

Vergaderjaar 2019–2020

34 477

Sociaal domein

Nr. 69

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 januari 2020

In deze brief geef ik u mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een reactie op het advies van de toenmalige regeringscommissaris voor algemene regels van bestuursrecht, de heer prof. mr. M. Scheltema, over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein.¹ Tevens zend ik u het verslag van de internetconsultatie over het advies² en mijn reactie daarop. Daarnaast geef ik een vooruitblik op de in de nabije toekomst te zetten stappen met betrekking tot de integrale geschilbeslechting in het sociale domein.

Op basis van het advies en de reacties daarop stel ik vast dat het nodig is om de integrale geschilbeslechting daadwerkelijk een plek te geven in het sociaal domein. Zoals de Minister van VWS u berichtte bij brief van 12 april 2019 is hij voornemens om de waarborgen van de rechtszekerheid beter in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) te verankeren.³ In reactie op schriftelijke vragen naar aanleiding van die brief heeft hij ook de wens richting uw Kamer geuit om te onderzoeken of het advies van voormalig regeringscommissaris Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein kan bijdragen om meer eenvoud te brengen in de procedures die een cliënt in het sociaal domein ter beschikking staan.⁴ Dit onderzoek dat gezamenlijk werd uitgevoerd door de Minister van VWS, de Minister voor Rechtsbescherming en mijzelf, heeft ertoe geleid dat besloten is om de integrale geschilbeslechting door middel van een wetswijziging een plek te geven in het Wmo-domein.

¹ Kamerstuk 34 477, nr. 27 (aangeboden bij brief van 3 oktober 2017).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Kamerstuk 29 538, nr. 292.

⁴ Kamerstuk 29 538, nr. 296.

Achtergrond van het advies

De achtergrond van het advies van prof. mr. M. Scheltema wordt gevormd door de drie decentralisaties in het sociaal domein. Met ingang van 1 januari 2015 zijn de Wmo 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet in werking getreden. Hierdoor hebben gemeenten omvangrijke nieuwe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen op het gebied van jeugdhulp, werk en bijstand en maatschappelijke ondersteuning (het sociaal domein). Bovendien is niet alleen sprake van een verschuiving van taken, maar staan gemeenten ook voor de opgave de ondersteuning op een andere manier vorm te geven. Niet de afzonderlijke regelingen en voorzieningen dienen daarbij centraal te staan, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger («maatwerk»), waarbij zoveel mogelijk integraal en «levensbreed» naar de situatie van de cliënt wordt gekeken. Daarvoor is het noodzakelijk dat de verschillende voorzieningen op elkaar worden afgestemd («integraal bestuur»). Dit is een belangrijke bestuurlijke, organisatorische en financiële (verander)opgave, waarover het kabinet de afgelopen jaren al regelmatig met uw Kamer van gedachten heeft gewisseld.

In de visie van de voormalig regeringscommissaris vergen het in het sociaal domein beoogde «maatwerk» en «integraal bestuur» niet alleen een omslag in de werkwijze van gemeenten, maar ook in het stelsel van rechtsbescherming.⁵ Het op elkaar afstemmen van verschillende voorzieningen en het leveren van «maatwerk» vergt samenwerking tussen verschillende publieke en private (uitvoerings)instanties. Zo is de maatschappelijke ondersteuning van niet volledig zelfredzame burgers een publieke taak die wordt uitgevoerd in samenwerking met private aanbieders. In veel gemeenten stelt het college van burgemeester en wethouders vast of iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, maar is de feitelijke uitvoering van deze voorziening uitbesteed aan een private aanbieder, die verplicht is om ondersteuning van goede kwaliteit te leveren. Het in onderling overleg tussen de aanbieder en cliënt vast te stellen ondersteuningsplan speelt hierbij een belangrijke rol. Voor de burger die een probleem met zijn ondersteuning ondervindt, is deze situatie al snel verwarrend. Bij welke instantie moet hij zijn probleem kenbaar maken? Bij het college van burgemeester en wethouders, dat de maatwerkvoorziening heeft verstrekt, of bij de aanbieder, die het ondersteuningsplan heeft vastgesteld? En welke procedure moet hij daarvoor volgen: een bezwaar- of klachtprocedure bij het college van burgemeester en wethouders, eventueel gevolgd door een beroep bij de bestuursrechter of ombudsman, of een klachtprocedure bij de private aanbieder, eventueel gevolgd door een procedure bij de burgerlijke rechter?⁶

