve lasten van een aanbieder, omdat dit tot een ondersteuningsplan dient te leiden. De gevolgen zullen echter beperkt zijn, omdat deze gesprekken in de regel al plaatsvonden en ook al tot een ondersteuningsplan leidden. Om de lastendruk minimaal te houden worden geen eisen aan de vorm en inhoud van het ondersteuningsplan gesteld, anders dan dat de activiteit en de frequentie benoemd worden. Op landelijk niveau kan gezien worden of een vorm van standaardisatie of format van het ondersteuningsplan kan bijdragen aan zowel de kwaliteit van het plan als een beperking van de administratieve lasten. Zoals hiervoor ook aangehaald onderstreept het wetsvoorstel het belang van het voeren van het goede gesprek tijdens de voorbereidingsfase, zodat achteraf de administratieve lasten beperkt zullen blijven.

Ook een cliënt voert tweemaal in de fase tot aan de resultaatgerichte beschikking een gesprek over zijn ondersteuningsbehoefte; eerst met de gemeente en later met de aanbieder eventueel samen met de gemeente. Daarmee zullen de administratieve lasten op dat moment voor de cliënt stijgen. Dat wordt gerechtvaardigd doordat daarmee de resultaatgerichte beschikking beter zal aansluiten bij de ondersteuningsbehoefte van de cliënt, en de cliënt veel beter zicht heeft op hoe invulling wordt gegeven aan deze beschikking en rechtsbescherming openstaat tegen het ondersteuningsplan. Al naar gelang de ondersteuningsbehoefte van de cliënt verandert, kan de aanbieder (op voordracht van de cliënt) het ondersteuningsplan, in mandaat namens de gemeente, aanpassen. Het ondersteuningsplan verschaft duidelijkheid aan de cliënt hoe het resultaat wordt behaald.

Anderzijds neemt de administratieve belasting voor de cliënt af, nu hij niet voor iedere beperkte wijziging in zijn ondersteuningsbehoefte naar de gemeente hoeft en een formele procedure hoeft te starten om de beschikking te laten aanpassen. Hij kan dat rechtstreeks met de aanbieder regelen. Ook voor de gemeente neemt daardoor de bestuurlijke belasting af, omdat de beschikking veel minder vaak gewijzigd hoeft te worden. Eventuele administratieve lasten worden dan ook gelegitimeerd door dit doel.

2. Kwaliteitsbeleid – evaluatie – toezicht

In artikel 2.1.1, tweede lid, is vooropgesteld dat gemeenten de eerstverantwoordelijke zijn waar het gaat om het stellen van regels over en het handhaven van de kwaliteit van de ondersteuning. Artikel 2.1.3, tweede lid, onder c verlangt vervolgens van gemeenten dat zij in de verordening bepalen welke kwaliteitseisen worden gesteld aan aanbieders van voorzieningen, waarbij deze eisen ook betrekking kunnen hebben op de deskundigheid van het in te schakelen personeel. Deze eisen vertalen gemeenten vervolgens door naar hun aanbieders. De kwaliteitseisen die zijn vervat in hoofdstuk 3 van de Wmo 2015 zijn rechtstreeks gericht aan aanbieders en vormen het uitgangspunt.

Nut en noodzaak

Op grond van het voorgestelde artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdelen a en b, wordt van gemeenten verlangd dat zij een cyclus van kwaliteitsbeleid, uitvoering en evaluatie vaststellen in de verordening. Met deze wijzigingen wordt een impuls gegeven aan het kwaliteitsbeleid van gemeenten. Deze impuls is nodig, omdat met een resultaatgerichte beschikking het te behalen resultaat nog belangrijker dan voorheen wordt, en de kwaliteit van dit resultaat dan ook goed moet zijn. Het beschikken op resultaat brengt in de regel ook een bekostiging met zich mee die is gebaseerd op resultaatafspraken. Gemeenten en aanbieders hebben er dan ook belang bij dat de eisen aan de kwaliteit, de evaluatie en het toezicht daarop transparant zijn. Wanneer goed is beschreven in de verordening welke eisen gesteld worden aan de kwaliteit, hoe deze tot stand komen, geëvalueerd en gecontroleerd worden, kunnen resultaatafspraken tussen het college en de aanbieder worden versterkt. Hoewel de insteek van deze kwaliteitsimpuls is ingegeven vanuit een resultaatgerichte manier van werken, zou het niet logisch zijn om de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het kwaliteitsbeleid alleen te laten gelden voor die voorzieningen waarbij in een te behalen resultaat wordt beschikt. Immers de kwaliteit van alle voorzieningen moet up-to-date zijn, dat is dan ook de reden om de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het kwaliteitsbeleid voor alle voorzieningen te laten gelden.

Het inkleuren van nadere eisen aan het kwaliteitsbeleid, de evaluatie daarvan en het toezicht op de kwaliteit, wordt gerechtvaardigd door het belang van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Om de bestuurlijke en administratieve last van deze wijziging zo beperkt mogelijk te houden wordt het aan gemeenten gelaten hoe zij deze kwaliteitscyclus zullen vormgeven.

Werkbaarheid voor de doelgroep

Het kwaliteitsbeleid verschilt per gemeente. In de ene gemeente is het kwaliteitsbeleid, de evaluatie en



het toezicht in de verordening vormgegeven en in andere gemeenten bestaat het kwaliteitsbeleid enkel uit het feit dat men reageert op signalen dat de kwaliteit van voorzieningen te wensen overlaat (een 'piepsysteem'). De voorgenumen wijzigingen zullen dan ook van een aantal gemeenten verlangen dat zij de verordening op deze punten aanpassen. Afhankelijk van hoe gemeenten deze kwaliteits- en toezichteisen zullen doorvertalen richting aanbieders, zullen aanbieders zich hiervan rekenschap moeten geven en kan dit leiden tot aanpassing van de kwaliteitspraktijk, waarbij het uitgangspunt altijd moet zijn om dit zo administratief arm te organiseren.

Minst belastende variant

De wetswijziging verlangt van gemeenten dat zij een kwaliteitscyclus opnemen in de verordening, hoe deze vorm dient te krijgen wordt aan gemeenten gelaten. Daarmee kunnen gemeenten voortborduren op het reeds bestaande kwaliteitsbeleid wat ze hebben ontwikkeld en leidt dit bij aanbieders ook tot de minste aanpassingen. In de praktijk kan aansluiting worden gezocht bij de Wet kwaliteit, klachten en geschillen in de zorg (Wkkgz). Bedacht moet echter worden dat Wmo 2015 uitgaat van een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering, terwijl de – landelijk geldende – kwaliteits-eisen op grond van de Wkkgz, de ruimte voor het met de decentralisatie beoogde maatwerk in individuele situaties, zou kunnen inperken.

Administratieve lasten; aanbieders

Nu de minst belastende variant is gekozen waarbij zoveel mogelijk aansluiting kan worden gezocht bij het reeds ontwikkelde kwaliteitsbeleid van gemeenten, zal de toename van de administratieve lasten bij aanbieders beperkt blijven. De inzet zou daarbij wel moeten zijn dat de wijzigingen zoveel mogelijk regelarm worden doorvertaald richting aanbieders.

3. Eenvoudiger geschilbeslechting

In paragraaf 4a wordt een nieuw kader geschapen voor de rechtsbescherming van de cliënt in de Wmo 2015.

Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel beoogt met dit nieuwe kader meer eenvoud voor de cliënt te scheppen in de ontstane geschilbeslechting in de Wmo 2015 door de gemeente verantwoordelijk te maken voor de geschilbeslechting. Die vereenvoudiging ziet met name op het verbeteren van de geschilbeslechting bij de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning, omdat er momenteel een veelheid aan procedures hieromtrent bestaat en dit tot onduidelijkheid leidt bij de cliënt.

Uitgangspunt van de nieuwe werkwijze is het voeren van een goede dialoog van de gemeente en de cliënt, zodat dit leidt tot een voor alle partijen bevredigende uitkomst. Veel gehoorde klacht is dat een cliënt niet altijd goed de weg weet te vinden met zijn klacht over de maatschappelijke ondersteuning; bij de aanbieder of de gemeente. In de nieuwe procedure krijgt de cliënt het recht om zich altijd tot de gemeente te wenden. Dit betekent dat de gemeente een cliënt, die een klacht heeft over een door de gemeente gecontracteerde aanbieder, niet (langer) kan verplichten deze klacht eerst in te dienen bij de aanbieder. Omgekeerd kan een aanbieder een cliënt ook niet verplichten om zijn klacht over de aanbieder (eerst) bij de gemeente in te dienen.

Werkbaarheid voor de doelgroep

Beoogd wordt voor de cliënt meer duidelijkheid te scheppen in de procedures. Mocht de cliënt er met de gemeente onverhoopt toch niet uitkomen dan hoeft de cliënt niet een civiele procedure te starten, maar kan hij zich tot de bestuursrechter wenden met zijn klacht over de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Op die manier ontstaat er een integrale geschilbeslechting bij de bestuursrechter.

Hoewel de voorgestelde wijzigingen misschien in eerste instantie tot meer toeloop bij de gemeente zal leiden over eventuele onduidelijkheden over de uitvoering van een maatwerkvoorziening, zal dit de belasting op de formele procedures bij de gemeente en de rechterlijke macht uiteindelijk beperken wanneer het goede gesprek tussen gemeente – cliënt – aanbieder in een vroeg stadium gevoerd wordt. Eventuele extra kosten die met deze wetswijziging gemoeid zijn, 'betalen zich later weer uit' doordat de gemeente laagdrempelig contact met de cliënt heeft gefaciliteerd, waardoor formele procedures zo veel mogelijk worden voorkomen.

De cliënt houdt ook de mogelijkheid om bij de aanbieder in voorkomende gevallen te klagen. Dat zal met name bij praktische problemen meer voor de hand liggen. In die gevallen heeft een aanbieder nu eenmaal meer verstand van zaken dan een gemeente en zal de klacht in de regel sneller door de



aanbieder opgelost kunnen worden. Cliënten kunnen dan gebruik maken van de reeds bestaande klachtprocedures bij aanbieders.

Minst belastende variant

De regering is van mening dat de minst belastende variant is gekozen door de voorgestelde procedure zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de ontwikkelde praktijk van 'passend contact met de overheid', die veel gemeenten hanteren. Door aan de voorkant in te zetten op laagdrempelig contact tussen de gemeente, cliënt (en de aanbieder), teneinde onduidelijkheden of onvolkomenheden in de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning weg te nemen, kunnen procedures in een latere fase worden voorkomen. Dit is een gewenste ontwikkeling die om die reden in het voorstel expliciet naar voren wordt gebracht. Ook kan het zijn dat een cliënt niet durft te klagen over zijn aanbieder om de verhoudingen niet te verstoren, dan is het goed dat de cliënt bij onduidelijkheden zich bij de gemeente kan melden. Bovendien is de gemeente eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en het ligt daarom in de rede dat de cliënt de gemeente altijd kan aanspreken op de kwaliteit hiervan.

Administratieve lasten; aanbieder – cliënt

Met de voorgestelde wijzingen wordt nadrukkelijk beoogd om de reeds goed functionerende klachtprocedures bij gemeenten en aanbieders in stand te laten, evenals de mogelijkheden om te klagen bij de ombudsman. Ook wordt een appel gedaan op een meer responsieve houding van gemeenten. De route naar deze klachtprocedures wordt met het wetsvoorstel beter gefaciliteerd; de cliënt kan overal gehoor vinden met zijn klacht. Voor de cliënt ontstaat er op dit punt dan ook geen extra administratieve lasten. Nu een impuls wordt gegeven aan de laagdrempelige klacht- en geschilbeslechtsprocedures bij gemeenten, zal er minder gebruik worden gemaakt van de klachtprocedures bij aanbieders en zullen er minder administratieve lasten voor aanbieders op dit punt zijn.

4. Openbaar maken toezichtinformatie

Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid om bij of krachtens amvb onder het college berustende informatie omtrent het toezicht op de uitvoering van de Wmo 2015 openbaar maken. In de toelichting bij de nog te ontwerpen amvb zullen de regelddruk effecten van deze wijziging in beeld worden gebracht.

10. Gevolgen voor fraude

Het wetsvoorstel beoogt de ontstane gemeentelijke uitvoeringspraktijk van het beschikken in een te behalen resultaat een plek te geven in de Wmo 2015. Om de resultaatgerichte manier van werken met voldoende waarborgen te omkleden verlangt het wetsvoorstel van gemeenten dat zij nadere kwaliteitseisen in de verordening opnemen en daarin ook eisen opnemen ten behoeve van het toezicht daarop door middel van kwaliteitstoezicht of contractbeheer. Met deze maatregelen krijgt een gemeente meer mogelijkheden in handen om te sturen op de kwaliteit en daarop toe te zien. Op die manier kunnen eventuele mogelijkheden tot frauduleus handelen door een aanbieder in de kiem worden gesmoord. In het contract zal een gemeente nog meer kunnen sturen op de kwaliteitseisen en door middel van contractbeheer ook achteraf daar goed op kunnen toezien. Tot slot is er dan nog de cliënt die de aanbieder 'controleert' en als hij het niet eens is met de uitvoering van het te behalen resultaat hierover kan klagen bij de gemeente. Het wetsvoorstel verkleint daarmee de mogelijkheden tot frauduleus handelen.

11. Consultatie

Op een ontwerp van dit wetsvoorstel heeft iedereen van 15 januari 2020 tot en met 16 februari 2020 een reactie kunnen geven via de website www.internetconsultatie.nl. Er zijn ongeveer 65 reacties ontvangen. Enkele respondenten hebben aangegeven dat hun reactie niet openbaar mag worden gemaakt. De openbare reacties kunnen worden ingezien via de website van internetconsultatie.

De reacties op de internetconsultatie zijn afkomstig van aanbieders, belangenorganisaties, gemeenten, juridische organisaties en particulieren. Naast de reacties op de internetconsultatie, zijn ook reacties ontvangen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse vereniging voor rechtspraak, de Nationale ombudsman en de lokale ombudsmannen.²⁷ Op grond van hun

²⁷ De adviezen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Nationale ombudsman zijn openbaar en te vinden op de websites van de deze organisaties.



wettelijke taken hebben het Adviescollege toetsing regeldruk en de Raad voor de rechtspraak een advies uitgebracht. Het advies van de Raad voor de rechtspraak is vastgesteld na overleg met de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad.²⁸

Naar aanleiding van de ontvangen reacties, zijn het wetsvoorstel en de toelichting gewijzigd. Hieronder wordt het ontvangen commentaar per thema en op hoofdlijnen besproken en van een reactie voorzien. Een uitputtende bespreking van het ontvangen commentaar is vanwege aantal en omvang van de ontvangen reacties niet mogelijk. Op het meer wetstechnische commentaar uit de reacties wordt waar nuttig en nodig teruggekomen in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting.

De belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel zijn:

1. Bij de verstrekking van een maatwerkvoorziening kan naast een tijdsduurbeschrijving ook een resultaatsbeschrijving (inclusief ondersteuningsplan) worden gehanteerd;
2. De procedure voor de afwikkeling van geschillen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening wordt vereenvoudigd.

De meeste reacties hadden betrekking op onderdeel 2. Het grootste deel van deze paragraaf heeft daarom ook betrekking op dat onderdeel.

11.1 Reacties op het resultaatgericht beschikken en de overige onderdelen van het wetsvoorstel Verordening

Een aantal respondenten wijst erop dat wetsvoorstel en toelichting niet eenduidig zijn over de bevoegdheid tot het vaststellen van – kort gezegd – de maatwerkvoorzieningen waarbij een tijdsduur- of resultaatbeschrijving wordt gehanteerd. Volgens het voorstel kan deze bevoegdheid wel, volgens de toelichting echter niet worden overgedragen aan het college. Een aantal respondenten vindt overdracht van deze bevoegdheid overigens onwenselijk. Het betreft volgens hen namelijk een essentiële voorziening, en vaststelling van essentialia van gemeentelijke voorzieningen mag, blijkens een uitspraak van de CRvB niet worden overgedragen aan het college.²⁹

Naar aanleiding van de opmerkingen is in de toelichting verduidelijkt dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de maatwerkvoorzieningen waarbij een tijdsduur- of resultaatbeschrijving wordt gehanteerd, mag worden overgedragen aan het college (op basis van artikel 156 van de Gemeentewet).

Daarbij zij overigens opgemerkt dat de uitspraak van de CRvB gaat over het vaststellen van de hoogte van een pgb voor maatschappelijke ondersteuning. Het overdragen van de bevoegdheid tot het stellen van regels over tariefdifferentiatie (over de hoogte van het pgb) is strijdig geacht met de artikelen 2.1.3, tweede lid, onderdeel b, en 2.3.6, vierde lid, van de Wmo 2015.

Het overdragen van de bevoegdheid tot het vaststellen van – kort gezegd – de voorzieningen waarbij een tijdsduur- of resultaatbeschrijving wordt gehanteerd, heeft echter allereerst geen betrekking op het pgb, maar levert ten tweede ook geen strijd op met artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel a, van de Wmo 2015, omdat het niet gaat over de wijze waarop en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een cliënt voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. De bevoegdheid tot het vaststellen van de maatwerkvoorzieningen waarbij een tijdsduur- of resultaatbeschrijving wordt gehanteerd, mag dus worden overgedragen aan het college.

Rol van de aanbieder in de besluitvorming over de maatwerkvoorziening

Veel reacties hebben betrekking op de rol van de aanbieder in de besluitvorming over de verstrekking van een tijdsduur- of resultaatgericht beschikte maatwerkvoorziening. Diverse gemeenten vinden dat een aanbieder pas in beeld zou moeten komen nadat de maatwerkvoorziening is verstrekt. Wordt de aanbieder eerder betrokken dan dat de behoefte aan ondersteuning door de gemeente is vastgesteld, dan ligt belangenverstremgeling op de loer. Een aanbieder heeft immers een ondernemersbelang en dat belang hoeft niet samen te vallen met het belang van de gemeente bij het verstrekken van ondersteuning. Sommige gemeenten stippen aan dat inbreng van een aanbieder bij de besluitvorming over bepaalde voorzieningen, waarvan de inhoud min of meer vaststaat, niet nodig is.

Verder is verzocht een aantal aspecten nader toe te lichten. Gevraagd wordt wat er gebeurt als cliënt en aanbieder het niet eens worden in de onderzoeksfase, of de aanbieder in de onderzoeksfase een

²⁸ Artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk respectievelijk artikel 95, eerste lid, van Wet op de rechterlijke organisatie. Ook deze adviezen zijn openbaar en te vinden op de websites van de genoemde organisaties.

²⁹ CRvB 17 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1803.



adviseur is in de zin van artikel 3:9 van de Awb en of het voorstel bedoelt dat na de resultaatbeschikking een extra onderzoek wordt gedaan tussen aanbieder en cliënt over de invulling van het ondersteuningsplan.

Naar aanleiding van deze opmerkingen, merkt de regering het volgende op. Op grond van het voorgestelde artikel 2.3.2, eerste lid, onderdeel h, wordt in het onderzoek betrokken de wijze waarop de aanbieder rekening kan houden met de behoefte van de cliënt, tenzij de aanbieder door het college om een advies inzake de beslissing op een aanvraag wordt gevraagd of de cliënt een pgb wenst. Binnen de grenzen van de wet kunnen gemeenten deze betrokkenheid op eigen wijze invullen. Afhankelijk van die invulling, kan de aanbieder in de onderzoeksfase worden gezien als adviseur in de zin van de Awb. Het is de bedoeling dat ook de invulling van het ondersteuningsplan bij het onderzoek wordt betrokken (dit plan maakt immers deel uit van de resultaatbeschikking). Dit zal in de regel ertoe leiden dat eerst een gesprek met de gemeente plaatsvindt, om in kaart te brengen of en hoe de maatschappelijke ondersteuning vorm dient te krijgen, waarna vervolgens door de aanbieder en de cliënt in samenspraak besproken wordt hoe vorm te geven aan deze ondersteuning. Doordat de gemeente bepaalt welke vorm van ondersteuning geboden wordt, zal er geen belangenverstremming bij de aanbieder ontstaan. De gemeente bepaalt de omvang van het mandaat van de aanbieder, waarmee de aanbieder in staat wordt gesteld de ondersteuning in samenspraak met de cliënt vorm te geven. Wanneer het evident is hoe de ondersteuning vorm dient te krijgen, kan het nuttig zijn als de aanbieder in een vroeg stadium betrokken wordt zodat de cliënt weet waar hij aan toe is.

De regering benadrukt dat de besluitvorming over het verstrekken van een maatwerkvoorziening de verantwoordelijkheid van de gemeente is. Het is daarom niet zo dat tussen cliënt en aanbieder overeenstemming hoeft te bestaan over het onderzoek, alvorens de gemeente de maatwerkvoorziening kan verstrekken. Wanneer die overeenstemming niet bereikt wordt, wordt dat in het verslag (in de zin van artikel 2.3.2, achtste lid, van de Wmo 2015) opgenomen. Uiteindelijk beslist het college. Wel kan het betrekken van de aanbieder in de voorbereidingsfase, leiden tot de verstrekking van met alle partijen goed afgestemde resultaatbeschikte maatwerkvoorziening (en ondersteuningsplan), ook indien de inbreng van de aanbieder slechts beperkt is. Hiermee kunnen problemen in de toekomst worden voorkomen.

Resultaatgericht beschikken en ondersteuningsplan

Onder meer de Raad voor de rechtspraak vraagt zich af of het ondersteuningsplan voldoende tegemoetkomt aan het, in de rechtspraak van de CRvB ontwikkelde, vereiste dat sprake moet zijn van een voldoende geconcretiseerde aanspraak (is voor de cliënt duidelijk hoeveel tijd een activiteit kost en op hoeveel uren hij mag rekenen?).³⁰

Verder wijzen respondenten erop dat het eenvoudig is om de voorziening huishoudelijke hulp via frequentie x activiteit in een ondersteuningsplan vast te leggen, maar dat dit ingewikkeld is bij voorzieningen als vervoer en begeleiding. Bij die voorzieningen wordt vaak niet via een vaststaande frequentie x activiteit naar het – in de beschikking genoemde – resultaat gewerkt. Een enkele gemeente wijst op de praktijk dat bij beschikkingen waarbij een tijdsduur wordt gehanteerd, ook een ondersteuningsplan wordt opgesteld. Deze gemeenten vragen zich af waarom het niet wordt voorgeschreven om ook bij beschikkingen waarbij een tijdsduur wordt gehanteerd, een ondersteuningsplan vast te stellen. Een ondersteuningsplan zou deel van de maatwerkvoorziening moeten zijn, ongeacht of bij die voorziening op resultaat of op tijd wordt beschikt.

Met het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om naast het beschikken in uren, ook een beschikking middels een te behalen resultaat vorm te geven. De regering is van mening dat de ondersteuningsbehoefte van de cliënt leidend moet zijn, waarbij de te bieden ondersteuning van goede kwaliteit moet zijn. Daarbij maakt het niet uit of deze ondersteuning in uren, dan wel in resultaat wordt uitgedrukt. Hoe lang een bepaalde handeling zou moeten duren zegt niet direct iets over het kwaliteitsniveau.

Indien het college besluit tot het afgeven van een resultaatgerichte maatwerkvoorziening, zal voor die maatwerkvoorziening een ondersteuningsplan opgesteld moeten worden. Wanneer een beschikking met een tijdsduurbeschrijving wordt afgegeven, is op basis van de uitspraak van de CRvB en vanuit het oogpunt van de beperking van administratieve – en bestuurlijke lasten een ondersteuningsplan niet verplichtend voorgeschreven. Uit een beschikking met tijdsduurbeschrijving blijkt voor de cliënt immers op welke ondersteuning hij aanspraak maakt; de rechtszekerheid voor cliënt is daarmee voldoende geborgd. Het staat gemeenten uiteraard vrij om ook in die gevallen te werken met een ondersteuningsplan.

³⁰ CRvB 16 oktober 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3364.



Het ondersteuningsplan wordt door de aanbieder in samenspraak met de cliënt opgesteld. Dit ondersteuningsplan is vormvrij, en beschrijft hoe de ondersteuning wordt vormgegeven (frequentie x activiteit). Uit het ondersteuningsplan vloeien daarmee de aanspraken van de cliënt duidelijk voort. De cliënt weet daardoor welke activiteiten met welke frequentie worden verricht. Het ondersteuningsplan wordt bovendien opgesteld door (of in naam van) het college. Daarmee is naar het oordeel van de regering voldoende geconcretiseerd hoe de ondersteuningsbehoefte van de cliënt invulling krijgt in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel. In een enkel uitzonderlijk geval, zoals bijvoorbeeld bij een vervoersvoorziening, kan het zijn dat het niet mogelijk is om de frequentie x de activiteit te benoemen, de regering gaat er in een dergelijk geval vanuit dat voor die gevallen het college zo expliciet mogelijk in de beschikking weergeeft hoe de ondersteuning vorm krijgt. Het voorgestelde artikel 2.3.5, vijfde lid, is hiertoe aangepast.

Termijnen

Volgens gemeenten maakt de rol van de aanbieder bij de besluitvorming over de maatwerkvoorziening, het lastig om binnen de termijn van het onderzoek (6 weken) en de beslistermijn (2 weken) te blijven.³¹ Zij zien daarom graag dat deze termijnen worden uitgebreid.

Zoals eerder opgemerkt, leidt het betrekken van de aanbieder in de onderzoeks- of adviesfase naar verwachting juist tot efficiëntere verstrekking van maatwerkvoorzieningen. Bovendien is voor de cliënt belangrijk om binnen een afzienbare tijd te weten op welke ondersteuning hij aanspraak kan maken. De regering vindt de maximale onderzoeks- en beslistermijn voldoende ruim gesteld en voelt er daarom niet voor om deze te verlengen. Wel wordt dit onderwerp betrokken in de evaluatie van de wet. Deze vindt plaats binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet.³²

Periodieke beoordeling

Gemeenten hebben over dit onderdeel diverse opmerkingen gemaakt. Gemeenten vragen de rol van de aanbieder nader toe te lichten gelet op de jurisprudentie van de CRvB. Volgens de CRvB dient het college de omvang van de huishoudelijke hulp zelf te bepalen en mag dit niet worden uitbesteed aan de aanbieder.³³ Verder is niet duidelijk wat de omstandigheden zijn waaronder een nieuwe beschikking wordt genomen. Wanneer houdt de rol van de aanbieder op en is de gemeente aan zet? Met andere woorden: wanneer is de wijziging dusdanig dat de aanbieder niet meer het ondersteuningsplan wijzigt, maar de gemeente een nieuwe beschikking afgeeft? Ook vinden gemeenten dat de rol van de aanbieder bij de periodieke herbeoordeling belangenverstrengeling in de hand werkt op dezelfde wijze als bij de initiële besluitvorming over de maatwerkvoorziening.

In de aangehaalde uitspraak van de CRvB is vastgesteld dat de aanspraak van een cliënt op ondersteuning (in casu: huishoudelijke ondersteuning) onvoldoende was geconcretiseerd. De CRvB heeft dit oordeel gebaseerd op het feit dat de gemeente in kwestie het vaststellen van de inzet van de huishoudelijke ondersteuning had uitbesteed aan de aanbieder en uit het bestreden besluit en uit het leveringsplan niet bleek op hoeveel uren per week huishoudelijke ondersteuning de cliënt aanspraak had. Deze werkwijze is door de CRvB strijdig geacht met het rechtszekerheidsbeginsel.

Zoals in hoofdstuk 3 uiteen is gezet, kan bij maatwerkvoorzieningen op resultaat worden beschikt. In de toekenningsbeschikking wordt in ieder geval vermeld het resultaat en de dienst waarop de cliënt aanspraak maakt. Bij de beschikking wordt een ondersteuningsplan verstrekt. In het ondersteuningsplan wordt – ter verwezenlijking van het resultaat – opgenomen de beschrijving van de uit te voeren activiteiten en de frequentie waarmee die activiteiten worden uitgevoerd. In beginsel worden resultaatgerichte beschikking en ondersteuningsplan vastgesteld door het college. Uit de – door de gemeente vastgestelde – resultaatgerichte beschikking en het ondersteuningsplan, wordt dus duidelijk op welke ondersteuning de cliënt aanspraak heeft. Hiermee wordt in lijn gehandeld met de uitspraak van de CRvB

Het ondersteuningsplan kan in mandaat door een aanbieder worden vastgesteld. Dit betekent dat het ondersteuningsplan dus altijd in naam en onder verantwoordelijkheid van het college verstrekt; er is dus (anders dan in de aangehaalde uitspraak van de CRvB) geen sprake van uitbesteding aan de aanbieder die vervolgens zelfstandig aanspraken op ondersteuning kan vaststellen. Bij mandatering zal het college instructies geven. Indien de aanbieder niet conform het mandaat handelt, kan de gemeente het mandaat te allen tijde intrekken (artikel 10:8 van de Awb). Ook kan het college besluiten niet meer met de desbetreffende aanbieder in zee te gaan. Doorgaans zullen hierover afspraken zijn

³¹ Artikel 2.3.2, eerste lid, respectievelijk artikel 2.3.5, tweede lid, van de Wmo 2015.

