

# Artikel

## Burgers op zoek naar rechtsbescherming in het sociaal domein

Prof. mr. dr. A.T. Marseille en mr. dr. M.F. Vermaat\*

### 1 Inleiding

Sinds de drie decentralisaties van 2015 heeft de overheid een andere kijk op de uitvoering van haar taak in het sociaal domein.<sup>1</sup> Centraal staat niet meer het beoordelen van aanspraken om uitkeringen en voorzieningen, resulterend in besluiten waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. In plaats daarvan stelt de (gemeentelijke) overheid zich als doel om, in reactie op verzoeken om hulp en bijstand, samen met degene die zich met zijn probleem heeft gemeld, te kijken welke ondersteuning nodig is. Het gesprek tussen burger en bestuur kan nog steeds uitmonden in een appellabel besluit, maar ook in goede raad, informatie of advies, zonder dat sprake is van een formeel besluit.

De overheid is er niet primair om aanspraken te honoreren of af te wijzen, zo is de gedachte, maar om samen met de burger te kijken hoe diens problemen het beste kunnen worden opgelost. Wat daarvoor nodig is, verschilt van geval tot geval. Soms zijn problemen van tijdelijke aard, soms is permanent hulp noodzakelijk. Daarnaast verschilt de mate waarin burgers zelf aan de oplossing van hun problemen kunnen bijdragen. Dat vergt een flexibele inzet van middelen die de overheid

ter beschikking staan. Bovendien maakt de overheid ten behoeve van haar taak in het sociaal domein gebruik van de diensten van private partijen, die deels verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Idealiter leidt het contact tussen overheid en burger tot overeenstemming over hoe het probleem dat de burger heeft aangekaart het beste kan worden opgelost en wat de bijdrage van de overheid daarbij is. Denkbaar is ook dat overheid en burger er niet uit komen. Waar kan de burger dan met zijn onvrede terecht? Welke procedures ter beslechting van een eventueel geschil met de overheid staan hem ter beschikking? Hoe toegankelijk zijn die?

In dit artikel zoeken we een antwoord op deze vragen. We kiezen het perspectief van een burger die niet tevreden is met de door de overheid geboden hulp bij het oplossen van zijn problemen. Ons verhaal heeft betrekking op alle drie de wettelijke regelingen met betrekking tot de decentralisaties in het sociaal domein, de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015, maar we concentreren ons op de laatste van die drie regelingen, omdat daar de omslag in de rol van de overheid en de consequenties voor de organisatie van de besluitvorming en geschilbeslechting het grootst zijn.

Onze bijdrage bestaat uit twee onderdelen. Allereerst beschrijven we met wat voor problemen burgers in het kader van de Wmo 2015 bij de overheid kunnen aankloppen, welke instrumenten de overheid in de aanbieding heeft ter oplossing daarvan en hoe de besluitvorming is georganiseerd die 'vraag' en 'aanbod' bij elkaar moeten brengen (paragraaf 2). Daarna belichten we de consequenties van deze wijze van besluitvorming voor de rechtsbescherming van burgers. Op drie aspecten daarvan gaan we in het bijzonder in: het feit dat de besluitvorming lang niet altijd resulteert in een besluit, het toegenomen belang van uitvoeringshandelingen en

\* Prof. mr. dr. A.T. (Bert) Marseille is werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. dr. M.F. (Matthijs) Vermaat is advocaat-partner bij Van der Woude De Graaf Advocaten en heeft zich gespecialiseerd in onder meer de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

1. Zie onder meer: Albertjan Tollenaar, 'Humane rechtsbetrekking in de lokale verzorgingsstaat', in: G.J. Vonk e.a., *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2016, p. 27.

de versnipperde rechtsbescherming. We beschrijven niet alleen de problemen, maar duiden ook aan in hoeverre er een mouw aan te passen is (paragraaf 3). In de slotparagraaf gaan we kort in op verderstreckende oplossingen (paragraaf 4).

## 2 Problemen, instrumenten, besluitvorming

### Problemen

Met wat voor soort problemen kunnen burgers zich op grond van de Wmo 2015 bij de overheid melden? Krachtens de Wmo 2015 biedt de gemeente maatschappelijke ondersteuning. Dat houdt onder meer in dat zij haar inwoners ondersteunt en zo nodig een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin de burger in staat is zich te redden (zelfredzaamheid) en/of deel te nemen aan het leven van alledag (participatie) en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven.<sup>2</sup> Zelfredzaamheid wordt in de Wmo 2015 gedefinieerd als het in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden, participatie als het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.<sup>3</sup>

### Instrumenten

Uitgangspunt van de Wmo 2015 is dat het gemeentebestuur pas in actie komt als iemand niet op eigen kracht of met hulp van zijn sociaal netwerk zelfredzaam is of kan participeren in de samenleving. Volstaan de eigen kracht of het sociaal netwerk niet, dan kunnen door de gemeente te leveren algemene en/of maatwerkvoorzieningen uitkomst bieden.

