Consultatieverslag n.a.v. het advies van regeringscommissaris prof. mr. M. Scheltema over geschilbeslechting in het sociaal domein

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de Jeugdwet, Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) 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). De belangrijkste stelselwijzigingen die met de Wmo 2015 zijn doorgevoerd betreffen het overhevelen vanuit de AWBZ van een deel van de langdurige zorg naar de Wmo 2015 en het vervangen van de compensatieplicht door een stelsel van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. In de nieuwe Participatiewet zijn de re-integratietaken van gemeenten verder uitgebreid en zijn er meer mogelijkheden tot maatwerk ingevoerd. De Jeugdwet tot slot voorziet in een bestuurlijke en financiële decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen naar gemeenten.

Met de drie decentralisaties in het sociaal domein heeft de regering onder meer beoogd ‘maatwerk’ en ‘integraal bestuur’ te stimuleren. Het leveren van ‘maatwerk’ houdt in dat voorzieningen zo veel mogelijk worden afgestemd op de persoonlijke situatie en het vermogen tot zelfredzaamheid en participatie van de betrokkene. In het verlengde daarvan ligt het streven naar ‘integraal bestuur’. Dit betekent dat de verstrekking van verschillende voorzieningen ook onderling op elkaar wordt afgestemd (‘ontschotting’). De doelstellingen van ‘maatwerk’ en ‘integraal bestuur’ hebben in de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet overigens een verschillende uitwerking gekregen. Zo ligt in het systeem van de Participatiewet besloten dat iedere burger die aan de gestelde voorwaarden voldoet gelijkelijk aanspraak heeft op een bijstandsvoorziening en komt het streven naar ‘maatwerk’ vooral tot uitdrukking in de sfeer van de voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. De Wmo 2015 gaat uit van een stelsel van algemene voorzieningen die in beginsel vrij toegankelijk zijn en maatwerkvoorzieningen ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie die de betrokkene niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen kan verminderen of wegnemen. Ook in de Jeugdwet is de omslag gemaakt naar een stelsel van algemene- en maatwerkvoorzieningen, zij het dat de wet voor verschillende vormen van met name intensievere jeugdzorg nog altijd vooraf vastgelegde aanspraken kent.

Van belang is dat gemeenten in het streven naar ‘maatwerk’ en ‘integraal bestuur’ nieuwe werkwijzen hebben ontwikkeld voor de uitvoering van hun publieke taak. Anders dan bij klassieke overheidstaken zoals het verlenen van een vergunning, neemt het behandelen van aanvragen en het nemen van besluiten in deze nieuwe werkwijzen geen centrale plaats in. Zo kan de burger in het systeem van de Wmo 2015 pas een aanvraag voor een maatwerkvoorziening doen, nadat de gemeente eerst samen met de betrokken burger heeft onderzocht hoe in zijn specifieke geval tot de beste oplossing kan worden gekomen (het zogeheten ‘keukentafelgesprek’). In dat onderzoek dient de gemeente ook de mogelijkheden te betrekken om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening te komen. Besluit de gemeente naar aanleiding van dit onderzoek een maatwerkvoorziening toe te kennen, dan kan de levering van deze voorziening (bijv. huishoudelijke hulp) worden uitbesteed aan een private aanbieder. Het op deze manier leveren van maatwerk vergt dat voorzieningen onderling worden afgestemd. Het betekent ook dat de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening aan de burger is verspreid over verschillende publieke en private instanties: de gemeente, de private aanbieder en publieke uitvoeringsinstellingen zoals de Sociale verzekeringsbank en het CAK.

De nieuwe werkwijzen in het sociaal domein roepen ook vragen op met betrekking tot de rechtsbescherming van burgers. Met name uit de praktijk van de Wmo 2015 komen signalen dat voor de burger niet altijd duidelijk is waar hij terecht kan als hij ontevreden is over de publieke dienstverlening. Deze onduidelijkheid houdt deels verband met de wijze waarop het maatwerk wordt geleverd: door de gemeente, in samenwerking met een of meer private of publieke instanties. Hierdoor lijkt voor de burger niet altijd duidelijk wie waarvoor precies verantwoordelijk is en bij wie hij terecht kan als er een probleem rijst. Dat komt ook doordat in het huidige stelsel van

rechtsbescherming alleen bezwaar en beroep open staat tegen een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Het onderzoek door de gemeente mondt in het systeem van de Wmo 2015 echter niet uit in een besluit, terwijl ook handelingen van private aanbieders in beginsel geen besluit opleveren. Als een geschil ontstaat over dergelijke 'andere handelingen' rijst al snel de processuele voorvraag rijzen welke procedure de burger moet gebruiken om zijn recht te halen: de bezwaar- of klachtprocedure bij de gemeente, eventueel gevolgd door een procedure bij de bestuursrechter of de (Nationale) ombudsman, of de klachtprocedure bij de aanbieder, eventueel gevolgd door een procedure bij de burgerlijke rechter. Geschillen die in de optiek van de burger een geheel vormen kunnen zo 'versnipperd' raken over verschillende procedures.

Tegen deze achtergrond heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de regeringscommissaris voor algemene regels van bestuursrecht, de heer prof. mr. M. Scheltema, verzocht een advies uit te brengen over de geschilbeslechting in het sociaal domein. In zijn advies, uitgebracht op 30 mei 2017,[1] concludeert de regeringscommissaris dat de huidige vormgeving van de rechtsbescherming niet goed aansluit op het in het sociaal domein beoogde 'maatwerk' en 'integraal bestuur'. In de optiek van de regeringscommissaris is in het huidige stelsel van rechtsbescherming geen sprake van integrale geschilbeslechting, omdat de procedure tegen één besluit is gericht, voorbereiding en uitvoering buiten beschouwing blijven en de procedure uitsluitend de besluitvorming binnen het bestuur – voor zover neergelegd in een formeel besluit – kan betreffen, en niet de besluitvorming bij de private instelling. Een wijziging van de Awb is in zijn optiek daarom nodig en urgent. In zijn advies schetst de regeringscommissaris ook de contouren van een wettelijke (experimenteer)regeling om de rechtsbescherming in het sociaal domein te verbeteren. Kernelementen van deze regeling zijn het ineenschuiven van bezwaar- en klachtprocedures, het afstappen van het klassieke vernietigingsberoep tegen een besluit, het betrekken van de aanbieder in procedures tegen de gemeente, 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.

Het advies van de regeringscommissaris 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 van de regeringscommissaris zijn een groot aantal reacties gekomen. Uiteenlopende organisaties hebben gereageerd: onder andere verschillende organisaties uit het veld, organisaties gelieerd aan de rechterlijke macht en de advocatuur, een groot aantal gemeenten, de Nationale ombudsman, de ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag, Groningen en Rotterdam en de Mediatorsfederatie. Ook hebben verschillende burgers gereageerd. Vrijwel alle partijen onderkennen dat in het sociaal domein sinds de decentralisaties 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. Een belangrijke uitkomst van de consultatie is dat het voorstel van de regeringscommissaris – het voorbereiden van een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht om integrale geschilbeslechting wettelijk te regelen – zowel voor- als tegenstanders kent. Met name over de vraag hoe de rechtsbescherming tegen het handelen van private aanbieders zou moeten worden vormgegeven bestaan duidelijke verschillen van inzicht.

In dit consultatieverslag zijn de binnengekomen reacties gebundeld en geordend rond een aantal terugkerende thema's. De reacties zijn daarbij zoveel mogelijk in de oorspronkelijke bewoordingen van de desbetreffende consultatiereactie opgenomen. De opbouw van dit verslag is als volgt. Allereerst volgt aan het einde van deze inleiding een korte beschrijving van de verschillende organisaties die hebben gereageerd. Daarna komen de reacties op de door de regeringscommissaris gemaakte probleemanalyse aan bod (§ 2). Vervolgens worden de reacties op de door de regeringscommissaris gemaakte contourenschets van de voorgestelde (experimenteer)regeling besproken (§ 3). Als laatste onderwerp komen de reacties met betrekking tot de verwachte effecten van de (experimenteer)regeling aan bod (§ 4).

[1] Gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl/geschilbeslechtingsociaaldomein.

Tabel. Organisaties die een consultatiereactie hebben uitgebracht

Organisatie	**Beschrijving**
Actiz	ActiZ is de branchevereniging van bijna 400 organisaties die actief zijn op het gebied van zorg en ondersteuning aan ouderen.
Adviespunt Zorgbelang	Adviespunt Zorgbelang is een initiatief van Zorgbelangorganisaties en komt op voor de belangen van zorggebruikers in iedere regio.
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is een van de drie hoogste bestuursrechters die Nederland kent. De Afdeling is de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland en oordeelt onder meer over ruimtelijke ordening-zaken en vreemdelingenzaken.
Belangenbehartiger.nl	Belangenbehartiger.nl is een online juridisch adviesbureau.
Centrale Raad van Beroep	De Centrale Raad van Beroep is een van de drie hoogste bestuursrechters die Nederland kent. De Raad oordeelt onder andere over geschillen op het terrein van de sociale verzekeringen, de sociale voorzieningen en ambtenarenzaken.
College voor de Rechten van de Mens	Het College voor de Rechten van de Mens heeft tot doel in Nederland de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen.
COLOM	De ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag, Groningen en Rotterdam zijn verenigd in COLOM.
Divosa	Divosa is een vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein.
FNV	De FNV is een vakbond met ruim 1 miljoen leden.
GGZ Nederland	GGZ Nederland is de brancheorganisatie voor instellingen in de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg.
Ieder(in)	Ieder(in) is de koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte. Tweehonderdvijftig organisaties zijn bij de koepel aangesloten.
KBO-Brabant	KBO-Brabant is een seniorenvereniging met 130.000 leden.
Landelijke Cliëntenraad	De LCR is een overlegorgaan voor landelijke cliëntenorganisaties en cliëntenraden.
LOC Zeggenschap in zorg	LOC Zeggenschap in zorg is een sociaal platform voor mensen die betrokken zijn bij de zorg.
Mediatorsfederatie	De Mediatorsfederatie Nederland vertegenwoordigt het mediationberoep in de publieke belangenbehartiging.
RIWB	De landelijke vereniging RIBW Alliantie is het samenwerkingsverband van 22 RIBW's in het hele land. RIWB = Regionale Instelling voor Beschermende Woonvormen
Raad voor de Rechtsbijstand	De Raad voor Rechtsbijstand regelt de gesubsidieerde mediation en rechtsbijstand in Nederland.

Schulinck	Schulinck geeft gemeenten en andere organisaties juridisch advies en verzorg opleidingen over de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wmo 2105, de Jeugdwet en de Omgevingswet.
VGN	De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) is de brancheorganisatie voor aanbieders van zorg- en dienstverlening aan mensen met een handicap.
Zorgbelang	Zorgbelang behartigt de belangen van patiënten, cliënten en burgers.
Zorgregio Midden-IJssel/Oost Veluwe	In de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe werken de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen samen in de aansturing en organisatie van de inkoop van individuele voorzieningen voor Jeugd en de maatwerkvoorzieningen Wmo en Maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

2. Probleemanalyse

2.1 Noodzaak tot wijzigen Awb?

Veel organisaties besteden in hun advies aandacht aan de vraag of de door de regeringscommissaris geconstateerde knelpunten van zodanige aard zijn, dat zij tot wijziging van de Awb nopen. De meningen over die vraag lopen uiteen. Hoewel vrijwel elke organisatie erkent dat in het sociaal domein sinds de decentralisaties bepaalde problemen spelen, lopen de meningen uiteen over de vraag wat deze problemen zijn, wat hun oorzaak is en hoe zij het beste kunnen worden opgelost. Een aantal organisaties meent met de regeringscommissaris dat het probleem is dat de huidige inrichting van de rechtsbescherming niet goed aansluit op de nieuwe wetgeving in het sociaal domein. Deze organisaties onderschrijven de wenselijkheid om in het sociaal domein tot 'integrale geschilbeslechting' te komen. Veel organisaties zoeken de oorzaak van de gesignaleerde knelpunten echter vooral in de nieuwe wetgeving en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. De oplossing voor de door de regeringscommissaris gesignaleerde knelpunten zou in de optiek van deze organisaties dan ook vooral gezocht moeten worden in aanpassing van deze wetgeving en de uitvoeringspraktijk. Een wijziging van de Awb vinden zij minder voor de hand liggen. Sommige organisaties tot slot spreken zich niet (expliciet) uit over de vraag of wijziging van de Awb noodzakelijk is, maar roepen de regeringscommissaris op om de uitkomsten van nog lopende of aangekondigde onderzoeken bij het advies te betrekken.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onderschrijft het in het advies omschreven belang om integraal bestuur te koppelen aan integrale geschilbeslechting. Het probleem van het ontbreken van integrale rechtsbescherming speelt ook op andere terreinen dan het sociaal domein. In de literatuur is er al van verschillende kanten op aangedrongen de Awb daarom aan te passen. Daarnaast lijkt het de Afdeling bovendien nuttig in het sociaal domein te experimenteren en ervaring op te doen met integrale geschilbeslechting door de bestuursrechter. Op die manier kan worden onderzocht of de te kiezen vorm van integrale geschilbeslechting voldoet (evaluatie lijkt op zijn plaats), of de regeling bijstelling behoeft en of deze vorm van geschilbeslechting wellicht op andere deelterreinen van het bestuursrecht navolging verdient.