Tegen deze achtergrond heeft op het Ministerie van Justitie en Veiligheid en mijn ministerie een onderzoek plaatsgevonden naar de mogelijkheden om de verschillende bezwaar- en klachtprocedures bij de overheid en aanbieder zoveel mogelijk in elkaar te schuiven («integrale geschilbeslechting») en de daarvoor noodzakelijke wetswijzigingen. Over dit onderzoek is uw Kamer eerder bij brief van 15 december 2015 geïnfor-

⁵ Zie ook Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State 2016, p. 56.

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.

meer.⁷ Dit onderzoek heeft uiteindelijk geresulteerd in het advies van de voormalige regeringscommissaris Scheltema.

Inhoud advies

Het advies, uitgebracht op 30 mei 2017, vormt de weerslag van de bevindingen van prof. mr. M. Scheltema uit het hiervoor genoemde onderzoek. Volgens het advies is in het huidige stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming geen sprake van integrale geschilbeslechting; de procedure is tegen één besluit gericht, voorbereiding en uitvoering blijven volgens het advies buiten beschouwing. Verder betreft de procedure uitsluitend de besluitvorming binnen het bestuur – voor zover neergelegd in een formeel besluit – en niet de besluitvorming bij de uitvoerende instelling. Hierdoor komt ook het in het sociaal domein beoogde integraal bestuur en maatwerk onder druk te staan, aldus het advies.

Het beoogde «integraal bestuur» wordt volgens het advies doorkruist doordat ieder besluit afzonderlijk voorwerp van beroep en bezwaar is. Als die afzonderlijke besluiten niet in één procedure aan de orde worden gesteld, gaat de beoogde samenhang tussen besluiten die op één persoon of één gezin betrekking hebben, en die gezamenlijk een probleem moeten oplossen, verloren.

Het nagestreefde «maatwerk» komt volgens het advies onder meer onder druk te staan door de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) over het resultaatgericht indiceren. In het sociaal domein hebben veel gemeenten het leveren van ondersteuning aan niet-zelfredzame burgers uitbesteed aan private aanbieders. Vaak stellen deze aanbieders in overleg met hun cliënten een «ondersteuningsplan» op. Dit plan geeft, gebaseerd op de individuele ondersteuningsbehoefte van de cliënt, een nadere invulling aan de vanuit de gemeente toegekende voorziening (het besluit) en het daarmee beoogde resultaat (bijv. «een schoon huis en schone kleding»). Deze werkwijze – beter bekend als het «resultaatgericht beschikken» – doet recht aan het streven naar «maatwerk». Door niet te beschikken in het aantal uren hulp, maar in het met de voorziening te bereiken resultaat, laat de gemeente de aanbieder de benodigde professionele ruimte om per cliënt en per afspraak te bezien wat nodig is voor een optimale dienstverlening.

In een richtinggevende uitspraak heeft de CRvB echter geoordeeld dat de toekenning van huishoudelijke verzorging louter in termen van resultaat een duidelijke maatstaf mist en daardoor in strijd komt met het rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel.⁸ In het advies wordt deze jurisprudentie (deels) verklaard uit het gegeven dat de bestuursrechter in beginsel geen rechtsbescherming kan bieden tegen het ondersteuningsplan (als zijnde een beslissing van de aanbieder). De bestuursrechter zou zich daarom genoodzaakt zien gedetailleerde eisen te stellen aan de inhoud van het onderliggende besluit (waartegen hij wel rechtsbescherming kan bieden). In het advies wordt de vrees geuit dat deze gedetailleerde eisen aan het besluit voor de gemeente en de aanbieder tot bureaucratisering leiden die maatwerk bemoeilijkt en de kosten verhoogt. Ook wordt geconstateerd dat een aantal gemeenten sinds de uitspraak van de CRvB zijn afgestapt van het «resultaatgericht beschikken» en weer zijn teruggekeerd naar de oude Wmo-praktijk, waarbij de benodigde hulp

⁷ Kamerstuk 32 402, nr. 71.

