

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 dient erop gericht te zijn mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving te kunnen laten wonen, door middel van passende ondersteuning afgestemd op de individuele behoefte.

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 in de 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 burger, 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 dicht bij mensen in buurten, wijken en dorpen georganiseerd kan worden.

1.1 Aanleiding

De hiervoor beschreven gewijzigde opzet van de Wmo 2015 heeft geleid tot een gewijzigde uitvoeringspraktijk van gemeenten. Gemeenten hebben, binnen de gegeven beleidsruimte, 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 efficiënte uitvoeringspraktijk. Eén van deze nieuwe vormen betreft het resultaatgericht werken.

Bij deze vorm van werken neemt de gemeente een beschikking waarbij het 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 intensiteit van ondersteuning 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 kent de cliënt en diens situatie goed en 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 burger.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in oktober 2018¹ een streep gezet door het beschikken in een te behalen resultaat ingeval van maatschappelijke ondersteuning in de vorm van huishoudelijke ondersteuning. De hoogste bestuursrechter heeft vastgesteld dat wanneer in de beschikking niet het aantal uren huishoudelijke ondersteuning is benoemd, de cliënt niet weet hoeveel huishoudelijke ondersteuning is verstrekt, en dus op hoeveel ondersteuning de cliënt 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. Wanneer het college beslist op een aanvraag om maatschappelijke ondersteuning, dienen de kaders 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. Of een gemeente de aanspraak in een beschikking uitdrukt in uren of resultaat is aan het hiervoor omschreven belang ondergeschikt. Als achteraf het resultaat meetbaar en verifieerbaar kan worden getoetst zou het beschikken in tijd achterwege kunnen blijven. Ook de rechter kan dan, al dan niet met behulp van specialistische adviseurs, toetsen of het resultaat is bereikt. Hiervoor is een zorgvuldig tot stand gekomen kwaliteitsbeleid nodig en monitoring of de dienstverlening voldoende is. Als een bedrijf of overheidsinstelling een schoonmaakbedrijf inhurt, wordt bijvoorbeeld altijd afgevinkt dat het toilet is schoongemaakt en zal een controleur (steekproefsgewijs) ofwel op klachtbasis een controle uitvoeren en daarover rapporteren. Het is niet de bedoeling dat cliënten telkens onderhandelen over het resultaat, maar dat het resultaat door de gemeente kan worden gecontroleerd en geverifieerd.

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

2. Samenvatting van het voorstel

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenten een maatwerkvoorziening met een resultaatbeschrijving 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. Het ondersteuningsplan wordt, in de onderzoeksfase in de zin van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015, opgesteld door de aanbieder in samenspraak met de cliënt. Het wordt ook mogelijk om de aanbieder als adviseur over het ondersteuningsplan te betrekken in de aanvraagfase (artikel 2.3.5 van de Wmo 2015). Met deze manier van werken kan op elk moment optimaal tegemoet worden gekomen aan de specifieke ondersteuningsbehoefte van de cliënt.

In aanvulling hierop wordt voorgesteld te bepalen 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 voorziet het wetsvoorstel, mede naar aanleiding van het Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein van prof. mr. M. Scheltema (Advies-Scheltema), in een nieuw kader voor de rechtsbescherming van de cliënt in de Wmo 2015.² Op grond van dit wetsvoorstel wordt het eenvoudiger om geschillen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening te beslechten. Daarmee wordt de lacune opgeheven die is ontstaan door de rol van een private partij in de uitvoering van een bestuursrechtelijke omgeving.

3. Resultaatgericht beschikken: hoe werkt dat?

Resultaatgericht beschikken op grond van dit wetsvoorstel houdt in dat de gemeente, de aanbieder en de cliënt samen bezien wat de ondersteuningsbehoefte van de cliënt is zodat kan worden vastgesteld wat de cliënt nodig heeft en hoe vaak. Dit wordt gevat in een ondersteuningsplan als onderdeel van de beschikking tot toekenning van de ondersteuning. 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. Allereerst onderzoekt de gemeente of een bepaalde maatwerkvoorziening zich leent voor het werken met een ondersteuningsplan waarbij de aanbieder wordt betrokken. Vervolgens legt de gemeente in de verordening vast voor welke maatwerkvoorzieningen het resultaatgericht beschikken geldt waarbij expliciet aan bod komt of in uren of in resultaat wordt beschikt. De nadere uitwerking hiervan kan worden gedelegeerd naar het college op grond van artikel 156 van de Gemeentewet.

² Kamerstukken II 2017/18, 34477, nr. 27.

In het beleidsplan wordt, op grond van artikel 2.1.2 van de Wmo 2015, aandacht besteed aan de keuzemogelijkheden van de cliënt tussen aanbieders.

Het in de beschikking opgenomen resultaat wordt in het ondersteuningsplan nader uitgewerkt door te beschrijven welke activiteiten uitgevoerd dienen te worden, en de frequentie daarvan, die nodig zijn om de maatschappelijke ondersteuning te verwezenlijken. Bij woningaanpassingen en hulpmiddelen ligt resultaatgericht beschikken niet voor de hand, maar bij vormen van begeleiding en dagbesteding juist wel. 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.