Het **College voor de Rechten van de Mens** onderschrijft de urgentie van een aanpassing van de Awb. Het College deelt de analyse van de regeringscommissaris dat de rechtsbescherming van de burger in gevaar is gekomen door de decentralisaties en de veranderde beslissings- en uitvoeringstrajecten die daarvan het gevolg zijn. De oorzaken daarvan liggen volgens het College enerzijds in onduidelijkheid over procedures voor klachten en bezwaren en anderzijds in onvolledige rechtsbescherming omdat de huidige regels niet zijn toegesneden op de nieuwe situatie.

Volgens **COLOM** is het een gegeven dat de systematiek in Awb voor de rechtsbescherming van burgers onvoldoende aansluit op de wijze waarop nu wordt aangekeken tegen het voorkomen, beoordelen of oplossen van geschillen tussen overheid en burgers. Voor COLOM staat het doel van de integrale geschilbeslechting dan ook niet ter discussie. Dat beslissingen en handelingen van private aanbieders binnen de integrale geschilbeslechting gaan vallen, maakt de zaak voor burgers, maar ook voor aanbieders duidelijker en overzichtelijker.

Divosa kan zich goed vinden in de analyse van de regeringscommissaris waaruit blijkt dat integrale geschilbeslechting nodig is. Het huidige juridische kader staat integraal maatwerk in het sociaal domein (één gezin, één plan, één regisseur) in de weg. Integrale geschilbeslechting kan de huidige rechtsbescherming van burgers verbeteren en helpen een terugkeer naar de uitvoeringspraktijk zoals deze ten tijde van bijvoorbeeld de AWBZ was te voorkomen.

Volgens **KBO-Brabant** leidt overneming van het advies van de regeringscommissaris tot een betere rechtsbescherming dan in de huidige situatie, waarin de burger op twee separate fronten moet acteren, te weten bezwaar/beroep bij de gemeente en de klachtenprocedure bij de zorgaanbieder. Overneming van het advies zou tot een betere en integrale geschilbeslechting kunnen leiden en een einde kunnen maken aan de situatie dat gemeente en zorgaanbieder naar elkaar wijzen.

De **Nationale Ombudsman** merkt op dat als burgers er met hun gemeente niet uitkomen over de ondersteuning die zij nodig hebben, zij kunnen terugvallen op rechtsbescherming. In het advies wordt opgemerkt dat de rechtsbescherming in haar huidige vorm, vanuit het perspectief van de burger, 'een ontoegankelijk systeem' is. Dit onderkent de Nationale Ombudsman. Hij voegt eraan toe dat het systeem mede ontoegankelijk is doordat het in een aantal gevallen niet eenduidig is waar burgers voor hun rechtsbescherming terecht kunnen. De complexiteit van het sociaal domein dwingt de wetgever volgens de Nationale Ombudsman tot wetskeuzes die verder strekken dan alleen een aanpassing van de Awb. Zij werpt de vraag op hoever de wetgever wil gaan, of bereid is te gaan, om diverse wettelijke kaders aan te passen aan het burgerperspectief. Met andere woorden: gegeven het feit dat het sociaal domein in meerdere wetten is geregeld, kies je er als wetgever dan voor om het burgerperspectief alleen in de Awb te volgen en volg je voor andere wetten de bestuurlijke logica, de wetgevende of die van financieringsstromen?

De Centrale Raad van Beroep is van oordeel dat wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) door opneming daarin van een verzoekschriftprocedure voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening vooralsnog geen aanbeveling verdient. De Raad meent dat in het advies onvoldoende is toegelicht waarom invoering van een verzoekschriftprocedure in het sociaal domein noodzakelijk is om recht te kunnen doen aan doeleinden van maatwerk en integrale oplossing van hulp-, zorg- en ondersteuningsvragen. Volgens de Raad kunnen de in het advies gesignaleerde knelpunten ook worden opgelost zonder wijziging van de Awb. Zo wijst de Raad op verschillende mogelijkheden om de uitvoeringspraktijk zo vorm te geven dat enerzijds recht wordt gedaan aan de doeleinden van maatwerk en integrale oplossing van hulp-, zorg- en ondersteuningsvragen en anderzijds aan het belang van effectieve rechtsbescherming.
Verder wijst de Raad erop dat de door de wetgever gewenste integrale (of gecoördineerde) inventarisatie en beoordeling van de zorg-, hulp- en ondersteuningsproblemen van personen en gezinnen eigenlijk alleen is gerealiseerd in de Wmo 2015 en niet in de andere sociaal domein-wetten. Een optimale afstemming van verantwoordelijkheden van de verschillende publieke en private ‘hulpinstanties’ in het sociaal domein (de gemeenten, de zorgverzekeraars, de zorgkantoren en andere actoren zoals CIZ, de Sociale Verzekeringsbank en het Zorginstituut Nederland) voor prestaties en interventies zou gebaat zijn bij concentratie ervan in één integrale wet, of - indien daarvoor niet wordt gekozen, belegging ervan bij één bestuursorgaan. Het voorstel voorziet daarin echter niet, maar zoekt de oplossing voor het probleem van de integrale probleemoplossing in een aanpassing van het bestuursprocesrecht.
Hoewel de Raad zich nadrukkelijk uitspreekt tegen een verzoekschriftprocedure die in de plaats komt van de bestaande procedure van beroep bij de bestuursrechter, zoals het advies lijkt voor te staan, lijkt hij toch niet volledig gekant tegen een experiment met integrale geschilbeslechting in het sociaal domein. Een verzoekschriftprocedure die wordt opengesteld naast – en in aanvulling op – de bestaande procedure van bezwaar en beroep (een variant die vergelijkbaar is met het in Frankrijk bestaande “recours de pleine juridiction”) zou het de bestuursorganen en de bestuursrechter mogelijk

maken om geleidelijk aan ervaring op te doen met een verzoekschriftprocedure, al vraagt de Raad zich wel af of het momenteel sterk in beweging zijnde sociaal domein het meest geschikte 'experimenteerterrein' is. Ook zou een verzoekschriftprocedure in het sociaal domein kunnen bijdragen aan verbetering van de individuele rechtsbescherming voor zover bij het beslissen over hulp-, zorg- en ondersteuning geschillen rijzen over feitelijke handelingen en overeenkomsten. Verder zou een verzoekschriftprocedure in het sociaal domein kunnen bijdragen aan verbetering van de rechtsbescherming wanneer voor de hulp, zorg en ondersteuning van burgers meerdere besluiten genomen moeten worden op grond van verschillende wetten.

ActiZ en VGN menen dat aanbieders van maatschappelijke ondersteuning in het advies ten onrechte worden gepositioneerd als ware het gemeentelijke diensten. Het zijn echter zelfstandige privaatrechtelijke organisaties, die zelf verantwoordelijkheid dragen voor de taken die zij verrichten ten behoeve van hun cliënten. De regeringscommissaris gaat ten onrechte voorbij aan deze verantwoordelijkheid door ieder geschil tussen een cliënt en een aanbieder als een geschil met de gemeente te definiëren. Gemeenten hebben echter een eigen, van de aanbieder te onderscheiden, positie. De rechtspositie van cliënten in het sociaal domein lijkt volgens ActiZ en VGN sterk op de rechtspositie van cliënten ten opzichte van zorgaanbieders zoals die was voor de inwerkingtreding van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). De Wkkgz heeft de positie van cliënten in de zorg versterkt door zorgaanbieders te verplichten te voorzien in een klachtenfunctionaris, die cliënten behulpzaam is bij het zoeken naar een oplossing voor hun klacht, door zorgaanbieders te verplichten om tijdig een oordeel geven over de klachten als een informele oplossing niet haalbaar is en door zorgaanbieders te verplichten zich aan te sluiten bij een geschillencommissie die een bindend advies uitbrengt als een cliënt het niet eens is met het oordeel van de aanbieder. Het heeft Actiz en VGN verbaasd dat de regeringscommissaris de mogelijkheid om de rechtspositie van cliënten die gebruik maken van maatschappelijke ondersteuning op dezelfde wijze te versterken geheel buiten beschouwing heeft gelaten. Zij vinden het voor de verdere besluitvorming essentieel dat deze mogelijkheid alsnog verkend wordt, zodat deze op punten als toegankelijkheid, snelheid en oplossingsgerichtheid vergeleken kan worden met de regeringscommissaris voorgestelde bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Volgens de **FNV** is niet de rechtsbescherming zoals vastgelegd in de Awb, maar het resultaatgericht indiceren het échte probleem. De oplossing van de rechtsbeschermingsproblemen in het sociaal domein moet dan ook worden gezocht in het aanpassen van deze werkwijze en niet in een drastische wijziging van de Awb. Het uitbesteden van taken en de vaststelling van de indicaties moet worden voorkomen in het sociaal domein. Het college moet zoals vanouds de omvang van de voorziening vaststellen en dit opnemen in het besluit. Het standpunt dat integrale geschilbeslechting nodig is, volgt de FNV dan ook niet. De toegankelijkheid tot de voorzieningenrechter dient echter wel te worden verruimd, gelet op de steeds kortere duur van de indicaties en de onwil van gemeenten om juridisch incorrect beleid aan te passen.

De **Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)**, adviescommissie bestuursrecht, is van mening dat de voorgestelde wijziging van het systeem van rechtsbescherming zodanig fundamenteel en ingrijpend is, dat nadere gedachtenvorming noodzakelijk is. Ook is een breed draagvlak vereist voordat een wetsvoorstel wordt opgesteld. De adviescommissie bestuursrecht vreest dat indien het advies wordt vertaald in een wetsvoorstel de rechtsbescherming van de burger – ondanks alle goede bedoelingen – er niet beter op zal worden. Wellicht zou de wetgever eerst moeten afwachten of de knelpunten die worden verwacht zich wel zullen voordoen alvorens de rechtsbescherming te wijzigen. De adviescommissie bestuursrecht vreest ook dat de wens tot integrale geschilbeslechting de toch al precaire verhouding tussen de gemeente en de uitvoerende instelling nog meer onder druk zal zetten.

De **Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)** deelt de in het advies geschetste probleemanalyse op hoofdlijnen, maar benadrukt dat de wens om maatwerk te leveren niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet staat met het duidelijk in een besluit vastleggen van de aanspraak op zorg. Ook hoeft een duidelijk besluit niet belemmerend te werken bij het inspelen op verandering in de zorgvraag door gewijzigde omstandigheden. De problematiek van de dynamiek van de zorgvraag in relatie tot de besluitvorming heeft volgens de NVvR voor een niet onbelangrijk deel een andere oorzaak dan de structuur van de rechtsbescherming in de Awb, namelijk dat de uitvoering van de toegekende zorg door de overheid wordt uitbesteed aan private partijen.

De Raad voor de Rechtspraak is van oordeel dat het advies een belangrijke doorbraak kan betekenen in een zekere verstarring die de afgelopen decennia ten aanzien van de toegang van de burger tot de rechtsbescherming is ontstaan. Met de opsteller van het advies is de Raad van oordeel dat de in het sociaal domein gesignaleerde problemen inderdaad moeten worden aangepakt. De Raad is er echter niet op voorhand van overtuigd dat hiervoor een integrale geschilbeslechtingsprocedure zou moeten worden geïntroduceerd. Volgens de Raad zouden veel van de geconstateerde problemen kunnen worden opgelost met relatief eenvoudige aanpassingen van het bestuursbesluitvormingsrecht of het bestuursprocesrecht van de Awb.
Anders dan de opsteller van het advies is de Raad er niet van overtuigd dat de ontwikkeling waarbij de juridische vormgeving van de aard en inhoud van de zorg wordt overgelaten aan een private partij, zonder dat een bestuursorgaan daarvoor verantwoordelijk blijft, een goede ontwikkeling is. Wanneer de wetgever die opvatting deelt is een uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter tot feitelijke handelingen in beginsel niet nodig. Zou de wetgever uiteindelijk van oordeel zijn dat het gewenst en toelaatbaar is dat de vormgeving van de aard en inhoud van de zorg wordt overgelaten aan private partijen zonder dat een bestuursorgaan daarvoor verantwoordelijk is, dan zou de voorgestelde integrale geschilbeslechtingsprocedure in de aldus ontstane leemte in de rechtsbescherming kunnen voorzien. De Raad meent echter dat, los van de overige bezwaren, de bestuursrechter in die procedure een taak krijgt toebedeeld, namelijk bepalen wat goede zorg is, waartoe hij noch geëquipeerd noch gelegitimeerd is.
Het openstellen van een laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure voor allerlei conflicten over de feitelijke uitvoering van de zorg die ook voor de stelselwijziging niet binnen de bevoegdheid van de bestuursrechter zouden zijn gevallen acht de Raad niet zonder risico. De Raad ziet met name de aanzuigende werking als grootste probleem.