³² Artikel III van het wetsvoorstel.

³³ CRvB 16 oktober 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3364.



gemaakt in de overeenkomst tussen de gemeente en de aanbieder.

Indien de ondersteuningsbehoefte van de cliënt verandert en deze een maatwerkvoorziening nodig heeft die een ander resultaat (en dienst) behelst, dan is daarvoor een nieuwe beschikking noodzakelijk. Het is immers niet mogelijk om alleen het ondersteuningsplan van de eerdere resultaatbeschikking aan te passen, omdat juist een ander resultaat is beoogd.

Een respondent stelt dat artikel 2.3.9, tweede lid, impliceert dat bij periodieke beoordeling steeds de aanbieder betrokken moet worden. Immers, het nieuwe artikel 2.3.2, vierde lid, onder h, is ook van toepassing op periodieke beoordelingen. Dit is volgens de respondent niet wenselijk in de situatie dat de cliënt tevreden is en ook de gemeente geen aanleiding ziet tot wijziging van de indicatie (en leidt tot onnodige verhoging van de lasten).

De regering deelt de opvatting van de respondent. Naar aanleiding van deze reactie is het voorgestelde artikel 2.3.9 daarom aangepast. Op grond van het voorgestelde artikel 2.3.9, tweede lid, kan het college bij een heroverweging van het ondersteuningsplan (een beslissing in de zin van artikel 2.3.5, vijfde lid, van de Wmo) de onderzoekseisen van artikel 2.3.2, tweede tot en met zesde lid, van de Wmo 2015, buiten toepassing laten.

Pgb

In de reacties zijn zorgen geuit over de rol van de aanbieder in de onderzoeks- dan wel adviesfase. Krachtens het stappenplan van de CRvB wordt immers eerst de hulpvraag in kaart gebracht, en pas in de laatste stap wordt bekeken welke financieringsvorm het meest passend is in de desbetreffende situatie. Dit kan een pgb zijn; het is dan onwenselijk en onnodig als de aanbieder reeds is in de onderzoeks- dan wel adviesfase is betrokken. Wetsvoorstel en toelichting verschillen volgens de respondenten op dit punt. Het wetsvoorstel suggereert dat cliënten die een pgb wensen, met een aanbieder de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning bij tijdsduur- of resultaatbeschikte maatwerkvoorzieningen onderzoeken, terwijl de toelichting stelt dat de gemeente bij de keuze voor een pgb de aanbieder niet in de onderzoek- of aanvraagfase kan betrekken.

Verder lijkt het voorstel te suggereren dat ook bij een resultaatbeschikte maatwerkvoorziening die via een pgb wordt verstrekt, een ondersteuningsplan wordt opgesteld. Dit kan volgens de respondenten (waaronder de Raad voor de rechtspraak) niet de bedoeling zijn omdat de budgethouder juist zelf in de ondersteuning gaat voorzien.

Ook worden zorgen geuit over het vaststellen van de hoogte van het pgb en de uitvoeringspraktijk. Respondenten schetsen daarbij de volgende achtergrond. Voor het in natura leveren van ondersteuning (diensten), sluit de aanbieder een contract (een arrangement) af met de gemeente. De aanbieder kan de kosten voor de diensten verdelen over meerdere cliënten in een lange periode (de aanbieder heeft sturingsmogelijkheid). Hierdoor is echter niet duidelijk wat het tarief voor een bepaalde dienst is en uit welke componenten dit tarief is opgebouwd. Het pgb is echter wel gebaseerd op de prijs voor ondersteuning in natura. Volgens de toelichting wordt een resultaatbeschikking in de vorm van een pgb, gebaseerd op de 'gemiddelde dienstverlening', daarbovenop wordt 'maatwerk' berekend. Een en ander leidt tot de volgende vragen.

- Is het voor de gemeente mogelijk om voor resultaatbeschikte ondersteuning een toereikend pgb te verstrekken?
- Hoe kan een budgethouder, gelet op de onduidelijke tariefopbouw, een toereikend uurtarief (mede gelet op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) vaststellen?
- Hoe kan de SvB uitbetalingen ten laste van het pgb doen als het uurtarief onduidelijk is?

De regering merkt hierover het volgende op. Tijdens het onderzoek, overeenkomstig artikel 2.3.3, zesde lid van de Wmo 2015, bespreekt het college met de cliënt (dan wel diens vertegenwoordiger) de mogelijkheden om te kiezen voor de verstrekking van een pgb. Indien de cliënt hiervoor kiest, betreft hij de dienst die tot de maatwerkvoorziening behoort, van derden. Met deze derden regelt de cliënt de invulling van de ondersteuning. De aanbieder zal dan ook niet in het onderzoek of de aanvraagfase betrokken hoeven te worden. Het is ook niet nodig een ondersteuningsplan op te stellen. Naar aanleiding hiervan zijn wetsvoorstel (artikel 2.3.2, vierde lid, aanhef en onderdeel h, onder 2° en artikel 2.3.5, zesde en zevende lid) en toelichting (paragraaf 3.3) dienovereenkomstig aangepast.

Bij het vaststellen van de hoogte van het pgb voor een cliënt dient dit pgb ook voor een resultaatbeschikte maatwerkvoorziening toereikend te zijn.³⁴ Hoe deze tarieven worden vastgesteld is aan gemeenten, dit kan een afgeleide zijn van de gehanteerde tarieven voor zorg in natura, gebaseerd op

³⁴ Artikel 2.1.2, tweede lid, onderdeel b, van de Wmo 2015.



de 'gemiddelde dienstverlening'. Daarbij geldt dat het te verstrekken budget toereikend is om de dienstverlening mee in te kopen, dit betekent dus dat maatwerk geleverd dient te worden. Dat de hulpverlener in uren wordt uitbetaald, middels de systemen van de SVB hoeft geen belemmering te vormen, zolang het toegekende budget maar toereikend is.

Gemeentelijk kwaliteitsbeleid en openbaar maken toezichtinformatie

Een aantal gemeenten vindt dat de beschrijving van het gemeentelijk kwaliteitsbeleid, de evaluatie hiervan en de wijze waarop het toezicht wordt gehouden, niet moet worden opgenomen in de verordening maar in het beleidsplan.³⁵ Dit past beter bij de gemeentelijke autonomie in het Wmo-domein. Ook verstoren de voorgestelde wettelijke verplichtingen de kostprijs- en tariefdiscussies met aanbieders.

De regering wil het toezicht op de Wmo 2015 verder en duurzaam versterken. De regering heeft hiertoe diverse acties ondernomen.³⁶ Daarbij wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de gemeenten. De voorgestelde verankering van actieve openbaarmaking van toezichtrapportages vergt dat toezichthouders en colleges zorgvuldige afwegingen maken, wat de noodzaak versterkt van verdere professionalisering van het gemeentelijk kwaliteit- en toezichtbeleid. Hierbij past niet om dit beleid op te nemen in het beleidsplan. Het beleidsplan roept immers geen rechten en plichten in het leven, terwijl de verordening (een algemeen verbindend voorschrift) dit juist wel doet.

Van een (ongeoorloofde) verstoring van de kostprijs- en tariefdiscussie tussen gemeenten en aanbieder is dan ook geen sprake. Juist door openbaarmaking van gemeentelijk kwaliteits- en toezichtbeleid ontstaat een transparant speelveld tussen gemeenten en aanbieders.

Gevolgen voor de administratieve/bestuurlijke lasten

Gemeenten hebben hun zorgen kenbaar gemaakt over de verhoging van de bestuurlijke lasten die uit het wetsvoorstel mogelijkterwijs voortvloeien. Gewezen wordt op de verplichting een kwaliteitsbeleid op te zetten en informatie over het toezicht openbaar te maken. Gemeenten voorzien hierdoor extra druk op de formatie; vanwege het Rijk wordt compensatie verwacht voor de taakverzwaring.

Het wetsvoorstel bevat – kort gezegd – een grondslag om bij amvb regels te kunnen stellen over – kort gezegd – de kwaliteit van voorzieningen het openbaar maken van informatie over het toezicht op of de uitvoering van de Wmo 2015 wordt openbaar gemaakt. Als van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om regels te stellen, zullen gemeenten nauw worden betrokken in de voorbereiding. Daarbij zullen ook de financiële gevolgen voor gemeenten in kaart worden gebracht.

11.2 Reacties op het vereenvoudigen van de geschilbeslechting

Algemeen

Op dit onderdeel van het wetsvoorstel is een groot aantal reacties ontvangen. De meeste van deze reacties zijn afkomstig van organisaties uit de wereld van de rechtspraak, gemeenten, zorgaanbieders en cliëntorganisaties. Verschillende organisaties zijn positief over (de doelstellingen van) het voorstel. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) vormt het voorstel vanuit rechtsbeschermingsperspectief een duidelijke verbetering. De Raad voor de rechtspraak waardeert dat de regering met dit wetsvoorstel tegemoet wil komen aan in de rechtswetenschap, de rechtspraktijk en de rechtspraak geconstateerde lacunes in de rechtsbescherming in het sociaal domein. De Nationale ombudsman merkt op dat het voorstel aansluit bij zijn visie op effectieve klachtbehandeling en ziet het als een groot pluspunt dat de gemeente verantwoordelijk wordt gesteld voor de behandeling van klachten over de uitvoering van de zorg of het behaalde resultaat. Cliëntorganisaties hebben waardering voor het streven om te zorgen voor een laagdrempelige klacht- en geschilbeslechting bij de gemeente.

Het commentaar op dit onderdeel van het wetsvoorstel ziet met name op de vormgeving van de klachten- en geschillenregeling en de financiële gevolgen en uitvoeringslasten van deze regeling voor gemeenten, aanbieders en de rechtspraak. Hieronder worden de reacties per thema en op hoofdlijnen samengevat en van een korte reactie voorzien. Waar dit aan de orde is wordt tevens ingegaan op de wijzigingen die in het voorstel zijn aangebracht naar aanleiding van de verschillende reacties.

³⁵ Artikel 2.1.2 van de Wmo 2015.

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 31 765, nr. 480.



Vereenvoudiging van de geschilbeslechting

In het conceptvoorstel is voorgesteld om de bestaande procedure van bezwaar en beroep tegen besluiten te handhaven en voor geschillen over uitvoeringshandelingen een aparte procedure te introduceren. Verschillende respondenten vroegen zich af hoe deze keuze zich verhoudt tot de doelstelling van het wetsvoorstel om de geschilbeslechting voor de cliënt te vereenvoudigen. De gemaakte keuze roept ook vragen op over de samenloop tussen de bestaande procedures van bezwaar en beroep en de nieuw voorgestelde klacht- en beroepsprocedure. Zo vroegen enkele respondenten zich af of het in de praktijk wel altijd goed mogelijk is om de inhoud van de maatwerkvoorziening inclusief het ondersteuningsplan scherp te onderscheiden van de uitvoering daarvan. Door de consultatiereacties heeft de regering zich gerealiseerd dat niet iedereen hetzelfde verstaat onder 'integrale geschilbeslechting'. Zo lijken sommige respondenten 'integrale geschilbeslechting' (impliciet) op te vatten als 'één allesomvattende procedure' ter beslechting van geschillen over de uitvoering van de Wmo 2015. Deze organisaties vragen zich af waarom in dit wetsvoorstel niet is gekozen voor het in elkaar schuiven van de bestaande bezwaar- en klachtprocedures bij het college en de aanbieder dan wel het vervangen van deze procedures door een geheel nieuwe (verzoekschrift)procedure. Naar aanleiding van deze vragen is de memorie van toelichting aangevuld met een beschouwing over het concept 'integrale geschilbeslechting' en de uitwerking daarvan in dit wetsvoorstel.

Klachtprocedure bij de gemeente

De voorgestelde klachtprocedure bij de gemeente riep gemengde reacties op. Verschillende cliëntenorganisaties spraken hun waardering uit voor de in het wetsvoorstel nagestreefde laagdrempelige klachtenprocedure, die volgens een van deze organisaties een einde kan maken aan de situatie dat gemeente en zorgaanbieder naar elkaar wijzen. Gemeenten daarentegen waren overwegend kritisch op de voorgestelde klachtprocedure bij de gemeente. Veel gemeenten spraken de vrees uit dat dit onderdeel van het wetsvoorstel een toename van de uitvoeringslasten en extra 'juridisering' tot gevolg zal hebben. Volgens de VNG gaan de meeste klachten over bejegening door de beroepskracht of de inhoud van de ondersteuning. Dit type klachten kan veel sneller worden opgelost door de aanbieder dan door de gemeente, die op grotere afstand staat van de inhoud van de ondersteuning en de beroepskracht niet kent. Bovendien hebben veel gemeenten op dit moment al de mogelijkheid van een lokale ombudsman of speciaal opgerichte onafhankelijke lokale geschillencommissie. Met deze bestaande voorzieningen hield het voorstel volgens de VNG onvoldoende rekening.