Voorgesteld wordt dat de gemeente bij of krachtens de verordening regelt bij welke maatwerkvoorzieningen het resultaatgericht beschikken wordt toegepast en bij welke in uren wordt beschikt. Het college volgt de verordening bij het toekennen van maatwerkvoorzieningen. Hieruit vloeit voort in welk geval het college in de resultaatbeschrijving de activiteit en de frequentie in het ondersteuningsplan vastlegt en de aanbieder in de onderzoek- dan wel aanvraagfase in de zin van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 betreft.

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 Wmo 2015) onderzocht wat de behoeften en mogelijkheden van de cliënt zijn. Daarbij wordt gekeken wat iemand 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:

- 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.³

Het wetsvoorstel regelt de rol van de aanbieder in de onderzoeksfase. Als duidelijk in kaart is wat de cliënt nodig heeft aan maatschappelijke ondersteuning van de gemeente, wordt bij voorkeur in een latere fase van het onderzoek de aanbieder (naar keuze van de cliënt) betrokken.⁴ Immers het kan ook zo zijn dat voor een cliënt een persoonsgebonden budget (pgb) passender is en dan moet de gemeente ervoor waken niet te veel te sturen op zorg in natura. 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 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.

Het hele 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 (vgl. artikel 3.6 van de Awb en artikel 2.3.2, negende lid, van de Wmo 2015). Na aanvraag heeft het college nog maximaal twee weken om te beschikken.

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 rust er geen verplichting op het college te onderzoeken wat de aanbieder voor de cliënt kan betekenen en hoeft er geen gesprek tussen cliënt en aanbieder plaats te vinden (dus alleen als de cliënt dat wil). In spoedeisende gevallen kan alvast een voorlopige maatwerkvoorziening worden verstrekt in afwachting van het onderzoek (artikel 2.3.3 van de Wmo 2015).

3.2.1 Pgb

Het college heeft de plicht, nadat in het onderzoek is vastgesteld dat iemand 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.⁵ Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om de budgethouder gericht cliëntondersteuning te bieden. Bij pgb's betreft de cliënt zelf maatschappelijke ondersteuning en sluit daartoe contracten af met hulpverleners. De gemeente kan dan niet (in de onderzoek- of aanvraagfase) een aanbieder betrekken, dat is per definitie immers een door het college gecontracteerde partij (artikel 1.1.1 van de Wmo 2015). Bij het pgb moet de cliënt (of

³ CRVB 21 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:819.

⁴ Het gemeentelijk beleidsplan schenkt hier ook aandacht aan, zie artikel 2.1.2, vierde lid van de Wmo 2015.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 146.

vertegenwoordiger) zelf hulpverleners contracteren en kan hen ten laste van het pgb laten uitbetalen door middel van het trekkingsrecht bij de Sociale verzekeringsbank (zie artikel 2.6.2 Wmo 2015). Tijdens de onderzoeksfase wordt beoordeeld door het college of de cliënt in aanmerking komt voor een pgb, zie hiervoor de artikelen 2.3.2, zesde lid, en 2.3.6 Wmo 2015. Een ondersteuningsplan, zoals bedoeld in artikel 2.3.5, vijfde lid, is dan ook niet nodig.

Primair wordt de hoogte van het pgb afgeleid van de kostprijs van de maatwerkvoorziening die een gemeente verstrekt. Het budget moet namelijk toereikend zijn om die maatwerkvoorziening te betrekken (artikel 2.1.3 van de Wmo 2015). Evenwel hebben gemeenten in hun verordening vaak 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. Als een cliënt in aanmerking komt voor pgb, dan is het aan de cliënt en de hulpverlener om te bepalen hoe de beschikking wordt uitgevoerd.

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 (activiteit en frequentie). Daarbij wordt direct ook de hoogte van het pgb bepaald. Dat is dan veelal in de praktijk de reële prijs die de aanbieder ontvangt voor de gemiddelde dienstverlening aan de cliënt (m.a.w. een profiel). Daarboven op wordt maatwerk berekend mede met behulp van het budgetplan en op basis van de toepasselijke kwaliteitseisen. Resultaatgericht beschikken kan dus gehanteerd worden voor de bij verordening gehanteerde maatwerkvoorzieningen en de daarop gebaseerde pgb's (zie het voorgestelde artikel 2.3.6). Dit zolang de hoogte van het pgb maar toereikend is om de maatwerkvoorziening in te kopen en de toekenning daarvan zorgvuldig is gemotiveerd.