Volgens **Schulinck** is de noodzaak voor een wijziging van de Awb onvoldoende aangetoond.

Volgens **Van Berkel advocatuur** is het beter om de wenselijkheid van het resultaatsgericht indiceren te heroverwegen dan om de rechter proberen af te houden van inhoudelijke beoordeling van de door of namens de gemeente te leveren zorg. De oplossing is het heroverwegen en in overeenstemming brengen met de eisen van de democratische rechtsstaat van de idée fixe van 'integraal bestuur', veeleer dan het aanpassen van de rechtsbescherming aan een falend concept.

De **Vereniging van Nederlandse Gemeenten (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, integraliteit en “de beweging naar de voorkant” door inzet van algemeen toegankelijke voorzieningen. Niettemin vraagt de VNG zich af waarom ervoor gekozen wordt de Awb te wijzigen. De VNG wijst op het algemene karakter van de Awb. Een optie was ook geweest om de betreffende bijzondere wetten te wijzigen. De gemaakte keuze om de Awb aan te vullen is de VNG op voorhand niet duidelijk. Ook vraagt de VNG zich af of de oplossingsrichtingen die de regeringscommissaris voorstelt, wel bijdragen aan de oplossing van het probleem. De **gemeenten Amsterdam, Arnhem, Assen, Halderberge, Hollands Kroon, Leeuwarden, Lochem, Zaanstad, Zeist en Zutphen** delen de sceptische houding van de VNG ten aanzien van de probleemanalyse en/of voorgestelde oplossingsrichting.

GGZ en RIWB zijn van mening dat de onderzoeken van de RVS en het Sociaal Cultureel Planbureau mogelijk ook relevante inzichten kunnen bieden voor de inrichting van geschilbeslechting in het sociaal domein. Datzelfde geldt voor de evaluatie van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz), die in het najaar gepland staat. GGZ en RIWB zien graag dat het advies van de regeringscommissaris en voornoemde onderzoeken in samenhang bekeken worden alvorens de contouren voor een wetsontwerp geschetst worden.

Zorgbelang wijst erop dat de minister van VWS heeft aangekondigd onderzoek te doen naar de uitbreiding van de reikwijdte van de Wkkgz naar de Wmo en de Jeugdwet toe. Zorgbelang wacht met belangstelling op de uitkomsten van dit onderzoek en verzoekt de regeringscommissaris deze uitkomsten te betrekken in zijn advies.

Van de zijde van **burgers** zijn de reacties gemengd.

Volgens een burger gaan de voorliggende plannen voor een gecombineerde bezwaar- en klachtprocedure van bestuurs- en privaatrechtelijk voorbij aan de twee voornaamste oorzaken van onvrede met de rechtsbescherming in het sociaal domein. Ten eerste heeft de wetgever hier ingrijpende bevoegdheden aan decentrale overheden toegekend zonder de uitoefening ervan te binden aan heldere inhoudelijke voorwaarden voor de toekenning van voorzieningen. Ten tweede staan in deze wetten een reeks deelbeslissingen die volgtijdelijk in handen van zeer uiteenlopende soorten actoren (kunnen) zijn gelegd. Procedure rechtvaardigheid alleen, zonder positief inhoudelijke normering, leidt slechts tot nog meer frustratie bij cliënten. Het is echter zeer de vraag of verbetering van deze normering politiek haalbaar is. Het is immers de bedoeling geweest van de kantelingsoperatie van het vorige decennium om niet langer juridische aanspraken op zorg voorop te stellen maar het zwaartepunt te verschuiven naar onderzoek naar de individuele behoefte aan zorg. Daarbij past geen nieuwe juridificering (hoe spijtig dat ook moge zijn).

Volgens een andere burger brengt het voorstel een belangrijke verschuiving in de bevoegdheidsverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter met zich mee. Uit het voorliggende advies blijkt echter niet dat de specifieke problematiek in het sociaal domein een zo ingrijpende wijziging van de Awb rechtvaardigt, laat staan zonder voorafgaand breed debat, en dat de voorgestelde wijzigingen en de zich in het sociaal domein voordoende problematiek volledig op elkaar aansluiten. In geval van een wijziging van de Awb als de onderhavige is een breed debat over de gevolgen daarvan voor het bestuursrecht en de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter aangewezen. Dit geldt ook als de wijziging voorshands slechts toepassing zou vinden in een deelgebied als het sociaal domein. Het gaat hier immers om de Awb en uitrol naar andere gebieden is dan niet bij voorbaat uitgesloten.

2.2 De meldingsprocedure van de Wmo 2015

Zoals in de inleiding al aan bod kwam, kent de Wmo 2015 een speciale procedure voor het aanvragen van voorzieningen, waarbij niet het reguliere stramien van een aanvraag – onderzoek – besluit wordt gevolgd, maar het alternatieve stramien melding – onderzoek – zo nodig aanvraag – besluit. Dit systeem brengt met zich mee dat tegen de uitkomsten van het onderzoek dat volgt op de melding in beginsel geen rechtsbescherming openstaat. Daarvoor moet eerst een besluit worden ‘uitgelokt’ door alsnog een aanvraag in te dienen. Verschillende organisaties opperen dat deze meldingsprocedure zou moeten worden aangepast of zelfs afgeschaft.

Volgens **Belangenbehartiger.nl** komen de geconstateerde problemen (deels) doordat de onderzoeksfase van de Wmo 2015/Jeugdwet buiten de Awb is geplaatst. Door dit te herstellen is het voor alle partijen duidelijk wie, wanneer verantwoordelijk is.

De **Centrale Raad van Beroep** vraagt zich af hoe de in het advies voorgestelde verruiming van de bevoegdheid van de bestuursrechter tot feitelijke handelingen zich verhoudt tot het systeem van de Wmo 2015, dat voorziet in een systeem van meldingen dat kan leiden tot het verwijzen naar vormen van ondersteuning zonder dat daarvoor een besluit behoeft te worden genomen waartegen rechtsbescherming openstaat. Indien de uitkomst van het onderzoek dat volgt op de melding is dat de cliënt wordt verwezen naar een algemene voorziening rijst de nog niet door de Raad beantwoorde vraag of die verwijzing een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Zou dat niet het geval zijn, dan is daarmee de weg naar de bestuursrechter afgesloten. Een argument tegen het aannemen van een besluit is volgens de Raad dat het systeem van de Wmo 2015 inhoudt dat de cliënt die het niet eens is met de uitkomst van het onderzoek, zoals dat blijkt uit de schriftelijke weergave, een aanvraag voor een maatwerkvoorziening kan indienen. Over het op die aanvraag genomen besluit kan bij de bestuursrechter worden geprocedeerd.

Volgens **Ieder(in)** zou deze van de Awb afwijkende procedure weer in overeenstemming moeten worden gebracht met de systematiek van de Awb, namelijk die van aanvraag, onderzoek, besluit.

KBO-Brabant onderschrijft de analyse in het advies dat er onvoldoende rechtsbescherming is indien de cliënt na het onderzoek wordt verwezen naar een algemene voorziening.

De **Landelijke Cliëntenraad (LCR)** signaleert dat veel hulpvragers het verschil tussen een melding en een aanvraag niet begrijpen. Volgens de LCR zou de melding moeten resulteren in een besluit.

De Raad voor de Rechtspraak is het eens met de regeringscommissaris dat tegen de beslissing om iemand door te verwijzen naar een algemene voorziening rechtsbescherming dient open te staan. De Raad vraagt zich echter af of hiervoor ingrijpende wetswijzigingen nodig zijn. Het gaat hier om een zeer overzichtelijk geschil met een duidelijk moment in de tijd. Het verwijt dat de overheid wordt gemaakt is dat verdere besluitvorming over een maatwerkvoorziening onmogelijk wordt gemaakt. Het vernietigingsberoep is hiervoor bij uitstek geschikt en het zal niet moeilijk zijn om de verwijzingsbeslissing appellabel te maken. Het is ook niet ondenkbaar dat de bestuursrechter bereid zal zijn om te oordelen dat de verwijzing naar een algemene voorziening tevens de weigering om een maatwerkvoorziening te indiceren inhoudt, hetgeen een appellabel besluit zou kunnen zijn.

Zorgbelang ziet door de aangebrachte 'knip' tussen de melding en aanvraag een leemte in de rechtsbescherming ontstaan. Hierdoor valt de onderzoeksfase buiten de Awb. Zeker op het moment dat het college van mening is dat een burger niet voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt, heeft dat nadelige gevolgen: het college neemt geen formeel besluit, tenzij de burger een formele aanvraag indient. Belangrijke Awb-instrumenten, zoals het aanvragen van een voorlopige voorziening of de wet Dwangsom, zijn voor de burger niet beschikbaar.

3. Contourenschets van de voorgestelde (experimenteer)regeling

3.1 Toepassingsbereik van de (experimenteer)regeling

Een onderwerp dat tot veel discussie leidt, is de vraag op welke wetten de door de regeringscommissaris voorgestane (experimenteer)regeling al dan niet van toepassing zou moeten zijn. Zo stellen enkele organisaties dat de Participatiewet een ander karakter heeft dan de overige sociaal domein-wetten. Verschillende organisaties stellen bovendien vraagtekens bij de keuze om de Jeugdwet buiten het bereik van de voorgestelde (experimenteer)regeling te houden.

De Centrale Raad van Beroep stelt vast dat het begrip sociaal domein niet is gedefinieerd en geanalyseerd. Dit maakt het moeilijk om de effectiviteit van het voorstel te beoordelen. Gaat het bij sociaal domein om zorg, hulp en ondersteuning van personen en gezinnen die daarop aangewezen zijn ("care"), dan wordt deze geregeld in de Wmo 2015, de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Gaat het daarbij ook om middelen van bestaan en arbeidsreïntegratie dan vinden deze hun grondslag in de Participatiewet. De schuldhulpverlening berust op de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Met uitzondering van de Wmo 2015 voorzien deze wetten niet in integrale (of gecoördineerde) inventarisatie en beoordeling van de zorg-, hulp- en ondersteuningsproblemen van personen en gezinnen. Dit wordt nog eens extra bemoeilijkt doordat de verantwoordelijkheden voor prestaties en interventies op deze terreinen verdeeld zijn over de gemeenten, de zorgverzekeraars, de zorgkantoren en andere actoren zoals CIZ, de Sociale Verzekeringsbank en Zorginstituut Nederland. De Raad stelt verder vast dat het voorstel in zijn huidige vorm beperkt is tot een drietal wetten die de gemeenten uitvoeren. Het biedt geen oplossing voor de situatie dat gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars zich op het standpunt stellen dat niet zij, maar een van de andere actoren verantwoordelijk is voor de oplossing van het probleem.

3.1.1 Jeugdwet

De VNG vraagt zich af waarom de Jeugdwet in het advies wordt uitgezonderd van de plannen voor integrale geschilbeslechting. De Jeugdwet behoort tot het sociaal domein. Net als bij de Wmo 2015 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 de VNG daarom niet.
Dit standpunt van de VNG wordt gedeeld door de gemeenten **Assen, Lingewaard, Rotterdam, Zaanstad en Zutphen**.

Schulinck stelt vraagtekens bij de keuze om de Jeugdwet niet onder de voorgestelde regeling te laten vallen. De uitvoering van de Jeugdwet – waar het de indicering door de gemeente betreft – kent volgens Schulinck veel overeenkomsten met de uitvoering van de Wmo 2015. Gemeentelijke

indicering van de benodigde jeugdhulp vindt veelal plaats door wijkteams, net zoals dat binnen de Wmo 2015 gebeurt. De gemeente levert ook een substantiële bijdrage aan de indicering. Over de eerste helft van 2017 betrof het 27% van alle lopende jeugdhulptrajecten. De stelling in het advies dat gemeenten doorgaans verder van de daadwerkelijke uitvoering af zouden staan, onderschrijft Schulinck dan ook niet.

De **Zorgregio Midden-IJssel Oost Veluwe** acht het (nog) niet meenemen van Jeugdhulp naast WMO een probleem en in strijd met het uitgangspunt één kind, één plan, één systeem en dus ook met de integraliteit. In de praktijk kan dit betekenen dat een cliënt een integrale geschilprocedure heeft lopen bij de WMO (die betrekking heeft op een volwassene in het gezin) en daarnaast een afzonderlijk niet-integrale geschilbeslechting (die betrekking heeft op een jeugdige in datzelfde gezin) bij zowel de bestuursrechter als bij de burgerlijke rechter. Daarmee is het nog gecompliceerder geworden voor deze cliënt/ dit gezin! Dit is onwenselijk.

De **Centrale Raad van Beroep** is niet overtuigd van de redengeving om de Jeugdwet buiten het voorstel te houden. Dat de gemeenten bij de uitvoering van die wet doorgaans verder zouden afstaan van de uitvoering dan van de uitvoering van de Wmo 2015 valt, gelet op het systeem van die wetten, niet in te zien.