Met de VNG is uitgebreid en constructief overleg gevoerd over de bedenkingen van de VNG over de voorgestelde klachtprocedure. Tijdens deze overleggen is gebleken dat de regering en de VNG veel gedeelde uitgangspunten hebben. Net als de regering, vindt de VNG het van belang dat een einde wordt gemaakt aan eventuele onduidelijkheden bij de cliënt over het loket waar hij zijn klacht kan indienen. Ook staat de VNG, net als de regering, een ontwikkeling voor waarbij de gemeente wat nadrukkelijker naar voren wordt geschoven als eerste aanspreekpunt van de burger bij klachten over de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een aanbieder. Gemeenten zijn goed bekend met het afhandelen van klachten op een laagdrempelige manier overeenkomstig de kaders van de Awb en 'Passend contact met de overheid'. Voor de VNG is echter van belang dat de bestaande klachtvoorzieningen zoals de lokale ombudsman, de lokale geschillencommissie of de klachtvoorziening bij de aanbieder, hierdoor niet naar de achtergrond verdwijnen. Deze voorzieningen fungeren immers naar tevredenheid. Tegen deze achtergrond is in overleg met de VNG een bepaling in het wetsvoorstel opgenomen die gemeenten verplicht in hun verordening vast te leggen op welke wijze een laagdrempelige klacht- en geschilbeslechting over de uitvoering van voorzieningen wordt geboden. Vanzelfsprekend komen deze alternatieve voorzieningen niet in de plaats van de in paragraaf 4a voorgestelde klachtprocedure. Cliënten zijn niet verplicht van deze voorzieningen gebruik te maken en gemeenten kunnen ook niet weigeren een klacht over de uitvoering van een maatwerkvoorziening in behandeling te nemen, indien niet eerst gebruik is gemaakt van een van deze alternatieve voorzieningen.

De klachten- en geschillenregeling uit de Wkkgz als alternatief

De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) en GZZ & Valente benadrukken dat veel aanbieders naast maatschappelijke ondersteuning op basis van de Wmo 2015 ook zorg in de zin van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz) leveren. Op de aanbieders die Zvw- of Wlz-zorg leveren, is de Wkkgz, en de daarin voorgeschreven klachtenregeling, van toepassing. Volgens deze aanbieders leidt het conceptvoorstel ertoe dat zij met verschillende klachtregelingen te maken krijgen. VGN en GGZ & Valente pleiten er daarom voor om de Wmo 2015 onder de Wkkgz te laten vallen. Ook voor cliënten zou dit voordelen bieden. Volgens VGN kunnen klachten namelijk 'domeinoverstijgend' zijn en over meerdere wetten tegelijk gaan (Wmo 2015, Jeugdwet, Zvw, Wlz, Wet zorg en dwang). GGZ & Valente wijzen er verder op dat cliënten bij overgang van de Wmo 2015 naar de Wlz nu in een ander klachtenregime belanden. De vraag of de Wmo 2015 onder het toepassingsbereik van de Wkkgz zou moeten worden gebracht, is



eerder aan de orde geweest naar aanleiding van de motie-Don.³⁷ Vervolgens is deze vraag op verschillende momenten zowel in de Eerste als Tweede Kamer aan de orde gesteld. De regering heeft op 22 november 2018 een reactie uitgebracht op de motie.³⁸ Voor wat betreft de afhandeling van klachten luidde de slotsom van deze kabinetsreactie dat toepasselijkheid van de Wkkgz-klachtenprocedure op het Wmo-domein, mede gelet op de eerder gemaakte keuzen bij de decentralisaties in het sociaal domein, niet wenselijk is. In plaats daarvan wilde de regering een andere oplossingsrichting verkennen, te weten de in het advies-Scheltema bepleitte integrale afhandeling van klachten en geschillen over maatwerkvoorzieningen op basis van de Wmo 2015. Deze oplossingsrichting staat de regering nog altijd voor en is daarom in voorliggend voorstel uitgewerkt.

Rol van de ombudsman

De voorgestelde klachtprocedure bij de gemeente roept bij enkele respondenten de vraag op wat het wetsvoorstel betekent voor de rol van de ombudsman bij het behandelen van klachten over (de uitvoering van) maatwerkvoorzieningen. Zij vroegen of cliënten die niet tevreden zijn over de wijze waarop de gemeente hun klacht over de uitvoering van een maatwerkvoorziening heeft afgehandeld, zich nog wel kunnen wenden tot de ombudsman. Bij de NO wekte een passage uit de toelichting bij het conceptvoorstel de indruk dat de voorgestelde klachtprocedure bij de gemeente de klachtbehandeling op grond van de Awb, waaronder de klachtprocedure bij de ombudsman, volledig beoogt te vervangen, zodat de rol van de ombudsman zou zijn uitgespeeld.

Naar aanleiding van deze reacties hechten wij eraan te benadrukken dat dit wetsvoorstel de huidige bevoegdheid van de ombudsman volledig respecteert. Tot spijt van de regering heeft de toelichting bij het conceptvoorstel onbedoeld bij de NO de indruk gewekt dat de voorgestelde klacht- en beroepsprocedure volledig in de plaats komt van de in hoofdstuk 9 van de Awb geregelde (interne en externe) klachtprocedure. Teneinde dit misverstand recht te zetten, is de memorie van toelichting aangevuld met een beschouwing over de rol van de ombudsman in het Wmo-domein en de samenloop tussen de in de Awb geregelde (interne en externe) klachtprocedure en de klacht- en beroepsprocedure in dit wetsvoorstel (paragraaf 5).

Aansprakelijkheid gemeente

De VNG en diverse gemeenten zijn geen voorstander van de regeling in het conceptvoorstel op grond waarvan de bestuursrechter het college, op verzoek van de cliënt, kan veroordelen tot vergoeding van schade die de cliënt lijdt of zal lijden als gevolg van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening, ook als deze tekortkoming is toe te schrijven aan het handelen van een (door de gemeente gecontracteerde) aanbieder. De VNG vroeg zich af waarom deze aansprakelijkheid niet bij de aanbieder zelf wordt gelegd.

In reactie op deze opmerkingen merken de regering vooraf op dat dit wetsvoorstel geen wijziging beoogt aan te brengen in de aansprakelijkheid van gemeenten of aanbieders. De vraag wie aansprakelijk is voor tekortkomingen in de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een (door die gemeente gecontracteerde) aanbieder is een vraag die wordt beheerst door het (overheids)aansprakelijkheidsrecht. Op dit moment kan alleen de burgerlijke rechter over dit soort aansprakelijkheidskwesties oordelen. Dit wetsvoorstel beoogt slechts een laagdrempelige rechtsingang bij de bestuursrechter te creëren om over dit soort aansprakelijkheidskwesties ook bij de bestuursrechter te kunnen procederen.

Daarbij neemt het wetsvoorstel als uitgangspunt dat de gemeente naar huidig overheidsaansprakelijkheidsrecht onder omstandigheden aansprakelijk is voor tekortkomingen in de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een (door die gemeente gecontracteerde) aanbieder. Dit uitgangspunt baseert de regering op het algemene uitgangspunt van de Wmo 2015 dat het gemeentebestuur zorg draagt voor de maatschappelijke ondersteuning en de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen (artikel 2.1.1 van de Wmo 2015).

Specifiek met betrekking tot maatwerkvoorzieningen, dient het college ervoor te zorgen dat een aan de cliënt verstrekte maatwerkvoorziening een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid en participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven (artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015), of aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang en aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld zich zo snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving (artikel 2.3.5, vierde lid, van de Wmo 2015). Bij het uitvoeren van deze wettelijke taken kan het college er weliswaar voor kiezen de levering van de tot een maatwerkvoorziening behorende diensten uit te besteden aan een aanbieder, maar het college blijft aanspreekbaar op het bereikte

³⁷ Kamerstukken I 2016/17, 32 402, P.

³⁸ Kamerstukken I 2018/19, 32 402, Y.



resultaat.³⁹ In lijn met deze systematiek, beoogt het wetsvoorstel de cliënt een eenvoudig en laagdrempelig rechtsmiddel te bieden om het college bij de bestuursrechter aansprakelijk te stellen voor schade veroorzaakt door een tekortkoming in de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Deze regeling past ook bij de overkoepelende doelstelling van het wetsvoorstel dat alle klachten en bezwaren van een cliënt omtrent een maatwerkvoorziening aan de orde gesteld moeten kunnen worden bij één laagdrempelig 'geschilbeslechtsloket'.

Vormgeving van de procedure bij de bestuursrechter

Veel reacties op de klachten- en geschillenregeling uit het conceptvoorstel bevatten commentaar op de vormgeving van de procedure bij de bestuursrechter. Dit commentaar is grotendeels verwerkt. Hierna volgt een bespreking van de belangrijkste aanpassingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van het ontvangen commentaar. Op het overige commentaar wordt waar nuttig en nodig teruggekomen in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting.

Diverse respondenten merkten op dat het conceptvoorstel weliswaar beroep openstelt tegen de kennisgeving die volgt aan het einde van de klachtprocedure, maar niet tegen de weigering van het college een klacht in behandeling te nemen. Deze respondenten merkten op dat hierdoor een leemte in de rechtsbescherming dreigt te ontstaan. Door te weigeren een klacht in behandeling te nemen, kan het college immers de weg naar de bestuursrechter blokkeren. Naar aanleiding van dit commentaar is het wetsvoorstel aangepast, zodat niet alleen beroep kan worden ingesteld tegen de kennisgeving, maar ook tegen de weigering een klacht in behandeling te nemen.

Een respondent maakte een opmerking over de keuze in het conceptvoorstel om beroep tegen de kennisgeving alleen op te stellen voor de cliënt en de aanbieder. Volgens deze respondent was deze afwijking van artikel 1:2 van de Awb onvoldoende gemotiveerd. Naar aanleiding van dit commentaar is het wetsvoorstel aangepast, zodat elke belanghebbende beroep in kan stellen tegen de kennisgeving.

Ook hadden verschillende respondenten commentaar op de bepaling in het conceptvoorstel op grond waarvan geen beroep kan worden ingesteld tegen de kennisgeving, indien het belang van de klager kennelijk onvoldoende is. Deze respondenten wezen op de verschillende mogelijkheden die het bestuursprocesrecht nu al biedt om 'zinloos' procederen tegen te gaan. Naar aanleiding van dit commentaar is de desbetreffende bepaling geschrapt.

Enkele respondenten maakten opmerkingen over de afbakening van de bevoegdheid van de bestuursrechter in het conceptvoorstel. Volgens deze respondenten blijkt slechts indirect uit het voorstel dat de bevoegdheid van de bestuursrechter beperkt is tot geschillen over een gestelde tekortkoming en dat geschillen over bejegeningklachten daarbuiten vallen. Ook plaatsten deze respondenten kanttekeningen bij de beschouwing in de toelichting bij het conceptvoorstel over de gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring van beroepschriften die een combinatie van bejegeningklachten en klachten over een tekortkoming bevatten. Zij uitten onder meer de vrees dat de introductie van de figuur van de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheidsverklaring ertoe zal leiden dat door betrokkenen in de rechtsgang onnodig energie gaat of moet worden besteed aan de vraag of iets over bejegening of over een tekortkoming gaat.

Naar aanleiding van deze reacties zijn het wetsvoorstel en de toelichting op verschillende punten aangepast. Om te beginnen is duidelijker geregeld dat het aan de bestuursrechter voorgelegde geschil betrekking heeft op een gestelde tekortkoming in de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Dit geschil wordt via het beroep tegen de kennisgeving aan de bestuursrechter voorgelegd. In het verlengde daarvan is ook verduidelijkt dat de voorprocedure – de klachtprocedure bij het college – eveneens op klachten over tekortkomingen in de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de aanbieder ziet. Zoals in de gewijzigde memorie van toelichting wordt uitgelegd, blijft daarnaast de weg naar de ombudsman geopend. De beschouwing in de toelichting over de gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring is geschrapt.

Tot slot vroegen twee respondenten zich af waarom het conceptvoorstel, in lijn met titel 8.4 Awb, niet voorziet in de mogelijkheid van een zelfstandig verzoek om schadevergoeding wegens een tekortkoming in de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Deze reacties hebben niet tot een wijziging van het wetsvoorstel geleid. Zoals in de toelichting bij het conceptvoorstel al werd uitgelegd, wil de regering voorkomen dat juridisering optreedt in de fase van de informele en laagdrempelige klachtprocedure, doordat klaagschriften in deze fase worden gecombineerd met, of gevolgd door zelfstandige verzoeken aan het college om schadevergoeding. De reactie van de respondenten hebben mij op dit punt niet op andere gedachten gebracht.

Beoordeling door de bestuursrechter

Verschiedende respondenten vragen zich af hoe de bestuursrechter zal gaan beoordelen of sprake is van een 'tekortkoming'. Een respondent vraagt zich af aan de hand van welke maatstaven de

³⁹ CRvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4409.



bestuursrechter een gestelde tekortkoming moet beoordelen, nu het resultaatgericht indiceren zich uitstrekt over alle maatwerkvoorzieningen. Deze respondent verwacht dat het voor de bestuursrechter lastig zal zijn om de kwaliteit van de uitvoering de begeleiding van cliënten te beoordelen aan de hand van objectieve maatstaven. Een andere respondent vroeg zich af hoe de in het conceptvoorstel geregelde toetsing 'naar nu' (ex nunc) zich verhoudt tot de mogelijkheid tot het verkrijgen van schadevergoeding. Als de uitvoering van de maatwerkvoorziening na de kennisgeving op peil is gebracht en geen tekortkoming meer vertoont, kan de betrokkene dan nog vergoeding van schade vorderen die is geleden gedurende de periode dat nog wél sprake was van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening?

Zoals gezegd, is naar aanleiding van de ontvangen adviezen voor een licht gewijzigde invulling van het begrip 'tekortkoming' gekozen. Dit heeft ook geleid tot aanpassingen in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.4a.2 van het gewijzigde wetsvoorstel. In de gewijzigde artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.4a.2 van het wetsvoorstel wordt uitgelegd wanneer sprake is van een tekortkoming. Hiervan is in twee gevallen sprake. Ten eerste als de aanbieder in strijd handelt met (de beschikking inzake) de maatwerkvoorziening. Afhankelijk van de gemeentelijke verordening, kan een resultaatsbeschrijving en bijbehorend ondersteuningsplan dan wel een tijdsduromschrijving, onderdeel zijn van deze beschikking. Ten tweede is sprake van een tekortkoming als de aanbieder in strijd handelt met de aan de voorziening gestelde kwaliteitseisen.

Ook als het beroep tegen de kennisgeving ongegrond wordt verklaard, omdat zich na de kennisgeving nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan, of nieuw beleid is bekendgemaakt, waardoor (vanaf een bepaald moment) niet langer sprake is van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening, kan de cliënt nog steeds recht hebben op schadevergoeding. De grondslag voor toekenning van schadevergoeding is immers niet de vernietiging van de kennisgeving, maar een door de bestuursrechter geconstateerde tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.4a.13 van het gewijzigde wetsvoorstel is in deze zin aangepast.