3.3 Toekenning maatwerkvoorziening en het ondersteuningsplan

Na de onderzoeksfase kan een cliënt (of diens vertegenwoordiger) een maatwerkvoorziening aanvragen. Als de gemeente in de verordening heeft opgenomen om te werken met een resultaatbeschrijving zal het gewenste resultaat van de cliënt en aanbieder door het college worden onderzocht en betrokken in het vaststellen van de beschikking. Het is ook mogelijk dat de aanbieder een rol krijgt in de aanvraagfase en dat het college een aanbieder om een advies vraagt over de invulling van de beschikking en dit vult wordt in een ondersteuningsplan. In de beschikking wordt vastgelegd op welke maatwerkvoorziening de cliënt recht heeft door middel van een ondersteuningsplan. In het ondersteuningsplan wordt geschetst welke dienstverlening (activiteiten) de cliënt ontvangt en met welke frequentie die wordt uitgevoerd. Gemeenten en aanbieders maken sinds 2015 al veelvuldig gebruik van een ondersteuningsplan waarin de inhoud van de ondersteuning (globaal) wordt vastgelegd. Met de wetswijziging wordt deze werkwijze geëxpliciteerd en vastgelegd.

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. Als dit in de verordening is opgenomen kunnen ook uren worden toegekend, maar dit is expliciet afhankelijk van het gemeentelijk beleid. Wanneer in uren wordt beschikt kan een gemeente ook gebruik maken van een ondersteuningsplan, waarin dan ook de tijdsduur wordt opgenomen. Dit is echter niet verplicht. Zoals eerder is aangestipt gaat het om diensten die onderdeel zijn van een maatwerkvoorziening.

3.4 Periodieke herbeoordeling en flexibiliteit

De Wmo 2015 regelt dat een beschikking periodiek wordt heroverwogen (artikel 2.3.9 van de Wmo 2015). Hierbij wordt opnieuw onderzocht of de voorziening nog adequaat is, of er wellicht gewijzigde omstandigheden zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de eigen kracht van de cliënt, gebruikelijke hulp, het sociale netwerk, waaronder mantelzorg, of dat een algemene voorziening in de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning kan voorzien of recht op zorg bestaat op grond van een andere wet.

Voorgesteld wordt te bepalen dat deze eis van periodieke herbeoordeling niet hoeft te worden toegepast als het gaat om het aanpassen van de activiteit en de frequentie van de toegekende dienstverlening in het ondersteuningsplan. Parallel daaraan wordt voorgesteld te bepalen dat deze bevoegdheid, de periodieke herbeoordeling van het ondersteuningsplan, kan worden gemandateerd aan de aanbieder. De gemeente kan dit dus laagdrempelig bij de aanbieder leggen.

Door deze wijziging kan een aanbieder zonder al te veel administratieve lasten als het gaat om de toekenningsbeschikking in overleg met de cliënt nieuwe afspraken vastleggen over de dienstverlening (dit is dan opnieuw een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar mogelijk is).

Zo kan er tijdens een vakantie minder worden gewerkt en bij incidenten aanvullende dienstverlening worden gegeven. Gemiddeld blijft het dienstverleningsniveau en de benodigde activiteiten op hetzelfde niveau. Op het moment dat het college constateert dat een wijziging van de toegekende dienst nodig is, zal dat ertoe leiden dat het college een nieuwe beschikking neemt. Evenwel zal het initiatief meestal bij de cliënt moeten liggen en diens behoeften. Er zal maar een aantal specifieke gevallen zijn waarin het wenselijk is dat de aanbieder op eigen initiatief de dienstverlening wijzigt. Daarbij zal de gemeente in regel betrokken moeten worden.

Dit effect wordt nog versterkt als het ondersteuningsplan digitaal beschikbaar zou zijn. Op die manier kunnen specifieke delen van het ondersteuningsplan makkelijk worden aanpast 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 flexibele dienstverlening.

3.5 Kwaliteit en toezicht

Als de gemeente resultaten als uitgangspunt neemt moet het college erop toezien dat de resultaten 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 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. Deze bepaling is uitgebreid door meer expliciet te maken dat de wijze waarop het kwaliteitsbeleid tot stand komt en wordt geëvalueerd door de gemeente wordt vastgelegd. Dit geldt in den brede, dus ook voor voorzieningen waarop het resultaatgericht beschikken niet van toepassing is. Gemeenten hebben veelal 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 voorzieningen 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. Vanuit onder meer contractbeheer kan de gemeente nagaan of aan de 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. Cliënten hoeven dan niet telkens zelf te onderhandelen of bezwaar te maken tegen het resultaat. 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 kunnen op landelijk niveau aanvullende regels 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.

3.6 Openbaarmaking van toezichtinformatie

Het is 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 een specifieke grondslag opgenomen voor het actief openbaar maken van toezichtinformatie door het college. Daarmee volgt er een verplichting tot openbaarmaking van informatie voor zover deze informatie bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen.