⁸ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491. De CRvB heeft sinds het advies nog verschillende andere uitspraken over het resultaatgericht beschikken gedaan: o.a. CRvB 7 augustus 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2731; CRvB 29 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1803; CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.

aan de hand van gedetailleerde richtlijnen en protocollen werd geïndiceerd.

In het advies worden de contouren geschetst van een aanvullende regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die het mogelijk zou moeten maken een geschil over een aanspraak jegens de gemeente in bezwaar bij de gemeente en beroep bij de bestuursrechter «integraal» aan de orde te stellen. Daarbij zou het niet mogen uitmaken of de onvrede van de burger zich richt tegen een besluit of andere handeling van de gemeente, of een handeling van de aanbieder. Kernelementen van deze regeling zijn het ineenschuiven van bezwaar- en klachtprocedures bij de gemeente en aanbieder, de vervanging van het klassieke vernietigingsberoep tegen een besluit door een «integrale» geschilbeslechtsprocedure waarin de bestuursrechter over ruimere uitspraakbevoegdheden beschikt, die zich zowel tot de gemeente als de aanbieder kunnen richten, het verlengen van de bezwaartermijn, het wijzigen van de toetsing door de bestuursrechter (minder terugkijkend, meer vooruitkijkend) en het verruimen van de bevoegdheid van de ombudsman, zodat deze ook klachten over aanbieders kan behandelen.

Een dergelijke aanvullende Awb-regeling heeft volgens het advies zowel voordelen voor de burger, de bestuursrechter als het bestuur. Voor de burger heeft het ineenschuiven van procedures als voordeel dat hij steeds één plaats heeft waar hij zijn gehele geschil kan voorleggen. De toegang tot het recht wordt daarmee eenvoudig gewaarborgd. Het voordeel voor de bestuursrechter is dat hij het hele geschil kan beoordelen, ongeacht of dit geschil betrekking heeft op een besluit van de gemeente of de uitvoering daarvan door de aanbieder. Dit zou de bestuursrechter ook in staat stellen om geschillen op een andere manier te beoordelen, waarbij hij de door de wetgever beoogde appreciatieruimte van gemeentes beter in acht kan nemen. Voor het bestuur tot slot zou de tot stand te brengen Awb-regeling als voordeel kunnen hebben dat de wetgever aan de bestuursrechter betere sturing kan geven voor de manier waarop de geschilbeslechting in de praktijk kan worden gebracht. Een andere wijze van beoordeling door de rechter vergt immers ook voor hem een omschakeling, aldus het advies.

Het advies mondt uit in de conclusie dat een aanpassing van de rechtsbescherming in de Awb urgent is. Die urgentie vloeit niet alleen voort uit de ontoereikendheid van de huidige rechtsbescherming. Minstens zo belangrijk volgens het advies is dat een nieuw, op integraal bestuur en op maatwerk gericht beleid niet tot ontwikkeling kan komen zolang de rechtsbescherming niet is aangepast.

Consultatie over het advies

Het advies is op 4 augustus 2017 gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl en voorgelegd aan diverse instanties. Tot 1 november 2017 bestond voor een ieder de gelegenheid om op de internetconsultatie te reageren. Op het advies is een groot aantal reacties gekomen.⁹ In het bijgevoegde verslag over de consultatie zijn de diverse reacties samengevat.