Een *algemene voorziening* is het aanbod van diensten of activiteiten dat zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers toegankelijk is en dat gericht is op maatschappelijke ondersteuning.<sup>4</sup> Voorbeelden zijn: dagbesteding, nachtopvang voor daklozen, een inloopsprek uur voor mensen met geestelijke dan wel geldelijke problemen, algemeen toegankelijke activiteiten om andere mensen te ontmoeten en een instantie waar mensen huishoudelijke hulp kunnen verkrijgen.<sup>5</sup> Het kan per gemeente verschillen hoeveel verschillende algemene voorzieningen worden aangeboden en voor welke doelgroepen.<sup>6</sup> Een gemeente die niets organiseert, zal burgers die zijn aangewezen op hulp van de overheid een maatwerkvoorziening moeten bieden.

Een *maatwerkvoorziening* is het geheel van diensten en hulpmiddelen ter bevordering van zelfredzaamheid en participatie dat op de behoeften, persoonskenmerken en

mogelijkheden van één persoon is afgestemd.<sup>7</sup> Maatwerkvoorzieningen vormen het sluitstuk van het instrumentarium van de Wmo 2015: het verstrekken ervan is alleen aan de orde als het vergroten van zelfredzaamheid en/of participatie niet op een andere manier kan worden bereikt. Een maatwerkvoorziening biedt vaak meer dan een algemene voorziening, maar niet per definitie. Huishoudelijke hulp vormt een goed voorbeeld. Die kan zowel worden aangeboden in de vorm van een algemene voorziening als in de vorm van een maatwerkvoorziening. Voor de hulp die de burger krijgt, hoeft het geen verschil te maken. In beide gevallen komt een aanbieder van huishoudelijke hulp een aantal uren per week bij de betrokkene schoonmaken.

### Besluitvorming

Wie hulp nodig heeft om zijn zelfredzaamheid en/of participatie te vergroten, kan dat bij de gemeente melden. Een verzoek om hulp kan meer of minder concreet zijn. Iemand kan zich melden omdat hij een veelheid van met elkaar samenhangende problemen ervaart die hem belemmeren bij zijn zelfredzaamheid, maar hij kan zich ook met een heel concrete vraag bij de gemeente melden: 'Ik wil graag een scootmobiel' of 'Ik heb huishoudelijke hulp nodig'.

Bekeken vanuit het systeem van besluitvorming zoals dat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is neergelegd, is van belang of de vraag van de burger een aanvraag is, dat wil zeggen, een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen.<sup>8</sup> Is dat het geval, dan moet het bestuursorgaan in reactie daarop een besluit op nemen.<sup>9</sup> In het systeem van de Awb is sprake van een uit twee onderdelen bestaand besluitvormingstraject: in reactie op een aanvraag neemt het bestuursorgaan een besluit. Besluitvorming krachtens de Wmo 2015 is anders georganiseerd. Of het verzoek waarmee de burger zich tot het bestuursorgaan richt een aanvraag is, doet niet ter zake. Elk verzoek dat kan worden gezien als een vraag om hulp bij het vergroten van de zelfredzaamheid of participatie, resulteert in een besluitvormingsproces met maximaal vijf stappen. Die kunnen worden aangeduid met de termen melding, verslag, aanvraag, besluit en uitvoering. Doel van de besluitvorming is een adequate en op maat gesneden ondersteuning van de burger.

Wendt iemand zich tot de gemeente met een verzoek om maatschappelijke ondersteuning, dan wordt dat verzoek als *melding* aangemerkt, ongeacht hoe vaag of concreet

2. Zie de omschrijving in art. 1.1.1 jo. art. 2.3.5, lid 3, Wmo 2015.

3. Art. 1.1.1 Wmo 2015.

4. Idem.

5. MvT Wmo 2015, *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, 3, p. 111.

6. Idem.

7. De definitie van het begrip maatwerkvoorziening is weer te vinden in art. 1.1.1 Wmo 2015.

8. Een aanvraag is in de Awb gedefinieerd als een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen. Zie art. 1:3, lid 3, Awb.

9. Een verzoek van een burger om samen met hem te bekijken hoe hij zijn zelfredzaamheid kan vergroten is geen aanvraag. Daar is dat verzoek te onbepaald voor. Kan een verzoek om huishoudelijke hulp als aanvraag worden beschouwd? De verzoeker vraagt het college van B&W immers zijn rechtspositie te wijzigen door hem aanspraak op huishoudelijke hulp te verschaffen. In de systematiek van de Wmo 2015 is dat alleen het geval indien het verplichte onderzoek al heeft plaatsgevonden (zie art. 2.3.2, lid 9, Wmo 2015).

het is.<sup>10</sup> In reactie op een melding moet een onderzoek worden verricht. Artikel 2.3.2 Wmo 2015 beschrijft wat het onderzoek inhoudt en wie erbij moeten worden betrokken. Belangrijk is dat B&W na een melding strikt genomen niet alleen het in artikel 2.3.2, lid 4, Wmo 2015 beschreven onderzoek in zijn geheel moeten uitvoeren, maar ook dat ze de betrokkene erop moeten wijzen dat hij gratis cliëntondersteuning kan krijgen en een persoonlijk plan kan indienen.<sup>11</sup> Met dat plan moet kenbaar rekening worden gehouden. Het onderzoek wordt uitgevoerd door B&W. Niet alleen degene van wie de melding afkomstig is moet erbij worden betrokken, ook diens mantelzorger(s). Het doel van het onderzoek is in kaart brengen hoe de zelfredzaamheid en participatie van degene die zich heeft gemeld, kunnen worden verbeterd.