4. Eenvoudiger geschilbeslechting

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 burgers uitbesteed aan private aanbieders, die – binnen door de gemeente vast te stellen kaders in onder andere de beschikking, het contract en de mandaatregeling – (deels) eigen keuzes mogen maken over de aard en de frequentie en de tijdsduur van de te leveren ondersteuning. Dit past binnen het streven naar 'maatwerk'. Keerzijde van deze werkwijze is wel dat tegen beslissingen van aanbieders niet automatisch rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat. Als de beschikking alleen een resultaat benoemt, kan dit tot rechtsonzekerheid bij de cliënt leiden. Het is dan niet de beschikking die tot onvrede kan leiden bij een cliënt, maar de 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 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 burger is daarbij niet altijd duidelijk welke procedure hij moet volgen.⁶

Uiteraard zijn juridische procedures niet dé oplossing voor problemen waar burgers tegenaan kunnen lopen in het sociaal domein. Klachten en geschillen in dit domein worden idealiter zoveel mogelijk langs informele weg opgelost, zonder dat de burger zich genoodzaakt voelt zijn toevlucht te zoeken in juridische procedures. Door de betrokkenheid van verschillende (publieke en private) instanties bij de publieke dienstverlening in dit domein, weten burgers soms echter niet goed waar en hoe zij hun probleem kenbaar moeten maken, zeker wanneer zij zorg, bijstand of ondersteuning vanuit verschillende wetten ontvangen. Dit onderstreept de noodzaak van een responsieve overheid, die zich inspant om problemen van burgers in overleg met deze burgers informeel op te lossen en daarmee onnodige juridische procedures voorkomt.

Het Nederlandse bestuurs(proces)recht veronderstelt dat de activiteit van het besturen in de kern bestaat uit het nemen van besluiten: schriftelijke beslissingen waarmee het bestuur eenzijdig de rechtspositie van burgers bepaalt. De inrichting van de rechtsbescherming tegen de overheid is daarop ook afgestemd. In ieder geval in het sociaal domein gaat deze veronderstelling niet langer op. In dit 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 burgers. Zo is de maatschappelijke ondersteuning van niet volledig zelfredzame burgers 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 burger in het sociaal domein niet uitsluitend wordt bepaald door besluiten van bestuursorganen, maar ook door handelingen van private partijen waaraan publieke taken zijn uitbesteed.

Voorop moet worden gesteld dat binnen de kaders van de Awb diverse mogelijkheden bestaan om private aanbieders een rol te geven bij de uitvoering van publieke taken, zonder dat dit ten koste gaat van een effectieve rechtsbescherming.⁷ Tegelijkertijd is in de praktijk 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.⁸ Deze jurisprudentie is sindsdien verder geëvolueerd, onder meer in de uitspraak van de CRvB uit 2018 (zie paragraaf 1.1).

⁶ 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.

⁷ R. van Male, 'Klassiek bestuursrecht: lenig bestuursrecht voor een lenig bestuur', *NTB* 2018, p. 214-216.

⁸ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491.

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.⁹

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.¹⁰

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 advisering van de Raad van State heeft dit risico gesignaleerd.¹¹ Juridisering en nodeloze bureaucratisering 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 burger in geval van problemen bij de uitvoering van een maatwerkvoorziening door een aanbieder 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. De behandeling van deze klachten over aanbieders vindt zoveel mogelijk plaats overeenkomstig de regels van de Awb inzake de behandeling van klachten over bestuursorganen.

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 en 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

⁹ CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.

¹⁰ Vgl. CRvB 18 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3633.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550 VII, nr. 12.

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.

De regering beseft dat de te introduceren klachtmogelijkheid bij het college tot een verzwarend van de bestuurlijke lasten kan leiden. Het behandelen van klachten kost tijd. Daarbij kan het college te maken krijgen met cliënten die veelvuldig klachten indienen over relatief geringe kwesties. De voorgestelde klachtprocedure biedt echter 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. Ook is de gemeente niet verplicht een klacht in behandeling te nemen indien het belang van de klager kennelijk onvoldoende is. De bezwaarprocedure van hoofdstuk 7 van de Awb biedt dergelijke mogelijkheden niet. De regering verwacht dat de hiervoor geschetste laagdrempelige klachtprocedure in veel gevallen tot een oplossing van het door de cliënt ervaren probleem zal leiden.

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. De toegang tot de bestuursrechter wordt geregeld door de schriftelijke 'kennisgeving' waarmee de klachtprocedure eindigt voor de mogelijkheid van beroep aan te merken als een besluit. Voorgesteld wordt de aanbieder een plaats als partij te geven in de beroepsprocedure, maar niet kan 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.

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. Persoonsgegevens

Op grond van de Wmo 2015 is de aanbieder bevoegd desgevraagd of uit eigen beweging persoonsgegevens 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.

6. Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel beoogt zoveel mogelijk de ontstane uitvoeringspraktijk van het resultaatgericht beschikken zoals dat 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 burger 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 geschilbeslechtingsloket' op te treden. Hiermee wordt beoogd meer eenvoud en duidelijkheid voor cliënten te scheppen. 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.

7. 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. De verwachting is dan ook dat de financiële gevolgen voor gemeenten op dit punt nihil zullen zijn. Bovendien beoogt het wetsvoorstel een impuls te geven aan de dialoog tussen de cliënt en de aanbieder waarmee zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de ondersteuningsbehoefte van de cliënt. Juridisering wordt daarmee zoveel mogelijk voorkomen.

Wel krijgen gemeenten een extra taak erbij waarbij het gaat om de afhandeling van klachten van cliënten over aanbieders. In de praktijk komt het nu ook al voor dat gemeenten deze klachten afhandelden, 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. De verwachting is dat de financiële gevolgen op dit punt beperkt zullen blijven.