⁹ Onder meer verschillende organisaties uit het veld (zoals Actiz, VGN, Zorgbelang, KBO-Brabant, leder(in) en de Landelijke Cliëntenraad), organisaties gelieerd aan de rechterlijke macht en de advocatuur, de VNG en diverse afzonderlijke gemeenten, de Nationale ombudsman, de ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag, Groningen en Rotterdam en de Mediatorsfederatie hebben een advies uitgebracht. Ook hebben verschillende burgers gereageerd.

De reacties op het advies leveren een divers beeld op. Vrijwel alle partijen onderkennen dat in het sociaal domein sinds de decentralisaties bepaalde problemen op het terrein van de rechtsbescherming spelen. De meningen lopen echter uiteen over de vraag wat deze problemen precies zijn, wat hun oorzaak is en hoe zij het beste kunnen worden opgelost. Duidelijk is dat over het voorstel van prof. mr. M. Scheltema om een wijziging van de Awb voor te bereiden om integrale geschilbeslechting wettelijk te regelen, verschillend wordt gedacht. Met name over de vraag hoe de rechtsbescherming tegen het handelen van aanbieders zou moeten worden vormgegeven, lopen de meningen uiteen.

Reactie

Ik heb met veel belangstelling en waardering kennisgenomen van het advies van de voormalig regeringscommissaris. Het advies laat goed zien dat de bestaande juridische procedures soms complex zijn en niet altijd voldoen voor het oplossen van alledaagse problemen van burgers in het sociaal domein. Ik merk daarbij op dat dit een maatschappelijk probleem is dat ook buiten het sociaal domein speelt. In dit verband kan worden verwezen naar de brief over maatschappelijk effectieve rechtspraak, die de Minister voor Rechtsbescherming op 20 april 2018 aan uw Kamer heeft toegezonden.¹⁰ Ook in het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak over 2018 wordt maatschappelijk effectieve rechtspraak als prioritaire thema benoemd.¹¹

Uiteraard zijn juridische procedures niet de enige oplossing voor problemen waar burgers tegenaan kunnen lopen in het sociaal domein. Zoals het advies ook benadrukt, worden klachten in dit domein 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 actief inspant om problemen van burgers informeel op te lossen en daarmee onnodige bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen.

Hieronder geef ik mijn reactie op de probleemanalyse uit het advies en de daarin voorgestelde oplossingsrichting («integrale geschilbeslechting»). Daarbij zal ik ook ingaan op de ontwikkelingen met betrekking tot dit onderwerp zoals die sinds het verschijnen van het advies hebben plaatsgevonden en een vooruitblik werpen op de in de nabije toekomst te zetten stappen met betrekking tot de integrale geschilbeslechting in het sociale domein.

Met betrekking tot de probleemanalyse valt op dat het advies betrekking heeft op de geschilbeslechting in het sociaal domein, maar dat de daarin gegeven voorbeelden met name zijn ontleend aan de praktijk van de Wmo 2015. Hierbij vormt de focus het feit dat private uitvoerders in opdracht van de overheid (veelal over een langere periode) diensten aan cliënten leveren als invulling van een vastgesteld recht, waarbij er geen rechtsgang is om tegen tekortkomingen in de uitvoering op te komen. De aanvullende Awb-regeling die in het advies wordt voorgesteld, heeft niettemin een bredere reikwijdte dan alleen de Wmo 2015: «In beginsel zouden de gevallen waarin binnen het sociaal domein integraal bestuur tot uitgangspunt wordt genomen, onder de nieuwe regeling moeten

¹⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 425.

¹¹ <https://www.jaarverslagrechtspraak.nl>.

vallen» (p. 7). Het advies noemt in dit verband de Participatiewet (Pw) en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

De CRvB heeft in zijn consultatiereactie opgemerkt dat het uitgangspunt van integrale inventarisatie en beoordeling van de zorg-, hulp- en ondersteuningsproblemen van personen en gezinnen met name is verankerd in de Wmo 2015. Met betrekking tot de Pw merkt de CRvB op dat bij de gemeentelijke taak op het gebied van arbeidsinschakeling weliswaar sprake is van een «samenstel van op elkaar ingrijpende handelingen en besluiten» dat «zonder verzoekschriftprocedure niet optimaal geregeld is», maar dat hij tegelijkertijd niet kan overzien «of ook het handelen van professionele aanbieders van trainingen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente zou moeten vallen» (advies CRvB, p. 5). Met betrekking tot de Wgs merkt de CRvB op dat hem vooralsnog niet duidelijk is waarin de bestaande mogelijkheden van bezwaar- en beroep hier tekortschieten.

