

Onderwerp: **Consultatie advies - Scheltema over een integrale geschilbeslechting sociaal domein**

Geachte mevrouw Ollongren,

U heeft ons ter advisering het advies van de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht prof. mr. Scheltema (hierna: de regeringscommissaris), over integrale geschilbeslechting in het sociale domein voorgelegd. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om op het advies te reageren.<sup>[1]</sup>

Wat wil de regeringscommissaris?

De regeringscommissaris adviseert de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te wijzigen zodat de bestuursrechter niet alleen kan oordelen over het besluit van een bestuursorgaan, maar ook over (de kwaliteit van) de uitvoering van dat besluit door een door het bestuursorgaan gecontracteerde private partij. Met “de uitvoering” wordt bedoeld de door de gecontracteerde partij geleverde Wmo ondersteuning, een re-integratietraject of een schuldhelpverleningstraject. De regeringscommissaris wil de reikwijdte van de aanpassing in eerste instantie beperken tot de Wmo 2015, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening. De Jeugdwet wordt buiten de voorgestane wijziging gehouden omdat, zo stelt de regeringscommissaris, “gemeenten daar verder van af staan”.

In de huidige situatie kan de burger indien hij ontevreden is over de hulpverlening door de private aanbieder, in laatste instantie alleen terecht bij de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter is minder toegankelijk en de procedure kostbaarder dan (de procedure bij) de bestuursrechter. De Nationale Ombudsman is geen alternatief want deze heeft evenmin als de bestuursrechter de bevoegdheid om te oordelen over uitbestede taken.

Om het mogelijk te maken dat de bestuursrechter kan oordelen over het besluit én de uitvoering door private partijen, pleit de regeringscommissaris ervoor om de bezwaarschrifttermijn op te rekken van 6 weken naar 6 maanden. Bovendien wil de regeringscommissaris dat de bestuursrechter niet alleen achteraf (ex tunc) maar ook op het moment van de uitspraak (ex nunc) kan bepalen welke ondersteuning de cliënt nodig heeft.

**Reactie VNG**

Algemeen

In de volgende paragrafen geven we onze reactie omtrent het sociaal domein en de financiële en uitvoeringsconsequenties van het advies voor gemeenten. Daaraan voorafgaand merken we graag meer in zijn algemeenheid het volgende op.

---

<sup>[1]</sup> Met dank aan de bijdragen van de gemeenten Rotterdam, Amersfoort, Zwolle, Den Haag, sociale dienst Drechtsteden, Voorst, Assen, Oost-Veluwe ( het samenwerkingsverband van de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen), Werkplein Drentse AA en de VNG Adviescommissie Gemeenterecht.

Om tegemoet te komen aan de in het advies aangegeven nadelen van de huidige wettelijke regeling rondom de rechtsbescherming in het sociaal domein is, zo wordt in het advies gesteld, aanvulling van de Awb nodig. Op deze wijze kan integrale geschilbeslechting in het sociaal domein mogelijk worden.

Het is voor de VNG lastig om nu reeds een mening te hebben over de voorgestane wijzigingen van de Awb, omdat we niet weten hoe het wetsvoorstel concreet zal luiden. Wij kunnen daarom op dit moment de juridische, praktische en financiële consequenties van de voorgestane wijzigingen niet in de volle breedte overzien. Onze reactie beperkt zich dan ook in dit stadium uitdrukkelijk tot het advies dat aan ons ter consultatie is voorgelegd. Gelet op het algemene karakter van de Awb vragen wij ons wel af waarom ervoor wordt gekozen de Awb te wijzigen. Een optie was ook geweest om de betreffende bijzondere wetten te wijzigen. De gemaakte keuze om de Awb aan te vullen is voor ons op voorhand niet duidelijk.

De VNG onderschrijft de mening van de regeringscommissaris dat de wijze waarop de rechtsbescherming van de burger in het bestuursrecht is georganiseerd niet goed aansluit bij de uitgangspunten van het sociaal domein, te weten maatwerk, resultaatgericht, ruimte voor de professional en integraliteit en “de beweging naar de voorkant” door inzet van algemeen toegankelijke voorzieningen.

Wij vragen ons echter af of de oplossingsrichtingen die de regeringscommissaris voorstelt, wel bijdragen tot de oplossing van het probleem.