Ieder(in) merkt op dat voorstel niet alleen zou moeten gelden voor burgers die hulp en ondersteuning nodig hebben vanuit de Wmo 2015, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, maar ook vanuit de Jeugdwet (voor het deel waar de gemeente bij betrokken is) en op het gebied van leerlingenvervoer (WEC, WPO en WVO).

Divosa zet vraagtekens bij de keuze om de Jeugdwet niet onder de integrale geschilbeslechting te laten vallen. Divosa adviseert daarom te onderzoeken hoe de Jeugdwet toch betrokken kan worden bij de integrale beoordeling van geschillen in de andere domeinen. Dit geldt overigens ook voor de samenloop met Passend Onderwijs en de Zorgverzekeringswet.

GGZ en RIWB menen dat het advies van Scheltema goed beargumenteerd aangeeft dat de voorgestelde wijze van integrale geschilbeslechting niet van toepassing dient te zijn op geschillen ontstaan bij de uitvoering van de Jeugdwet.

3.1.2 Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

De Centrale Raad van Beroep merkt op dat de Participatiewet een ander karakter heeft dan de “care” wetten in het sociaal domein, nu deze niet ziet op het bieden van zorg, hulp en ondersteuning ten gevolge van beperkingen, psychische of psychosociale problemen, maar op het bieden van bestaanszekerheid en arbeidsinschakeling, ook dan als geen sprake is van fysieke, psychische en psychosociale beperkingen. Dit maakt dat de onderlinge afstemming van prestaties op grond van de “care” wetten en de Participatiewet niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Weliswaar zijn er signalen dat er gemeenten zijn die de Wmo 2015 willen afstemmen op het instrumentarium van de Participatiewet, maar dit lijkt af te stuiten op het gegeven dat in deze wetten het systeem is neergelegd dat de Wmo 2015 een voorliggende voorziening is ten opzichte van de Participatiewet. Het vorenstaande betekent dat de thans met het voorstel beoogde doelstelling van integrale probleemoplossing uitsluitend functioneel kan zijn aan het oplossen van zorg, hulp en ondersteuningsproblemen onder de Wmo 2015.
Nadere toelichting behoeft ook wat de toegevoegde waarde ervan is om de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening onder het bereik van de verzoekschriftprocedure te brengen. De Raad is er uiteraard mee bekend dat veel problematiek van personen en gezinnen in het sociaal domein betrekking heeft op, of nauw samenhangt met schuldenproblematiek, maar het is hem vooralsnog niet duidelijk waarin de bestaande mogelijkheden van bezwaar en beroep hier tekortschieten. Toelichting behoeft in dit verband ook dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening onder de bevoegdheid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State valt en niet onder die van de Raad.

De Raad voor de Rechtspraak vraagt aandacht voor de reikwijdte van de voorgestelde regeling. In het advies Scheltema wordt uitvoerig beschreven welke problemen zich voordoen bij de rechtsbescherming in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. De reikwijdte van de integrale geschilbeslechting wordt volgens het advies mogelijk uitgebreid met de Participatiewet en

de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), maar er wordt niet beschreven welke rechtsbeschermingsproblemen zich daar voordoen. De Raad is in algemene zin van mening dat eerst grondig onderzocht moet worden wat de noodzaak en de reikwijdte van integrale geschilbeslechting zou moeten zijn, en wat daarvan dan precies de consequenties zullen zijn. Zo heeft de gemeentelijke schuldhulpverlening niet alleen bestuursrechtelijke, maar ook civiele aspecten die anders zijn en verder reiken dan alleen het in het voorstel besproken aspect van schadevergoeding. Bij de gemeentelijke schuldhulpverlening kunnen immers ook het beschermingsbewind, de ondercuratelestelling, het minnelijk moratorium van artikel 5 Wgs, het dwangakkoord, de verklaring Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) en de voorlopige voorziening in het kader van de Wsnp een rol spelen.

De VNG herkent de problematiek zoals die in het advies is geschetst voor de Wmo 2015 in veel mindere mate voor de Participatiewet en voor de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De nieuwe verhouding overheid-burger ziet de VNG vooral terug in de Wmo 2015 en niet in de Participatiewet en de Wgs. Deze wetten verschillen daarmee qua karakter van de Wmo 2015. Besluiten die in het kader van de Participatiewet worden genomen betreffen met name uitkeringsbesluiten die door het bestuursorgaan zelf zijn genomen. De re-integratie artikelen in de Participatiewet en de opdracht voor gemeenten in de Wgs geven gemeenten een andersoortige verantwoordelijkheid dan de Wmo 2015. De bepalingen in de Participatiewet 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 Landelijke Cliëntenraad vindt dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (liefst zo snel mogelijk) en de Participatiewet onder de integrale geschilbeslechting moeten komen te vallen. Waarbij de Cliëntenraad wil opmerken dat wat hen betreft ook de gemeentelijke uitvoering van de IOAW en IOAZ eronder mag vallen.

3.2 Rechtsbescherming tegen handelingen van de uitvoerende instelling

In het sociaal domein wordt de aan een burger toegekende hulp, zorg of ondersteuning doorgaans geleverd door private aanbieders. Het kan daarbij gaan om aanbieders die onder contract staan bij de gemeente (zorg in natura), maar ook om aanbieders die door de burger zelf zijn gecontracteerd (zorg betaald uit een persoonsgebonden budget). Tegen handelingen van deze private partijen staat in beginsel geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Een deel van de reagerende organisaties ziet dit met de regeringscommissaris als een leemte in de rechtsbescherming. Zij menen dat deze private aanbieders, met het oog op de integrale geschilbeslechting, in de bestuursrechtelijke procedure zouden moeten kunnen worden betrokken. Vraag is wel wie de aangesproken partij zou moeten zijn: de gemeente of de aanbieder? Andere organisaties zien echter fundamentele bezwaren tegen dit voorstel. Zij wijzen erop dat de bestuursrechter zo (indirect) genoodzaakt wordt te oordelen over in wezen privaatrechtelijke rechtsrelaties, zoals de relatie tussen de aanbieder en de gemeente en tussen de aanbieder en de cliënt. Sommige organisaties vrezen dat de bestuursrechter deze privaatrechtelijke rechtsrelaties zal gaan doorkruisen. Ook het feit dat de bestuursrechter in het voorstel van de regeringscommissaris geschillen over de kwaliteit van de zorgverlening moet gaan beslechten wordt bezwaarlijk geacht. Daartoe zou hij noch geëquipeerd noch gelegitimeerd zijn. Ook wordt gevreesd voor aanzuigende werking. Tot slot wordt erop gewezen dat zorg in het sociaal domein wordt geleverd vanuit verschillende wetten, met verschillende klachtregimes: de Wmo 2015, Jeugdwet, Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Voor de Zvw en de Wlz geldt het klachtenregime van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). De Wmo 2015 en Jeugdwet kennen eigen regelingen voor het klachtrecht. Dit leidt tot de vraag hoe deze wettelijke kaders zich in de door de regeringscommissaris voorgestelde oplossingsrichting tot elkaar verhouden en of dit voor zorgaanbieders zal leiden tot een uitvoerbare praktijk.

De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft het in het advies ingenomen standpunt dat, om integrale geschilbeslechting te bewerkstellingen, ook de betrokken uitvoerders in de procedure (bezwaar, beroep en hoger beroep) een plaats zullen moeten krijgen.
Om de regeling effectief te doen zijn, dient het instrumentarium van de bestuursrechter volgens de Afdeling bestuursrechtspraak te worden aangepast. Een verruiming van de uitspraakbevoegdheden

ligt voor de hand. Zo zou de bestuursrechter die over het verzoekschrift dient te oordelen de mogelijkheid moeten krijgen om opdrachten te geven aan de private uitvoerder. Ook om die reden dient die uitvoerder in de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter te worden betrokken. Verder dient nagedacht te worden over een 'stok achter de deur' voor de situatie dat de private uitvoerder zich niet houdt aan de uitspraak van de bestuursrechter.
De vraag is wel welke positie of hoedanigheid de private uitvoerder moet innemen in de Awb-procedure. Er kan voor worden gekozen om de private uitvoerders in zoverre aan te merken als bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb (b-orgaan). De wettelijke regeling zou kunnen voorzien in een rechtsmiddel tegen het handelen of nalaten van de private uitvoerder. Dat heeft als voordeel dat dan van zelf spreekt dat de private uitvoerder kan worden betrokken in een bestuursrechtelijke procedure. Tegelijk bergt dat het risico in zich dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de zorg jegens de burger die daarop aanspraak moet kunnen maken verschuift van de gemeente naar de uitvoerder(s) en dat lijkt onwenselijk. Uitgangspunt dient te blijven dat de gemeente (eind)verantwoordelijk is voor de aanspraak op maatschappelijke ondersteuning en de uitvoering daarvan en dat derhalve ook de gemeente aangesproken kan worden als er problemen zijn bij de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning.

Volgens **Divosa** is het positief dat het handelen van de instelling wordt meegenomen in de rechterlijke beoordeling, maar dan moet het ook mogelijk zijn dat de bestuursrechter de private aanbieder rechtstreeks kan aanspreken.

Volgens **Ieder(in)** komt het een snelle en zorgvuldige geschilbeslechting alleen maar ten goede, als de bestuursrechter meer mogelijkheden krijgt om het gehele geschil te beoordelen, waaronder ook het handelen van de private (zorg)aanbieder. Als de bestuursrechter de bevoegdheid krijgt om geschillen te beoordelen die ook het handelen van de private (zorg)aanbieder kunnen treffen, dan moet de bestuursrechter ook de bevoegdheid krijgen om hier consequenties aan te verbinden. Daar hoort volgens Ieder(in) een eventuele veroordeling van een private (zorg)aanbieder tot schadevergoeding bij.

Volgens **Zorgbelang** is het geen probleem als de bestuursrechter uitspraakbevoegdheden jegens zorgaanbieders krijgt, mits dit geen zorgaanbieders betreft die vallen onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige zorg (Wlz). Deze zorgaanbieders vallen namelijk onder het klachtenregime van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). Voor wat betreft zorg of een voorziening die zowel binnen het gemeentelijk sociale domein als binnen de Wlz of Zvw gefinancierd wordt (combinatie-zorg) geldt voor Zorgbelang dat of de bestuursrechter of een geschillencommissie onderzoek naar en uitspraak over het geheel zou moeten doen (horizontale integraliteit, harmonisatie en integratie met de Wkkgz).

De Centrale Raad van Beroep meent dat de invoering van een verzoekschriftprocedure in het sociaal domein nadere doordenking en toelichting behoeft. Indien het voorstel aldus moet worden begrepen dat het een verzoekschriftprocedure mogelijk wil maken niet alleen tegen besluiten, maar ook tegen feitelijke handelingen in het sociaal domein, dan tekent de Raad daarbij aan dat op drie punten een verreikende stap wordt gezet.
Het eerste punt is dat het voorstel wil voorzien in een formele plaats in de procedure bij de bestuursrechter voor private instellingen die hulp, zorg en ondersteuning aanbieden. Indien daarmee bedoeld wordt dat deze instellingen verwerende partij kunnen zijn ter zake van eigen beslissingen en handelingen gaat dit de bestaande uiterste grenzen van het bestuursrecht te buiten, nu deze instellingen geen bestuursorganen zijn. De Raad is van oordeel dat toelichting behoeft waarom deze fundamentele afwijking van de grondslagen van het bestuursrecht nodig is.
Het tweede punt is dat het voorstel een rechtsmiddel bij de bestuursrechter mogelijk maakt tegen feitelijke handelingen en overeenkomsten. Voor invoering daarvan is veel te zeggen, maar het is de vraag of het sociaal domein, zoals beoogd door het voorstel, daarvoor de meest geschikte omgeving is nu het materiële en formele recht op dit terrein nog volop in ontwikkeling is.
Het derde punt is dat indien een verzoekschriftprocedure mogelijk wordt gemaakt tegen feitelijke handelingen, daarmee een rechtsmiddel wordt opengesteld tegen feitelijke handelingen ter voorbereiding en uitvoering van (eventuele) aanspraken op hulp, zorg en ondersteuning. Dit brengt ook geschillen over bejegening van burgers en geschillen over de kwaliteit van de dienstverlening

onder de bevoegdheid van de bestuursrechter. De Raad is op voorhand niet duidelijk aan de hand van welke bestuursrechtelijke maatstaven deze geschillen kunnen worden beoordeeld.
Tot slot mist de Raad een toelichting over de betekenis van een verzoekschriftprocedure voor belastende besluiten, zoals het intrekken en terugvorderen van persoonsgebonden budgetten en het opleggen van maatregelen en sancties, daaronder begrepen bestuurlijke boetes. Het komt de Raad voor dat de voorgestelde procedure vooral ziet op besluiten en handelingen over aan burgers toe te kennen en te leveren prestaties.