Het onderzoek naar aanleiding van de melding mondt niet uit in een besluit, maar in een *verslag*. In het verslag is te lezen op welke van de vier (maatwerk)oplossingen voor zijn zelfredzaamheids- en/of participatieprobleem de betrokkene is aangewezen: moet hij verder op eigen kracht, kan hij zijn sociale netwerk inschakelen, kan hij gebruikmaken van een algemene voorziening of komt hij in aanmerking voor een maatwerkvoorziening? Is dat laatste het geval, dan moet de betrokkene een *aanvraag* indienen die hem vervolgens binnen twee weken de maatwerkvoorziening oplevert waar hij blijkens het verslag van het onderzoek aanspraak op heeft.<sup>12</sup> In de andere drie gevallen is met het opmaken van het onderzoeksverslag door B&W de procedure in reactie op de melding afgerond. Voor het gebruik van een algemene voorziening is geen besluit van B&W nodig en een beroep op het sociaal netwerk en de eigen kracht al helemaal niet. Dat neemt niet weg dat als betrokkene het niet eens is met de conclusie van het onderzoek dat hij geen maatwerkvoorziening nodig heeft, hij een aanvraag voor zo'n voorziening kan doen. In dit verband is het interessant om te bezien wat de status is van het persoonlijk plan. Beredeneerd kan worden dat als in het persoonlijk plan staat dat de cliënt een scootmobiel wil en in het verslag wordt geconcludeerd dat dat niet hoeft omdat het collectief vervoer volstaat, die conclusie als besluit in de zin van de Awb valt aan te merken.<sup>13</sup>

Alleen als op de melding een aanvraag volgt, nemen B&W een *besluit*. Het besluit betreft de toe- of afwijzing van het verzoek om toekenning van een maatwerkvoorziening. Het besluit kan de voorziening omschrijven die

wordt verstrekt, maar kan zich ook beperken tot vermelding van het met de te verstrekken voorziening te bereiken resultaat. Maatwerkvoorzieningen voor huishoudelijke hulp bieden een goed voorbeeld. Zo'n besluit kan het aantal uren vermelden dat bij iemand wordt schoon gemaakt (bijvoorbeeld: 3 uur per week), het kan een opsomming bevatten van de werkzaamheden die zullen worden verricht (ramen lappen, keukenvloer dweilen) of het resultaat ervan samenvatten (een schoon en leefbaar huis). De eerste twee omschrijvingen bieden de aanvrager meer rechtszekerheid, de laatste omschrijving biedt B&W meer flexibiliteit.

Een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp mag dan een aanspraak bieden op – bijvoorbeeld – 3 uur per week hulp in de huishouding of op een schoon en leefbaar huis, wat de toegekende voorziening de aanvrager concreet oplevert, hangt af van de wijze van *uitvoering* van het besluit. Hoe algemener de voorziening in het besluit is omschreven, hoe meer het aankomt op de uitvoering van het besluit. Huishoudelijke hulp biedt opnieuw een goed voorbeeld. Wordt in de maatwerkvoorziening volstaan met de vermelding van het te bereiken resultaat, dan stelt de 'aanbieder van huishoudelijke hulp' (de private organisatie die op basis van een contractuele relatie met de gemeente de huishoudelijke hulp verzorgt) vast hoeveel hulp er nodig is om dat resultaat te realiseren. Maar ook als de maatwerkvoorziening precies omschrijft hoeveel uur huishoudelijke hulp wordt verstrekt, is het van belang hoe het besluit wordt uitgevoerd. Het besluit omschrijft dan immers niet wat wanneer wordt schoon gemaakt en ook de kwaliteit van de schoonmakers kan verschillen.

Een aspect van de besluitvorming dat nog enige aandacht verdient, betreft twee enigszins merkwaardige bepalingen in de Wmo 2015 (artikel 2.6.3 en 2.6.4 Wmo 2015) waarin lijkt te zijn geregeld dat ook de aanbieder kan worden gemandateerd de 'rechten en plichten vast te stellen' en dus besluiten te nemen. Een voorbeeld is de coöperatie 'Heerlen STAND-BY!', waarin diverse aanbieders in de gemeente Heerlen samenwerken en besluiten (lijken) te nemen.

Heerlen STAND-BY! is een coöperatie van aanbieders die drie dingen doet: gesprekken voeren, oplossingen zoeken en zo nodig een maatwerkvoorziening toekennen. De juridische basis zal zijn gelegen in artikel 2.6.3 en 2.6.4 Wmo 2015. In artikel 2.6.4 Wmo 2015 is bepaald dat het vaststellen van de rechten en plichten (besluiten nemen) niet door een derde mag worden uitgevoerd maar in artikel 2.6.3 Wmo 2015 is vastgelegd dat dit wel in mandaat door een aanbieder (zoals Heerlen STAND-BY!, als die inderdaad als aanbieder kan worden gekwalificeerd) kan gebeuren. Formeel nemen B&W het besluit, feitelijk gebeurt het door de professional, in dit geval Heerlen STAND-BY!.