Ik meen dat de CRvB hier een belangrijk punt raakt: de onderlinge verschillen tussen de wetten in het sociaal domein. Een belangrijke gemene deler van deze wetten is dat zij de gemeente een bepaalde ondersteuningstaak opdragen en dat gemeenten bij de uitvoering van deze taak (kunnen) samenwerken met private aanbieders. De wijze waarop deze samenwerking gestalte krijgt en hoe de verantwoordelijkheden daarbij zijn verdeeld, verschilt echter per wet. Dat maakt het lastig om tot een uniforme Awb-regeling te komen waarmee geschillen over het handelen van gemeenten en de aanbieders waarmee zij samenwerken «integraal» aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Het feit dat wordt geadviseerd de Jeugdwet buiten de integrale geschilbeslechting te houden, aangezien deze wet de gemeenten meer op afstand plaats van de uitvoering dan de andere wetten (advies, p. 7), geeft verdere voeding aan deze gedachte.

Een tweede opmerking bij de probleemanalyse, betreft de mogelijkheden die de Awb nu al biedt om geschillen «integraal» te beslechten. In het advies wordt gesteld dat als een gezin ondersteuning ontvangt vanuit verschillende wetten, de afzonderlijke besluiten die daarvoor nodig zijn idealiter in één procedure aan de orde moeten kunnen worden gesteld. Anders zou de beoogde samenhang tussen deze besluiten namelijk verloren dreigen te gaan (advies, p. 3). Die stelling onderschrijf ik. Een wijziging van de Awb om een dergelijke integrale beoordeling van samenhangende besluiten mogelijk te maken is echter niet urgent, gelet op de – ook in het advies al aangestipte – mogelijkheid van gevoegde behandeling (art. 8:14 Awb). Daarnaast wijs ik op de mogelijkheden die afdeling 3.5 Awb biedt om «integraal bestuur» te bevorderen. Afdeling 3.5 Awb bevat een (facultatieve) regeling voor de coördinatie van samenhangende besluiten. Deze coördinatieregeling zorgt voor een stroomlijning van de procedures bij het voorbereiden en nemen van samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen. Via een bundeling van besliss- en beroepsmomenten wordt in de regeling gewaarborgd dat niet op verschillende tijdstippen steeds verschillende maar met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen worden gesteld.

Deze coördinatieregeling wordt in de praktijk nog nauwelijks gebruikt (ook niet in het sociaal domein). Samen met de Minister voor Rechtsbescherming heb ik onlangs echter een wetsvoorstel ingediend dat er onder meer toe strekt om de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb nieuw leven in te blazen.¹² De in dit wetsvoorstel nieuw voorgestelde coördina-

¹² Wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Kamerstuk 35 256, nrs. 1–3).

tieregeling strekt er in de eerste plaats toe om toepasbaar te zijn in het gehele omgevingsrecht, maar zou, zoals in de memorie van toelichting wordt uitgelegd, ook kunnen worden toegepast in het sociaal domein. In dit domein zouden gemeenten de coördinatieregeling bijvoorbeeld kunnen gebruiken om de verschillende besluiten te coördineren die nodig zijn om een gezin te ondersteunen waarin meerdere problemen spelen (bijvoorbeeld schuldenproblematiek, opvoedproblemen en werkloosheid).