De Raad voor de Rechtspraak merkt op dat met de in het advies voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter tot feitelijke handelingen de bevoegdheid ontstaat om te oordelen over allerhande conflicten over de (on)rechtmatige uitvoering van de zorg die ook voor de stelselwijziging niet binnen de bevoegdheid van de bestuursrechter vielen. De Raad vraagt zich af of het wel zo wenselijk is dat de bevoegdheid van de bestuursrechter zo ver wordt verruimd. Anders dan de opsteller van het advies voorziet de Raad wel degelijk een sterk aanzuigende werking van een dergelijke bevoegdheidsuitbreiding. De aard en de omvang van het recht op zorg wordt door burgers heel verschillend ervaren. De generaties die bescheiden en dankbaar waren voor elke extra zorg die ze konden krijgen is intussen op ruime schaal vervangen door generaties voor wie zorg een vanzelfsprekendheid is en die zeer kritisch zijn op hetgeen hun wordt aangeboden. De vergaande wijze waarop zorg ingrijpt in het persoonlijke leven en het feit dat de burger in het algemeen zelf meent te weten wat goed voor hem is, maakt het tot een zeer conflictgevoelige activiteit waarbij ook hele kleine dingen heel groot kunnen worden. Door de uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter tot alle handelingen in het sociaal domein ligt de weg vrij om op eenvoudige wijze tegen geringe kosten over relatief onbeduidende zaken uitgebreid te gaan procederen.
Als de bestuursrechter in de voorgestelde procedure met een conflict over die aard en inhoud van de zorgverlening geconfronteerd wordt, dan heeft hij bovendien zeer weinig aanknopingspunten voor een beoordeling van het geschil. Dat geldt bij het vernietigingsberoep maar even zozeer in de voorgestelde procedure. Indien en voor zover partijen het onder leiding van de bestuursrechter niet eens worden zal de bestuursrechter moeten bepalen wat adequate zorg is. Bij gebrek aan beleidsregels van het bestuur en of protocollen van de private partijen (los van de vraag in hoeverre die acceptabel zijn) zal de bestuursrechter uiteindelijk moeten bepalen waar de burger recht op heeft. Maar aan de hand waarvan? Moet de bestuursrechter daar zijn persoonlijke opvattingen bij hanteren? Of wellicht hetgeen maatschappelijk aanvaardbaar is? Maar hoe weet de bestuursrechter wat maatschappelijk aanvaardbaar is? Moet de bestuursrechtspraak wellicht algemene normen over adequate zorg gaan ontwikkelen? Hoe verhouden zich echter dergelijke rechterlijke beleidsregels, die landelijk zouden gaan gelden, tot de decentralisatiegedachte die nu juist aan de stelselwijziging ten grondslag ligt? De Raad meent dat het niet zo ver zou moeten komen dat de bestuursrechter beleidsregels moet gaan opstellen. In het bestuursrecht behoort de beleidsbepaling bij het bestuur thuis en dient deze niet te worden afgewenteld op de bestuursrechtspraak.

De **NOvA**, adviescommissie bestuursrecht, heeft grote twijfels over de gedachte dat de bestuursrechter ook zou moeten kunnen oordelen over feitelijk handelen. Daaronder wordt niet alleen begrepen het feitelijk handelen van de overheid, maar ook van private partijen die in het advies de "uitvoerende instelling" worden genoemd. Dit betreft een wijziging van de rechtsmachtsverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter, die niet enkel kan worden gebaseerd op de wens een geschil integraal te beslechten. Deze wens bestaat op veel rechtsgebieden, zonder dat een wetswijziging wordt voorgesteld.

De VNG is 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. De VNG geeft daarvoor de volgende argumenten:

- Het voorstel is strijdig met het karakter van de Wmo (de Wmo geeft de burger geen recht op specifieke voorzieningen, maar alleen op een zorgvuldige toegangsprocedure);
- De bestuursrechter is geen hulpverlener (gevaar dat bestuursrechter op stoel van hulpverlener gaat zitten);
- Als de bestuursrechter de aanbieder opdraagt een bepaalde voorziening van een bepaalde kwaliteit te leveren kan dit de contractuele afspraken tussen een aanbieder en een gemeente doorkruisen.
- Niet duidelijk wordt aan welke normen de bestuursrechter het handelen van de aanbieder kan toetsen en daarmee, waarmee de betrokken partijen rekening moeten houden.

- De door gemeenten gecontracteerde aanbieders leveren vaak diensten aan burgers vanuit verschillende wettelijke kaders (Wet langdurige zorg, Jeugdwet, Zorgverzekeringswet, Wmo 2015). Het is de vraag hoe deze wettelijke kaders zich in de door de regeringscommissaris voorgestelde oplossingsrichting tot elkaar verhouden en of dit voor zorgaanbieders gaat leiden tot een uitvoerbare praktijk.

Dit standpunt van de VNG krijgt bijval van de gemeenten **Amsterdam, Arnhem, Assen, Epe, en Lochum.**

Volgens de **Zorgregio Midden-IJssel Oost-Veluwe** is het nog maar de vraag of het juridisch mogelijk is om het verschil tussen publiek en privaat los te laten. Een deel van de geschillen betreffen immers private zorgaanbieders. Het treden in de contractuele relatie tussen aanbieder/gemeente in het kader van het toekennen van schadevergoedingen/boetes is onverstandig en kan enkel leiden tot rigide en conflictmijdend gedrag van aanbieders. Wanneer er daadwerkelijk schade is aan de cliënt dan kan dat via de bestaande wettelijke regels omtrent onrechtmatige daad worden opgelost. Wanneer er sprake is ontoelaatbaar handelen van de aanbieder valt dit binnen het contract en/of de toezichthoudende rol van de gemeente/inspectie.

Volgens advocatenkantoor **Van Berkel** is het betrekken van aanbieders in de geschilbeslechtingsprocedure een slecht idee. Het zijn de gemeenten die krachtens de wetten verplicht zijn om, indien aangewezen, voorzieningen te treffen. Maar al te graag kopen zij die in bij private partijen om zich vervolgens achter deze private partijen te verschuilen als er klachten zijn. Liever zou Van Berkel het volgende zien. Als de rechter de gemeente gebiedt een handeling te verrichten of na te laten of te doen verrichten door een gecontracteerde private aanbieder en dat gebod wordt niet nagekomen, dan zou de gemeente aan de hulpvrager een dwangsom verschuldigd moeten zijn en bovendien een (punitieve) boete moeten betalen aan een fonds waaruit een onafhankelijke voorprocedure wordt gefinancierd.

KRO-Brabant vraagt aandacht voor de emotionele band tussen een cliënt en de soms al vele jaren voor haar werkende hulp. KRO-Brabant merkt op dat procederen tegen de zorgaanbieder dan kan voelen als deloyaliteit aan de hulp die in dienst is van de zorgaanbieder, die haar uiterste best doet, maar te weinig tijd krijgt toebedeeld. Volgens KRO-Brabant zou het wenselijk zijn om de integrale geschilbeslechting in het sociale domein in te kaderen in een beperkt tijdsbestek. KRO-Brabant ziet oudere cliënten afhaken in bezwaar- en beroepsprocedures, omdat de onzekerheid, de tijdsduur en het “gedoe” rond deze procedures een te zware emotionele belasting voor hen vormt.

Koepelorganisaties **ActiZ en VGN** zijn het niet eens met uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter tot handelingen van aanbieders. Een geschil tussen een cliënt en een aanbieder is niet tevens een geschil tussen de cliënt en de gemeente aldus deze organisaties.

Belangenbehartiger.nl heeft bedenkingen bij de mogelijkheid om de aanbieder bij de bestuursrechter aansprakelijk te stellen, los van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het contracteren van goede zorgaanbieders die kwalitatief goede zorg verlenen. Voor de burger is het eenduidiger om juist de gemeente hiervoor verantwoordelijk en aansprakelijk te stellen. De gemeente kan vervolgens de schade bij de zorgaanbieder verhalen. Vanuit de cliënt is dit beter, al is het maar vanwege het feit dat een gemeente niet failliet kan gaan.

3.3 Ineenschuiven bezwaar- en klachtprocedures

In zijn advies breekt de regeringscommissaris een lans voor het zo veel mogelijk ineenschuiven van bezwaar- en klachtprocedures bij de gemeente. Bovendien zouden ook private aanbieders een plaats moeten krijgen in de gecombineerde bezwaar- en klachtprocedure. Dit onderdeel van het advies leidt tot uiteenlopende reacties. Een deel van de organisaties steunt het voorstel. Een ander deel van de organisaties vraagt zich echter af of de bezwaarprocedure wel een geschikte voorprocedure is in het sociaal domein. De bezwaarprocedure zou te tijdrovend en te gejuridiseerd zijn of niet goed aansluiten bij de door de regeringscommissaris voorgestane verzoekschriftprocedure.

De VNG ondersteunt 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 de uitvoering daarvan kan oordelen. Meer integraliteit in de

voorprocedure kan volgens de VNG 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. 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. Een soortgelijke visie op de taakverdeling tussen gemeente en aanbieder bij de behandeling van klachten spreekt ook uit de consultatiereacties van **de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Assen, Epe, Halderberge, Lochum, Rotterdam, Zaanstad en Zutphen.**

De **Zorgregio Midden-IJssel Oost-Veluwe** vindt het op zichzelf een goed idee om het handelen van gemeenten en aanbieders te behandelen vanuit één loket, het is voor een inwoner toegankelijker. Maar dat moet dan wel gebeuren vanuit een onafhankelijke instantie die realistisch wordt gefinancierd en niet door een gemeentelijke instantie die zelf als partij betrokken is bij het geschil. De gemeente kan wel als meldpunt functioneren.

Schulinck kan zich vinden in het voornemen om de klachtbehandeling door een bestuursorgaan ex titel 9.1 Awb en de bezwaarschriftenprocedure, waar beiden de uitvoering betreffen van één en dezelfde wet, via een wetswijziging van de Awb samen te voegen tot één procedure.

De **Raad voor de Rechtspraak** begrijpt het advies aldus dat de bezwaarprocedure zou moeten worden gehandhaafd. In die zin is er dus geen sprake van een verzoekschriftprocedure. Mocht het wel de bedoeling zijn om de bezwaarschriftprocedure te schrappen dan wijst de Raad er op dat met het wegvallen van de filterwerking van de bezwaarschriftprocedure het voor de bestuursrechter erg bewerkelijk zal worden om te bepalen welke besluiten en welke partijen allemaal in het geschil zouden moeten worden betrokken.

De **Afdeling bestuursrechtspraak** oppert dat, teneinde juridisering en onnodige belasting van de bestuursrechter te voorkomen, geregeld zou kunnen worden geregeld dat eerst een klacht moet worden ingediend bij de gemeente en/of de private uitvoerder over de (wijze van) uitvoering voordat een procedure bij de bestuursrechter kan worden gestart. Lukt dat onverhoopt niet, dan moet de betrokkene daarover een verzoekschrift bij de bestuursrechter kunnen indienen. Daarbij zou als voorwaarde voor een ontvankelijk verzoek kunnen gelden dat eerst een poging moet zijn gedaan om het probleem onderling en langs informele weg op te lossen. Het bestuursorgaan en/of diens uitvoerder(s) moet immers weet hebben van de klacht om er iets aan te kunnen doen.

De **NVvR** vraagt zich af of de bezwaarprocedure geschikt is als onderdeel van de besluitvormings- en rechtsbeschermingssystematiek in het sociale domein. Deze procedure is dermate sterk gejuridiseerd en geformaliseerd dat het volgens NVvR wenselijk is dat ervoor wordt gekozen om een (lichtere) voornemenprocedure in te bouwen in de procedure die tot toekenningsbesluiten leidt om problemen tijdens de initiële besluitvormingsfase direct op te lossen en daarna meteen toegang tot de rechter open te stellen voor het geval er toch nog een conflict is.

Van Berkel acht een bestuurlijke voorprocedure bij de gemeente een zeer slecht idee. Gemeenten worden (zeer tot extreem) sterk gedreven door het kostenaspect van het sociale domein. De enorme preoccupatie van gemeenten met geld maakt de belangen van zorgbehoeftigen bij zo'n gemeentelijke voorprocedure niet veilig zijn. Ook die voorprocedure zal immers onder de knoet van de wethouder financiën worden gemarginaliseerd.

Actiz en VGN zijn tegen het voorstel om de verschillende bezwaar- en klachtprocedures bij de gemeente en de aanbieder ineen te schuiven. ActiZ en VGN zijn van mening dat het de voorkeur verdient om klachten waar mogelijk informeel op te lossen. Zorgaanbieders faciliteren dit door cliënten de mogelijkheid te geven om een beroep te doen op een klachtenfunctionaris die tot taak heeft hen te

helpen bij het oplossen van de klacht. De praktijk leert dat dit in de meeste gevallen lukt. Wij zien geen aanleiding om te veronderstellen dat dit anders zou zijn als het cliënten betreft die gebruik maken van maatschappelijke ondersteuning.

Volgens **de FNV** neemt de bezwaarprocedure, die tot 18 weken kan duren en vaak langer, in verband met aanvullend onderzoek tijdens de bezwaarprocedure, nodeloos veel tijd in beslag, terwijl bij voorbaat al vaststaat dat de gemeente niet zal toegeven. Betere rechtsbescherming zou dan ook kunnen inhouden dat de bezwaarprocedure vaker of volledig overgeslagen kan worden bij sociale zekerheidsrechtkwesties. Vanzelfsprekend kunnen hier nadere voorwaarden aan verbonden worden. De FNV stelt echter dat tot op heden een overgroot deel van de bezwaarprocedures die de FNV voert tot een negatief resultaat leidt, terwijl vaststaat dat het beleid in strijd is met het recht, waaronder de jurisprudentie.

Een burger acht ik de plannen voor een gecombineerde bestuurs- en privaatrechtelijke bezwaar- en klachtprocedure een grote vooruitgang in de bestuurlijke voorfase.

3.4 Verlenging bezwaartermijn

De regeringscommissaris signaleert in zijn advies op dat de toekenning van een voorziening vaak een keten van beslissingen vergt, eerst van de gemeente en daarna vaak bij een uitvoerende instelling. Tegen de tijd dat de voorziening feitelijk gestalte krijgt, zijn vaak meer dan zes weken verstreken na het begin van de besluitvorming, met als gevolg dat geen bezwaar meer mogelijk is tegen hetgeen in het begin is beslist. Dit zou de rechtsbescherming frustreren en ertoe leiden dat de burger bezwaar moet maken tegen een besluit terwijl hij nog niet weet wat het eindresultaat zal zijn. In het advies wordt daarom voorgesteld de bezwaartermijn te verlengen naar zes maanden. Dit voorstel stuit echter bij vrijwel alle reagerende organisaties op bezwaren. Hiervoor worden uiteenlopende redenen genoemd: voor het door de regeringscommissaris gesignaleerde probleem zouden betere oplossingen bestaan, verlenging van de bezwaartermijn zou een efficiënte procesgang niet ten goede komen en het gesignaleerde probleem bovendien niet (volledig) oplossen omdat ook zes maanden na toekenning van een voorziening nog geschillen kunnen ontstaan.

De Landelijke Cliëntenraad deelt de opvatting van de regeringscommissaris dat de huidige termijn van zes weken voor het indienen van bezwaar en beroep te kort kan zijn. Een nadere afweging over wanneer wel en wanneer geen langere termijn noodzakelijk is hier zeer noodzakelijk. Een langere termijn mag er niet toe leiden dat de gemeenten en de uitvoering eindeloos lang mogen doen over de afhandeling van een bezwaar of klacht. Als een cliënt/burger bezwaar heeft gemaakt of een klacht heeft ingediend, dan dient de behandeling te starten en niet nodeloos te worden gerekt.

Zorgbelang merkt op dat het voor een inwoner gunstig is als hij meer tijd heeft om een bezwaar tegen een overheidsbeschikking in te dienen. Een groot nadeel van een termijn van zes maanden is echter dat het afhandelen van een bezwaarschrift erg lang kan duren. Immers, de beslistermijn gaat pas van start als de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verlopen. Wij stellen dan ook voor dat de termijn voor afhandeling van het bezwaar start bij de formele dagtekening van ontvangst bij het bezwaar en niet aan het einde van de maximale termijn voor indiening van het bezwaar.

De FNV is een voorstander van het verlengen van de bezwaartermijn. Niet zozeer vanwege de redenen die de regeringscommissaris aanhaalt – de FNV is immers van mening dat het besluit direct voldoende concreet moet zijn en dat derhalve niet pas na het verstrijken van zes weken de concrete hulpomvang bekend kan zijn – maar omdat het gaat om een kwetsbare groep burgers die vaak de procedures niet snappen. In principe is een uitbreiding van de termijn niet noodzakelijk, wanneer een besluit voldoende concreet is. Wanneer echter de regering voornemens is om het resultaatgericht indiceren makkelijker mogelijk te maken, is een uitbreiding van de termijn in die gevallen volgens de FNV wel wenselijk.

De Raad voor de Rechtspraak is het met de regeringscommissaris eens dat het feit dat er ten aanzien van eenzelfde feitencomplex meerdere besluiten worden genomen en dat het voor een effectieve rechtsbescherming noodzakelijk is dat tegen al die besluiten in bezwaar of beroep wordt gegaan een probleem is dat dient te worden opgelost. Het probleem is volgens de Raad echter niet het

gevolg van de stelselwijziging in het sociaal domein en ook niet beperkt tot het sociaal domein. Het doet zich wel het sterkst voelen in het sociaal domein.
Met de opsteller van het advies is de Raad van mening dat de ontvankelijkheidsvragen in het sociaal domein anders kunnen worden benaderd dan in bijvoorbeeld het omgevingsrecht omdat er in het overgrote deel van de gevallen slechts sprake is van twee partijen: overheid en burger.
In het advies wordt dit probleem toegespitst op de situaties waarbij de rechtsgevolgen van het ene besluit bepalend zijn voor de rechtsgevolgen van het daaropvolgende besluit, en zo verder. Wordt verzuimd tegen het eerdere besluit bezwaar en beroep in te stellen dan ontstaat er voor dat besluit formele rechtskracht en moet in het volgende besluit van die aldus definitief geworden rechtsgevolgen worden uitgegaan. Dit systeem vereist een zekere alertheid en bureaucratische vaardigheid van de burger. De ervaring leert echter dat juist voor degenen in het sociaal domein die het sterkst op deze besluiten zijn aangewezen, die alertheid en vaardigheid veelal ofwel ontbreekt ofwel ondergesneeuwd raakt in de dagelijkse problemen waarmee ze geconfronteerd worden.
De meest in het oog springende besluiten waarbij dit probleem zich voordoet zijn de besluiten waarbij een bepaalde last wordt gecreëerd bijvoorbeeld door een herziening of een sanctie en vervolgens de invordering van de aldus ontstane schuld. Dit probleem kan relatief eenvoudig worden opgelost door de beroepstermijn voor het eerste besluit te verlengen tot en met de beroepstermijn van het eerste invorderings- of terugvorderingsbesluit. Een vergelijkbaar pleidooi zou kunnen worden gehouden voor indicatieachtige besluiten en daarop gebaseerde toekenningen.
De Raad acht een oplossing waarbij de bezwaartermijn voor alle besluiten in het sociaaldomein wordt verlengd tot bijvoorbeeld een half jaar niettemin weinig zinvol. Met een dergelijke termijn is zeker niet gegarandeerd dat het probleem wordt opgelost. De Raad is overigens van mening dat de koppeling van besluiten voor bezwaar en beroep op verschillende manieren mogelijk is. Er kan worden gekozen voor een koppeling waarbij het nemen van dergelijke besluiten gecoördineerd moet worden zodat de besluiten uiteindelijk op hetzelfde moment in de tijd rechtskracht krijgen. Er kan bijvoorbeeld ook worden gekozen om met variabele beroepstermijnen te gaan werken waarbij de bezwaartermijn van het ene besluit afhankelijk wordt gemaakt van het opvolgende besluit. In het kader van dit advies voert het evenwel te ver om daar verder op in te gaan. Hier volstaat om vast te stellen dat ook wijzigingen in het besluitvormingsrecht het gewenste resultaat zouden kunnen geven.

Volgens **de Centrale Raad van Beroep** valt niet in te zien dat de bestaande bezwaar- en beroepstermijn van zes weken in de weg staat aan een integrale beoordeling van de integrale oplossing van de problemen van de hulp- of zorgvrager indien de voorzieningen die daarvoor nodig zijn op elkaar worden afgestemd in de fase voorafgaand aan het nemen van het besluit waarin die voorzieningen worden toegekend, of geweigerd. De rechtspraak heeft daarin deels al voorzien door te bepalen dat het toekenningsbesluit een voldoende concrete inhoud moet hebben. Een andere oplossing is om, zoals gezegd, de invulling van de aanspraak te mandateren aan de zorgaanbieder, waardoor niet tekort wordt gedaan aan de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Deze optie schiet echter tekort wanneer het erom gaat te waarborgen dat de oplossingen voor de zorg, hulp en ondersteuningsvraag op elkaar worden afgestemd. Dat doeleinde wordt wel bereikt wanneer die afstemming wordt geconcentreerd in de fase voorafgaand aan het nemen van het primaire besluit over de toekenning of weigering van zorg, hulp of ondersteuning. Met een dergelijke werkwijze wordt bureaucratisering tegengegaan omdat alle besluitvorming wordt geconcentreerd in één enkel besluit van het bevoegde bestuursorgaan; stapeling van besluiten wordt daarmee afdoende tegengegaan. Zou de fase van de primaire besluitvorming daardoor te lang gaan duren, dan voorziet de Wmo 2015 daarvoor uitdrukkelijk in de mogelijkheid van tijdelijke noodvoorzieningen.

De Afdeling bestuursrechtspraak acht de in het advies genoemde termijn voor bezwaar van zes maanden minder voor de hand liggend. Geschillen over de maatschappelijke ondersteuning kunnen immers op elk moment ontstaan. Zo kan op enig moment de situatie van degene die maatschappelijke ondersteuning krijgt veranderen of kan de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning op enig moment verslechteren. Het hanteren van een termijn van zes maanden draagt het risico in zich dat er een 'open dossier' ontstaat waaraan steeds nieuwe klachten kunnen worden toegevoegd met als gevolg dat het dossier niet kan worden gesloten.

De VNG sluit niet uit dat verlenging van de bezwaartermijn nodig is, maar vindt een termijn van zes maanden hoe dan ook te lang. De gangbare termijn van zes weken zorgt voor voortgang in het 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. 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. De bezwaren van de VNG tegen de verlengde bezwaartermijn worden gedeeld door de **gemeenten Amsterdam, Assen, Epe, Elburg, Halderberge, Hollands Kroon, Lingewaard, Lochum, Rotterdam, Zaanstad, Zeist en Zutphen.**

Volgens **KRO-Brabant** vormt de lange duur van bezwaar- en beroepsprocedures een knelpunt in de huidige situatie. Met de aanvraagfase, de bezwaar- en een eventuele beroepsprocedure is ca. twee jaar gemoeid. Voor zover het gaat om een maatwerkvoorziening in natura (bij huishoudelijke hulp is dit veelal het geval) kan de maatwerkvoorziening niet met terugwerkende kracht worden gegeven, indien de bezwaar-/ beroepsprocedure voor de cliënt gunstig afloopt. Dit houdt in dat een cliënt zeer geruime tijd te weinig zorg ontvangt. Het ontbreekt in de meeste gevallen aan financiële middelen om deze zorg zelf in te kopen. KRO-Brabant vraagt aandacht voor dit probleem, indien het komt tot uitwerking van het advies in een wetsontwerp. De aard van de problemen is meestal overzichtelijk.

Volgens **de NOvA** is de termijn van zes maanden niet goed te plaatsen in het kader van de integrale geschilbeslechting. Ook na de ommekomst van zes maanden kunnen geschillen ontstaan te meer daar in het advies wordt gesproken over de beoordeling van het eindresultaat.

De **Zorgregio Midden-IJssel Oost-Veluwe** acht de reguliere termijn uit de Awb voldoende. Er kan altijd binnen deze zes weken pro forma bezwaar gemaakt worden. Ook wordt er getoetst of er een verschoonbare reden is wanneer het bezwaar te laat wordt ingediend. Dus is er volgens de Zorgregio geen reden om de termijn te verlengen.

Van Berkel acht de verlenging van de bezwaartermijn een slecht idee. Een gemiddelde justitiabele zal niet het organisatievermogen hebben om op zo'n lange termijn een bezwaar te agenderen. Zes weken is overzichtelijker, ook vanuit het gezichtspunt van de rechtshulpverlener (en van de verweerder). De pragmatische oplossing van de bestuursrechter om een gebrek in uitvoering, zoals vaststelling van een te laag aantal uren, te zien als voltooiing van het besluit en dus als aanvang van een (nieuwe) bezwaartermijn, is volgens Van Berkel een veel werkbaarder oplossing.

Actiz en VNG vinden dit geen goed voorstel, omdat ook na zes maanden nog geschillen kunnen rijzen. De regeringscommissaris gaat er kennelijk vanuit dat de wijze waarop een voorziening feitelijk gestalte krijgt binnen een bepaalde termijn vaststaat en daarna niet meer veranderd kan worden. De wijze waarop een voorziening feitelijk gestalte krijgt, kan echter gedurende de hele periode waarvoor de voorziening is toegekend veranderen. Verandert de behoefte aan ondersteuning van de cliënt, dan zal dit leiden tot aanpassing van de afspraken tussen cliënt en aanbieder. Het overeengekomen ondersteuningsplan wordt dan herzien. Het valt niet in te zien waarom veranderingen die zich binnen een termijn van zes maanden voordoen tot bezwaar bij de gemeente zouden leiden en latere veranderingen niet.

Volgens **Ieder(in)** is het de vraag of de verlenging van de bezwaartermijn met zes maanden een efficiënte rechtsgang ten goede komt. Van belang is dat de zes weken bezwaartermijn pas gaat lopen als het besluit van de gemeente concreet genoeg is en voldoende rechtszekerheid biedt. Daarvan is pas sprake als uit het besluit blijkt welke concrete aanspraken een burger daadwerkelijk heeft op hulp en ondersteuning. Daar is al de nodige jurisprudentie over ontwikkeld. Gelet op die jurisprudentie lijkt verlenging van de bezwaartermijn niet nodig.

3.5 Ex nunc-toetsing

De bestuursrechter beoordeelt besluiten in het algemeen naar het tijdstip waarop zij genomen zijn. Volgens de regeringscommissaris is deze toetsing voor het sociaal domein echter minder gewenst, omdat omstandigheden snel kunnen veranderen. De regeringscommissaris breekt in zijn advies daarom een lans voor een beoordeling naar het tijdstip waarop de procedure wordt gevoerd (‘*ex nunc*-toetsing’). Volgens de regeringscommissaris voorkomt dit dat nieuwe procedures nodig zijn indien de omstandigheden inmiddels zijn veranderd. De meeste organisaties zijn een voorstander van dit voorstel. Enkele organisaties zien echter bezwaren: het huidige rechterlijk instrumentarium zou

volstaan en *ex nunc*-toetsing zou tot een 'open dossier' kunnen leiden waarbij de eiser steeds nieuwe omstandigheden erbij haalt en zo de procedure vertraagt.

De Raad voor de Rechtspraak merkt op dat de reguliere toetsing *ex tunc* op zich als voordeel heeft dat kan worden vastgesteld waar de belanghebbende recht op zou hebben gehad. Aldus kan worden beoordeeld wat hem is onthouden, wat aanleiding kan zijn voor schadevergoeding. Tegelijkertijd impliceert een dergelijk oordeel veelal ook waar de belanghebbende in de toekomst recht op heeft. Indien de omstandigheden echter zodanig zijn gewijzigd dat het recht op zorg ook moet worden aangepast, dan staat niets eraan in de weg dat de belanghebbende een nieuw besluit uitlokt of het bestuursorgaan ambtshalve een nieuw besluit neemt. Dergelijke besluiten kunnen met 6:19 Awb worden meegenomen in de aanhangige rechtsbeschermingsprocedure. Tegen die achtergrond is het ook niet zo'n grote stap om een toetsing *ex nunc* mogelijk te maken bij de beoordeling van de omvang, aard en inhoud van de toegekende zorg. De Raad wil er wel op wijzen dat bij een dergelijk geschil de bestuursrechter aan de ene kant moet beoordelen of verweerder de juiste besluiten heeft genomen en aan de andere kant of de gewijzigde omstandigheden intussen aanleiding geven tot een wijziging van die besluiten.

De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft het in het advies genoemde belang van ex nunc-beoordeling van een geschil over de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning, omdat omstandigheden in het sociaal domein snel kunnen veranderen.

De NVvR onderschrijft het voorstel en meent dat de rechter zou in dit soort kwesties expliciet de opdracht moeten krijgen om de rechtsbetrekking vast te stellen met inachtneming van alle relevante feiten en omstandigheden tot en met het tijdstip van de uitspraak ("ex nunc").

Actiz en VGN kunnen zich voorstellen dat ex nunc-toetsing gewenst is bij besluiten van de gemeente over de vraag of iemand in aanmerking komt voor maatschappelijke ondersteuning en bij geschillen tussen de cliënt en de aanbieder over de mate van ondersteuning die nodig is om het geïndiceerde resultaat te bereiken.

Volgens **Ieder(in)** zal het meewegen van alle nieuwe feiten en omstandigheden alleen maar leiden tot een efficiëntere en snellere rechtsgang dan in het huidige systeem en is dit in het belang van een integrale, zorgvuldige en snelle geschilbeslechting.

Volgens de **Landelijke Cliëntenraad** voorkomt ex nunc-toetsing dat er vanwege de veranderende situatie een nieuwe procedure moet worden aangespannen.

Volgens **Zorgbelang** is ex nunc-toetsing in het belang van alle partijen. Nieuwe inzichten kunnen een ander licht werpen op wat nodig is. Het gaat volgens Zorgbelang uiteindelijk altijd om wat voor de inwoner / cliënt het beste is, op het meest actuele moment.

De FNV herkent het probleem, maar stelt een andere oplossing voor. De FNV voert veel zaken die zien op huishoudelijke verzorging en begeleiding en wat opvalt is dat tegen de tijd dat een rechtszaak dient, de indicatie vaak al is verlopen of een nieuw beleidskader is vastgesteld, waardoor de eventuele rechterlijke uitspraak ziet op oud beleid. De FNV is daarom van mening dat de mogelijkheid om een voorlopige voorziening aan te vragen versoepeld moet worden. Als de gang naar de Centrale Raad van Beroep ingezet moet worden, ben je al gauw totaal meer dan twee jaar kwijt. De enige mogelijkheid om dit te doorbreken is een voorlopige voorziening aanvragen, waarvoor strenge eisen gelden. Dit heeft tot gevolg dat leden en cliënten jarenlang zonder voldoende hulp komen te zitten. Dit is een reëel en acuut probleem, welke niet wordt opgelost met de door de regeringscommissaris voorgestelde wijzigingen.

Van Berkel vindt dit een goed idee. Ex nunc-toetsing zou een goede stap zijn in de ontwikkeling die het bestuursrecht zou moeten doormaken van marginaal formalisme naar voor de burger bevredigende geschilbeslechting. Samen met nog meer ruimte voor de bestuursrechter om zelf in zaken te voorzien (ook bij voorlopige voorziening) zou dat een te verwelkomen ontwikkeling zijn voor het hele bestuursrecht in brede zin.

De gemeenten zijn verdeeld over dit voorstel. De gemeente **Amsterdam** is tegen het voorstel. Als alle nieuwe omstandigheden (bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuw beleid) die zich voordoen na het nemen van een primair besluit zouden worden meegewogen, dan komt een zorgvuldige en juiste besluitvorming daardoor mogelijk wel in gevaar. Immers met toekomstige ontwikkelingen kan lang niet altijd vooraf rekening worden gehouden. Amsterdam pleit er dan ook voor om het uitgangspunt dat de rechter toetst op het moment dat de besluitvorming plaatsvond (de zogenaamde ex tunc-toets) uitgangspunt blijft van de toetsing door de bestuursrechter. Ook de gemeenten **Arnhem, Elburg, Epe, Halderberge, Lochum, Rotterdam** spreken zich uit tegen de voorgestelde ex nunc-toetsing. De gemeente Arnhem wijst in dit verband ook op de mogelijkheid voor de cliënt om een nieuwe melding of aanvraag te doen zodra de voorziening niet meer passend is. Andere gemeenten zijn voorstander van het voorstel. De gemeente **Assen** wijst erop dat de situatie in het sociaal domein regelmatig aan verandering onderhevig is, waardoor een ex tunc toetsing niet tot een duidelijk eindresultaat leidt. Dit kan weer tot nieuwe procedures leiden hetgeen niet efficiënt is. Ook de gemeenten **Hollands Kroon, Lingewaard, Lochum, Zeist en Zutphen** scharen zich achter het voorstel.

De Centrale Raad van Beroep acht in het advies onvoldoende toegelicht dat een verzoekschriftprocedure nodig is om het de bestuursrechter mogelijk te maken om de aanspraken op zorg, hulp en ondersteuning *ex nunc* te beoordelen. Het huidige instrumentarium van de Awb maakt dat ook mogelijk indien aan het bestreden besluit een gebrek kleeft, bijvoorbeeld omdat het onderzoek naar de afstemming van oplossingen voor de hulpvraag onvoldoende is geweest. Zowel bij het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit als bij het zelf in de zaak voorzien wordt onder de Awb acht geslagen op de aanspraken van een belanghebbende naar het moment van de uitspraak. Is het daarvoor nodig om weet te hebben van de inzichten van het bestuursorgaan en eventuele zorgaanbieders, dan voorziet de Awb ook daarvoor in toereikend instrumentarium. De Raad verwijst in dit verband naar de behandeling ter zitting, de bestuurlijke lus en de mogelijkheid om partijen en derden in het vooronderzoek schriftelijk te bevragen. Vooralsnog valt niet in te zien dat daarmee niet kan worden bereikt dat de verschillende oplossingen voor de problemen van een hulpvrager op elkaar worden afgestemd.

De **Zorgregio Midden-IJssel Oost-Veluwe** vindt het een ingewikkeld voorstel: je kunt dan bezig blijven, telkens weer omstandigheden erbij halen. Dit werkt vertragend, en leidt niet tot een snelle afhandeling van een geschil en is dus ook niet in het voordeel van de inwoner.

3.6 De rol van de ombudsman

Onderdeel van de voorstellen van de regeringscommissaris is om niet alleen de bevoegdheid van de bestuursrechter te verruimen, maar die van de ombudsman, zodat deze ook kan oordelen over het handelen van de instelling aan wie de gemeente een deel van haar taak heeft uitbesteed. De regeringscommissaris is een tegenstander van het van toepassing verklaren van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) op de Wmo 2015. Dan zou namelijk de situatie ontstaan dat de ombudsman over een deel van de door de burger ingediende klacht gaat – over het optreden van de gemeente – en klachtenprocedure uit de Wkkgz over een ander deel. Ook voor de geschilbeslechting door de bestuursrechter zou dit een complicerende invloed hebben. Onder de organisaties die gereageerd hebben lijkt dit onderdeel van het advies veel vragen op te roepen. Enkele organisaties vinden de rol van de ombudsman in de voorstellen van de regeringsorganisaties onduidelijk en vragen naar de precieze taakverdeling tussen de ombudsman en de bestuursrechter. Verschillende organisaties lijken bovendien meer te voelen voor het van toepassing verklaren van het klachtenregime van de Wkkgz op de Wmo 2015 dan in het verruimen van de bevoegdheid van de ombudsman.

De Nationale Ombudsman hanteert als uitgangspunt dat hij bevoegd is overal waar de overheid binnen het sociaal domein in laatste instantie verantwoordelijkheid heeft en, om die reden, dus ook moet kunnen worden aangesproken door de (Nationale) ombudsman. De Nationale Ombudsman ziet een tendens om in het sociaal domein het klachtrecht te verbijzonderen waardoor gedragingen van gemeenten in sommige gevallen onder een ander regime van rechtsbescherming vallen. Voorbeelden hiervan zijn de Jeugdwet en de Wkkgz. Dit vergroot de complexiteit die toch al eigen is aan het sociaal domein. De Nationale Ombudsman dringt erop aan dat voor het klachtrecht zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij het klachtrecht zoals vastgelegd in de Awb. Dit doet recht aan het feit

dat het, ook bij deze wetten, in wezen nog steeds gaat om een relatie tussen overheid en burgers. Ook waarborgt dit voor burgers een meer eenduidige rechtsbescherming.

De VNG vraagt naar de taakverdeling tussen de bestuursrechter en de 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?

De **gemeente Amsterdam** is tegen versterking van de rol van de ombudsman. De gemeente hecht grote waarde aan de onafhankelijkheid van de Ombudsman als klachteninstantie. Gelet hierop vindt de gemeente het ongewenst dat de Ombudsman als geschillenbeslechter zou gaan optreden met bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met die van de bestuursrechter.

Voor **Actiz en VGN** is de rol van de ombudsman onduidelijk. Als zij het goed begrijpen strekt het advies tot één integrale procedure voor de behandeling van zowel klachten als bezwaren. In het advies wordt echter ook aangegeven dat de ombudsman en de bestuursrechter beiden een taak hebben bij de beoordeling van geschillen en dat het niet de bedoeling is dat zij dezelfde geschillen behandelen. Dit lijkt juist te duiden op twee procedures.

Volgens **de NOvA** is de wens om de ombudsman bevoegd te laten zijn te oordelen over het handelen van de aanbieder volledig in strijd met de gedachte achter het klachtrecht, waarin de verstoorde relatie tussen overheid en burger centraal staat. Aan welke normen de uitvoerende instelling dan moet voldoen, is ook onduidelijk. De behoorlijkheidstoets van de ombudsman lijkt hiervoor niet geschikt. Overigens is de opmerking dat de ombudsman wellicht toch een zekere bescherming zou kunnen bieden aan burgers door de gemeente verantwoordelijk te houden voor het toezicht op de uitbestede taak (p.5) in strijd met artikel 9:1 Awb. Indien dit mogelijk zou zijn, zouden alle overheden via het klachtrecht verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun contractspartners. Dit lijkt een doorkruising van het Burgerlijk Wetboek en zal leiden tot een bron van conflicten tussen overheden en de uitvoerende instellingen.

GGZ en RIWB achten de lopende discussie over het van toepassing verklaren van de Wkkgz op de Wmo 2015 van belang voor de beoordeling van het advies. In de parlementaire behandeling van de Wkkgz is aangegeven dat ‘uit de praktijk blijkt dat een goed gesprek tussen de cliënt en de zorgverlener het beste werkt’. GGZ en RIWB zien niet in waarom het voor de afhandeling van klachten en geschillen in het sociaal domein anders zou zijn. Het voorstel van de regeringscommissaris om de procedure verder van de (zorg)aanbieder af te zetten staat hier volgens GGZ en RIWB haaks op. Ook vragen GGZ en RIWB zich af hoe het voorliggende advies van de regeringscommissaris zich verhoudt tot de geschillencommissie die wordt opgezet voor de landelijke toegang tot het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang.