Deze toch wel opmerkelijke situatie is uitdrukkelijk door de wetgever beoogd, maar of deze gelukkig is, is een tweede. De aanbieder kan immers een eigen belang hebben bij de te stellen indicatie. Het kan ook zo zijn dat de term aanbieder in artikel 2.6.3 Wmo 2015 ongelukkig is gekozen omdat als voorbeelden de wijkverpleegkundige

10. Het begrip melding wordt in de Wmo 2015 niet gedefinieerd, maar duidelijk is wel dat het volgens de wetgever iets anders is dan een aanvraag. Een aanvraag, zo bepaalt art. 2.3.2, lid 9, kan pas worden gedaan nadat de melding is afgehandeld.

11. Art. 2.3.2, lid 3 en 4, Wmo 2015.

12. Een aanvraag hoeft niet altijd een afzonderlijke brief of e-mail aan B&W te zijn. In de praktijk wordt wel als werkwijze gehanteerd dat, als uit het gesprek naar aanleiding van de melding duidelijk wordt dat de gemeente vindt dat recht bestaat op een maatwerkvoorziening en de betrokkene die ook wil hebben, dit in het verslag wordt aangekend en van zijn handtekening wordt voorzien, waarna het verslag materieel aan aanvraag gaat fungeren.

13. E. Klein Egelink & L. Lunenburg, 'Biedt de Wmo 2015 voldoende rechtsbescherming?', *JBplus* 2015, p. 42-70.

en de huisarts worden genoemd – die zullen niet snel jegens het college gehouden zijn een voorziening te leveren.<sup>14</sup> Wij menen dan ook dat sprake is van een misslag, en dat de besluitvorming door Heerlen STAND-BY! in mandaat toch niet door de juridische beugel kan, maar een ‘zekerheidje’ is het allerminst.

Elk van de verschillende stappen van de besluitvorming kan aanleiding vormen voor een geschil tussen overheid en burger. In de volgende paragraaf gaan we in op de vraag welke procedures ter beslechting daarvan de betrokkene ter beschikking staan en hoe toegankelijk die zijn.

### 3 Besluitvorming in het sociaal domein: problemen in verband met de rechtsbescherming

De wijze waarop de besluitvorming in het sociaal domein in het algemeen, en die over aanspraken op voorzieningen op grond van de Wmo 2015 in het bijzonder is georganiseerd, heeft in drie opzichten negatieve consequenties voor de rechtsbescherming van de betrokken burgers.

#### Probleem 1: onderzoek naar aanleiding van melding resulteert niet altijd in besluit

12

In de eerste plaats is het voor betrokkenen ongunstig dat een negatieve uitkomst van het onderzoek naar aanleiding van een melding niet resulteert in een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaan. Als het onderzoek een positieve uitkomst heeft omdat het tot de conclusie leidt dat de betrokkene aanspraak heeft op een maatwerkvoorziening, wordt hem duidelijk gemaakt dat hij een aanvraag kan indienen waarop binnen twee weken zal worden beslist. Maar is de conclusie dat betrokkene geen aanspraak maakt op een maatwerkvoorziening, dan moet hij op eigen kracht bedenken dat, wil hij ondanks die negatieve uitkomst toch een maatwerkvoorziening bemachtigen, hij een aanvraag moet indienen zodat hij een besluit in handen krijgt waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

Op dit punt is de rol van de cliëntondersteuners essentieel. Gemeenten zijn krachtens de Wmo 2015 verplicht om iemand die zich met een zelfredzaamheids- of participatieprobleem meldt te wijzen op de mogelijkheid zich door een cliëntondersteuner te laten bijstaan.<sup>15</sup> Hoe consciëntieus gemeenten zijn in het nakomen van die verplichting is niet bekend. Onduidelijk is hoe frequent gebruik wordt gemaakt van cliëntondersteuning en al even onduidelijk is in hoeverre cliëntondersteuners het tot hun taak rekenen de ‘cliënten’ die ze bijstaan bij te praten over hun mogelijkheden iets te ondernemen tegen een negatieve uitkomst van een onderzoek naar

aanleiding van een melding. Wij vinden dan ook dat het verslag van het onderzoek daarom standaard informatie zou moeten bevatten over wat de betrokkene kan ondernemen als hij het niet eens is met de conclusies die de gemeente heeft getrokken uit het onderzoek naar aanleiding van zijn melding.

Maar dat is niet alles. Zoals in de vorige paragraaf aan de orde was, is een melding in de zin van de Wmo 2015 in een aantal gevallen materieel gezien te kwalificeren als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, lid 3, Awb. Wie het gemeentebestuur meldt dat hij een traplift nodig heeft om in zijn eigen woning te kunnen blijven wonen, doet een melding in de zin van de Wmo, maar ook een aanvraag in de zin van de Awb. Daar zouden B&W een besluit op moeten nemen. In artikel 2.3.2, lid 9, Wmo 2015 is echter bepaald dat een aanvraag pas kan worden gedaan nadat het in de Wmo 2015 bedoelde onderzoek is verricht. Daarmee is de in de Awb gehanteerde volgorde aanvraag-onderzoek-besluit veranderd in onderzoek-aanvraag-besluit.