### Sociaal domein

#### *Wmo*

In het kader van de Wmo 2015 geven gemeenten vaker beschikkingen af waarin het resultaat van de inzet is vermeld en niet meer het aantal uren. Na de uitspraken van de CRvB van mei 2016 heeft de VNG de gemeenten actief ondersteund om hun werkwijze aan te passen conform de uitspraken. Gemeenten zijn ertoe overgegaan om de beschikkingen te concretiseren door daarin de activiteiten en de frequentie van ondersteuning te vermelden en/of door het ondersteuningsplan van de aanbieder te voegen bij de beschikking. Het advies van de regeringscommissaris houdt met deze verandering geen rekening.

Het is wel juist dat gemeenten niet terug willen naar het AWBZ systeem van beschikken in uren, omdat het aantal uren niets zegt over het resultaat van de ondersteuning.

De VNG wijst erop dat de uitspraken van de CRvB voortkwamen uit de maatregelen die gemeenten gedwongen waren te nemen in verband met de omvangrijke rijksbezuinigingen die tegelijk met de decentralisaties moesten worden gerealiseerd. Dit speelde met name bij de huishoudelijke hulp en bestaande gebruikers konden daarbij niet worden ontzien. Ook aanbieders kregen een deel van de bezuinigingen te verwerken. Dit alles heeft geleid tot veel bezwaren en beroepen van cliënten en niet altijd adequaat optreden bij klachten van cliënten.

Wij zien dat het aantal bezwaren en beroepszaken bij het toekennen van Wmo ondersteuning aan nieuwe cliënten inmiddels sterk is gedaald.

## *1. Integraliteit in de voorprocedure*

De VNG is, zoals bekend mag worden verondersteld, groot voorstander van de “informele aanpak”. Juridisering van geschillen, moet daar waar mogelijk worden voorkomen. Klachten en bezwaren moeten zo vroeg en klantvriendelijk mogelijk in behandeling worden genomen.

De VNG ziet, mede gelet hierop, meer kansen in de ontwikkeling naar meer integraliteit in de voorprocedure. De regeringscommissaris pleit hier overigens ook voor. Het project “Prettig contact met de overheid” biedt hiervoor goede handreikingen.

Wij ondersteunen tevens het pleidooi van de regeringscommissaris om de klachtenregeling en de bezwaarschriftenprocedure van de gemeente zoveel mogelijk in elkaar te schuiven, zodat een commissie over het besluit en over de uitvoering kan oordelen.

Het is en blijft van het allergrootste belang om vanaf het eerste begin van het contact met de burger de grootst mogelijk zorgvuldigheid in acht te nemen. Gemeentelijke consultants moeten goed gekwalificeerd zijn, voldoende paramedische achtergrond hebben en goed ingewerkt zijn als zij gesprekken met cliënten gaan voeren. Maatwerk, coulance en zo nodig snel herstel moeten centraal staan in de bejegening van de cliënten. De cliënt moet, waar nodig, bij de hand worden genomen, en duidelijke voorlichting krijgen. De gemeente moet snel met de burger in gesprek gaan als deze aangeeft ontevreden te zijn (pre-mediation). Zo kunnen veel bezwaarschriften worden voorkomen.

Meer integraliteit in de voorprocedure kan worden bereikt door het inrichten van één centraal (onafhankelijk) meldpunt waar burgers met klachten en bezwaren in het kader van het sociaal domein terecht kunnen.

Er zijn al gemeenten die stappen in deze richting hebben gezet, maar er moet nog veel gebeuren.

De Wmo 2015 biedt voor deze ontwikkeling voldoende mogelijkheden. Artikel 2.1.3 tweede lid onder d biedt de gemeente de mogelijkheid in de verordening aan te geven welke aanbieders een klachtenregeling moet hebben. De VNG heeft in haar modelverordening Wmo geadviseerd om aan alle Wmo aanbieders de eis te stellen dat zij een klachtenregeling hebben en periodiek te rapporteren over de afhandeling van klachten.

De aanbieder moet de klachten die uit de dagelijkse uitvoeringspraktijk voortkomen ter plekke afhandelen. Dit komt niet alleen de snelheid van de afhandeling ten goede, maar voorkomt ook dat te snel wordt opgeschaald naar gemeentelijke interventie (en bijgevolg hoge belasting van het ambtelijke apparaat).

Tevens is het van belang dat de gemeente afspraken maakt met aanbieders in welke situaties een klacht over de uitvoering van de ondersteuning niet door de aanbieder kan worden opgelost, maar dat het nodig is dat de gemeente de klacht behandelt.