8. Gevolgen voor regeldruk

In de voorbereidende fase van het wetsvoorstel is uitgebreid gesproken met gemeenten die resultaatgericht beschikken. Al deze gemeenten gaven aan met een ondersteuningsplan te werken, opgesteld door de aanbieder en cliënt, soms betreft het een drieluik waarbij ook de gemeentelijke consulent betrokken is. Het wetsvoorstel verankert deze manier van beschikken.

Niet alle gemeenten gaven aan de rol van de aanbieder in onderzoek- dan wel aanvraagfase geïncorporeerd te hebben. Op grond van het wetsvoorstel is dat wel nodig, zodat het onderdeel wordt van de besluitvorming door het college. Daarmee staat voor een cliënt ook tegen het ondersteuningsplan rechtsbescherming open. Voor die gemeenten die dit niet als zodanig in hun gemeentelijke regelgeving hebben vastgelegd, vraagt dit een aanpassing van de uitvoeringspraktijk. Nu het wetsvoorstel voor het merendeel van de gemeenten een verankering van de bestaande praktijk met zich brengt is de inschatting dat de toename van de administratieve lasten nihil zal zijn.

Op grond van de Wmo 2015 hebben gemeenten de bevoegdheid om zelf het beleid, de regels en bijbehorende informatieverplichting vast te stellen. Dat is met dit wetsvoorstel niet anders. Dat kan met zich brengen dat, hoewel de verwachting is dat de toename van de administratieve lasten nihil zal zijn, de uitvoering van het wetsvoorstel door gemeenten toch tot een verschuiving van de regeldrukeffecten leidt. Om te voorkomen dat met onderhavig wetsvoorstel vermijdbare uitvoeringslasten ontstaan, worden voorafgaand aan de behandeling van dit wetsvoorstel afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de branches voor aanbieders.

9. 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.

10. Consultatie

In te vullen na internetconsultatie.

II Artikelsgewijze deel

Artikel I

A

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). Deze bepaling wordt nu aangepast in het licht van het resultaatgericht beschikken. Met 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 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 handhavingsbeleid in relatie tot de kwaliteitseisen voor het Wmo-toezicht op grond van artikel 6.1 van de Wmo 2015 meegenomen.

Met het voorgestelde vijfde lid, onderdeel c, worden gemeenten opgedragen om bij of krachtens de verordening vast te stellen in welk geval bij een maatwerkvoorziening beschikkingen worden afgegeven:

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

Zie verder paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

B

Eerste lid

In het voorgestelde onderdeel h wordt geregeld dat het college 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.

Dit onderzoek wordt niet verricht als de aanbieder door het college om advies wordt gevraagd over de beslissing tot het toekennen van een maatwerkvoorziening (artikel 2.3.5, eerste lid, van de Wmo 2015).

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, op te splitsen. In het voorgestelde onderdeel a is het huidige zesde lid opgenomen. In het voorgestelde onderdeel b wordt bepaald dat bij in de onderzoeksfase ten eerste 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 ten tweede dat hierbij cliëntondersteuning beschikbaar is.

Zie verder paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze toelichting.

C

Na de onderzoeksfase 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. 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. Dat ondersteuningsplan wordt onderdeel van de beschikking. In de beschikking wordt vastgelegd op welke maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving de cliënt recht heeft. In het ondersteuningsplan wordt geschetst welke activiteiten nodig zijn om het resultaat te bereiken en met welke frequentie die worden uitgevoerd.

Als een maatwerkvoorziening wordt verstrekt met een tijdsduurbeschrijving, dan kan met een ondersteuningsplan worden gewerkt, maar dit is niet verplicht.

Zie verder paragraaf 3.3 van het algemene deel van deze toelichting.

D

In het geval de gemeente bij verordening maatwerkvoorzieningen heeft aangewezen waarbij een resultaatbeschrijving wordt gehanteerd, en de cliënt wenst die als persoonsgebonden budget (pgb) verleend te krijgen, kan de met het pgb te betrekken maatwerkvoorziening worden beschreven aan de hand van een ondersteuningsplan. Dit zolang de hoogte van het pgb maar toereikend is om de maatwerkvoorziening in te kopen en de toekenning daarvan zorgvuldig is gemotiveerd.

De gemeente is 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. 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.

E en G (artikel 2.6.3, tweede lid, onderdeel b)

De Wmo 2015 vereist dat de verstrekking van een maatwerkvoorziening periodiek wordt heroverwogen (artikel 2.3.9 van de Wmo 2015). 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 recht hij heeft. Voorgesteld wordt om deze onderzoeken te schrappen als het gaat om het aanpassen van de activiteiten en frequentie van de toegekende dienstverlening in het ondersteuningsplan die nodig zijn om het resultaat te bereiken (onderdeel E).

Daarbij wordt tevens voorgesteld te bepalen dat de bevoegdheid tot het vaststellen van het ondersteuningsplan kan worden gemandateerd aan de aanbieder (via het in onderdeel G voorgestelde artikel 2.6.3, tweede lid, onderdeel b). De aanbieder beslist dan in naam van het college. Hoofdstuk 10 van de Awb bevat 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 dienstverlening (dit is dan opnieuw een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar mogelijk is).