Als bij het onderzoek naar aanleiding van de melding een ambtenaar van de gemeente is betrokken en het verslag van het onderzoek een duidelijk standpunt bevat over de noodzaak voor de betrokkene een maatwerkvoorziening te treffen, dan kan dat verslag worden beschouwd als besluit. Is de conclusie van het verslag positief, dan is het in de praktijk geen probleem dat gemeenten (in navolging van de Wmo-wetgever) het verslag niet als besluit beschouwen, omdat de ondertekening van het verslag door degene die de melding heeft gedaan wordt gezien als aanvraag van dat waar hij blijkens het verslag recht op heeft. Maar is de uitkomst negatief, dan is het voor de betrokkene wél van belang dat het bestuursorgaan het onderzoeksverslag als besluit aanmerkt en dat daarin ook staat vermeld dat er bezwaar tegen mogelijk is.

#### Probleem 2: besluiten over aanspraken op voorzieningen bieden te weinig rechtszekerheid

Wie zijn aanvraag om een uitkering gehonoreerd ziet, weet op welk bedrag per maand hij kan rekenen. Wie een bouwvergunning krijgt, weet wat hij mag gaan bouwen. Maar wie gedurende de eerste anderhalf jaar dat de Wmo 2015 van kracht was de gemeente verzocht om hulp in het huishouden, kwam, bij een positieve beschikking op zijn aanvraag, in veel gevallen niet meer te weten dan dat hij kon rekenen op een ‘schoon en leefbaar’ huis.<sup>16</sup> De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 18 mei 2016 uitgesproken dat uit besluiten betreffende aanspraken op huishoudelijke hulp moet blijken hoe het resultaat dat in het besluit wordt genoemd, zal worden bereikt.<sup>17</sup> De CRvB stelt niet met zoveel woorden als eis dat het besluit het aantal uren moet vermelden dat hulp wordt geleverd. Wel moet uit het besluit blijken welke concrete zorg wordt geboden en hoe die zorg

14. Vgl. art. 1.1.1 Wmo 2015.

15. Art. 2.3.2, lid 3, Wmo 2015.

16. Dezelfde systematiek wordt ook bij begeleiding gehanteerd. Bijvoorbeeld ‘huis op orde’ en ‘trede midden’. Het is de vraag of de jurisprudentie van de CRvB hier ook een-op-een kan worden toegepast.

17. CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491, AB 2016/263 m.nt. Tollenaar, USZ 2016/234 m.nt. Bruggeman.



bijdraagt aan de compensatie van de beperkingen van betrokkene.

Als een besluit slechts vermeldt dat aanspraak bestaat op een schoon en leefbaar huis, heeft dit als consequentie dat zekerheid over de aard en omvang van de hulp pas ontstaat als de aanbieder die in opdracht van het gemeentebestuur de huishoudelijke hulp levert, beslist (al dan niet in samenspraak met de betrokkene) voor hoeveel uur per week hulp wordt geboden. Het is niet goed voorstelbaar dat de betrokken burger het oneens is met het besluit van het gemeentebestuur, wél dat hij het niet eens is met de beslissing van de aanbieder. Hoe moet die beslissing worden gekwalificeerd? Veel gemeenten beschouwen die als een uitvoeringshandeling van de aanbieder, waartegen alleen kan worden opgekomen in een klachtprocedure bij de aanbieder. Toen een inwoner van Rotterdam tegen zo'n beslissing bezwaar maakte bij B&W, stelden die zich op het standpunt dat tegen de beslissing van de aanbieder niet bestuursrechtelijk kan worden geprocedeerd en dat, voor zover het bezwaar zich richtte tegen het besluit van B&W, het te laat was ingediend. Rechtbank Rotterdam oordeelde dat als een besluit over huishoudelijke hulp slechts vermeldt dat aanspraak bestaat op een 'schoon en leefbaar huis', de besluitvorming pas is voltooid als uit de beslissing van de aanbieder blijkt hoeveel hulp er daadwerkelijk wordt geboden.<sup>18</sup> Omdat het besluit van B&W en de beslissing van de aanbieder één geheel vormen, kon de betrokkene bij de bestuursrechter terecht en was (omdat zij binnen zes weken na de beslissing van de aanbieder bezwaar had gemaakt bij B&W) geen sprake van een termijnoverschrijding. Hoe de CRvB hier tegenaan kijkt is niet bekend.<sup>19</sup>

Het is onduidelijk in hoeverre de hiervoor genoemde uitspraak van de CRvB van 18 mei 2016 er toe heeft geleid dat bestuursorganen in hun besluiten duidelijker zijn gaan omschrijven wat de aanspraak op een voorziening precies inhoudt. Een besluit van B&W Amsterdam van 18 november 2016 laat zien dat men zich daar op dat moment (precies een halfjaar na de uitspraak van de CRvB) nog steeds beperkte tot de mededeling dat aanspraak bestaat op een 'schoon en leefbaar huis'. Inmiddels biedt Amsterdam iets meer duidelijkheid. Wordt een aanvraag om een maatwerkvoorziening ten behoeve van huishoudelijke hulp gehonoreerd, dan beperkt het besluit zich weliswaar nog steeds tot de mededeling dat aanspraak bestaat op een schoon en leefbaar huis, maar wordt wel verwezen naar beleidsregels waarin valt te

lezen wat daaronder wordt verstaan.<sup>20</sup> Het is echter de vraag of de verwijzing naar de beleidsregels bij betrokkenen tot meer duidelijkheid over hun rechtspositie leidt. Uit de beleidsregels valt niet op te maken voor hoeveel uur de aanbieder van huishoudelijke hulp langskomt om schoon te maken. De consequentie daarvan is dat een burger nog steeds pas weet waar hij aan toe is op het moment dat de aanbieder beslist voor hoeveel uur per week hij hulp biedt. Hoe die beslissing moet worden gekwalificeerd, is onduidelijk.