Concluderend, zie ik op dit moment onvoldoende aanleiding om, conform het advies, de Awb aan te vullen met een regeling die het mogelijk maakt om geschillen over aanspraken ontleend aan de Wmo 2015, de Pw en de Wgs «integraal» aan de bestuursrechter voor te leggen. De Awb beoogt voor die onderwerpen die op veel terreinen van bestuursrechtelijke wetgeving een rol spelen een algemene regeling te treffen.¹³ De contouren van een uniforme Awb-regeling met een brede gelding laat zich – gelet op de onderlinge verschillen tussen de Wmo 2015, de Pw en de Wgs – op dit moment nog moeilijk schetsen. Wel zie ik mogelijkheden voor gemeenten om door toepassing van afdeling 3.5 Awb het in het sociaal domein beoogde «integraal bestuur» verder te bevorderen.

Met het voorgaande is geenszins gezegd dat ik geen mogelijkheden zie tot verbetering van de rechtsbescherming in het sociaal domein. Deze verbeteringen kunnen zich in mijn optiek echter toespitsen op de Wmo 2015. De grote waarde van het advies van prof. mr. M. Scheltema schuilt wat mij betreft in de originele en scherpe analyse over de spanning die momenteel optreedt tussen het bij de uitvoering van de Wmo 2015 nagestreefde «maatwerk» en het stelsel van rechtsbescherming van de Awb. Dit maatwerk krijgt zoals gezegd gestalte in de praktijk van het resultaatgericht beschikken, waarbij gemeenten de door hen gecontracteerde aanbieders de nodige professionele ruimte laten om in samenwerking met een cliënt een ondersteuningsplan op te stellen dat, gebaseerd op de individuele ondersteuningsbehoefte van de cliënt, een nadere invulling geeft aan de vanuit de gemeente toegekende voorziening. Met andere woorden: de ruimte die er is om aan de hand van de toekenningsbeschikking aanbieder en cliënt de uitvoering ervan te laten vormgeven. Het advies laat goed zien dat deze moderne vorm van publiek-private samenwerking zich niet gemakkelijk laat inpassen in het klassieke, uitsluitend op het handelen van bestuursorganen ingerichte bestuurs(proces)recht van de Awb. Doordat de bestuursrechter in beginsel niet bevoegd is om te oordelen over het ondersteuningsplan – als zijnde een beslissing van de aanbieder – kan hij niet oordelen over het «totaalplaatje». Daarvoor zou hij niet alleen moeten kunnen oordelen over het besluit vanuit de gemeente, maar ook over het ondersteuningsplan en de uitvoering daarvan.

Deze situatie kent nadelen voor zowel de burger, gemeenten als ook de bestuursrechter. Voor de burger is in de huidige situatie niet altijd even duidelijk tot wie hij zich moet richten als hij ontevreden is over de hem geboden ondersteuning: de gemeente of de aanbieder. Dit kan per gemeente verschillen, afhankelijk van de taakverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en de aanbieder. Vanuit het perspectief van de bestuursrechter is het onbevredigend dat de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders en de aanbieder hun samenwerking vormgeven gevolgen kan hebben voor de omvang van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Naarmate het college van burgemeester en wethouders de invulling van een toegekende voorziening meer overlaat aan de aanbieder, wordt de effectiviteit van de

¹³ Kamerstuk 21 221, nr. 3, p. 4.

rechtsbescherming navenant minder. Op een besluit waarin bijvoorbeeld «een schoon huis en schone kleding» wordt toegekend, is immers weinig controle mogelijk. De strenge jurisprudentie van de CRvB over het resultaatgericht beschikken lijkt, zoals het advies ook stelt, mede door dit soort overwegingen van effectieve rechtsbescherming te zijn ingegeven. Dit past ook bij de taak van de bestuursrechter. Nadeel van deze jurisprudentie is wel dat het met de Wmo 2015 beoogde maatwerk wordt bemoeilijkt. Bij de huidige stand van deze jurisprudentie dient het besluit 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, maar dient dit besluit ook (en met name) vast te leggen hoeveel tijd nodig is om het met de activiteiten beoogde resultaat te verwezenlijken.¹⁴ Ik deel de in het advies geuite vrees dat deze jurisprudentie het beoogde maatwerk bemoeilijkt en de (administratieve) kosten verhoogt. Daarbij is het bij andere vormen van maatschappelijke ondersteuning dan huishoudelijke hulp ondoenlijk om op voorhand uren vast te stellen (bijvoorbeeld vormen van begeleiding). Ook de Afdeling advisering van de Raad van State signaleert dit risico.¹⁵