## *2. Verlenging van de bezwaartermijn*

Misschien is het inderdaad nodig dat de termijn voor bezwaar van 6 weken wordt verlengd, maar 6 maanden lijkt ons hoe dan ook veel te lang. De gangbare termijn van 6 weken zorgt voor voortgang in het procedure proces. Gemeenten hebben al de mogelijkheid om in urgente gevallen de

bezwaartermijn te verlengen of het bezwaar toch ontvankelijk te verklaren ook al is het verschoonbaar niet op tijd ingediend.

Wanneer de bezwaartermijn wordt verlengd naar 6 maanden kan de situatie van de cliënt veranderd zijn waardoor het genomen besluit niet perse onrechtmatig hoeft te zijn.

De termijn van 6 maanden is bovendien willekeurig, want ook na die zes maanden kan er in de uitvoering iets gebeuren waardoor de cliënt alsnog ontevreden wordt of de ondersteuning niet langer voldoet.

Een cliënt die niet tevreden is over de geboden voorziening of de uitvoering daarvan kan altijd bij de gemeente een nieuwe melding doen. Er vindt dan een nieuw gesprek plaats dat aanleiding kan zijn om de ondersteuning aan te passen. In de meeste situaties kan een cliënt van aanbieder wisselen. Op deze manier zal veel kunnen worden opgelost zonder tussenkomst van de bestuursrechter.

### *3. Uitbreiding bevoegdheid bestuursrechter naar het private domein van de uitvoering*

De VNG is voorstander van een zoveel mogelijk geïntegreerde rechtsbescherming in de voorprocedure, maar wij zijn niet overtuigd van de noodzaak om de bevoegdheid van de bestuursrechter uit te breiden tot de beoordeling van de door de private aanbieder geleverde ondersteuning. Hiervoor hebben wij de volgende argumenten die we hieronder kort toelichten:

#### *Strijd met het karakter van de Wmo*

Wij achten dit niet passen bij het karakter van de Wmo. In het kader van de Wmo heeft de burger geen recht op specifieke voorzieningen maar op een zorgvuldige toegangsprocedure.

De gemeente bepaalt in overleg met de cliënt en zo nodig ondersteund door deskundig advies welke ondersteuning nodig is en heeft hierbij grote beleidsvrijheid.

De rechter moet toetsen of de gevolgde toegangsprocedure conform de bedoeling van de wet is geweest.

#### *Bestuursrechter is geen hulpverlener*

De rechter moet niet op de stoel van de hulpverlener gaan zitten. De Wmo levert naast huishoudelijke hulp allerlei vormen van gespecialiseerde ondersteuning waarvan een bestuursrechter geen kennis heeft.

We zien een risico van een afwijkende behandeling door verschillende bestuursrechters (voor gelijke gevallen) en dus een web van net afwijkende uitspraken, hetgeen de rechtszekerheid en de duidelijkheid niet ten goede komt.

Het voorstel van de regeringscommissaris zou ertoe leiden dat de bestuursrechter kan bepalen welke voorziening met welke kwaliteit de cliënt moet of had moeten krijgen en vervolgens de aanbieder kan opdragen deze voorziening te leveren. De opdracht van de bestuursrechter kan de contractuele afspraken tussen een aanbieder en een gemeente doorkruisen.

Uit de Wmo 2015 volgt dat de gemeente te allen tijde verantwoordelijk is voor het besluit en voor de (kwaliteit van de) uitvoering van dat besluit door gecontracteerde aanbieders.

In het advies wordt aangegeven dat, afhankelijk van de vormgeving van de procedure, een eventuele veroordeling tot schadevergoeding de gemeente en/of de aanbieder kan betreffen. Het zou wat ons betreft mogelijk moeten worden dat de bestuursrechter (ook) de aanbieder rechtstreeks kan aanspreken op een onjuiste uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning en daaraan consequenties kan verbinden voor de door de aanbieder te verstrekken vergoeding van de

geleden schade. Een constructie waarbij de gemeente in alle gevallen schade dient te vergoeden ook al is de aanbieder de veroorzaker van de schade, vinden wij onwenselijk. Hiermee vervalt een prikkel aan de kant van de aanbieder om de werkzaamheden zorgvuldig en correct uit te voeren. Het is de vraag of de verhaalsmogelijkheid op basis van een overeenkomst of het aansprakelijkheidsrecht in alle gevallen voldoende soelaas kan bieden. Bovendien zou een dergelijke constructie tot meer bureaucratie en uitvoeringskosten voor gemeenten leiden.

#### *Normenkader en werklust*

Niet duidelijk wordt aan welke normen de bestuursrechter het handelen van de aanbieder kan toetsen en daarmee, waarmee de betrokken partijen rekening moeten houden. Zo zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te algemeen en bedoeld voor bestuursorganen. Het voorstel zal de werkdruk bij de bestuursrechter overigens fors verhogen. De vraag is of een uitbreiding van hun bevoegdheid niet tot (verdere) overbelasting leidt waardoor het mogelijk langer duurt voordat er uitspraak wordt gedaan.

#### *Samenloop zorg uit verschillende domeinen*

De door gemeenten gecontracteerde aanbieders leveren vaak diensten aan burgers vanuit verschillende wettelijke kaders. Bij de zwaardere vormen van Wmo-ondersteuning (begeleiding) gaat het bijvoorbeeld vaak om zorgaanbieders die ook zorg bieden vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige zorg (Wlz). Er is bovendien binnen een traject van een individuele burger een reële kans op samenloop van zorg en ondersteuning. Het is de vraag hoe deze zich in de door de regeringscommissaris voorgestelde richting tot elkaar verhouden en of dit voor zorgaanbieders gaat leiden tot een uitvoerbare praktijk.

De klachten en bezwaren betreffende de Wlz en de Jeugdwet zijn geregeld via de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). De Wkkgz regelt dat klachten en bezwaren in de voorfase zorgvuldig worden afgehandeld.

De zorg en ondersteuning die aan thuiswonende cliënten wordt geleverd in het kader van de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg is vergelijkbaar met de ondersteuning uit de Wmo.

Het lijkt ons voor de burger niet overzichtelijk als de procedures voor de Wlz en de Jeugdwet anders zijn dan voor de Wmo.

#### *Privacy*

Om te komen tot een goede integrale weging van het geschil (bijvoorbeeld in de gemeentelijke voorprocedure) is het noodzakelijk dat alle relevante informatie ter tafel komt. Het is de vraag of de huidige privacywetgeving hiertoe voldoende mogelijkheden biedt, zeker in geval van samenloop van verschillende wettelijke regimes. Wij vinden het wenselijk als aan de consequenties van de integrale geschilbeslechting voor het aspect van privacy aandacht wordt besteed in het advies dan wel in het wetsvoorstel.

#### *Bestuursrechter of nationale ombudsman?*

De regeringscommissaris noemt in zijn advies de nationale ombudsman die in zijn uitspraak ook het handelen van de uitvoerder zou moeten kunnen betrekken. Als zowel de bestuursrechter als de ombudsman hun bevoegdheden zien uitgebreid, wat betekent dit dan voor de afbakening tussen die twee? Kan de burger straks kiezen of hij naar de bestuursrechter gaat of naar de ombudsman? Leidt dit niet tot onduidelijkheid voor de burger?

### *Toenemende juridisering*

De regeringscommissaris gaat ervan uit dat de aanpassing van de Awb zal leiden tot minder procedures bij de bestuursrechter. Wij zetten hier vraagtekens bij. Het zou evengoed kunnen zijn dat de wijziging leidt tot meer procedures. De toegang tot de bestuursrechter is gemakkelijker en goedkoper en cliënten zouden juist minder bereid kunnen zijn in de voorfase tot een oplossing te komen als zij verwachten bij de bestuursrechter in het gelijk te worden gesteld. En wanneer de proceskostenveroordeling ook gaat gelden voor klachten zal dit veel extra procedures uitlokken. Dit zal een perverse prikkel vormen voor rechtsbijstandsverleners. Op nog meer juridisering in het sociaal domein zitten gemeenten niet te wachten.

#### *4. Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*

Wij herkennen de problematiek zoals die in het advies is geschetst voor de Wmo in veel mindere mate voor de Participatiewet en voor de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De nieuwe verhouding overheid-burger zien we vooral terug in de Wmo en niet in de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze wetten verschillen daarmee qua karakter van de Wmo. Besluiten die in het kader van de Participatiewet worden genomen betreffen met name uitkeringsbesluiten die door het bestuursorgaan zelf zijn genomen. De bepalingen betreffende uitkeringen zijn veelal dwingendrechtelijk van aard en laten weinig beoordelingsruimte. Doordat het toetsingskader concreet is, biedt de huidige bezwaar- en beroepsmogelijkheid voldoende rechtsbescherming. Artikel 79 van de Participatiewet verruimt het begrip 'besluit' waardoor de bezwaarprocedure ook openstaat voor handelen of nalaten daarvan.

