

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RB/MK/bs/ATR0980/2020-U015

Uw referentie

Datum 5 februari 2020

Betreft Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaat gericht beschikken

Geachte heer De Jonge,

Op 15 januari 2020 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden de Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaat gericht beschikken. Er is tegelijkertijd een internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn op 16 februari 2020 verstrijkt.

De toelichting vermeldt twee redenen om de wet te wijzigen. Allereerst is het wetsvoorstel een reactie op uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. In deze uitspraken¹ is bij beslissingen inzake maatschappelijke ondersteuning door de Centrale Raad van Beroep een streep gezet door de uitvoeringspraktijk van een aantal gemeenten. Die praktijk bestond uit het bij toekenning beschikken (beslissen) in de vorm van een te behalen resultaat (bijvoorbeeld 'een schoon en leefbaar huis' in plaats van een aantal uren huishoudelijke hulp). Ten tweede wil het kabinet met het wetsvoorstel aan cliënten duidelijk maken dat en waar zij een klacht kunnen indienen. Daaraan is behoefte wanneer een gemeente of aanbieder nalatig is om de afgesproken ondersteuning te bieden dan wel de cliënt over de uitvoering ervan ontevreden is. In de praktijk is gebleken dat er op dit moment een lacune is, waardoor cliënten soms gehouden zijn direct naar de (civiele) rechter te stappen. Daardoor treedt gelijk al een juridisering van het probleem op.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat de toelichting de intentie van de wijziging van de wet helder verwoordt. Het doel is om enerzijds de mogelijkheid voor gemeenten te 'herintroduceren' om cliënten maatwerk te bieden door resultaat gericht te beschikken en anderzijds om

¹ Onder andere CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241

cliënten toch voldoende rechtszekerheid te bieden. Omdat de huidige wetgeving niet in een toereikende grondslag voorziet zorgt het wetsvoorstel voor een dergelijke grondslag. Dit voorstel is mede onderbouwd aan de hand van het 'Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein'.² Ten aanzien van de introductie van een klachtmogelijkheid voor de cliënt als voorportaal voor een juridische procedure (over de uitvoering van voorzieningen) wijst het wetsvoorstel op een lacune in de huidige regelgeving. Daardoor zijn cliënten soms genoodzaakt om direct naar de (civiele) rechter te stappen of naar de gemeentelijke of Nationale Ombudsman. Die lacune wordt weggenomen.

Het wetsvoorstel bevat echter ook bepalingen over de wijze waarop het kwaliteitsbeleid van gemeenten tot stand komt en de noodzaak om het kwaliteitsbeleid periodiek te evalueren. Het verplicht gemeenten om vast te leggen de wijze waarop het kwaliteitsbeleid tot stand komt, de wijze waarop het geëvalueerd wordt en hoe het toezicht op de kwaliteit is. Uit de toelichting blijkt niet wat de relatie is met het resultaat gericht beschikken, waarop het wetsvoorstel ziet. Naast het ontbreken van samenhang met het resultaat gericht beschikken treedt er met dit onderdeel ook spanning op met het principe van decentralisatie van taken (omdat het Rijk gaat voorschrijven wat gemeenten moeten doen). Nut en noodzaak van de verplichtingen ten aanzien van kwaliteitsbeleid en toezicht zijn daardoor niet duidelijk.

1.1 Het college adviseert om nut en noodzaak van de verplichtingen voor gemeenten ten aanzien van het kwaliteitsbeleid te verduidelijken en daarbij aan te geven hoe deze verplichtingen zich verhouden tot het principe van decentralisatie van taken.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel is een reactie op uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Die zetten een streep door de uitvoeringspraktijk van het resultaat gericht beschikken. Ook speelt het voorstel in op een lacune in wet en praktijk in geval een gemeente of aanbieder van ondersteuning nalatig is of wanneer er ontevredenheid over de uitvoering van voorzieningen is. Alhoewel er een noodzaak tot maatregelen is betekent dat niet dat de thans voorgestelde maatregelen de enige mogelijkheid zijn. De toelichting maakt niet duidelijk of er minder belastende alternatieve opties in beeld zijn geweest. Dat inzicht is wel gewenst.

Waar het wetsvoorstel voorziet in een klachtrecht voor de cliënt bij de gemeente ziet het college een minder belastend alternatief. In plaats van bij de gemeente is ook te kiezen voor een klachtrecht bij de aanbieder van de ondersteuning (zo nodig uit te voeren in ondermandaat van de gemeente). In een aantal gevallen bestaat een dergelijke klachtmogelijkheid al, omdat de gemeente nu al de aanbieder van ondersteuning via de verordening of het contract tot een klachtenprocedure verplicht.³ Voordeel van dit alternatief is dat bij de bestaande klachtenprocedure van de aanbieder kan worden aangesloten en niet weer een geheel nieuwe procedure behoeft te worden opgetuigd. Uit oogpunt van regeldruk is een voordeel dat de informatie-uitwisseling tussen aanbieder en gemeente achterwege kan blijven. Dat betekent minder regeldruk voor de aanbieder. Voor de cliënt is een voordeel dat er slechts één klachtprocedure is, waardoor bij hem of haar geen verwarring kan optreden over waar hij moet zijn en wat hij moet doen.

² Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein, Prof. mr. M. Scheltema, mei 2017

³ Artikel 2.1.3 Wmo 2015 biedt een aanbieder de mogelijkheid een klachtenprocedure in te stellen

2.1 Het college adviseert om in de toelichting bij dit wetsvoorstel inzichtelijk te maken of en zo ja welke minder belastende alternatieven zijn overwogen.

2.2 Het college adviseert te opteren voor een klachtrecht bij de aanbieder van de ondersteuning als minder belastend alternatief.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de artikelen of onderdelen ervan verschillend kan zijn. Een aantal gemeenten geeft al in meer of mindere mate aan de verplichtingen van het wetsvoorstel uitvoering (bijvoorbeeld de aanwezigheid van ondersteuningsplannen). De realiteit is echter ook dat een aantal gemeenten dat nog niet doet. Het wetsvoorstel betekent dat deze gemeenten de uitvoeringsprocessen moeten aanpassen. Voor de aanbieders bij deze gemeenten betekent het dat zij te maken krijgen met nieuwe verplichtingen. Zij zullen daarvoor werkprocessen, uitvoering en (bestaande) contracten moeten aanpassen. Veranderingen in de ICT-voorzieningen zijn naar alle waarschijnlijkheid niet nodig, behoudens dan in de informatievoorziening aan de gemeente. De noodzakelijke wijzigingen voor aanbieders zijn voldoende in beeld. Omdat het wetsvoorstel medio 2021 ingaat hebben aanbieders voldoende tijd om de noodzakelijke veranderingen door te voeren.

Het wetsvoorstel vraagt van een groot aantal gemeenten aanvullende activiteiten. Het afhandelen van klachten is voor alle gemeenten nieuw en sowieso dus aanvullend. De uitvoering van de activiteiten vraagt (extra) tijd en inspanning van gemeenten, ook in de voorbereiding van de uitvoering van de wet. De toelichting stelt dat de financiële gevolgen van de wet voor gemeenten vrijwel nihil zullen zijn. Wil een publiek-private uitvoering van bestuursrechtelijk handelen bij maatschappelijke ondersteuning werkbaar zijn (en kunnen slagen), dan moet volkomen helder zijn dat voor alle betrokken partijen, dus ook de gemeenten, de condities (tijd en geld) zijn vervuld. Het college ziet op dit punt een tegenstrijdigheid in de toelichting: enerzijds de extra handelingen voor gemeenten en anderzijds geen financiële gevolgen. Dat vraagt uit het oogpunt van werkbaarheid van de publiek-private samenwerking om een nadere uitleg.

3.1 Het college adviseert de uitvoerbaarheid voor gemeenten (extra inspanningen versus geen financiële gevolgen) van een (nadere) toelichting te voorzien.

Op een ander onderdeel van het voorstel is ook duidelijkheid over de werkbaarheid vereist, namelijk de introductie van het klachtrecht. De gemeente zal volgens de toelichting als 'geschilbeslechtsloket' fungeren. De huidige Wmo 2015 kent al een mogelijkheid voor de cliënt, als de aanbieder op grond van artikel 2.1.3 van de Wmo 2015 een klachtenprocedure heeft ingesteld. Die klacht moet in dat geval bij de aanbieder worden ingediend. Het wetsvoorstel brengt in deze bepaling van de Wmo 2015 geen wijziging. Daarmee maakt de nieuwe wet het mogelijk dat twee klachtenprocedures naast elkaar bestaan. Dat schept het risico op onduidelijkheid voor de cliënt, hetgeen de werkbaarheid van het klachtrecht niet ten goede komt. De toelichting vermeldt dit risico niet en geeft evenmin aan hoe het kan worden voorkomen.

3.2 Het college adviseert de werkbaarheid van het klachtrecht voor de cliënt van een (nadere) toelichting te voorzien.

4. Gevolgen regeldruk

Kwaliteitsbeleid inclusief evaluatie

De Wmo 2015 vereist op dit moment al dat kwaliteitseisen worden opgesteld. Het wetsvoorstel voegt hieraan toe dat de gemeente ook nog in een verordening vastlegt hoe het kwaliteitsbeleid tot stand komt en hoe het wordt geëvalueerd (door bijvoorbeeld een clienttevredenheidsonderzoek of kwaliteitstoets). Alhoewel de verplichting zich tot de gemeente richt is het zeer waarschijnlijk dat die ook impact voor aanbieders heeft. De impact op de regeldruk zal mede afhangen van de frequentie waarmee een informatie uitvraag bij aanbieders plaatsvindt en de reikwijdte van de aan te leveren informatie. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht en evenmin bevat het een indicatie van de omvang van deze regeldruk.