Wie op de website van de gemeente Amsterdam op zoek gaat naar hoe men er daartegen aankijkt, vindt de volgende procedure.<sup>21</sup>

'Bent u het niet eens met de afspraken in het afsprakenoverzicht die u met de aanbieder hebt opgesteld of met de organisatie van uw Hulp bij het huishouden? Bespreek het dan eerst met uw aanbieder. Komt u er niet uit? Neem dan contact op met Klachtenteam Sociaal Domein van de gemeente Amsterdam.

Zij laten het indicatieadviesbureau een nieuw onderzoek doen en vragen uw afsprakenoverzicht op bij uw aanbieder. Klachtenteam Sociaal Domein beoordeelt het indicatieadvies en het nieuwe afsprakenoverzicht. Pas als het Klachtenteam Sociaal Domein het nieuwe afsprakenoverzicht goedkeurt, krijgt u een nieuwe beschikking met afsprakenoverzicht. Bent u het niet eens met het nieuwe besluit? Dan kunt u bezwaar maken.

Klachtenteam Sociaal Domein informeert de aanbieder over de nieuwe afspraken en na twee maanden volgt een huisbezoek om te beoordelen of de nieuwe afspraken goed werken.'

Uit die de omschrijving op de gemeentelijke website valt op te maken dat het besluit over de aanspraak op een voorziening en de concretisering daarvan in het 'afsprakenoverzicht' van de aanbieder in eerste instantie als afzonderlijke beslissingen worden beschouwd (de eerste een besluit in de zin van de Awb, de tweede een handeling van de aanbieder), maar dat als een klacht bij de aanbieder tegen het afsprakenoverzicht niets oplevert,

18. Rechtbank Rotterdam 1 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2196.

19. In de eerdergenoemde uitspraak van 18 mei 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:1491, AB 2016/263) was binnen de termijn opgekomen tegen het besluit van B&W, zodat de CRvB zich kon beperken tot de vraag of dat besluit voldoende rechtszekerheid bood.

20. Zie: Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2017 (<https://www.amsterdam.nl/zorgprofessionals/regels-verordening/wmo-nadere-regels/>). Op p. 64 daarvan wordt over huishoudelijke hulp het volgende vermeld: 'Iedereen moet gebruik kunnen maken van een schone huiskamer, slaapkamer, keuken en sanitaire ruimten (1 badkamer, maximaal 2 toiletten) en een schone gang. Leefbaar staat voor opgeruimd en functioneel, bijvoorbeeld om vallen te voorkomen. Concreet kan het gaan om het stofzuigen van de bovengenoemde vertrekken, het schoonmaken van de badkamer, keuken en toilet, het dweilen van vloeren. Voor een een- of tweepersoonshuishouden is het uitgangspunt dat bovenstaande eens per twee weken wordt uitgevoerd. Aan de hand van de persoonlijke situatie wordt bepaald wat daadwerkelijk gedaan moet worden. Als ook andere werkzaamheden zoals stofzuigen of de was moeten worden gedaan, is hier mogelijk extra inzet voor nodig; dit gebeurt alleen als de noodzaak daarvoor is vastgesteld. Bij het wassen gaat het uitsluitend over het wassen en drogen van de normale kleding voor alledag en overig textiel en in bepaalde situaties het strijken van de normale kleding voor alledag.'

21. [https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B632F03BD-B3AF-4CE4-A02D-CA316D721113%7D#case\\_%7B7B1CA6BA-957C-4485-A4E4-B86A4B4034CB%7D](https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B632F03BD-B3AF-4CE4-A02D-CA316D721113%7D#case_%7B7B1CA6BA-957C-4485-A4E4-B86A4B4034CB%7D).

B&W de regie van de aanbieder overnemen en de betrokkene voorzien van een nieuw besluit, inclusief afsprakenoverzicht. Is de betrokkene het daar niet mee eens, dan staat de weg van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

Uit de werkwijze die blijkt van de website in Amsterdam wordt gehanteerd, valt op te maken dat men daar pragmatisch te werk wil gaan. De verantwoordelijkheid voor de concretisering van de aanspraak op huishoudelijke hulp en voor het oplossen van eventuele geschillen daarover wordt in eerste instantie bij de aanbieder gelegd. Is de burger ontevreden en weet de aanbieder die ontevredenheid niet weg te nemen, dan neemt het gemeentebestuur de regie over. Opvallend – en positief te waarderen – is dat het gemeentebestuur, anders dan in 2015,<sup>22</sup> ook geschillen over de concretisering door de aanbieder van de in het besluit van B&W vastgelegde aanspraak als bestuursrechtelijk van aard beschouwt. Amsterdam ligt niet langer dwars als burgers proberen de bestuursrechter te benaderen voor een oordeel over hun geschil over (de concretisering van) hun aanspraken op huishoudelijke hulp.