Evenwel zal het initiatief bij de cliënt moeten liggen en diens behoeften. Er zal maar een aantal specifieke gevallen zijn waarin het wenselijk is dat de aanbieder op eigen initiatief de dienstverlening wijzigt. Daarbij zal de gemeente in de regel betrokken moeten worden.

De vermindering van de administratieve lasten kan op dit punt nog worden versterkt als het ondersteuningsplan digitaal raadpleegbaar is voor de cliënt. 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 flexibele dienstverlening.

G (artikel 2.6.3, eerste lid, en tweede lid, onderdeel a) en H

Eerste lid

De huidige bepalingen 2.6.3 en 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015, kunnen tot onduidelijkheid leiden. Voorgesteld wordt daarom deze bepalingen samen te voegen in een nieuw artikel 2.6.3.

Via onderdeel G wordt voorgesteld de tekst van het huidige artikel 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015, ongewijzigd op te nemen als eerste lid van artikel 2.6.3 van de Wmo 2015. Onderdeel H schrapt vervolgens artikel 2.6.4, eerste lid, van de Wmo 2015.

Uit de systematiek van het nieuwe artikel (die aansluit bij de huidige systematiek) vloeit voort dat de uitvoering van de Wmo 2015 door derde partijen kan worden verricht. Derde partijen kunnen aanbieders zijn, maar ook andere organisaties. Derde partijen kunnen geen 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.¹² In het voorgestelde tweede lid worden op dit beginsel twee uitzonderingen gemaakt.

Tweede lid, onderdeel a

De in onderdeel a voorgestelde uitzondering maakt het mogelijk de vaststelling van rechten en plichten van de cliënt te mandateren aan degene die een zorg of dienst levert zoals omschreven bij of krachtens de Zorgverzekeringswet.

Op grond van het huidige artikel 2.6.3 van de Wmo 2015 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 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 vaak veel kennis over de cliënt en kunnen vanuit hun deskundigheid goed inschatten welke ondersteuning nodig is voor de cliënt. Het college kan, indien zij dit wenselijk acht, ook deze professionals mandateren om beslissingen over rechten en plichten te nemen wanneer dit volgens het college bijdraagt aan een betere en efficiëntere vaststelling van rechten en plichten van de cliënt.¹³

De redactie van het huidige artikel staat het vaststellen van rechten en plichten door professionals echter in de weg, omdat betrokken professionals doorgaans geen aanbieder in de zin van de Wmo 2015 zijn. De voorgestelde redactie van het eerste lid maakt het wel mogelijk dat betrokken professionals rechten en plichten kunnen vaststellen.

De in onderdeel b voorgestelde uitzondering maakt het mogelijk de vaststelling van het ondersteuningsplan te mandateren aan de aanbieder (zie de toelichting bij E en G (artikel 2.6.3, tweede lid, onderdeel b)).

F

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

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33841, 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.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 63.

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.

Artikel 2.4a.1 (reikwijdte)

De in deze paragraaf geregelde procedure geldt alleen voor geschilbeslechting in relatie tot de uitvoering van een maatwerkvoorziening. De klachtenprocedure kan gaan over bejegeningklachten of klachten die zien op gedragingen van een aanbieder in het kader van de uitvoering van een maatwerkvoorziening. Alleen bij deze laatste categorie van klachten is vervolgens beroep mogelijk bij de bestuursrechter (dit vloeit voort uit de toegangseis op grond van het voorgestelde artikel 2.4a.11).

Klachten kunnen 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.2 (klachtrecht)

Het bijzondere van deze procedure is dat het mogelijk is om te klagen bij het college over een gedraging van een aanbieder in het kader van de uitvoering van een maatwerkvoorziening. De Awb laat alleen het klagen over een bestuursorgaan toe. Een gedraging van een beroepskracht (dat is - kort gezegd - de natuurlijke persoon die beroepsmatig werkt voor een aanbieder; artikel 1.1.1 van de Wmo 2015), wordt aangemerkt als een gedraging van de aanbieder.

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.

Artikel 2.4a.4 (indieningstermijn)

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 dat kader kunnen gedurende de duur van de maatwerkvoorziening klachten worden ingediend. Klachten kunnen uiterlijk zes weken na het eindigen van de maatwerkvoorziening worden ingediend.

Artikel 2.4a.5 (indiening klacht)

Nadat een klacht ontstaat over de uitvoering van de maatwerkvoorziening moet de cliënt die klacht eerst indienen bij het college. Klachten vallen uiteen in klachten over bejegening, zoals wanneer er binnen een hulpverleningsrelatie (zoals begeleiding) sprake is van onverenigbare karakters, of klachten over handelingen van de aanbieder. Nadat de klacht is ingediend beoordeelt het college de klacht en wordt bezien of de klacht betrekking heeft op de bejegening door de aanbieder of de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de aanbieder.