4.1 Het college adviseert inzicht te bieden in de regeldrukeffecten die voor aanbieders voortvloeien uit de eisen aan gemeenten ten aanzien van het kwaliteitsbeleid.

Ondersteuningsplan

Het wetsvoorstel maakt het resultaat gericht beschikken juridisch mogelijk. De aanbieder moet in dat geval in samenspraak met de cliënt een ondersteuningsplan opstellen. Dit plan maakt vervolgens deel uit van de beschikking die de gemeente afgeeft. Uit de toelichting blijkt dat een aantal gemeenten al met ondersteuningsplannen werkt. Dit betekent dat het opstellen van ondersteuningsplannen in de onderzoeks-, dan wel aanvraagfase nog niet voor alle gemeenten en aanbieders de geldende uitvoeringspraktijk is. Het betekent daarmee ook dat de invoering van deze verplichting tot additionele regeldruk leidt bij de overige aanbieders van ondersteuning en eventueel ook bij hun cliënten die hiervan gebruik willen maken. De toelichting bij het voorstel geeft geen inzicht in het aantal gemeenten en aanbieders dat al gebruik maakt van ondersteuningsplannen en welke inspanningen de overige aanbieders moeten leveren om deze plannen op te stellen.

4.2 Het college adviseert om inzicht te bieden in het aantal gemeenten en aanbieders dat al met een ondersteuningsplan werkt en tot welke (additionele) regeldruk deze verplichting voor de overige aanbieders en hun cliënten leidt.

Klachtenprocedure

Met de invoering van het wetsvoorstel is de rechtszekerheid van cliënten beter geborgd. Gemeenten moeten een laagdrempelig 'geschilbeslechtsloket' inrichten. Hier kunnen cliënten een klacht indienen over de uitvoering van een maatwerkvoorziening. De verwachting is dat deze maatregel impact heeft op het aantal klachtprocedures. Daarmee heeft het tegelijkertijd impact op de regeldruk van de cliënten met een klacht.

Voor aanbieders heeft het 'geschilbeslechtsloket' mogelijk ook effect. Enerzijds kan het effect hebben op het aantal door hen af te handelen klachten. Die zou mogelijk kunnen afnemen. Anderzijds zullen zij bij de klachten, ingediend bij het 'geschilbeslechtsloket' een toelichting moeten geven op de door hen verleende ondersteuning. Dat zijn regeldrukeffecten, die in de toelichting niet in kaart zijn gebracht.

4.3 Het college adviseert om de regeldrukeffecten van de klachtprocedure voor cliënten en aanbieders in kaart te brengen en te kwantificeren.

Contracten aanbieden

Sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van oktober 2018 is het voor gemeenten niet meer mogelijk om resultaat gericht te beschikken. Een aantal gemeenten heeft daarop zijn beleid aangepast⁴. Voor de aanbieders van ondersteuning in deze gemeenten heeft dit naar verwachting impact gehad, waarbij mogelijk ook de bestaande contracten zijn aangepast. Het onderliggende wetsvoorstel biedt gemeenten weer de mogelijkheid om resultaat gericht te beschikken. Dit kan betekenen dat gemeenten die dit weer willen doen, de uitvoeringspraktijk voor een tweede maal moeten aanpassen. Het is ook mogelijk dat er opnieuw overeenkomsten moeten worden gesloten tussen gemeenten en aanbieders, wat tot extra inspanningen en regeldruk leidt. De aanbieders zullen ook moeten kennismaken van de nieuwe regelgeving. Deze eenmalige regeldruk is evenmin in kaart gebracht.

4.4 Het college adviseert om de eenmalige regeldrukeffecten van de herinvoering van het resultaat gericht beschikken in kaart te brengen.

Dictum

De toelichting schiet te kort in de onderbouwing van nut en noodzaak van een van de maatregelen (de verplichtingen rondom het kwaliteitsbeleid). Ook ontbreekt inzicht in mogelijk minder belastende alternatieven voor de gemaakte keuzes. Verder is op twee punten een nadere onderbouwing van de werkbaarheid gewenst. Tenslotte ontbreekt het aan een uitgewerkte verantwoording van de regeldrukgevolgen.

Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel is over het voorstel maar alleen de onderbouwing ervan betreft. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van deze maatregel onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁴ De toelichting biedt geen inzicht in of en hoeveel hun gemeenten na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep gestopt zijn met het resultaatgericht beschikken en in hoeverre uitvoeringsprocessen zijn aangepast.