Uitspraak van de bestuursrechter

Een respondent vraagt aandacht voor de uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter in de nieuw voorgestelde klacht- en beroepsprocedure. Volgens deze respondent heeft de burger weinig baat bij de vernietiging van de kennisgeving op de klacht en is een bevoegdheid tot het vernietigen van een rechtshandeling die is verricht door een zorgaanbieder noodzakelijk. Met de vernietiging op de kennisgeving komt rechtens vast te staan dat sprake is van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening, of althans dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom (al dan niet) sprake is van een tekortkoming dan wel dat het college geen zorgvuldig onderzoek heeft gedaan naar de vraag of sprake is van een tekortkoming. Aangenomen mag worden dat indien als gevolg van een bestuursrechtelijke procedure komt vast te staan dat sprake is van een tekortkoming, het bestuur in overleg zal treden met de aanbieder teneinde deze tekortkoming te verhelpen. Anders dan de respondent, zie de regering weinig heil in het creëren van een uitspraakbevoegdheid voor de bestuursrechter om een privaatrechtelijke rechtshandeling van de aanbieder te vernietigen. Het creëren van een dergelijke bevoegdheid zou de in de Wmo 2015 verankerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college en de aanbieder vertroebelen. Uitgangspunt van de Wmo 2015 is dat het college verantwoordelijk is voor het leveren van een maatwerkvoorziening die een passende bijdrage levert aan het compenseren van de beperkingen van de cliënt (artikel 2.3.5, derde en vierde lid, Wmo 2015). Dat het college de uitvoering van deze publieke taak uitbesteedt aan een aanbieder, doet hier niets aan af. Het college blijft aanspreekbaar op het resultaat. Daarnaast heeft de aanbieder een eigen verantwoordelijkheid voor het leveren van een voorziening die van goede kwaliteit is (artikel 3.1 van de Wmo 2015). De aanbieder werkt echter in opdracht en is dus in de eerste plaats jegens het college aanspreekbaar op de naleving van deze verplichting. Indien blijkt dat er sprake is van een tekortkoming, ligt het dan ook op de weg van het college, als de opdrachtgever van de aanbieder, om de aanbieder daarop aan te spreken. Mocht dit niet tot het gewenste resultaat leiden, kan het college er in het uiterste geval voor kiezen om de maatwerkvoorziening te laten leveren door een andere aanbieder. In verband met deze verantwoordelijkheden van het college, is het niet wenselijk dat, indien in de procedure voor de bestuursrechter komt vast te staan dat sprake is van een tekortkoming, de uitspraak van de bestuursrechter zich (mede) richt tot de aanbieder. Het ongedaan maken van een tekortkoming behoort immers tot de verantwoordelijkheid van het college, die als opdrachtgever van de aanbieder erop moet toezien dat de cliënt een maatwerkvoorziening krijgt geleverd die daadwerkelijk een passende bijdrage levert aan het compenseren van de beperkingen van de cliënt. De uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter dienen zich daarom alleen tot het college te richten en niet ook tot de opdrachtnemer van het college (de aanbieder).

Uitvoeringslasten voor gemeenten

Met name door de VNG en de gemeenten wordt aandacht gevraagd voor de uitvoeringslasten van de nieuw voorgestelde klacht- en beroepsprocedure. Daarbij vrezden de VNG en gemeenten dat deze



nieuwe procedure voor extra 'juridisering' zal zorgen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de toelichting op de uitvoeringslasten van het voorstel aangevuld met een korte uiteenzetting van de redenen waarom dit voorstel in de optiek van de regering niet tot een substantiële verzwaring van de gemeentelijke uitvoeringslasten zal leiden.

Gevolgen voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) sprak in haar advies de verwachting uit dat het aantal beroepszaken bij de rechtbanken als gevolg van de voorgestelde klacht- en beroepsprocedure aanzienlijk toeneemt. Ook verwachtte de Raad dat het aantal zaken in hoger beroep zal toenemen. De Raad verwachtte deze stijging van het aantal zaken in eerste aanleg en hoger beroep, omdat het resultaatgericht beschikken een nieuwe manier van beschikken is die, zeker in de beginperiode, tot meer conflicten tussen burgers en gemeenten zal leiden. In de tweede plaats verwachtte de Raad extra procedures in verband met de uitvoering van maatwerkvoorzieningen, vanwege de nieuwe procedure die het wetsvoorstel biedt om die uitvoering aan de orde te stellen. Ook schatte de Raad in dat het voorstel leidt tot een toename van de gemiddelde behandeltijd van de zaken in eerste aanleg. Daarbij nam de Raad onder meer in aanmerking dat vanwege de ruime termijn die in het conceptvoorstel werd gesteld aan het indienen van een klacht, er geruime tijd verstreken kan zijn voordat de rechter de klacht beoordeelt, hetgeen de feitenvaststelling kan compliceren. In hoger beroep verwachtte de Raad een tijdelijke toename van de behandeltijd.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de termijn voor het indienen van een klacht gewijzigd. In het conceptvoorstel was bepaald dat een klacht kan worden ingediend gedurende de looptijd van de maatwerkvoorziening en tot uiterlijk zes weken daarna. Het gewijzigde wetsvoorstel bepaalt nu, in lijn met het advies van de Raad, dat een klacht zo snel mogelijk wordt ingediend, maar uiterlijk zes weken na afloop van de voorziening. Dat geeft het college en de bestuursrechter een handvat om klachten die onredelijk laat zijn ingediend niet meer te behandelen zoals bijvoorbeeld ook is bepaald in artikel 6:12, vierde lid, van de Awb.

II Artikelsgewijze deel

Artikel I

A

Eerste lid

Op grond van de voorgestelde bepaling leggen alle gemeenten een vorm van laagdrempelige klacht- en geschilbeslechting over de uitvoering van voorzieningen vast in de verordening. Deze vorm van laagdrempelige geschilbeslechting heeft geen betrekking op voorzieningen waar, over de afhandeling van klachten over gedragingen van de aanbieder jegens de cliënt, op grond van de verordening een regeling bij de aanbieder bestaat.⁴⁰

De bepaling ondersteunt en bevordert de praktijk van het zoveel mogelijk bevorderen van het laagdrempelig oplossen van (potentiële) geschillen. Indien een cliënt bij onduidelijkheden over de uitvoering van zijn maatwerkvoorziening de weg naar een oplossing goed weet te vinden, zal dit de belasting op de formele procedures beperken. Dit neemt evenwel niet weg dat voor een cliënt waaraan een maatwerkvoorziening is verstrekt, de weg naar de voorgestelde geschilbeslechtingsprocedure van paragraaf 4a van de Wmo 2015, open blijft staan.

Tweede lid: artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdelen a en b

In de verordening voor maatschappelijke ondersteuning regelen gemeenten een aantal voorgeschreven onderwerpen. Eén van die onderwerpen is de kwaliteit van de voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning, waaronder de eisen die worden gesteld aan de deskundigheid van beroepskrachten die worden ingezet om de voorzieningen uit te voeren (zoals kwalificaties en opleidingen; artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, van de Wmo 2015). Voorgesteld wordt deze bepaling aan te passen in het licht van het resultaatgericht beschikken.

Via het voorgestelde vijfde lid, onderdelen a en b, worden gemeenten opgedragen een cyclus van kwaliteitsbeleid, uitvoering en evaluatie vast te stellen. Het is de bedoeling dat het formuleren, implementeren en controleren van de kwaliteit van voorzieningen, onder andere door middel van steekproeven op het niveau van de cliënt, een belangrijk onderdeel wordt van het contractbeheer dat gemeenten bij hun gecontracteerde aanbieders uitvoeren. Gemeenten beschrijven in de verordening de essentialia ten aanzien van hoe zij dit beleid willen inrichten. Naast contractbeheer wordt ook het

⁴⁰ Artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel d, in samenhang met artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wmo 2015.



handhavingsbeleid in relatie tot de kwaliteitseisen voor het Wmo-toezicht op grond van artikel 6.1 van de Wmo 2015 meegenomen.

Tweede lid: artikel 2.1.3, vijfde lid, onderdeel c

Via de voorgestelde bepaling worden gemeenten opgedragen om bij of krachtens de verordening vast te stellen dat bij alle maatwerkvoorzieningen of categorieën van maatwerkvoorzieningen die een dienst inhouden, beschikkingen worden afgegeven:

- waarbij een resultaatbeschrijving wordt gehanteerd; of
- waarbij een tijdsduurbeschrijving wordt gehanteerd.

Uit de voorgestelde bepaling vloeit dus voort dat het niet mogelijk is om maatwerkvoorzieningen die een dienst inhouden, te verstrekken zonder resultaat- of tijdsduurbeschrijving.

Gelet op de gemeentelijk autonomie, is aan de gemeente om te bepalen of een maatwerkvoorziening een dienst inhoudt. Als uitgangspunt kan worden genomen dat een dienst een samenhangend en terugkerend geheel van handelingen omvat dat door of vanwege de aanbieder ten behoeve van de ondersteuning van de cliënt wordt verricht. Uit de Wmo 2015 volgt dat onder 'diensten' in ieder geval niet worden begrepen: hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.⁴¹

Bij de formulering van de voorgestelde bepaling is rekening gehouden met de reacties op de bepaling zoals deze was voorgelegd via internetconsultatie. Zo is verduidelijkt dat in de verordening ten aanzien van alle maatwerkvoorzieningen of categorieën van maatwerkvoorzieningen die een dienst inhouden, wordt bepaald of deze worden verstrekt met een tijdsduur- of resultaatbeschrijving.

B

Eerste lid

In het voorgestelde onderdeel h wordt geregeld dat het college (en niet de cliënt) in de onderzoeksfase, voor zover het gaat om een maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving, de wijze onderzoekt waarop de aanbieder, in samenspraak met de cliënt, rekening kan houden met de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke ondersteuning.

Mede naar aanleiding van de internetconsultatie is verduidelijkt dat het onderzoek niet wordt verricht als de aanbieder door het college om advies wordt gevraagd over de beslissing tot het toekennen van een maatwerkvoorziening (onder 1°) of als de cliënt gebruik wil maken van een pgb (onder 2°). In het laatste geval betreft de cliënt immers zelf van een derde de diensten die tot de maatwerkvoorziening behoren.

Tweede lid

De voorgestelde aanpassing is technisch van aard en zorgt ervoor dat ook indien de cliënt een persoonlijk plan heeft ingediend, de wijze wordt onderzocht waarop de aanbieder, in samenspraak met de cliënt, rekening kan houden met de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke ondersteuning.

Derde lid

Voorgesteld wordt om artikel 2.3.2, zesde lid, van de Wmo 2015, te splitsen. In het voorgestelde onderdeel a wordt bepaald dat in de onderzoeksfase door het college aan de cliënt wordt medegedeeld dat bij maatwerkvoorzieningen met resultaat- of tijdsduurbeschrijving de mogelijkheid bestaat om in samenspraak met een aanbieder de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning te beschrijven en dat hierbij cliëntondersteuning beschikbaar is. Via de cliëntondersteuning wordt de mogelijk onevenwichtige relatie tussen cliënt en aanbieder opgeheven.

In het voorgestelde onderdeel b is het huidige zesde lid opgenomen. Dit betekent dat in de onderzoeksfase door het college wordt medegedeeld aan de cliënt – kort gezegd – welke mogelijkheden er bestaan om te kiezen voor de verstrekking via een pgb.

Bij de formulering van de voorgestelde bepaling is rekening gehouden met de reacties op de bepaling zoals deze was voorgelegd via internetconsultatie.

Naar aanleiding hiervan is de redactie van het voorgestelde zesde lid verduidelijkt (de onderdelen zijn omgewisseld en benadrukt is dat mededelingsplicht bij het college berust). Uit de redactie van de bepaling zoals deze was voorgelegd in de consultatie, zou immers kunnen worden afgeleid dat ook in het geval de cliënt verstrekking van de ondersteuning via een pgb wenst, de aanbieder bij het

⁴¹ Artikel 1.1.1, eerste lid, onder het gedachtestreepje 'maatwerkvoorziening', van de Wmo 2015.



onderzoek betrokken wordt. Dat is niet de bedoeling, omdat de cliënt immers zelf van een derde de diensten betreft die tot de maatwerkvoorziening behoren.

C

Vanwege de volgorde in het proces tot verstrekking van de maatwerkvoorziening, wordt eerst het voorgestelde zesde lid besproken en vervolgens de voorgestelde leden vijf en zeven.

Zesde lid

Na de onderzoekfase kan een cliënt (of diens vertegenwoordiger) een maatwerkvoorziening aanvragen. Als de gemeente in de verordening heeft opgenomen om te werken met een resultaatbeschrijving zal de gewenste resultaatbeschrijving van cliënt en aanbieder door het college worden betrokken bij het opstellen van het ondersteuningsplan (zie hierna). De aanbieder kan ook na de aanvraag van een maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving om advies worden gevraagd ten aanzien van de invulling van het ondersteuningsplan. De cliënt kan dan ook in samenspraak met de aanbieder inbreng leveren voor het ondersteuningsplan. Een dergelijk advies van een aanbieder is niet nodig als de cliënt via een pgb de diensten wil betrekken die tot de maatwerkvoorziening behoren.

Vijfde lid

Op grond van het voorgestelde lid wordt het ondersteuningsplan onderdeel van de resultaatgerichte beschikking. In de beschikking wordt vastgelegd op welke dienst de cliënt aanspraak heeft. In het ondersteuningsplan wordt opgenomen welke activiteiten nodig zijn om het resultaat te bereiken en met welke frequentie die worden uitgevoerd.

Uit de consultatie is gebleken dat sommige diensten zich vanwege hun aard niet laten uitdrukken in activiteiten en de frequentie waarmee die activiteiten worden uitgevoerd. Is daarvan sprake, dan regelt het voorgestelde onderdeel dat dit niet als zodanig in het ondersteuningsplan hoeft te worden uitgedrukt. Van deze mogelijkheid moet – omwille van de rechtszekerheid van de cliënt – zo terughoudend mogelijk gebruik worden gemaakt.

Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat ook bij een maatwerkvoorziening met tijdsduurbeschrijving een ondersteuningsplan kan worden opgesteld. Dit is echter niet verplicht.