### Probleem 3: de rechtsbescherming is versnipperd

Uit de hiervoor gegeven beschrijving van de gang van zaken in Amsterdam en over de coöperatie Heerlen STAND-BY! blijkt al dat meerdere spelers zijn betrokken bij de besluitvorming in het kader van de Wmo 2015. Hun handelingen zijn soms als besluit, soms als feitelijke handeling aan te merken. Dat kan als consequentie hebben dat tegen verschillende beslissingen die in het kader van één besluitvormingsproces worden genomen, in verschillende procedures moet worden opgekomen. Een brief die bij elke gemeente in Nederland zou kunnen binnenkomen, biedt een goede illustratie van het probleem.

‘Hierbij dien ik een klacht in over hoe de gemeente mij heeft behandeld. Ik heb jarenlang 4 uur huishoudelijke hulp gekregen, nu krijg ik nog maar de helft. Ik hoorde dat een week geleden van mijn oude hulp die 10 jaar bij mij heeft gewerkt. Hoe het allemaal is gegaan klopt niet. Ik wist niet dat ik er iemand bij kon vragen, ter ondersteuning tijdens het onderzoek bij mij aan huis. Bovendien had ik gevraagd om twee keer per week hulp, in plaats van één keer, zoals het nu gaat. Mijn nieuwe hulp maakt trouwens ook veel minder goed schoon. Kunt u daar iets aan doen?’

In de brief worden vier punten van onvrede aangekaart: de vermindering van het aantal uren huishoudelijke hulp dat wordt geboden, onduidelijkheid over de gang van zaken tijdens het onderzoek, de frequentie van de geleverde hulp en de kwaliteit van de uitvoering. Hoe moeten ze juridisch worden gekwalificeerd? De onduidelijkheid over de gang van zaken tijdens het onderzoek betreft een klacht tegen B&W; de frequentie van de hulp en de kwaliteit van de uitvoering betreffen klachten

22. A.T. Marseille, *Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein* (oratie Groningen), Groningen, 2015.

tegen de aanbieder van huishoudelijke hulp. Bij de afname van het aantal uren huishoudelijke hulp hangt het ervan af, zoals we hiervoor al zagen. Als B&W een besluit hebben genomen waarin vermeld staat dat aanspraak bestaat op 2 uur huishoudelijke hulp, dan is de onvrede over de afname een bezwaar tegen een besluit van B&W. Maar hebben B&W een besluit genomen dat inhoudt dat aanspraak bestaat op een ‘schoon en leefbaar huis’<sup>23</sup> en heeft de aanbieder van huishoudelijke hulp vervolgens beslist om maar 2 uur per week langs te komen, dan is discussie mogelijk over de vraag of die beslissing een uitvoeringshandeling is van de aanbieder of dat het een aan B&W toe te rekenen noodzakelijke laatste stap ter voltooiing van diens besluit is.

Hoe dat ook zij, in het slechtste geval leidt een brief als hierboven weergegeven tot drie procedures, een bezwaarprocedure bij B&W, een klachtprocedure bij de gemeente en een klachtprocedure bij de aanbieder. De Awb biedt de mogelijkheid de bezwaar- en de klachtprocedure gelijk op te laten lopen.<sup>24</sup> Voor zover de onvrede zich zowel richt tegen besluiten van B&W als tegen gedragingen van B&W of van onder diens verantwoordelijkheid werkzame ambtenaren kunnen ze in één procedure worden behandeld. Een gecombineerde behandeling van klachten tegen de aanbieder en klachten/bezwaren tegen B&W is ingewikkelder, maar niet onmogelijk.<sup>25</sup> Onze indruk is dat de praktijk wisselend is. In sommige gemeenten zijn de procedures strikt gescheiden, in andere gemeenten wordt geprobeerd procedures (deels) gelijk op te laten lopen.

## 4 Kan het beter?

In de vorige paragraaf is een aantal mogelijke oplossingen aangeduid voor de problemen op het punt van de rechtsbescherming in het sociaal domein. Besluitvorming zou vaker in een besluit moeten resulteren, besluiten zouden meer rechtszekerheid moeten bieden en de rechtsbescherming zou minder versnipperd moeten worden georganiseerd. Al die oplossingen nemen het klassieke model van besluitvorming en geschilbeslechting zoals dat in de Awb is neergelegd als uitgangspunt.

23. Wij laten hier de mogelijkheid dat de hulp bij het huishouden als algemene, voor (nagenoeg) iedereen toegankelijke algemene voorziening is vormgegeven buiten beschouwing.

24. Zie over de gecombineerde behandeling van klachten en bezwaren: *Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3*, p. 9-10. Een citaat: ‘Ook is het mogelijk dat zowel een klacht als een bezwaar wordt ingediend. Het bestuursorgaan kan de klacht volgens eenzelfde procedure behandelen als het bezwaar, en zou dus beide in dezelfde procedure kunnen inbrengen. De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 (toezending van de klacht aan degene over wie geklaagd wordt) en 9:10 (horen) in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.’

25. Zie de Handleiding *Geschilbeslechting in het sociaal domein* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-774273.pdf>.

Het is de vraag of dergelijke aanpassingen voldoende zijn. Als overheden de wijze waarop zij hun taak in het sociaal domein organiseren steeds minder laten verlopen langs de lijnen van het klassieke Awb-besluitvormingsmodel, is er ook steeds meer reden de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de burger op die nieuwe werkelijkheid af te stemmen.