Indien de klacht dusdanig geformuleerd is dat onduidelijk is waar deze betrekking op heeft, verzoekt het college de klager zo spoedig mogelijk om zijn klacht te preciseren en is het college de klager daarbij behulpzaam.¹⁴

Artikelen 2.4a.6 en 2.4a.7 (behandeling klacht)

Voorgesteld wordt op de klachtbehandeling een aantal bepalingen uit de klachtenprocedure van de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Voor een goed begrip: de klachten zien, anders dan in de Awb, niet op het bestuursorgaan maar op een gedraging van de aanbieder in het kader van de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Via de van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen wordt – kort samengevat – onder meer geregeld dat:

- een klacht aan bepaalde vormvereisten moet voldoen, wil behandeling mogelijk zijn (artikel 9:4 van de Awb);
- de ontvangst van de klacht wordt bevestigd (artikel 9:6 van de Awb);
- het college in bepaalde gevallen de klacht niet in behandeling hoeft te nemen (artikel 9:8 van de Awb);
- klager en aanbieder (en eventueel getuigen en deskundigen) gehoord worden (artikelen 7:8, 7:9 en 9:10 van de Awb);
- een klacht in beginsel binnen zes weken wordt afgehandeld (artikel 9:11 van de Awb); en
- het college jaarlijks een overzicht van de ingekomen klachten publiceert (artikel 9:12a van de Awb).

Artikel 2.4a.8 (klacht over calamiteit)

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.¹⁵ Dit is een vereiste op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹⁴ Vgl. artikel 3, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

¹⁵ 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).

Mogelijkerwijs kan een klacht die betrekking heeft op de uitvoering van de maatwerkvoorziening waarbij een calamiteit heeft plaatsgevonden, worden voorgelegd bij de bestuursrechter en kan een schadevergoeding worden uitgekeerd. De paragraaf is zoals gezegd niet van toepassing op klachten over geweld door een beroepskracht.

Artikelen 2.4a.8 en 2.4a.9 (kennisgeving en beroep bij de bestuursrechter)

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). Het kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente toezegt een vervangende aanbieder te regelen of een aanbieder aan te spreken.

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. Op de procedure bij de bestuursrechter zijn de procesrechtelijke regels uit de hoofdstukken 6 en 8 van de Awb van toepassing. Dit volgt uit het feit dat de kennisgeving van het college (de reactie op de klacht) wordt gelijkgesteld met een besluit waartegen beroep mogelijk is. Er is voorafgaand geen bezwaarprocedure nodig. Die is immers vervangen door de klachtprocedure.

Alleen de aanbieder en de cliënt kunnen beroep instellen. Zij zijn direct belanghebbenden bij de uitvoering van de maatwerkvoorziening. De rechter kan het college opdragen te handelen en om de kennisgeving van het college op de klacht – via een gegrondverklaring van het beroep - te vernietigen. De rechter kan ook vanwege spoedeisend belang een voorlopige voorziening treffen.

Artikel 2.4a.10 (zonder voldoende belang geen beroep)

Voorgesteld wordt een drempel op te werpen om al te lichtvaardig beroep bij de bestuursrechter in te stellen. Het is niet de bedoeling om zonder voldoende procesbelang die stap te maken of om meerdere keren te klagen over hetzelfde samenhangende feitencomplex terwijl bijvoorbeeld stappen al gezet zijn om een hulpverlener te vervangen. Misbruik van bevoegdheid moet worden voorkomen.

Artikel 2.4a.11 (aanvullende ontvankelijkheidsvereisten)

Eerste lid

Aanvullend op de reguliere ontvankelijkheidsvereisten op grond van de Awb moet het beroepschrift de redenen bevatten waarom de uitvoering van de maatwerkvoorziening door de aanbieder tekortschiet. Daarnaast wordt bij het beroepschrift, 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

Het voorgestelde eerste lid bewerkstelligt dat het geschil in de beroepsfase, anders dan in de klachtfase, alleen kan zien op een door de eiser gestelde tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Een beroepschrift dat uitsluitend bejegeningssklachten bevat, zal daarom door de bestuursrechter niet-ontvankelijk worden verklaard. Een beroepschrift dat een combinatie van bejegeningssklachten en klachten over een tekortkoming bevat, zal gedeeltelijk niet-ontvankelijk (voor wat betreft de bejegeningssklachten) worden verklaard. Het verschil tussen een bejegeningssklacht en een klacht over een tekortkoming is met andere woorden een belangrijk onderscheid in het kader van de toegang tot de bestuursrechter. Om die reden is in het tweede lid een definitie van het begrip 'tekortkoming' opgenomen.

Het begrip 'tekortkoming' is ontleend aan het civiele recht en ziet daar op de situatie dat een partij tekortschiet in de nakoming van een op hem rustende verbintenis (artikel 6:74 BW). In dit wetsvoorstel wordt een specifieke definitie van tekortkoming gehanteerd, aansluitend op het type geschillen waarop de onderhavige geschilbeslechtsingsprocedure ziet. Van een tekortkoming kan op grond van het voorgestelde tweede lid in twee gevallen sprake zijn.

Van een tekortkoming is ten eerste sprake als de aanbieder bij de uitvoering in strijd handelt met de maatwerkvoorziening. Een voorbeeld bij een maatwerkvoorziening met een resultaatbeschrijving: in het ondersteuningsplan is opgenomen dat de aanbieder eens in de twee weken de ramen zal lappen, terwijl dit in de praktijk niet of althans niet met deze frequentie gebeurt.