Vooruitblik

In de brief van de Minister van VWS aan uw Kamer van 22 november 2018 over de Wmo 2015, en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen in de zorg (Wkkgz),¹⁶ werd aangekondigd dat ik, samen met de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van VWS wilde onderzoeken of het mogelijk is om met enkele gemeenten en aanbieders te experimenteren met integrale geschilbeslechting. Een aantal ontwikkelingen heeft er echter toe geleid dat het onderzoek een andere uitkomst heeft gekregen dan voorzien.

Zoals hierboven omschreven heeft een verdere ontwikkeling in de jurisprudentie plaatsgevonden met betrekking tot het resultaatgericht beschikken binnen de kaders van de Wmo 2015. Samengevat komt deze ontwikkeling erop neer dat de rechter heeft geconcludeerd dat de door gemeenten ontwikkelde praktijk van het resultaatgericht beschikken de betrokken cliënten onvoldoende rechtszekerheid biedt. Door in de beschikking niet het aantal uren huishoudelijke ondersteuning te benoemen waar de cliënt recht op heeft, wordt in strijd gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel, aldus de rechter. Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van VWS uw Kamer op 12 april 2019 een brief heeft gestuurd waarin hij zijn voornemen kenbaar heeft gemaakt om de waarborgen van rechtszekerheid beter in de Wmo 2015 te verankeren.¹⁷ Ook benoemde de Minister van VWS in deze brief het belang van voldoende duidelijke bezwaar-en beroepsmogelijkheden en een duidelijk aanspreekpunt voor cliënten als zij het niet eens zijn met de invulling van de beschikking, het resultaat niet behaald wordt of de kwaliteit te wensen over laat. In reactie op de schriftelijke Kamervragen die gesteld zijn naar aanleiding van deze brief heeft de Minister van VWS aangekondigd te onderzoeken of het advies van voormalig regeringscommissaris Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein kan bijdragen om meer eenvoud

¹⁴ CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.

¹⁵ Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State 2016, p. 56.

¹⁶ Kamerstuk 29 538, nr. 279.

¹⁷ Kamerstuk 29 538, nr. 292.

te brengen in de procedures die een cliënt in het sociaal domein ter beschikking staan.¹⁸

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het voornemen van de Minister van VWS om de procedure van integrale geschilbeslechting in het hiervoor beschreven wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo 2015 in te voegen. Hiermee komt de wens om te komen tot een situatie waarin de rechtszekerheid voor cliënten beter wordt gewaarborgd samen met de wens om de rechtsbescherming voor cliënten te verstevigen in de Wmo 2015. Hiermee wordt gekozen voor een tussenweg: een brede toepassing van de nieuwe geschilbeslechtingsprocedure binnen een specifiek domein, in plaats van een kleinschalig experiment of een wijziging van de Awb met gevolgen voor de gehele overheid.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo 2015 beoogt een context te scheppen waarin de uitspraak van de CRvB geen noodzaak meer heeft. De aanbieder wordt betrokken in de voorbereiding van de resultaatgerichte beschikking tot maatschappelijke ondersteuning en het ondersteuningsplan wordt onderdeel van de beschikking. Ingezet wordt op het scherper formuleren van de gewenste kwaliteit en het versterken van het toezicht. De cliënt krijgt rechtsmiddelen waarmee hij kan opkomen tegen de uitvoering van het resultaat. In de Wmo 2015 worden wijzigingen doorgevoerd waarmee beter gewaarborgd wordt dat cliënten die zijn aangewezen op zorg en ondersteuning deze ook daadwerkelijk ontvangen, dat de zorg en ondersteuning goed is toegesneden op de ondersteuningsbehoefte en van voldoende kwaliteit is. Hiervoor is een zorgvuldig monitoring stand gekomen kwaliteitskader van de gemeente nodig en monitoring door de gemeente of de geleverde dienstverlening daadwerkelijk voldoende is.