Illustratief is een project als Heerlen *STAND-BY!* in Heerlen, dat hiervoor al is genoemd. Hoe zien Heerlen *STAND-BY!* en degenen die daar werken wat hun taak is?<sup>26</sup>

‘Een compleet andere aanpak van de zorg en maatschappelijke ondersteuning, dat is waar Heerlen *STAND-BY!* voor staat. Samen met organisaties in de regio haalt het Heerlense stadsbestuur de bezem door het oude systeem. “Hierin gaan we verder dan welk vergelijkbaar initiatief in Nederland dan ook. We ruimen alle elementen op die ons belemmeren om de juiste zorg en ondersteuning te verlenen. Van de schotten tussen organisaties tot de eigen bijdrage en gemeentelijke beschikkingen. Voortaan zijn het de professional en de klant die samen bepalen wat er nodig is.” (...)

De burger die bij de coöperatie aanklopt heeft daarvoor geen beschikking van de gemeente nodig. Want ook die is tijdens de ingrijpende opruimactie afgeschaft. De gemeente Heerlen voert sinds 1 januari geen gesprekken meer met burgers over de vraag op welke zorg of ondersteuning mensen eventueel recht hebben. “En daarmee is ook het vooraf vastgesteld aantal uren zorg verdwenen. Professionals kunnen nu anticiperen op wat werkelijk nodig is en de ene week zijn dat meer uren dan de andere week. Zij werken dus flexibel en naar eigen inzicht en kunnen adequater reageren op hulpvragen.”

De informatie van Heerlen *STAND-BY!* rept er niet over wat er moet gebeuren als geschillen ontstaan over het verlenen van zorg. Duidelijk is wel dat als geen beschikkingen worden gegeven, het instellen van bezwaar en beroep niet voor de hand liggen.

Met die constatering komen ideeën in beeld om de bevoegdheid van de bestuursrechter, en daarmee ook de reikwijdte van de bezwaarprocedure voor geschillen in het sociaal domein, uit te breiden. Ideeën die daarover de afgelopen jaren zijn ontwikkeld, houden in dat in de Awb een verzoekschriftprocedure wordt opgenomen die op met name genoemde geschillen van toepassing kan worden verklaard, zoals geschillen over aanspraken op een voorziening op grond van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015 en op handelen of nalaten dat met die aanspraken verband houdt. Ter zake van al die aanspraken kan een belanghebbende zich tot de bestuursrechter richten met het verzoek het bestuursorgaan op te dragen een besluit te nemen, een verklaring van recht af te geven en/of een handeling te verrichten

dan wel na te laten. Voordat een belanghebbende zich met een dergelijk verzoek tot de rechter kan richten, zou hij eerst bezwaar moeten maken bij het bestuursorgaan. Heeft het geschil mede betrekking op het handelen van een aanbieder die is belast met het uitvoeren van de taak van de gemeente, dan wordt de aanbieder betrokken bij de bezwaarprocedure en is deze tevens partij in de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter. De beslissing van de bestuursrechter kan ook inhouden dat de aanbieder een bepaalde handeling verricht of nalaat.<sup>27</sup>

Het zou goed zijn als het gemeentebestuur, in het geval dat er een geschil ontstaat, ervoor zorgt dat er een integrale behandeling van dat geschil plaatsvindt, waarbij naast de rechtmatigheid ook de uitvoering van het besluit en de bejegening aan de orde kunnen komen. De burger zal zich waarschijnlijk meer ‘gehoord’ voelen, en dat verhoogt wellicht weer het vertrouwen in de lokale overheid.<sup>28</sup> Dit soort ideeën verdienen nog meer denkwerk en experimenten, maar bieden wel uitzicht op een meer gelijkwaardige verhouding tussen burger en overheid. Wat ons betreft een wenkend perspectief.

26. Zie: [www.ggz-connect.nl/bericht/7979/heerlen-stand-by-een-compleet-andere-aanpak-van-zorg-en-maatschappelijke-ondersteuning](http://www.ggz-connect.nl/bericht/7979/heerlen-stand-by-een-compleet-andere-aanpak-van-zorg-en-maatschappelijke-ondersteuning).

27. Zie hierover onder meer: J.P. Roelfsema & K.J. de Graaf, ‘Decentralisaties in het sociaal domein. Verslag van een studiemiddag van de VAR, Vereniging voor bestuursrecht, gehouden op 9 oktober 2015’, *NTB* 2015/39; M. Scheltema, ‘Uitbesteding van overheidstaken: wegbestemming van rechtsbescherming’, *NTB* 2016/49; B.J. van Ettekoven, ‘Herrie rond de keukentafel? Over WMO 2015 en maatschappelijk adequate rechtsbescherming’, *NTB* 2016/50; B.J. van Ettekoven & A.T. Marseille, ‘Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?’ voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging, 9 juni 2017 te Zwolle, *Handelingen NJV*, 147e jaargang/2017-1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 171 e.v.

28. Zie ook M.F. Vermaat, ‘Vertrouwen komt te voet’, in: E. Steyger, J.J. Rijken, M.F. Vermaat, E. Plomp & T.A.M. van den Ende, *Op weg naar 10 jaar nieuw zorgstelsel. Terug en vooruitblik* (preadvies Vereniging voor Gezondheidsrecht 2015).