Zevende lid

Naar aanleiding van de consultatie is in het voorgestelde lid bepaald dat het college geen ondersteuningsplan opstelt indien de cliënt via een pgb de diensten betreft die tot de maatwerkvoorziening behoren. Bij betrekking via een pgb stelt de cliënt immers met een derde de wijze van ondersteuning vast.

D

Indien de gemeente bij verordening maatwerkvoorzieningen heeft aangewezen waarbij een resultaatbeschrijving wordt gehanteerd, kunnen deze via een pgb worden verstrekt. Uit de verwijzing naar artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel b, vloeit voort dat in de verordening is bepaald dat de hoogte van het pgb toereikend is om de maatwerkvoorziening in te kopen.

De gemeente is overigens niet verplicht om een pgb toe te kennen voor zover de kosten van het betrekken van de diensten van derden hoger zijn dan de kosten van de maatwerkvoorziening (artikel 2.3.6, vijfde lid, van de Wmo 2015). In dat kader wordt ook de reële prijs die de aanbieder ontvangt voor de gemiddelde dienstverlening aan de cliënt (m.a.w. een profiel met een gemiddeld aantal uren) bepaald. Daarbovenop wordt maatwerk berekend mede met behulp van het budgetplan en op basis van de toepasselijke kwaliteitseisen. De budgethouder kan immers met resultaatbekostiging niet middelen tussen cliënten die meer of minder inspanning vergen.

Bij de formulering van de voorgestelde bepaling is rekening gehouden met de reacties op de bepaling zoals deze was voorgelegd via internetconsultatie. Zo is de passage geschrapt dat bij de met een pgb te betrekken maatwerkvoorziening ook een ondersteuningsplan kan worden opgesteld. Zoals eerder is toegelicht, wordt bij een pgb immers geen ondersteuningsplan opgesteld omdat de cliënt zelf de invulling van de ondersteuning met een derde vaststelt.



E

Eerste lid

Omwille van de leesbaarheid wordt voorgesteld het huidige artikel 2.3.9, tweede lid, van de Wmo 2015, onder te brengen in het eerste lid van die bepaling. Dit is een technische wijziging. Inhoudelijk gezien zijn geen aanpassingen beoogd.

Tweede lid

Op grond van het huidige artikel 2.3.9, eerste lid, van de Wmo 2015 is vereist dat beslissingen in de zin van artikel 2.3.5 en 2.3.6 van de Wmo periodiek worden heroverwogen. Hieruit vloeit voort dat de verstrekking van de maatwerkvoorziening en – indien van toepassing – het ondersteuningsplan periodiek worden heroverwogen. Zoals in het algemene deel van deze toelichting aan de orde is gekomen (paragraaf 3.6), is het niet zinvol om uitgebreide onderzoekseisen te stellen inzake de periodieke heroverweging van het ondersteuningsplan, omdat dit in mandaat door de aanbieder kan worden gewijzigd en daarom idealiter steeds aansluit op de ondersteuningsbehoefte van de cliënt (zie ook onderdeel G). In het voorgestelde tweede lid is daarom bepaald dat het college deze uitgebreide onderzoekseisen buiten toepassing kan laten bij de periodieke heroverweging van het ondersteuningsplan.

F

Algemeen

Uit de rechtspraak en uit het Advies-Scheltema komen rechtsbeschermingsproblemen over de uitvoering van wetten in het sociaal domein naar voren. Deze doen zich waarschijnlijk minder voor als de bestuursrechter bevoegd zou zijn om te oordelen over handelingen van private aanbieders voor zover zij een publieke taak vervullen.

In deze paragraaf wordt daarom voorgesteld om voor de Wmo 2015 te voorzien in een procedure waarin aan de bestuursrechter geschillen kunnen worden voorgelegd over gedragingen in het kader van de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Voorgesteld wordt het beroep op de bestuursrechter tegen dergelijke feitelijke uitvoeringshandelingen vooraf te laten gaan door een klachtenprocedure bij het college. Hiermee wordt bereikt dat de uitvoering in een klachtenprocedure aan de orde kan worden gesteld bij de gemeente.

De in deze paragraaf geregelde procedures vormen een aanvulling vormen op de (interne en externe) klachtprocedure uit hoofdstuk 9 Awb en de beroeps- en verzoekschriftprocedure uit hoofdstuk 8 Awb. Zij zijn dus niet bedoeld als vervanging van deze procedures. De procedures in deze paragraaf sluiten zo veel mogelijk aan bij de in de Awb geregelde procedures en wijken daar niet vanaf, tenzij anders is bepaald.

Artikel 2.4a.1 (reikwijdte)

Dit artikel markeert de reikwijdte van paragraaf 4a. De in deze paragraaf geregelde procedure geldt alleen voor klachtbehandeling en geschilbeslechting in relatie tot de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Het moet daarbij gaan om een maatwerkvoorziening die 'in natura' wordt geleverd door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder in de zin van artikel 1.1.1 Wmo 2015. De paragraaf is daarmee niet van toepassing op klachten en geschillen over de uitvoering van een uit een persoonsgebonden budget gefinancierde maatwerkvoorziening. Dit is een bewuste keuze, in verband met de privaatrechtelijke aard van de rechtsverhouding waaruit klachten en geschillen over de uitvoering van een uit een persoonsgebonden budget gefinancierde maatwerkvoorziening voortvloeien. Bij een persoonsgebonden budget koopt de cliënt zelf de benodigde ondersteuning in door een overeenkomst aan te gaan met een aanbieder. Anders dan bij een maatwerkvoorziening 'in natura', vinden de werkzaamheden van de aanbieder niet plaats in de context van een bestuursrechtelijke rechtsverhouding tussen de cliënt en het college, maar op grond van een overeenkomst tussen de cliënt en de aanbieder. Voor de beslechting van geschillen die uit deze privaatrechtelijke rechtsverhouding kunnen voortvloeien, is de burgerlijke rechter de aangewezen rechter.

Artikel 2.4a.2 (klachtrecht)

Eerste lid

Het eerste lid kent de cliënt het recht toe bij het college een klacht in te dienen over een de uitvoering van een aan hem verstrekte maatwerkvoorziening. Het bijzondere van deze procedure is dat het mogelijk is om te klagen bij het college over een gedraging van een (door de gemeente gecontracteerde) aanbieder. De Awb laat alleen het klagen over een bestuursorgaan toe. De klachtprocedure bij



het college komt niet in de plaats van de bestaande klachtvoorzieningen bij aanbieders. De keuze bij wie hij zijn ongenoegen over de uitvoering van de maatwerkvoorziening (als eerste) kenbaar maakt, is aan de cliënt. In de praktijk zal het bij veel klachten overigens het meest voor de hand liggen dat de cliënt zijn klacht eerst voorlegt aan de aanbieder. Zo heeft de VNG erop gewezen dat veel klachten gaan over bejegening door een beroepskracht. Dit type klachten kan veel sneller worden opgelost door de aanbieder dan door het college, die op grotere afstand staat van de uitvoering van de ondersteuning en de beroepskracht niet kent. Aan de bestaande praktijk dat veel klachten in goed overleg tussen de cliënt en aanbieder worden opgelost, zonder dat het college eraan te pas hoeft te komen, zal dit wetsvoorstel dus weinig veranderen. Nieuw is wel dat dit wetsvoorstel de cliënt *het recht* geeft bij het college een klacht in te dienen over een gedraging van een aanbieder. Dit betekent dat gemeenten niet kunnen weigeren een klacht over een gedraging van aanbieder in behandeling te nemen, als niet eerst gebruik is gemaakt van een klachtvoorziening bij een aanbieder. Omgekeerd kan een aanbieder ook niet weigeren een klacht over hem in behandeling te nemen, als niet eerst gebruik is gemaakt van de in dit wetsvoorstel geregelde klachtvoorziening.

Tweede lid

Het tweede lid legt vast dat de klachtprocedure alleen kan gaan over klachten die zien op een beweerdelijke tekortkoming van een aanbieder bij de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Hiervan kan in twee gevallen sprake zijn. Van een tekortkoming is om te beginnen sprake als de aanbieder in strijd handelt met de aan de cliënt verstrekte maatwerkvoorziening (onderdeel a). Bij dit type tekortkoming gaat het, kort gezegd, om situaties waarin de aanbieder niet de ondersteuning levert waarop de cliënt op basis van de toekenningsbeschikking recht heeft. De gegrondheid van de klacht hangt in dat geval af van het geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen dat aan de cliënt is toegekend. Dit wetsvoorstel maakt het zoals gezegd mogelijk dat gemeenten een maatwerkvoorziening met een resultaatbeschrijving of tijdsduromschrijving kunnen toekennen als dat op grond van de verordening is bepaald. Het wetsvoorstel schrijft voor dat een ondersteuningsplan deel uitmaakt van de maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving. Indien het college van deze mogelijkheid gebruik maakt, hangt de gegrondheid van de klacht primair af van hetgeen is bepaald in de tijdsduromschrijving dan wel de resultaatsbeschrijving en het bijbehorende ondersteuningsplan. Een klacht kan daarnaast ook zien op een gedraging van de aanbieder in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 3.1 (onderdeel b). Dit type tekortkoming betreft situaties waarin de door de aanbieder geleverde voorziening niet voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteits-eisen. Het kan hierbij zowel gaan om de algemene kwaliteitseisen (artikel 3.1) als de specifieke, bij gemeentelijke verordening voor de desbetreffende voorziening geformuleerde kwaliteitseisen (artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c).

Derde lid

Ingevolge het derde lid kunnen klachten geen betrekking hebben op geweld bij de verstrekking van een voorziening. De aanbieder moet geweldsincidenten bij het verstrekken van een voorziening melden bij de toezichthoudend ambtenaar (artikel 1.1.1 in samenhang met artikel 3.4 van de Wmo 2015). Daarnaast is het strafrecht de geëigende route voor het afhandelen van geweldsdelicten.

Artikel 2.4a.3 (plicht tot behoorlijke klachtbehandeling)

Dit artikel behelst een inspanningsverplichting voor het college om naar aanleiding van een klacht tot een bevredigende oplossing te komen voor betrokkenen. Net als in de klachtregeling op grond van de Awb kunnen klachten zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend en geldt voor de behandeling van schriftelijke klachten een wat meer uitgewerkte regeling.

Artikel 2.4a.4 (procedure en vereisten schriftelijke klacht)

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat voor de behandeling van schriftelijk ingediende klachten de wat meer uitgewerkte regeling van de artikelen 2.4a.5 tot en met 2.4a.9 geldt. Van belang is dat alleen de behandeling van een schriftelijke klacht kan uitmonden in een kennisgeving als bedoeld in artikel 2.4a.6, vierde lid (weigering klacht in behandeling te nemen) of 2.4a.8 (bevindingen onderzoek) waartegen beroep bij de bestuursrechter volgens het bepaalde in deze paragraaf mogelijk is. Tegen de reactie van het college op een mondelinge klacht staat met andere woorden geen beroep open bij de bestuursrechter. Uiteraard kan over deze reactie wel een klacht worden ingediend bij een ombudsman. Een schriftelijke klacht komt alleen in aanmerking voor behandeling volgens de meer uitgewerkte regeling als de klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager. Dit vereiste geldt niet voor mondelinge klachten, die ook betrekking kunnen hebben op een gedraging van een aanbieder jegens



een ander (bijvoorbeeld een mantelzorger of een mede-cliënt). Verder is vereist dat de klacht voldoet aan de vormvoorschriften uit het tweede lid.

Tweede lid

Het tweede lid stelt onder meer als vereiste dat het klaagschrift een omschrijving bevat van de beweerdelijke tekortkoming waarop de klacht betrekking heeft. Dit vereiste wordt gesteld omdat de klachtprocedure fungeert als voorprocedure voor de in deze paragraaf geregelde beroepsprocedure, waarin een beweerdelijke tekortkoming in de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een aanbieder centraal staat (zie hierna artikel 2.4a.11).

Derde lid

Het derde lid bevat een inspanningsverplichting voor het college om de cliënt zo nodig te helpen bij het preciseren van zijn klacht. Voor ontvangers van een maatwerkvoorziening zal het niet altijd even gemakkelijk zijn om duidelijk te omschrijven op welke gedraging van de aanbieder hun klacht precies betrekking heeft. Ook kan het zijn dat een cliënt een klaagschrift indient waarin klachten over een gedraging van het college en een aanbieder door elkaar lopen. De cliënt klaagt bijvoorbeeld zowel over het ondersteuningsplan dat onderdeel is van de maatwerkvoorziening als de uitvoering daarvan. Indien de klacht dusdanig geformuleerd is, dat onduidelijk is op welke gedraging deze betrekking heeft, verzoekt het college de klager zo spoedig mogelijk om zijn klacht te preciseren en is het college de klager daarbij behulpzaam. Dit vereiste is ontleend aan artikel 3, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur. Indien het klaagschrift zich blijkt te richten tegen de (beschikking inzake de) maatwerkvoorziening, in plaats van de uitvoering daarvan, dient het college het klaagschrift te behandelen als bezwaarschrift (indien de bezwaartermijn nog niet is verstreken) of als verzoek om wijziging van de maatwerkvoorziening (als de bezwaartermijn reeds is verstreken).

Vierde lid

Uit het vierde lid volgt dat indien het klaagschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, de indiener zorg dient te dragen voor een vertaling.

Artikel 2.4a.5 (indieningstermijn)

Eerste lid

Geschillen over de maatschappelijke ondersteuning kunnen op elk moment ontstaan. Zo kan op enig moment de situatie van degene die maatschappelijke ondersteuning krijgt veranderen of kan de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning op enig moment verslechteren. In verband hiermee kunnen in beginsel gedurende de duur van de maatwerkvoorziening en tot zes weken daarna klachten worden ingediend.

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak wordt voorgesteld te verlangen dat de klacht zo spoedig mogelijk wordt ingediend. De Raad voor de Rechtspraak merkte in haar advies over het wetsvoorstel op dat het van belang is dat het uit een oogpunt van feitenvaststelling minder wenselijk als er na afloop van een lange periode waarin een maatwerkvoorziening heeft voortgeduurd, nog geklaagd kan worden over een gedraging of tekortkoming die relatief lang geleden zou hebben plaatsgehad. Om die reden adviseerde de Raad om in het onderhavige artikel op te nemen dat een klacht zo snel mogelijk wordt ingediend maar uiterlijk zes weken na afloop van de voorziening. Dat geeft het bestuursorgaan en de bestuursrechter een handvat om klachten die onredelijk laat zijn ingediend niet meer te behandelen zoals bijvoorbeeld ook is bepaald in artikel 6:12, vierde lid, van de Awb. Dit advies is in de onderhavige bepaling opgevolgd.

Tweede lid

Het tweede lid regelt de aanvang van de beklagtermijn uit het eerste lid. De regeling is ontleend aan artikel 6:8, eerste lid, Awb.

Derde lid

In het derde lid zijn de bepalingen uit de Awb over de tijdige indiening van een bezwaar- of beroepschrift (artikel 6:9 Awb) en de ontvankelijkheid van een voortijdig (artikel 6:10 Awb) of te laat ingediend bezwaarschrift (artikel 6:11 Awb) van overeenkomstige toepassing verklaard.



Vierde lid

Als de klacht te laat wordt ingediend en de termijnoverschrijding niet-verschoonbaar is, wordt de klacht niet in behandeling genomen. Van dit besluit wordt de indiener binnen de in het vierde lid bepaalde termijn schriftelijk in kennis gesteld. Tegen dit besluit staat rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter (zie hierna artikel 2.4a.10, eerste lid).

Artikel 2.4a.6 (in behandeling nemen klacht)

Eerste en tweede lid

De in het eerste en tweede lid opgenomen gronden voor het niet in behandeling nemen van de klacht zijn ontleend aan het eerste lid, onderdeel a, en tweede lid van artikel 9:8 Awb.

Derde lid

Indien de klacht betrekking heeft op een calamiteit die bij de uitvoering van de maatwerkvoorziening heeft plaatsgevonden, neemt het college de klacht slechts in behandeling indien de klager uitdrukkelijk toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens ten behoeve van het onderzoek naar de klacht.⁴² De hier voorgestelde regel heeft de volgende achtergrond. Als de klachtprocedure betrekking heeft op een calamiteit, zal al snel sprake zijn van verwerking van bijzondere persoonsgegevens (gegevens over gezondheid); bijvoorbeeld door vastlegging van dergelijke gegevens in het verslag van de hoorzitting. Op grond van artikel 9, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in beginsel verboden. Op grond van artikel 9, tweede lid, van de AVG kan op dit verbod onder andere een uitzondering worden gemaakt als de verwerking met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene plaatsvindt.

Vierde lid

Van het besluit om de klacht niet in behandeling te nemen op een van de in het eerste tot en met het derde lid genoemde gronden wordt de indiener binnen de in het vierde lid bepaalde termijn van vier weken schriftelijk in kennis gesteld. Tegen dit besluit staat rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter (zie hierna artikel 2.4a.10, eerste lid).

Artikel 2.4a.7 (kennisgeving bevindingen onderzoek)

Eerste lid

Het college stelt de klager en de aanbieder schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, met het oordeel en de conclusies (dit is de kennisgeving die normaliter past in de klachtenprocedure van hoofdstuk 9 van de Awb). Met de kennisgeving krijgt de cliënt een schriftelijk oordeel van het college over de vraag of de aanbieder inderdaad, zoals de cliënt meent, tekort schiet of is geschoten bij de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Dit oordeel zal gebaseerd zijn op een onderzoek van het college naar de klacht. Een gedegen onderzoek en een goede, responsieve klachtbehandeling kan ervoor zorgen dat de cliënt, ongeacht de uitkomst van de klachtprocedure, zich gehoord voelt en de klacht niet verhardt tot een geschil dat alleen nog door de bestuursrechter beslecht kan worden. Als het onderzoek naar de klacht tot de bevinding leidt dat sprake is (geweest) van een tekortkoming, zal het college daar ook bepaalde conclusies aan moeten verbinden. Dit past bij een responsieve overheid. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het college toezegt een vervangende aanbieder te regelen of een aanbieder aan te spreken. Het oordeel van het college of sprake is (geweest) van een tekortkoming vertoont trekken van een bestuurlijk rechtsoordeel. Het college dient de gedraging van de aanbieder waarover geklaagd wordt immers te toetsen aan de beschikking inzake de maatwerkvoorziening en de aan de voorziening gestelde kwaliteitseisen (artikel 3.1 Wmo 2015 of de kwaliteitseisen neergelegd in de gemeentelijke verordening). Indien de cliënt het niet eens is met het oordeel of de conclusies die het college daaraan verbindt, verschaft de kennisgeving de cliënt tot slot een ingang bij de bestuursrechter. Tegen de kennisgeving kan immers binnen zes weken beroep worden ingesteld.

Tweede lid

Omdat de kennisgeving in artikel 2.4a.10 als een voor beroep bij de bestuursrechter vatbare beslissing wordt aangemerkt, zijn twee in dit verband relevante bepalingen uit de Awb over de bekendmaking en

⁴² Een calamiteit is een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid (artikel 1.1.1 van de Wmo 2015).

mededeling van besluiten van overeenkomstige toepassing verklaard. Op deze manier wordt het volgende geregeld:

- De bekendmaking van de kennisgeving geschiedt door toezending of uitreiking aan de cliënt en de aanbieder.
- Indien de bekendmaking van de kennisgeving niet kan geschieden op de hiervoor geschetste wijze, geschiedt zij op een andere geschikte wijze.
- De kennisgeving bevat een rechtsmiddelenverwijzing. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welke rechtbank beroep kan worden ingesteld. Aangezien na de kennisgeving ook een klachtprocedure bij de ombudsman kan worden gevolgd, vermeldt de kennisgeving ook hoe bij de ombudsman een klacht over de kennisgeving kan worden ingediend (zie hierna de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9.4a.9).

Artikel 2.4a.8 (overeenkomstige toepassing hoofdstuk 7 en 9 Awb)

Voorgesteld wordt op de klachtbehandeling een aantal bepalingen uit de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Om te beginnen gaat het om een groot deel van de bepalingen uit afdeling 9.1.2 Awb over de interne klachtprocedure. Op deze manier wordt – kort gezegd – geregeld dat:

- zodra het college naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van de klachtprocedure;
- de ontvangst van de klacht wordt bevestigd;
- de behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest;
- aan de aanbieder op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, wordt een afschrift van het klaagschrift alsmede van de daarbij meegezonden stukken toegezonden;
- de klager en de aanbieder worden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, tenzij een van de in artikel 9:10, tweede lid, Awb genoemde uitzonderingen van toepassing is;
- wanneer na het horen aan het college feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op de klacht te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, wordt dit aan cliënt en aanbieder meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord.
- van het horen wordt een verslag gemaakt;
- een klacht in beginsel binnen zes weken wordt afgehandeld;
- bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen (zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.4a.8, tweede lid), en
- het college jaarlijks een overzicht van de ingekomen klachten publiceert.

Daarnaast worden enkele bepalingen uit hoofdstuk 7 over het horen van belanghebbenden in bezwaar van overeenkomstige toepassing verklaard. Op deze manier wordt – kort gezegd – geregeld dat:

- Het college beslist of klager en aanbieder gezamenlijk of afzonderlijk worden gehoord;
- Wanneer cliënt en aanbieder afzonderlijk zijn gehoord, wordt ieder van hen op de hoogte gesteld van het verhandelde tijdens het horen buiten zijn aanwezigheid;
- Het college kan, al dan niet op verzoek van de cliënt of de aanbieder, het voorgaande achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van dit achterwege laten wordt mededeling gedaan;
- Op verzoek van de cliënt of de aanbieder kunnen door hen meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord;

Artikelen 2.4a.9 (kennisgeving en beroep bij de bestuursrechter)

Eerste lid

Als op een klacht inzake een gedraging in het kader van de uitvoering van de maatwerkvoorziening is beslist maar die beslissing is niet naar wens, kan beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. De cliënt kan niet alleen beroep instellen tegen de kennisgeving met de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, het oordeel en de conclusies (artikel 2.4a.7, eerste lid), maar ook tegen de weigering van het college de klacht in behandeling te nemen (artikel 2.4a.5 en 2.4a.6, vierde lid).

Het beroep kan alleen worden ingesteld door een belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 Awb. Belanghebbende bij de kennisgeving zijn in ieder geval de cliënt die klacht heeft ingediend en de aanbieder waarop de klacht betrekking heeft.

Tweede lid

Op de procedure bij de bestuursrechter zijn de procesrechtelijke regels uit de hoofdstukken 6 en 8 van de Awb van overeenkomstige toepassing. Dit geldt ook voor de daarin geregelde uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter. De rechter kan het college opdragen te handelen en om de kennisgeving



van het college op de klacht – via een gegroundverklaring van het beroep – te vernietigen. De rechter kan ook vanwege spoedeisend belang een voorlopige voorziening treffen.

Derde lid

Voorafgaand aan het beroep geldt geen verplichte bezwaarschriftprocedure. Die is immers vervangen door de klachtprocedure.

Artikel 2.4a.10 (aanvullende ontvankelijkheidsvereisten)

Eerste lid

Bij het beroepschrift wordt, voor zover mogelijk, een afschrift van de beschikking van de maatwerkvoorziening gevoegd. Dat afschrift behelst – in het geval van een maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving – tevens het ondersteuningsplan (deze maakt immers onderdeel uit van de beschikking; zie artikel I, onderdeel C).

Tweede lid

Aanvullend op de reguliere ontvankelijkheidsvereisten op grond van artikel 6:5 Awb moet het beroepschrift tegen een kennisgeving als bedoeld in artikel 2.4a.7, eerste lid (een kennisgeving met oordeel en conclusies) de redenen bevatten waarom de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de aanbieder wel of juist niet tekortschiet. Het stellen van dit vereiste draagt bij aan een heldere afbakening van het geschil en biedt de bestuursrechter tegelijkertijd een toetsingsmaatstaf bij het beoordelen van het beroep. Het vereiste kan tot slot ook bijdragen aan finale geschilbeslechting; door het opnemen ervan kan de bestuursrechter eenvoudiger ‘doorstoten’ naar kern van het geschil. Aan de beschrijving van de gestelde tekortkoming in het beroepschrift worden geen hoge eisen gesteld. Voldoende is dat het beroepschrift een met een of meer argumenten onderbouwd weerwoord op het oordeel van het college over de tekortkoming bevat. De bestuursrechter vult zo nodig ambtshalve de rechtsgronden aan en kan daarnaast ambtshalve de feiten aanvullen (artikel 8:69, tweede en de derde lid, Awb)

Artikel 2.4a.11 (aanbieder of cliënt als partij)

Eerste lid

Indien beroep wordt ingesteld tegen de kennisgeving treedt het college op als verweerder. Wordt het beroep door de cliënt of een andere belanghebbende niet zijnde de aanbieder ingesteld, dan stelt de bestuursrechter de betrokken aanbieder in de gelegenheid als partij aan het geding deel te nemen.⁴³ De aanbieder kan dus zelf niet worden veroordeeld, maar maakt wel onderdeel uit van het proces. Zoals in het algemene deel van de toelichting is beschreven is het van belang dat de gemeente ook via een andere aanbieder een probleem kan oplossen. Uiteindelijk is ook het college verantwoordelijk voor de inzet van de aanbieder en de compenserende maatwerkvoorziening (artikel 2.3.5 van de Wmo 2015).

Tweede lid

Het tweede lid regelt deelname van de cliënt aan de beroepsprocedure in de spiegelbeeldige situatie dat de aanbieder beroep instelt tegen de kennisgeving.

Artikel 2.4a.12 (toetsing ex nunc)

Algemeen uitgangspunt van de beroepsprocedure in het bestuursrecht is dat de bestuursrechter besluiten beoordeelt naar het tijdstip waarop zij genomen zijn (de zogenaamde toetsing ex tunc). In bijvoorbeeld het vreemdelingenrecht is op dit uitgangspunt een uitzondering gemaakt: de bestuursrechter houdt in de beroepsprocedure rekening met feiten en omstandigheden en wijzigingen van beleid die zich na het bestreden besluit hebben voorgedaan (de zogenaamde toetsing ex nunc). Hiermee wordt voorkomen dat bij nieuwe feiten of omstandigheden een nieuwe procedure over een nieuwe aanvraag moet worden gevoerd.

Een dergelijke uitzondering is ook voor het procederen over kennisgevingen gewenst. De omstandigheden kunnen immers snel veranderen en een beoordeling ex nunc voorkomt dat nieuwe procedures

⁴³ Hier wordt afgeweken van de regel van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb. Op grond van deze bepaling bestaat slechts de mogelijkheid (en geen verplichting) om belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het bestuursrechtelijk geding deel te nemen.



nodig zijn indien de omstandigheden inmiddels zijn gewijzigd. Hiermee wordt eveneens voorkomen dat over reeds opgeloste zaken nog wordt geprocedeerd. Daarnaast is het voor de goede procesorde van belang dat het proces niet te lang door blijft gaan vanwege nieuwe feiten. In het voorgestelde artikel, dat gebaseerd is op artikel 83 van de Vreemdelingenwet, is deze toetsing ex nunc geregeld.

Artikel 2.4a.13 (schadevergoeding)

Een cliënt kan de bestuursrechter verzoeken om het vergoeden van schade, veroorzaakt door een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Bijvoorbeeld: een cliënt heeft voor eigen rekening extra huishoudelijke hulp ingekocht, omdat de aanbieder niet goed (genoeg) schoonmaakt. Het voorgestelde artikel komt zoveel mogelijk overeen met titel 8.4 van de Awb dat verzoeken tot schadevergoeding behandelt ten gevolge van – kort gezegd – onrechtmatige besluiten. De behandeling van het verzoek verloopt daarmee in grote lijnen op dezelfde manier als de behandeling van ‘normale’ verzoeken om schadevergoeding op de voet van artikel 8:88 van de Awb.

Het verzoek kan niet zelfstandig worden ingediend, maar moet tegelijk met het beroep tegen de kennisgeving (de uitspraak van het college op de klacht) worden ingediend. Dit voorkomt dat de informele klachtprocedure wordt ‘gejuridiseerd’ door verzoeken om schadevergoeding. Voor het verzoek geldt een verjaringstermijn van vijf jaar. Voor de indiening van het verzoek is geen griffierecht verschuldigd. Het ligt in de rede dat de bestuursrechter eerst het beroep tegen de kennisgeving behandelt, om vast te stellen of er inderdaad sprake is van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening, en vervolgens het verzoek, om te beoordelen of het college aansprakelijk is voor de schade, veroorzaakt door deze tekortkoming.