Van een tekortkoming is dus geen sprake indien het ondersteuningsplan correct wordt uitgevoerd, maar de uitvoering niet tot het met de maatwerkvoorziening beoogde resultaat leidt. Er is in zo'n geval immers geen tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Het probleem is dat het ondersteuningsplan niet op goede wijze invulling geeft aan de maatwerkvoorziening. In dat geval houdt de klacht in feite in dat het ondersteuningsplan niet op goede wijze invulling geeft aan de maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving. Een dergelijk geschil betreft de (inhoud van de) maatwerkvoorziening en kan alleen aan de bestuursrechter worden voorgelegd door (na voorafgaand bezwaar) beroep in te stellen.

Van een tekortkoming is ten tweede sprake als de aanbieder bij de uitvoering van de maatwerkvoorziening in strijd handelt met de gestelde kwaliteit op basis van de gemeentelijke verordening (artikel 2.1.3 van de Wmo 2015) of het bepaalde in artikel 3.1, eerste of tweede lid, van de Wmo 2015. In artikel 2.1.1, tweede lid, van de Wmo 2015 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. Bij het toetsen of de aanbieder in strijd handelt of heeft gehandeld met de kwaliteitseisen zal de bestuursrechter naast de gemeentelijke kwaliteitseisen, zoals vastgelegd in de verordening en het kwaliteitsbeleid, ook artikel 3.1, eerste lid, van de Wmo 2015 in ogenschouw moeten nemen. Het tweede lid van artikel 3.1 van de Wmo 2015 concretiseert de algemene kwaliteitseis uit het eerste lid.

In artikel 3.1, tweede lid, onderdeel c, van de Wmo 2015 is bepaald dat gewaarborgd moet zijn dat de voorziening veilig wordt verleend. In dit verband zij ook verwezen naar de artikelen 3.2 en volgende van de Wmo 2015, die eveneens ertoe strekken die veiligheid te waarborgen. De geboden ondersteuning moet verder doelmatig en doeltreffend worden

verleend. Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig als de inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Met de eis dat de voorziening cliëntgericht moet worden verleend, wordt tot uitdrukking gebracht dat bij het leveren van de voorziening rekening moet worden gehouden met de preferenties van de cliënt.

In artikel 3.1, tweede lid, onderdeel b, van de Wmo 2015, is bepaald dat de voorziening moet zijn afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of ondersteuning die de cliënt ontvangt. Daarbij moet worden gedacht aan hulp of diensten op terreinen als zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn en werk en inkomen.

In artikel 3.1, tweede lid, onderdeel c, van de Wmo 2015, is bepaald dat een aanvullende verantwoordelijkheid van de aanbieder is dat de ondersteuning wordt verleend in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard. Indien een kwaliteitsstandaard bestaat, moet de ondersteuning in beginsel volgens die standaard worden verleend en moeten afwijkingen die de hulpverlener nodig acht, kunnen worden gemotiveerd en uitgelegd.

In artikel 3.1, tweede lid, onderdeel d, van de Wmo 2015 ten slotte is tot uitdrukking gebracht dat een wezenlijk onderdeel van goede kwaliteit ook is dat bij het leveren van de voorziening respectvol met de cliënt wordt omgegaan. Dat betekent dat zijn recht op zelfbeschikking, het binnen de grenzen van zijn mogelijkheden zelf maken van keuzen, wordt gerespecteerd en dat over te maken keuzen in de ondersteuning met hem wordt overlegd op basis van goede informatie over de daaraan verbonden consequenties.

Artikel 2.4a.12 (aanbieder als partij)

Indien beroep wordt ingesteld tegen de kennisgeving, treedt het college op als verweerder. Voorgesteld wordt te bepalen dat de bestuursrechter de betrokken aanbieder in de gelegenheid stelt als partij aan het geding deel te nemen.¹⁶ 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).

Artikel 2.4a.13 (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

¹⁶ Hier wordt afgeweken van de regel van artikel 8:26, eerst lid, van de Awb. Op grond van deze bepaling bestaat slechts de mogelijk (en geen verplichting) om belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het bestuursrechtelijk geding deel te nemen.

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 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.14 (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.16 (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.

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. Zie verder paragraaf 3.5 van deze toelichting.

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

Het voorgestelde eerste lid bevat een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te kunnen regelen dat toezichtinformatie van het college actief openbaar wordt gemaakt. Het college is op grond van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van die wet. Het college is dan gehouden de stukken van toezichthouders integraal openbaar te maken. Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 44 van de Gezondheidswet. Zie verder paragraaf 3.6 van het algemene deel van deze toelichting.

Het voorgestelde tweede lid bevat een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen zodat een doelmatig handhavingbeleid 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

De Minister van VWS zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal 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, 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 de jurisprudentie 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 medio 2021. Omdat bij de uitvoering van de Wmo 2015 diverse partijen betrokken zijn, is evenwel de mogelijkheid opgehouden om het wetsvoorstel gefaseerd in werking te laten treden.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,