De re-integratie artikelen in de Participatiewet en de opdracht voor gemeenten in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening geven gemeenten een andersoortige verantwoordelijkheid dan de Wmo. De Wmo verplicht gemeenten indien nodig voorzieningen te verstrekken opdat burgers langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en kunnen participeren. De Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening vragen een inspanningsverplichting van de kant van de gemeente. Er ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de cliënt zelf om werk te vinden en uit de schulden te komen. In veel gevallen voert het bestuursorgaan zelf het schuldhulpverleningstraject uit. In de praktijk worden met betrekking tot schuldhulpverlenings- en re-integratietrajecten weinig besluiten genomen en dus ook geen bezwaren ingediend. De voorgestelde verlenging van de bezwaartermijn is voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening heel lastig. In sommige gevallen zijn zaken dan niet meer te herstellen. Als iemand zijn schulden 6 maanden op laat lopen, dan geeft dat een nieuwe situatie en is het heel moeilijk om de oude situatie nog eens te bezien. Bovendien is het natuurlijk een beetje vreemd wanneer een persoon geen uitkering heeft gekregen, hij daarvoor pas na een half jaar bezwaar aantekent. Dat roept de vraag op of deze persoon echt afhankelijk is van de uitkering. Al met al ligt het (ook) niet in de rede om voor de genoemde wetten een langere termijn voor bezwaar in te voeren.

#### *5. Jeugdwet*

Wij vragen ons af waarom de regeringscommissaris de Jeugdwet juist uitzondert van de plannen voor integrale geschilbeslechting. De Jeugdwet behoort tot het sociaal domein. Net als bij de Wmo moet de gemeente ervoor zorgdragen dat de jeugdigen de juiste ondersteuning krijgen die vaak

door private aanbieders wordt geleverd. Daarnaast is het niet meenemen van de Jeugdwet in strijd met het uitgangspunt van één kind, één plan, één systeem. De argumentatie die in het advies wordt gebruikt om de Jeugdwet uit te zonderen van integrale geschilbeslechting overtuigt ons daarom niet.

Bezwaren en klachten over de uitvoering van de Jeugdwet horen thuis in het reeds genoemde loket.

#### Financiële en uitvoeringsconsequenties voor gemeenten

Wij merken op dat het lastig is om alleen op basis van een advies en zonder het wetsvoorstel te hebben gezien te bepalen welke consequenties dit advies voor gemeenten zal hebben.

In het algemeen zal de uitvoeringslast voor gemeenten toenemen. In de voorprocedure zullen zij meer dan nu te maken krijgen met de afhandeling van klachten over de uitvoering. Het integreren van de klachten en bezwaarprocedure vergt nieuwe investeringen in de organisatie, het opleiden van ambtenaren en in het aanpassen van ICT. Wij verwachten dat de uitvoeringslast voor gemeenten zal toenemen wanneer de bezwaartermijn wordt uitgebreid. Systemen zullen eveneens aangepast moeten worden.

Het is niet ondenkbaar dat gemeenten vaker met beroepsprocedures bij de bestuursrechter te maken zullen krijgen. De voorbereiding voor die procedures zal intensiever zijn en meer tijd kosten, omdat de gemeente eerdere besluitvorming en het handelen van de aanbieder erbij moet betrekken.

Het voorstel om de gemeente altijd partij te laten zijn in een procedure zal tot een stijging van de uitvoeringskosten leiden aan de kant van de gemeente. Immers, ook in geschillen die enkel spelen tussen burger en aanbieder dient de gemeente partij te zijn.

Misschien zullen er ook verschillen in geschilbeslechting ontstaan omdat grote(re) gemeenten hierin meer kunnen investeren dan kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten zullen bij de geschilbeslechting vaker moeten samenwerken en daarbij de toegankelijkheid voor de burger niet uit het oog moeten verliezen.

Als dit advies leidt tot een wetsvoorstel, dan zullen de financiële- en uitvoeringsconsequenties voor de betrokken partijen, waaronder de gemeenten, eerst goed in kaart gebracht moeten worden. Wij verwachten dat deze fors zullen zijn.

### Tot slot

Wij verzoeken u om bovenstaande punten bij de nadere gedachtevorming over dit onderwerp te betrekken. Tevens maken wij graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid om onze reactie in een gesprek met vertegenwoordigers van uw ministerie nader toe te lichten.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A. Rabarison - Van der Laan  
Directeur Beleid Inclusieve Samenleving