Het verzoek om schadevergoeding is enigszins vergelijkbaar met een vordering uit wanprestatie op de voet van artikel 6:74 BW. Enkele bepalingen uit het BW over wanprestatie zijn dan ook van overeenkomstige toepassing verklaard:

- maakt de schuldenaar (lees: het college) bij de uitvoering van een verbintenis (lees de maatwerkvoorziening) gebruik van de hulp van andere personen, dan is hij voor hun gedragingen op gelijke wijze als voor eigen gedragingen aansprakelijk (artikel 6:76 BW);
- een tekortkoming kan de schuldenaar (lees: het college) niet worden toegerekend, indien zij niet is te wijten aan zijn schuld, noch krachtens wet, rechtshandeling of in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt (artikel 6:75 BW);
- wordt bij de uitvoering van een verbintenis gebruik gemaakt van een zaak die daartoe ongeschikt is, dan wordt de tekortkoming die daardoor ontstaat de schuldenaar (lees: het college) toegerekend, tenzij dit, gelet op inhoud en strekking van de rechtshandeling waaruit de verbintenis voortspuit (lees: de maatwerkvoorziening), de in het verkeer geldende opvattingen en de overige omstandigheden van het geval, onredelijk zou zijn.

De voorgestelde regeling leidt ertoe dat het college aansprakelijk kan worden gehouden voor door de aanbieder gemaakte fouten. Dit lijkt op het eerste gezicht onredelijk, het is immers de aanbieder die de fout heeft begaan. Op grond van het civiele recht is echter degene die een hulppersoon inschakelt bij de uitvoering van een verbintenis de aansprakelijke partij, niet de hulppersoon. Bovendien kan de gemeente ervoor kiezen in het contract met de aanbieder een boetebeding op te nemen (zie artikel 6:91 BW e.v.), dan kan de gemeente toegekende schadevergoedingen verhalen op de aanbieder. Voor de cliënt heeft dit als voordeel dat hij zich niet hoeft af te vragen wie hij aansprakelijk moet stellen: de gemeente of de aanbieder. De cliënt kan zijn schade altijd verhalen op de gemeente; de gemeente verhaalt zijn schade vervolgens op de aanbieder. Vanuit het perspectief van de cliënt is dit de meest burgervriendelijke oplossing. Deze rechtsgang komt in de plaats van de gang naar de civiele rechter.

Artikel 2.4a.14 (aanvullende regels bij algemene maatregel van bestuur)

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen aanvullende regels worden gesteld over de procedure bij de bestuursrechter. Te denken valt aan het nader invullen van de rol van de aanbieder in het proces.

G

Eerste lid

De huidige bepalingen 2.6.3 en 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015, kunnen tot onduidelijkheid leiden over de onderlinge samenhang. In het eerste lid wordt daarom voorgesteld de tekst van het huidige artikel 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015, ongewijzigd op te nemen in artikel 2.6.3. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

Derde partijen kunnen aanbieders zijn, maar ook andere organisaties. Derde partijen kunnen niet



zelfstandig rechten en plichten (in concreto: het toekennen van de maatwerkvoorziening) van een cliënt vaststellen. Het is immers onwenselijk dat onderzoek, toekenning en uitvoering van de voorziening bij één partij belegd zijn. Uitgangspunt is dat rechten en plichten worden vastgesteld door het college.⁴⁴

Tweede lid, onderdeel a

Voorgesteld wordt te bepalen dat de bevoegdheid tot het vaststellen van het ondersteuningsplan kan worden gemandateerd aan de aanbieder. De aanbieder beslist dan in naam van het college. Hoofdstuk 10 van de Awb geeft regels over mandaat. Op grond van artikel 10.6 van de Awb kan het college algemene instructies gegeven of per geval aangeven hoe door de aanbieder namens het college moet worden beschikt en om benodigde inlichtingen vragen over de uitoefening van de bevoegdheid.

Door deze regeling kan een aanbieder zonder al te veel administratieve lasten in de toekenningsbeschikking nieuwe afspraken vastleggen over de uitvoering van de maatwerkvoorziening (dit is dan opnieuw een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar mogelijk is).

Tweede lid, onderdeel b

Op grond van het huidige artikel 2.6.3 is het mogelijk om het vaststellen van de rechten en plichten van een cliënt te mandateren aan een aanbieder. Deze mogelijkheid is bij amendement in de Wmo 2015 opgenomen. Volgens de toelichting bij dit amendement is beoogd professionals zoals de huisarts of de wijkverpleegkundige in staat te stellen namens het college rechten en plichten van de cliënt vast te stellen. Betrokken professionals hebben immers vaak veel kennis over de cliënt en kunnen vanuit hun deskundigheid goed inschatten welke ondersteuning nodig is voor de cliënt.⁴⁵

De redactie van het huidige artikel staat het vaststellen van rechten en plichten door voornoemde professionals echter in de weg, omdat betrokken professionals doorgaans geen aanbieder in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015 zijn. Om die reden wordt voorgesteld de redactie van de bepaling, in lijn met de toelichting bij voornoemd amendement, aan te passen. Met de wijziging wordt het wel mogelijk dat het college betrokken professionals mandateert om rechten en plichten vast te stellen.

H

In onderdeel G, eerste lid, wordt voorgesteld om het huidige artikel 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015 op te nemen in artikel 2.6.3. Artikel 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015 kan daarom vervallen. Onderdeel H geeft hieraan uitvoering.

I

Op grond van de voorgestelde toevoeging aan het derde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur op landelijk niveau nadere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van een voorziening. Op grond van het voorgestelde vierde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de totstandkoming en de evaluatie van het gemeentelijk kwaliteitsbeleid inzake voorzieningen en het toezicht hierop.

J

Artikel 6.3

Algemeen

Op grond van artikel 6.1, eerste lid, van de Wmo 2015 wijst het college personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Wmo 2015 gestelde regels.⁴⁶ Ten eerste zijn dit de regels uit de Wmo 2015 zelf. Ten tweede zijn dit de regels die in de gemeentelijke verordening Wmo 2015 en (eventueel) nadere beleidsregels zijn opgenomen. Ten derde vallen de voorwaarden die de gemeente in overeenkomsten met aanbieders heeft opgenomen onder de toezichthoudende taak.

In de Wmo 2015 zijn, een enkel uitzondering daargelaten, geen specifieke bepalingen opgenomen

⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 161 en nr. 34, p. 265. ABRvS 16 april 1997, AB 1998, 75, maar relevant is ook r.o. 5.7.2 ('geen belang bij de uitkomst hebbende') van CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402.

⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 63.

⁴⁶ Dit zijn toezichthouders in de zin van artikel 5.11 van de Awb.



over de uitvoering van dit toezicht. Gemeenten kunnen het toezicht dus zelf invullen; dit is in lijn met het gedecentraliseerde stelsel van de Wmo 2015. Doorgaans is sprake van calamiteiten- en signaaltoezicht en risico-gebaseerd toezicht. De toezichthouder vormt, mede op basis van input van functionarissen binnen de gemeente, een onafhankelijk oordeel over de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeente en door de gemeente gecontracteerde aanbieders. Naar aanleiding van het toezicht, kan het college verdere maatregelen nemen, bijvoorbeeld door op grond van de Awb een sanctie op te leggen.

Het voorgestelde artikel 6.3 is zoveel mogelijk gelijklopend aan artikel 44 van de Gezondheidswet. Laatstgenoemde bepaling vormt de basis voor de openbaarmaking van toezichtinformatie die berust bij het Staatstoezicht op de volksgezondheid.

Eerste lid

Op grond van het voorgestelde eerste lid wordt het college belast om de bij amvb aan te wijzen informatie openbaar te maken. Het gaat dan om informatie die in het kader van het toezicht en de uitvoering van de Wmo 2015 is opgesteld. Daarbij kan worden gedacht aan meldingen op grond waarvan een onderzoek of een inspectie plaatsvindt, de (eind)rapportage van de toezichthouder naar aanleiding van het onderzoek of de inspectie, zienswijzen op het onderzoek of de inspectie, verbeterplannen en (eventuele) bestuursrechtelijke sancties in de zin van artikel 5:2 van de Awb.

Aan de openbaarmaking ligt geen individuele belangenafweging ten grondslag zoals dat bij de Wob wel het geval is. Door het verplichtende karakter van openbaarmaking wordt bereikt dat het publiek een zo volledig mogelijk beeld krijgt van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen informatie die beschikbaar is. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om transparantie te vergroten. De individuele belangenafweging onder de Wob kan er namelijk toe leiden dat niet alle informatie openbaar gemaakt kan worden waardoor er geen volledig beeld ontstaat.

Tweede lid

Voorgesteld wordt dat indien een bestuursrechtelijke sanctie in de zin van artikel 5:2 van de Awb is opgelegd, bij openbaarmaking wordt vermeld of er nog een rechtsmiddel tegen die sanctie kan worden aangewend.

Derde en vierde lid

In deze leden wordt voorgesteld dat bepaalde informatie niet openbaar mag worden gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om vertrouwelijk aan medegedeelde bedrijfs- of fabricagegegevens (tweede lid, onderdeel a; deze bepaling komt overeen met artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wob). Persoonsgegevens mogen alleen openbaar worden gemaakt voor zover zij betrekking hebben op het beroeps- of bedrijfsmatig functioneren of handelen van de personen die onderwerp zijn van toezicht of op wie de uitvoering betrekking heeft, of betrekking hebben op de taakvervulling van de personen die op grond van de aangewezen regelgeving een toezichthoudende taak hebben en persoonsgegevens die door de persoon ten aanzien waarvan openbaarmaking plaatsvindt duidelijk openbaar gemaakt zijn.

Vijfde lid

Op grond van dit lid wordt voorgesteld dat het college kan afzien van openbaarmaking, deze kan uitstellen of de openbaarmaking zodanig vormgeeft dat het besluit niet herleidbaar is tot een individuele rechtspersoon of een natuurlijk persoon indien de openbaarmaking in strijd komt met het doel van openbaarmaking. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de betrokkene snel gevolg heeft gegeven aan een aanwijzing van een toezichthouder. Ook kan worden afgezien van openbaarmaking indien openbaarmaking lopende en samenhangende toezichttrajecten bemoeilijkt.

Artikel 6.4

Het voorgestelde artikel 6.4 bevat de nodige zorgvuldigheids- en rechtswaarborgen ten aanzien van de openbaarmaking, bedoeld in artikel 6.3. Ook hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de Gezondheidswet (artikel 44a).

Eerste en tweede lid

Nadat het besluit tot openbaarmaking is genomen, moet een periode van twee weken in acht genomen worden, alvorens tot openbaarmaking mag worden overgegaan (eerste lid). In deze periode wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld zijn reactie op het besluit tot openbaarmaking te geven



en deze wordt met het besluit tot openbaarmaking eveneens openbaar gemaakt (tweede lid).

Derde tot en met vijfde lid

In het voorgestelde derde en vierde lid is bepaald dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen op het besluit tot openbaarmaking. Op grond van de verwijzing naar artikel 4:8 van de Awb gaat het dan om een openbaarmaking die mede steunt op gegevens over feiten en belangen die een belanghebbende betreffen, en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt (vierde lid). Hiervan wordt afgezien indien er geen andere belanghebbenden zijn in de zin van artikel 4:8 van de Awb dan de betrokkene (derde lid). De betrokkene wordt op grond van het eerste lid immers reeds de mogelijkheid geboden om een reactie op de openbaarmaking te geven.

In de periode van twee weken, bedoeld in het eerste lid, kunnen belanghebbenden het oordeel vragen van de voorlopige voorzieningenrechter over de voorgenomen openbaarmaking. Wordt hiervan gebruikgemaakt, dan wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de rechter uitspraak heeft gedaan (vijfde lid).

Zesde en zevende lid

Op grond van het zesde lid kunnen bij amvb regels worden gesteld over de periode gedurende welke het college de openbaargemaakte informatie beschikbaar stelt. Het ligt voor de hand om ook op dit punt aansluiting te zoeken bij de Gezondheidswet.⁴⁷

Op grond van het zevende lid kunnen bij amvb regels worden gesteld over het informeren van de betrokkene over het openbaar te maken besluit en over het de manier waarop deze zijn reactie kan geven. Hierbij kan worden gedacht aan een reactie met een maximumaantal woorden.⁴⁸

Artikel 6.5

Het voorgestelde artikel bevat een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen zodat een doelmatig handhavingsbeleid ontstaat. Dit is bijvoorbeeld van belang ten aanzien van regionaal ingekochte voorzieningen (waarbij er vanuit verschillende gemeenten gebruik wordt gemaakt van één instelling) of voorzieningen waarbij aanbieders makkelijk hun bedrijfsactiviteiten kunnen verplaatsen (en zich dus aan het lokaal toezicht kunnen onttrekken).

Artikel II

PM Samenloopbepalingen

Artikel III

Op grond van deze zogenaamde evaluatiebepaling, zendt De Minister van VWS, in overeenstemming met de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister voor BZK, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan het parlement een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze wet in de praktijk. In deze periode kunnen, naast de aspecten van de rol van de aanbieder, de uitvoering door gemeenten, kwaliteit en toezicht, ook de eerste beroepszaken binnen de voorgestelde geschilbeslechting in dit voorstel worden geëvalueerd.

Artikel IV

Een groot deel van de gemeenten werkt met resultaatgerichte beschikkingen. Mede gelet op het verbeteren van de rechtszekerheid bij resultaatgericht beschikken, en het Advies-Scheltema is het belangrijk deze wijze van beschikken en de laagdrempelige geschilbeslechting, zo spoedig mogelijk in de Wmo 2015 te verankeren. Gestreefd wordt daarom naar inwerkingtreding van het gehele wetsvoorstel per 1 juli 2021. Omdat bij de uitvoering van de Wmo 2015 diverse partijen betrokken zijn, is evenwel de mogelijkheid opengehouden om het wetsvoorstel gefaseerd in werking te laten treden.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

⁴⁷ Voor de uitkomsten en controles die door de IGJ zijn uitgevoerd, geldt bijvoorbeeld een publicatieperiode van vijf jaren (artikel 3, tweede lid, in samenhang met de bijlage bij dit artikel, achtste lid, onderdeel a, van het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet).

⁴⁸ Vgl. artikel 4, tweede lid, van het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet.