

08. Nieuwe Geschillencommissie sociaal domein

Bijlage bij ledenbrief 4 november 2022: “Uitnodiging Najaars ALV 2 december 2022”

Voorstel

Het bestuur stelt de leden voor:

- De bestaande Geschillencommissie sociaal domein (GSD) op te heffen
- De nieuwe Geschillencommissie sociaal domein op te richten.

Aanleiding

In het convenant “[Bevorderen continuïteit jeugdhulp](#)” (2021) hebben convenantpartijen, waaronder de VNG, afgesproken een (nieuwe) geschillencommissie in te richten die in ieder geval geschillen kan beslechten rondom inkoop- en contractuele geschillen, de geschillencommissie sociaal domein (hiernaar GSD). Deze commissie moet hier een bijdrage leveren aan het voorkomen van continuïteitsproblemen in de jeugdzorg. Hierbij doen wij u een uitgewerkt voorstel voor de bevoegdheden en werkwijzen van deze nieuwe GSD.

Belangrijkste punten

- Er bestaat reeds een geschillencommissie sociaal domein. Het secretariaat van deze commissie is belegd bij de VNG en jeugdzorgaanbieders vonden de positionering van de commissie daarmee onvoldoende onafhankelijk, vandaar de behoefte aan een nieuwe commissie vanuit het bovengenoemde convenant. De ALV wordt gevraagd om de bestaande geschillencommissie sociaal domein op te heffen. De VNG heeft er voorts voor gepleit dat er dan geen aparte commissie voor jeugd zou komen, maar een geheel nieuwe voor het sociaal domein.
- Uitgangspunt is om met de inrichting van de nieuwe GSD en voorgestelde werkwijze dekkende mogelijkheden voor geschilbeslechting te creëren waar die er nog niet zijn, zodat een gang naar de rechter zoveel mogelijk voorkomen kan worden.
- Er zijn twee subcommissies beoogd: de eerste richt zich op inkoop en uitvoering van contracten van de Jeugdwet en de Wmo2015. De tweede subcommissie beslecht geschillen aangaande het woonplaatsbeginsel jeugd en landelijke toegankelijkheid MO/BW. Beide subcommissies hebben een eigen reglement.
- Geschillenbeslechting over geschillen die zich voordoen tijdens de fase dat het contract is gesloten en wordt uitgevoerd leidt tot een bindend advies vanuit de commissie, mits daarover een bepaling is opgenomen in de eigen contracten. De mogelijkheid voor deze bepaling is opgenomen in de landelijke contractstandaarden Jeugd (en zal na instelling van deze geschillencommissie worden uitgewerkt) en gemeenten zullen zich in deze ALV eraan verbinden die contractstandaarden te gaan gebruiken.
- Geschilbeslechting over geschillen die zich voordoen in *precontractuele* fase kan alleen als beide partijen het daarover eens zijn en alleen wanneer de CvAE niet bevoegd is om een uitspraak in het geschil te doen. Ook is deze commissie in principe niet bevoegd voor deze geschillen, wanneer de reeds bestaande en bij wet ingestelde Commissie van Aanbestedingsexperts reeds kan beslechten. Alleen als partijen liever naar de geschillencommissie gaan is dat mogelijk.

Indien de leden instemmen met dit voorstel kan de Geschillencommissie naar verwachting 1 april 2023 operationeel zijn. Hierna volgt een nadere toelichting op het voorstel en als bijlage ontvangt u de Reglementen voor de subcommissies I en II.

Nadere toelichting Geschillencommissie Sociaal Domein

Inleiding

1. Aanleiding en achtergrond voor nieuwe geschillencommissie sociaal domein

In 2021 is het [Convenant bevorderen Continuïteit Jeugdhulp](#) gesloten tussen de VNG, de Branches gespecialiseerde zorgaanbieders jeugd (BGZJ), het ministerie van VWS mede namens de Jeugdautoriteit en het ministerie van JenV. Eén van de onderdelen van het convenant ging in op het inrichten van een geschillencommissie sociaal domein om geschillen op te lossen rond inkoop en in de looptijd van contracten wanneer bemiddeling niet tot een oplossing leidt. Convenantpartijen zijn van mening dat geschillenbeslechting de voorkeur heeft boven gang naar de rechter omwille van de relatie tussen gemeenten en aanbieders.

Er bestaat op dit moment al een geschillencommissie sociaal domein en een adviescommissie geschillen landelijke toegankelijkheid MO/BW, deze zijn beide ondergebracht en volledig gefinancierd door de VNG, waarbij de commissieleden wel onafhankelijk zijn van de VNG. Voor de (jeugd)zorgbranches was het belangrijk om de commissie onafhankelijk van een van de betrokken partijen te gaan positioneren.

Het convenant is ontstaan vanuit Jeugd, maar aan de totstandkoming van de nieuwe geschillencommissie werken ook Wmo aanbieders mee (VGN (ook al betrokken vanuit Jeugd) en Valente), hoewel bijvoorbeeld Actiz ervoor heeft gekozen niet te participeren. De bedoeling is dat deze nieuwe commissie zich richt op geschillen op het brede terrein van het sociaal domein en ook andere typen geschillen behandelt dan alleen geschillen tussen aanbieders en gemeenten op het gebied van inkoop en uitvoering van contracten, bijvoorbeeld ook geschillen tussen gemeenten onderling over de Norm voor Opdrachtgeverschap. Ook zal de functie van de huidige adviescommissie geschillen landelijke toegankelijkheid MO/BW worden ondergebracht in deze nieuwe commissie.

Om een nieuwe geschillencommissie sociaal domein (hierna GSD) op te kunnen richten is er binnen de vereniging een besluit van de ALV nodig, vandaar dat dit voorstel hier wordt voorgelegd.

2. Basisafspraken uit convenant Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp en invulling hiervan

- De commissie is niet toegankelijk voor cliënten. Hiervoor is het klachtrecht bij een aanbieder en bij de gemeente de juiste weg.
- Gang naar de commissie: Partijen hebben er eerst het redelijke aan gedaan om er samen uit te komen, wil een geschil ontvankelijk zijn, bijvoorbeeld met hulp van regio-adviseurs van het Ketenbureau. In de praktijk zal deze eis voor subcommissie 2 iets lichter zijn, omdat het daar gaat om individuele casuïstiek waar gemeenten niet uit komen, waarbij beleidsmedewerkers snel toegang moeten kunnen krijgen tot de commissie.
- Commissie is onafhankelijk van convenantpartijen georganiseerd: Om deze basisafpraak invulling te geven, hebben convenantpartijen besloten te werken met [Stichting de Geschillencommissie](#). Deze stichting faciliteert circa 75 geschillencommissies, waaronder ook diverse in de zorg. De stichting ondersteunt de betrokken partijen in het opstellen van de reglementen en zal het secretariaat voeren van de commissie wanneer die is ingesteld. De instandhoudingskosten van de commissie worden gedragen door de VNG en de betrokken zorgbranches.
- Uitspraken kunnen zowel bindend als zwaarwegend zijn waarbij bindend het meest passend is. Uiteindelijk is gekozen om uitspraken altijd bindend te maken, zie punt 4 voor verdere toelichting.

- Verbreiding naar Wmo: Vanuit gemeentelijke zijde is veel inzet gepleegd om te komen tot één geschillencommissie in het sociaal domein en niet een nieuwe commissie speciaal voor jeugd, omdat veel dezelfde kwesties spelen en één commissie helpt voor de herkenbaarheid in het veld.

Er is besloten om de commissie voor alsnog geschillen te laten beslechten voor Jeugd en de Wmo. Op het gebied van de Participatiewet bleek er op dit moment te weinig aanleiding te zijn om geschillenbeslechting in te richten.

Zorgbranches Valente, Zorgthuis.nl en Actiz zijn benaderd. Actiz heeft aan de start van dit proces aangegeven geen behoefte te hebben aan deelname. Zorgthuis.nl was betrokken maar trok zich gaandeweg terug vanwege twijfel over de meerwaarde van de commissie. Zo is er twijfel over de hoeveelheid casuïstiek en hun leden willen zich ook sterk richten op het goede gesprek met gemeenten (niet geschillenbeslechting).

3. Inrichting van de geschillencommissie: twee subcommissies

Voor de overzichtelijkheid en leesbaarheid heeft Stichting de Geschillencommissie aangeraden te gaan werken met twee reglementen.

Subcommissie 1: Inkoop en uitvoering Jeugdhulp en Wmo 2015 en toepassing NvO Jeugd en Beschermd Wonen

- In dit reglement wordt geregeld dat geschillen inbracht kunnen worden tussen (één of meerdere) aanbieders en (één of meerdere) gemeenten op het gebied van inkoop en uitvoering van contracten. Hieronder kunnen ook geschillen vallen tussen aanbieders en de VNG over het Landelijke Transitie Arrangement (LTA). Ook kunnen er geschillen tussen hoofd- en onderaannemers worden ingebracht.
- Daarnaast kunnen er geschillen ingebracht worden tussen gemeenten onderling over de Norm van Opdrachtgeverschap en op initiatief van een regievoerder het [Draaiboek continuïteit jeugdhulp](#), wanneer het gemeenten onderling niet lukt om tot een herstelplan te komen. Aanbieders kunnen geen geschillen inbrengen over de NvO's, maar kunnen wel specifieke geschillen brengen rond inkoop of uitvoering van contracten en daar specifiek verwijzen naar de NvO's of de regiovisie van een Jeugdregio ter onderbouwing bij hun geschil.
- Inkoop (waaronder aanbesteding en verwerving via Open House) valt ook onder het terrein van deze kamer, dit is een verandering ten opzichte van de huidige commissie.
 - Echter, er bestaat reeds een [Commissie van Aanbestedingsexperts](#) (CvAE), aangesteld door het ministerie van Economische Zaken, deze geeft niet-bindende adviezen over aanbesteding en heeft in veel gevallen ook de mogelijkheid dit te doen voor Open House. Er is in de stuurgroep van het convenant afgesproken de CvAE *zoveel mogelijk voorliggend te maken ten opzichte van de GSD voor precontractuele geschillen*, omdat de CvAE op dezelfde wijze geschillen behandelt (type uitspraken), expertise daar reeds geborgd is en de mogelijkheden ook inhoudelijke twistpunten voor te leggen groter bleek dan vooraf tijdens het sluiten van het convenant werd gedacht. Eigenlijk schortte het onder aanbieders ook vooral aan bekendheid van deze CvAE. Kortom, de meerwaarde van het creëren van een nieuwe mogelijkheid van geschillenbeslechting bij precontractuele geschillen bij de GSD zijn beperkt. Daarom heeft de stuurgroep van het convenant voorgesteld dat:
 - Als een geschil valt onder de bevoegdheid van het CvAE, dan wordt het in principe niet in behandeling genomen door de GSD. *Alleen* wanneer *beiden* partijen de voorkeur zouden hebben om toch naar de GSD te gaan, is dit mogelijk volgens het reglement. Hiervoor moet een gemeente dan wel in haar aanbestedingsdocumenten hebben opgenomen dat indien een

geschil aanhangig wordt gemaakt bij de GSD, dit leidt tot opschorting van het aanbestedingsproces (artikel 23). Dit geldt trouwens ook voor precontractuele geschillen waar de CvAE niet bevoegd is en men deze graag wil behandelen bij de geschillencommissie. Als het proces door zou kunnen lopen, zou er al gegund kunnen worden en komt een advies te laat.

- Geschilbeslechting over de gunnings*beslissing* is niet mogelijk. Omdat dit niet strookt met de strakke procedure regels van de Aanbestedingswet. Ook regelen we dat een precontractueel geschil alleen ingebracht kan worden zolang een (voorlopige) gunningsbeslissing nog niet is genomen (artikel 5 lid 1 onder c).
- Geschillen op het gebied van subsidiering vallen *buiten* de bevoegdheden van de GSD omdat hiervoor, conform titel 4.2 van de Awb, de wettelijk bezwaar en beroep procedure open staat.

Subcommissie 2: woonplaatsbeginsel Jeugd en landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en landelijke toegankelijkheid beschermd wonen (totdat het woonplaatsbeginsel BW van kracht is)

In dit reglement wordt geregeld dat geschillen rond woonplaatsbeginsel Jeugd en landelijke toegankelijkheid MO en BW kunnen worden beslecht.

Nieuw ten opzichte van de huidige commissie sociaal domein is dat ook een GI of zorgaanbieder een geschil kan inbrengen, zodat wanneer twee betrokken gemeenten beiden aangeven geen geschil te hebben (omdat zij beiden menen dat de cliënt niet onder hun verantwoordelijkheid valt) er toch een oplossing komt voor de zorgaanbieder (en cliënt). De reden dat de VNG in is gegaan op dit verzoek van aanbieders, is enerzijds dat dit bij geschillen rondom woonplaatsbeginsel Jeugd nu ook al mogelijk is. Anderzijds voorkomen we hiermee bemoeienis van het rijk in gevallen waarin gemeenten er onderling niet uitkomen en de aanbieder (en cliënt) daar last van heeft. Overigens is het aan de GSD om bij indiening van een geschil te toetsen of het een geschil betreft dat reeds is voorgelegd aan betrokken gemeenten en waaruit blijkt dat gemeenten het onderling niet eens worden over welke gemeenten verantwoordelijk is voor de cliënt. De commissie is uitdrukkelijk niet bedoeld voor geschillen over het al dan niet toekennen van een MO of BW voorziening. We zien bij de huidige geschillencommissie dat aanbieders soms de dupe worden van geschillen waarin gemeenten het onderling wel eens zijn over de toegang tot beschermd wonen of opvang voor de specifieke cliënt, maar het niet eens worden over wie dan verantwoordelijk is. Overigens achten wij het risico niet groot dat aanbieders een dergelijk geschil aanhangig maken terwijl gemeenten aangeven onderling geen geschil te hebben. En dat is voor VNG ook een reden om mee te gaan met het verzoek van aanbieders.

4. Kernpunten betreffende de bevoegdheid en werking van de geschillencommissie

- Partijen kunnen eenzijdig de commissie benaderen. Dit is een belangrijke verandering ten opzichte van de bestaande geschillencommissie en m.n. belangrijk voor de behandeling van contractuele geschillen. Op dit moment kunnen individuele gemeenten hier niet toe gedwongen worden, omdat een besluit over het reglement in de ALV onvoldoende is om gemeente te verplichten mee te werken aan bindende advisering. Dit zal voor precontractuele geschillen het geval blijven. Voor contractuele geschillen geldt het volgende: in de landelijke contractstandaarden Jeugdhulp is een artikel opgenomen over het gebruik maken van de GSD in geval er geschillen zijn, in contractuele fase uiteraard (er is ook al besloten contractstandaarden te ontwikkelen voor Beschermd Wonen, daar zal dit ook voor gaan gelden). Dit artikel is momenteel aangehouden, omdat de GSD en het gehele reglement nog niet waren vastgesteld. Zodra de GSD is ingesteld zal het opportuun worden dit artikel in te vullen. Wanneer gemeenten dit artikel gaan overnemen in hun contracten, zullen gemeenten

door het opnemen van de mogelijkheid geschillen bij de GSD neer te leggen, zich wel hebben verbonden aan de mogelijkheid de commissie eenzijdig te benaderen met bindende advisering in *contractuele* fase.

De reden dat de VNG akkoord is gegaan met dit uitgangspunt is dat zorgpartijen aangeven dat zij nu maar weinig van de bestaande geschillencommissie gebruik maken omdat het meestal niet lukt om met de partij met wie er een geschil is (de gemeente) overeenstemming te bereiken over de gang naar de geschillencommissie. Wij vinden het van belang dat ook zorgaanbieders de weg naar de geschillencommissie daadwerkelijk kunnen vinden om hiermee ook echt invulling te geven aan de intentie van het convenant en daarom steunen we deze wijziging. Wij verwachten dat de kans op overmatig gebruik van de commissie niet zo groot is, omdat de GSD als uitgangspunt heeft dat partijen moeten aantonen dat zij geprobeerd hebben het geschil zelf of met behulp van bemiddeling op te lossen, voordat ze toegang tot de GSD kunnen krijgen. Daarnaast zijn er ook behandelingskosten die een (aanvaardbare) drempel vormen.

- Bindendheid van uitspraken

Wanneer een geschil in behandeling wordt genomen, geeft de GSD bindende adviezen. In het convenant was opgenomen dat zowel bindende als zwaarwegende adviezen mogelijk moesten zijn, waarbij bindende adviezen zo veel mogelijk de voorkeur hebben gezien het belang een echte oplossing te vinden voor het geschil, waar dat zelfs door bemiddeling nog niet is gelukt. Bij de opstelling van het convenant speelde dat men niet het budgetrecht van de gemeenteraad wilde passeren, waardoor ook de mogelijkheid voor een zwaarwegend advies open werd gehouden. In het reglement is daarom opgenomen dat uitspraken weliswaar bindend zijn, maar niet-declaratoir. Deze werkwijze c.q. deze opdracht aan de commissie sluit uit dat de geschillencommissie adviezen geeft over wat de *inhoud* van de beslissing/het handelen zou moeten zijn (een zogenaamde declaratoire beslissing). De geschillencommissie beoordeelt of een gemeente(lijk orgaan) een *bevoegdheid op juiste wijze* gebruikte, niet of de uitkomst van het gebruik van die bevoegdheid juist is. Hierdoor treedt de geschillencommissie niet in het budgetrecht van de gemeenteraad. In artikel 13 staat een aantal voorbeelden van adviezen die de commissie kan geven.

- Indien partijen het er in *precontractuele* fase over eens zijn dat ze van de GSD gebruik willen maken (omdat de CvAE niet bevoegd is, of omdat dat hun voorkeur heeft), zal geschilbeslechting plaatsvinden met een bindend advies (dit wordt procedureel in de aanmelding geregeld). Gemeenten kunnen zoals hierboven beschreven niet gedwongen worden mee te werken aan geschilbeslechting in precontractuele fase bij de GSD, maar *als* ze dit doen, bestaat dus alleen de smaak "bindend advies".
- Zorgaanbieders die geen lid zijn van een branche kunnen ook geschillen inbrengen; zij zullen aan de voorkant tekenen voor de bindendheid van het advies.

- Kosten van geschillen

Subcommissie 1: De behandelingskosten zijn €3000 per geschil, deze worden in principe 50-50 verdeeld tussen de twee betrokken partijen (met een mogelijkheid voor de commissie om de verdeling bij te stellen.) Er is bewust niet gekozen voor een "verliezer betaalt" model, omdat dit de relatie juist niet ten goede komt. Zorgaanbieders die niet aangesloten zijn bij een betrokken branchevereniging betalen een hoger tarief. Bij de huidige commissie werden de behandelingskosten betaald door de VNG.

Subcommissie 2: behandelingskosten worden door de VNG vergoed (situatie blijft gelijk met huidige commissie). De beschikbare middelen voor de adviescommissie geschillen landelijke toegankelijkheid MO/BW zullen beschikbaar worden gesteld voor deze subcommissie.

De instandhoudingskosten van de GSD in zijn geheel worden betaald door de VNG en de betrokken zorgbranches. Deze kosten overstijgen de huidige kosten niet.

Gevraagd besluit: Het bestuur vraagt de ALV in te stemmen met de oprichting van boven beschreven nieuwe Geschillencommissie sociaal domein (GSD).

5. Vervolgproces

- Bij akkoord van de ALV (en de besluitvormende organen van de betrokken branchepartijen) zal de commissie geoperationaliseerd worden en zal deze waarschijnlijk per 1 april 2023 kunnen starten. De bestaande geschillencommissie en de adviescommissie geschillen landelijke toegankelijkheid MO/BW zal tot die tijd nog functioneren en daarna opgeheven worden.
- De convenantpartijen hebben afgesproken intensieve communicatie in te zetten om de voorgestelde aanpak/routing te verhelderen naar gemeenten en zorgaanbieders. Hierbij wordt gedacht aan een inleiding/toelichting op de reglementen en een beslisboom.
- De werkwijze van de GSD zal geëvalueerd worden na twee jaar nadat hij is gestart met convenantpartijen, waarop mogelijk voorstellen voor wijzigingen kunnen worden geformuleerd.