Zorgbelang pleit voor opname van de decentrale wetgeving (Wmo 2015, Jeugdwet e.d.) in de Wkkgz, zodat één procedure voor alle zorggerelateerde klachten ontstaat. Dus zo laagdrempelig, zo min mogelijk juridisering. Zorgbelang merkt op dat in de Wkkgz de klachtencommissie feitelijk is vervallen en omgevormd tot een dialoog tussen zorgaanbieder (of overheid) en cliënt of inwoner. Dit betekent dat de overheid met name voor de bezwaren tegen beschikkingen, eerst een (hernieuwde) dialoog met de inwoner of cliënt moet aangaan, waarbij een onafhankelijke ‘klachtenfunctionaris’ bemiddelt. In de geest van het advies van de regeringscommissaris valt deze functie samen met de klachtenfunctionaris voor zorgaanbieders (‘verticale integraliteit’). De gemeente of zorgaanbieder neemt (al dan niet gezamenlijk met de zorgaanbieder) een nieuw besluit of bevestigt het oude besluit. Bij een combinatie van zorg die onder meerdere wetten en eventueel meerdere klachtenprocedures valt, dient in de optiek van Zorgbelang één partij de klachtenprocedure namens de andere betrokken instanties af te handelen. Dit is afhankelijk van waar de klacht precies over gaat (waar ligt de nadruk?). Als de klachtenprocedure niet naar tevredenheid van de inwoner of cliënt is afgerond, gaat deze in ‘beroep’ via de ombudsman, bestuursrechter of geschillencommissie. Ook hier is dit afhankelijk van waar de klacht precies over gaat (waar ligt de nadruk?).

Belangenbehartiger.nl meent dat het interessant is om na te gaan of je de klachtenprocedure Wmo 2015/JW onder het regime van de Wkkgz kan laten vallen.

4. Consequenties van de voorgestelde (experimenteer)regeling

4.1 Uitvoeringslasten

Verschillende organisaties wijzen op de mogelijke gevolgen voor de uitvoeringslasten van het voorstel. Gevreesd wordt dat de uitvoeringslasten voor de gemeenten en de rechtspraak zullen toenemen. Ook wordt erop gewezen dat het voorstel gevolgen kan hebben voor de digitalisering van de rechtspraak en voor het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

De VNG vreest dat de uitvoeringslasten voor gemeenten zullen toenemen. In de voorprocedure zullen zij meer dan nu te maken krijgen met de afhandeling van klachten over de uitvoering. 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. De VNG verwacht 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. 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. 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. De VNG verwacht dat deze fors zullen zijn. Deze vrees lijkt te worden gedeeld door de **gemeenten Leeuwarden, Epe en Assen.**

De Raad voor de Rechtspraak merkt op dat de introductie van een nieuwe procedure mogelijk grote gevolgen voor digitalisering van de rechtspraak en grote werklastconsequentie zou kunnen hebben. De grote effecten ten aanzien van de werklastconsequenties kunnen zich enerzijds voordoen op het gebied van zaaksaantallen (aanzuigende werking) en anderzijds kunnen de zaken complexer zijn ten opzichte van de huidige gemiddelde zaak. Aan de hand van het advies Scheltema kunnen deze gevolgen niet worden berekend. Deze gevolgen zullen in het kader van de wetgevingsadvisering over het concept wetsvoorstel dat uit het advies Scheltema voortvloeit, in kaart worden gebracht en worden berekend. Voorts wil de Raad erop wijzen dat indien het inderdaad de bedoeling zou zijn dat het uiteindelijk aan de bestuursrechter is om te bepalen wat toereikende zorg is, de bestuursrechter ook ondersteund zal moeten worden door een ambtelijk apparaat dat die vraag adequaat kan beantwoorden.

De **NVvR** verwacht dat de werklast van de bestuursrechter aanzienlijk zal toenemen, aangezien niet meer alleen besluiten, maar ook andere (rechts-)handelingen bij de beoordeling betrokken worden en de rechter, om effectief te kunnen zijn, niet alleen ex tunc kan toetsen maar ook ex nunc de rechtsbetrekking tussen de zorgbehoevende burger, de gemeente en de private zorgverlener moet kunnen aanpassen.

De Raad voor Rechtsbijstand verwacht dat door de integrale geschilbeslechting als beschreven in het advies meer aanspraak wordt gemaakt op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad wijst daarvoor drie (mogelijke) oorzaken aan:

1. Verlenging van de bezwaartermijn. Als er al zoveel tijd overheen is gegaan, is er mogelijk sprake van escalatie van het conflict. Zonder voldoende voorlichting en passend contact (in de aanvraagfase) bestaat de kans dat er meer geschillen ontstaan en dus meer aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand.
2. Een mogelijke tweede oorzaak voor een toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand is dat er ook bezwaar kan worden gemaakt tegen het feitelijk handelen. Op zichzelf beschouwd levert dat meer kans op conflictgronden op en dientengevolge meer toevoegingsaanvragen.
3. Ten derde kan het opheffen van de drempel van het privaatrecht als neveneffect hebben dat er meer geprocedeerd wordt in het bestuursrecht met dito aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Een burger verwacht geen sterke stijging van het aantal bezwaren/beroepen. Niet onderschat mag worden hoe afhankelijk cliënten zijn van “de sociale dienst”. Zij moeten nog jaren door met hun klantmanager. Na de invoering van de drie nieuwe wetten in 2015 werd een tsunami van bezwaarschriften verwacht. Behoudens zaken over huishoudelijk hulp bleef deze vloedgolf uit. Niet te verwachten is dan ook dat verbetering van de inhoudelijke normering en de procedures tot veel nieuwe zaken zullen leiden (dit ter geruststelling).

4.2 Juridisering

Verschillende organisaties wijzen in hun reactie op het belang van het voorkomen van juridisering. Dit kan door te zorgen voor een goed voortraject dat erop gericht is om geschillen zo veel mogelijk te voorkomen. Ook missen sommige organisaties aandacht voor mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting in het voorstel.

De **VNG** zet vraagtekens bij de veronderstelling van de regeringscommissaris dat de voorgestelde aanpassing van de Awb zal leiden tot minder procedures bij de bestuursrechter. 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.

De Nationale Ombudsman wijst erop dat de meeste winst te halen valt in het voortraject: wanneer burgers voor het vragen van ondersteuning aankloppen bij hun gemeente. Hier begint een integrale en op maatwerk gericht werkwijze in het sociaal domein. Een gemeente die het burgerperspectief waarborgt in alles wat zij doet, werkt al integraal. Het succes van een integrale geschillenbeslechting is daarom met name afhankelijk van de mate waarin gemeenten in staat zijn dat perspectief te borgen in hun aanpak binnen het sociaal domein. Wat voor een goede geschilbeslechting geldt, gaat daarom des te meer op voor ambtenaren in hun eerste contacten met burgers. Zij zijn niet alleen gebaat bij wetgeving die goed aansluit bij wat de decentralisatie in het sociaal domein vergt, maar ook bij een goede ondersteuning van een integrale en op maatwerk gerichte benadering. De afgelopen jaren zijn hier belangrijke stappen in gezet, mede dankzij het project Passend contact met de overheid (voorheen: Prettig Contact met de Overheid). Het is tijd die opgedane ervaringen nu breder in de praktijk ten uitvoer te brengen.

Het **College voor de Rechten van de Mens** benadrukt dat het van belang is dat gemeenten de toegang tot informatie en voorzieningen in het sociaal domein erkennen als mensenrechten van burgers. Dat dient de basis te zijn voor handelen bij de uitvoering van de hen toegekende taken en verantwoordelijkheden op het gebied van zorg en maatschappelijke ondersteuning. Zo moeten gemeenten zorgen dat er voldoende voorzieningen zijn om mensenrechten van hun inwoners te realiseren. Deze voorzieningen moeten niet alleen beschikbaar, maar ook aanvaardbaar, van goede kwaliteit en toegankelijk zijn. Het op deze wijze centraal stellen en toepassen van mensenrechten bij de uitvoering van taken in het sociaal domein draagt bij aan het voorkomen van mensenrechtenschendingen en van geschillen in het sociaal domein.

De **Landelijke Cliëntenraad** mist aandacht voor mediation. Waarbij we nadrukkelijk willen opmerken dat we mediation niet als verplicht onderdeel van een procedure willen opnemen, maar als mogelijkheid. Tevens vinden wij het vervolgens van belang dat ook na mediation de mogelijkheid van bezwaar en klacht blijft bestaan. Dit betekent dat langere termijnen noodzakelijk zijn.

Ieder(in) wijst op wijzen op het belang van het voorkomen van juridisering door verbetering van het primaire proces. Het verbeteren van het primaire proces is minstens zo belangrijk als het verbeteren van de rechtsbescherming. Met een goede informatievoorziening aan de burger, onafhankelijke cliëntondersteuning en een deskundige beoordeling van de toegang tot hulp en ondersteuning kunnen ingewikkelde en dure juridische procedures worden voorkomen. In de huidige uitvoeringspraktijk werkt de toegang niet altijd goed, waardoor mensen niet tijdig de passende oplossing krijgen die zij nodig hebben.

De **Zorgregio Midden-IJssel Oost-Veluwe** raadt aan een goed voortraject te organiseren vanuit de gemeente om problemen te bespreken met de betrokken zorgaanbieders zodat het probleem snel wordt opgelost voordat het komt tot een geschil dat aan een rechter moet worden voorgelegd. Mediation kan dan nog kan worden toegepast. Het is veel beter om daar energie in te steken. Dit leidt tot meer maatwerk, meer tevreden inwoners, directe effecten in de zorgverlening, beperking van kosten en administratieve lasten dan geschilbeslechting.

Volgens **GGZ en RIWB** is er in het voorstel van prof. Scheltema kans op onnodige juridisering en het vergroten van de complexiteit van een probleem bij de voorgestelde integrale benadering door toename van het aantal partijen dat bij de procedure betrokken wordt. Onnodige juridisering moet juist worden voorkomen (zeker bij de kwetsbare groep burgers waar het hier om gaat).

COLOM benadrukt dat zij als ombudsmannen de gemeente veelal in de probleemoplossende sfeer benaderen, omdat burgers daarmee vaak het beste en het snelste geholpen zijn. Een ombudsman heeft met deze aanpak de mogelijkheid om 'achter het dispuut' te kijken, naar alternatieve oplossingen te zoeken en in te zetten op bemiddeling tussen burger en overheid. Dat geeft de gemeente ook de vrijheid fouten toe te geven, een belangrijke stap in het herstel van vertrouwen van de burger in zijn bestuur. Eenmaal bij de bestuursrechter is de gemeente geneigd vast te houden aan het eigen standpunt en de controverse te zoeken. De vraag is of de bestuursrechter nieuwe stijl zich vrij genoeg zal voelen om voorbij de rechtmatigheidstoets (veel) actiever en meer probleemoplossend op te treden dan nu.

Volgens de **Mediatorsfederatie** gaat het advies voorbij aan de veel gehoorde wens tot dejuridisering en is het op de keeper beschouwd juist een voorbeeld van het tegenovergestelde. Toepassing van mediation wordt in het advies node gemist, terwijl nu juist mediation bij uitstek geschikt is om het gebrek in de rechtsbescherming te herstellen. Uitbreiding van het wettelijk kader met een juridische basis voor mediation, ontbreekt. Een dergelijke uitbreiding is zeer wenselijk, zo niet noodzakelijk om bij verschil van inzicht tussen burger en overheid tot een juiste besluitvorming in het sociaal domein te kunnen komen. De Mediatorsfederatie heeft alle lof voor de lijvige handleiding integrale behandeling bezwaren en klachten die PCMO heeft opgesteld. In dat document wordt de burger op een informele wijze door de juridische doolhof geleid. Wij zijn echter van mening dat in de meer conflictueuze gevallen behoefte zal zijn aan een onafhankelijke bemiddelaar.

Een burger constateert dat in het advies de nadruk ligt op harmonisering van formele procedures. Tegelijkertijd wordt aansluiting gezicht bij de inzichten die in het kader van het programma Prettig Contact met de Overheid (PCMO) zijn opgedaan. Tot die inzichten behoort, dat een informele oplossing van conflicten voor iedereen beter, sneller en goedkoper is. Alleen zeer hoog geëscaleerde of principiële conflicten worden in dat gedachtengoed getransformeerd tot formele geschillen die in de formele procedures worden behandeld. De uitwerking van de notitie biedt een kans om dit stelsel van conflictmanagement een wettelijke status te geven en structureel te implementeren. Het primaat van een informele, op minnelijke oplossingen gerichte conflicthantering ware ook in de bezwaar- en beroepsfase vorm te geven. Namelijk door de bezwaarbehandelaar c.q. de bestuursrechter de aanwijzing te geven dat hij zich primair richt op minnelijke oplossingen en de bevoegdheid te geven kwesties te verwijzen naar mediation.

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

17 mei 2018