Het aspect van integrale geschilbeslechting zal haar plek krijgen in de nieuwe rechtsbeschermingsprocedure die wordt opgenomen in de Wmo 2015. Op grond daarvan zal de cliënt beschikken over nieuwe rechtsmiddelen om op te komen tegen de uitvoering van de beschikking tot maatschappelijke ondersteuning. In de huidige systematiek van de Awb is het besluit de toegang tot de bestuursrechter en daaraan voorafgaand de ingang van de bezwaarprocedure. In het kader van de Wmo 2015 zal de beschikking tot maatschappelijke ondersteuning in de meeste gevallen worden uitgevoerd door private aanbieders. Indien een cliënt op wil komen tegen gebreken in het behaalde resultaat zal hij binnen het huidige juridische kader niet terecht kunnen bij de bestuursrechter, omdat tegen handelingen van een private aanbieder geen rechtsbescherming open staat bij de bestuursrechter. Wel kan de cliënt een klacht indienen bij de aanbieder over een gedraging van de aanbieder, bezwaar maken tegen een besluit van het college van burgemeester en wethouders en daaropvolgend in beroep gaan bij de bestuursrechter; voorts kan de cliënt over gedragingen van het college van burgemeester en wethouders of andere bestuursorganen een klacht indienen bij het betreffende bestuursorgaan of bij de ombudsman. Geschillen die niet terug te voeren zijn op besluiten moeten door de burgerlijke rechter worden afgehandeld.

Tot nu toe leidde deze veelheid aan rechtsingangen in het Wmo-domein tot een onoverzichtelijke situatie voor burgers met klachten gerelateerd aan de uitvoering van de beschikking. Het wetsvoorstel beoogt hierin meer duidelijkheid te scheppen door de procedures zodanig in te richten dat de gemeente voor al die handelingen in dat kader het eerste aanspreekpunt wordt. Om een integrale geschilbeslechting verder te bevorderen wordt bovendien voorgesteld om in de vervolgfase de

¹⁸ Kamerstuk 29 538, nr. 296.

bestuursrechter bevoegd te maken om te oordelen over geschillen tussen de gemeente en de cliënt inzake de uitvoering van de beschikking. Het is de bedoeling dat de cliënt pas toegang krijgt tot de laagdrempelige bestuursrechter na het doorlopen van een bestuurlijke voorprocedure. Door het beschikbaar komen van deze laagdrempelige rechtsgang bij de bestuursrechter ten aanzien van geschillen over de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning door aanbieders hoeven cliënten voor deze geschillen ook niet langer de gang naar de burgerlijke rechter te maken.

Met de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming ben ik ervan overtuigd dat de voorgestelde voorziene wijziging van de Wmo 2015 tegemoet komt aan de knelpunten zoals naar voren gekomen in de jurisprudentie van de CRvB en de aanbevelingen zoals neergelegd in het advies van Scheltema. Immers door de beoogde wijzigingen van de Wmo 2015 zal een stelsel gecreëerd worden waarbij het voor de toegang tot de bestuursrechter binnen dit domein niet langer zal uitmaken of het geschil betrekking heeft op een besluit van een bestuursorgaan of een (rechts-)handeling van een aanbieder, zoals nu het geval is. Daarnaast wordt voorzien in een procedure waarmee de verschillende klacht- en bezwaarprocedures bij het bestuur en de aanbieder ineengeschoven worden, waardoor de burger altijd bij één laagdrempelig geschilbeslechtsloket bij de gemeente terecht kan. Hierdoor kan meer maatwerk geleverd worden binnen het Wmo-domein zonder dat de rechtsbescherming van de burger in het geding komt en wordt een nieuwe bouwsteen gelegd voor een daadwerkelijk integraal bestuur in het sociaal domein.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops