

Integrale geschilbeslechting sociaal domein

De Raad voor Rechtsbijstand reageert als volgt op de consultatie op het advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein.

Burger centraal

In het genoemde advies worden oplossingen genoemd voor integrale geschilbeslechting in het sociale domein. Het gaat hierbij om de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldregeling (Wgs). Kenmerkend is dat in de rechtsgebieden die voorgesteld worden voor de integrale geschilbeslechting veelal sprake is van een eigen invulling per gemeente. De ene gemeente heeft alle uitvoering van de WMO uitbesteed, terwijl een andere gemeente een (groot) deel van de uitvoering zelf aanbiedt. Ook is het voorbeeld bekend dat in gemeente X een rolstoel onder de WMO niet te regelen valt, tenzij de aanvrager totaal niet meer mobiel is, terwijl in gemeente Y (die een aansluitende gemeente is) de grenzen minder strikt liggen. Van de uitvoering van de Participatiewet is bekend dat verschillende gemeenten de handhaving zeer strikt toepassen met een veelvoud aan deelbesluiten. Ook binnen de schuldhulpverlening is sprake van grote variatie bij de toelating tot het minnelijke traject. Voordeel hiervan is dat gemeenten optimaal van hun beleidsruimte gebruik kunnen maken, waardoor er meer ruimte is voor maatwerk. Nadeel is echter dat er voor de burger willekeur lijkt te ontstaan. Daarnaast zorgt deze diversiteit ervoor dat bijvoorbeeld regie door de Raad op gesubsidieerde rechtsbijstand in het kader van bezwaar- of beroepsprocedures en in de schuldhulpverlening gecompliceerd is om lokaal af te stemmen en uit te voeren. De rechtsbescherming is niet uniform te regelen, terwijl de burger vooral gebaat is bij een (praktische) oplossing en niet bij onnodig formele en gejuridiseerde procedures. De Raad vraagt zich af of er op een of andere wijze een basis vastgesteld kan worden, bijvoorbeeld in de vorm van standaarden en best practices, waardoor willekeur opgeheven wordt én een betere regievoering met 'warme' overdracht van de hulpvraag beter tot zijn recht komt.

De Raad juicht toe dat er nagedacht wordt over hoe de burger beter geholpen kan worden om zijn geschil te beslechten. Dat de burger zagezegd centra(a)l(er) komt te staan. De Raad meent wel dat verder gekeken moet worden dan alleen geschilbeslechting. Naar de mening van de Raad moet ook bij het ontwikkelen van een visie op integrale geschilbeslechting de nadruk worden gelegd op preventie en vroegtijdige probleemoplossing. Hiermee worden juist geschillen voorkomen (en is ook minder gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk). Door passend contact en een goede verbinding met de burger in de aanvraagfase kan voorkomen worden dat burgers gedwongen worden tot inzet van een vorm van geschilbeslechting met alle kosten van dien: voor die burger, voor het bestuursorgaan, en voor andere betrokkenen in de keten zoals de Raad en de rechtspraak.

Naast de inzet op een preventieve aanpak en probleemoplossende houding én de voorstellen in het advies voor de geschilbeslechting vraagt de Raad ook voor bijstelling van het burgerbeeld. Er bestaat niet zoiets als dé burger. De ene burger heeft bijvoorbeeld meer zorg nodig dan de ander. Ook binnen de Participatiewet en de Wgs is er diversiteit van burgers. Het werken met clusters van profielen en de werkwijze daarop aanpassen, kan bijdragen aan beter maatwerk op basis van een wederzijds vertrouwen.

Een ander aspect van het burgerbeeld dat aanpassing behoeft is de overschatting van de zelfredzaamheid van de burger. De burger kan zich vaak niet zelf redden, door gebrek aan kennis en/of vaardigheden aan zijn kant, en door een vaak bureaucratische en gejuridiseerde houding en ingewikkelde regelingen aan de zijde van het bestuur. Dit staat een oplossing voor én belangenbehartiging door die burger zelf in de weg. Dit roept bij de burger wantrouwen naar het bestuur op en de noodzaak om zich in zijn handelen

bij te laten staan door professionele hulpverleners, vaak een advocaat. Dit, om de informatie-asymmetrie en het machtsverschil tussen bestuur en burger enigszins in balans te krijgen. Voor de Raad is van belang dat hierdoor gebruik moet worden gemaakt van de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Integrale geschilbeslechting

Wat is integraliteit? In de visie van de Raad is dat meer dan alleen een integrale behandeling van de gezamenlijke rechten en plichten die uit de toepassing van de WMO, de Participatiewet of de Wgs voortvloeien. Integraliteit is ook dat alle belangen vertegenwoordigd en bekend zijn. In de WMO is dat bijvoorbeeld het belang van de aanvrager, het belang van de gemeente en het belang van de zorgverlener. Daarbij moet het keukentafelgesprek in de zin van de WMO serieus genomen worden. Dit is juist het moment om met de om hulp vragende burger in gesprek te gaan én te blijven. Voorkomen is beter dan genezen.

De Raad meent dat, zoals hiervoor al vermeld, naast de voorgestelde integrale geschilbeslechting ook van belang is dat in de eerdere fase door het bestuur anders wordt gehandeld. In het advies wordt hierop al een voorschot genomen door passend contact met de overheid (PCMO) te stimuleren. Hiermee sla je twee vliegen in één klap. Je neemt de burger daarmee serieus waardoor een verstandhouding op basis van vertrouwen ontstaat én je kunt in veel gevallen voorkomen dat er een geschil ontstaat. Ook dat is integraliteit. Daarbij moet wel in acht worden genomen dat PCMO nog niet tot volle wasdom lijkt te zijn gekomen en nog meer gestimuleerd kan en moet worden. De Raad heeft overigens PCMO in de eigen organisatie en werkprocessen omarmd en kan beamen dat een dergelijke werkwijze bijdraagt aan een andere, verbeterde verhouding met de burger (en diens belangenbehartiger) én een vermindering van het aantal geschillen.

Een ander aspect van integraliteit waar de Raad aandacht voor vraagt, is de integraliteit van de diverse rechtsterreinen. Het veiligstellen van een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet moet binnen sommige gemeenten afgedwongen worden door het voeren van een ogenschijnlijk kansloos verweer in een alimentatieprocedure. Daarbij dwingen zij de burger een advocaat in te zetten en dus ook aanspraak te maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Gemeenten hebben bovendien een eigen titel voor bijstandsverhaal die dan, redenerend vanuit de Participatiewet, niet wordt ingezet maar bij de burger wordt neergelegd. Een naar het oordeel van de Raad te eenzijdige benadering van de Participatiewet. Een integrale benadering zou moeten leiden tot aandacht voor alle relevante belangen, de (uitvoerings)kosten voor rechtsbijstand en rechtspraak maar bovenal het belang van de burger om niet in te vermijden conflicten terecht te komen.

WMO

In het advies wordt voorgesteld om de bezwaartermijn te verlengen naar maximaal zes maanden. Achterliggende gedachte hierbij is dat zodoende een integrale geschilbeslechting effectiever zal zijn, omdat dan ook klachten of bezwaren over de uitvoering van het primaire besluit betrokken kunnen worden in de geschilbeslechting. Verder biedt deze uitbreiding de mogelijkheid om (meer) ex-nunc toetsing te laten plaatsvinden, omdat de ervaring leert dat na het primaire besluit de omstandigheden kunnen veranderen. De Raad stelt voor om binnen de WMO ook te overwegen of het mogelijk is om de periodieke interval van de statustoetsing van de aanvrager (met toepassing van eventuele bandbreedtes) beter aan te laten sluiten bij de situatie van de aanvrager. Dit past bij de duurzame relatie die ontstaat binnen dit rechtsgebied en zorgt

voor meer aandacht voor de belangen van de burger. Het geeft ook weer de menselijke maat terug bij het bestuur, wat ook bevorderlijk is voor de vertrouwensbasis.

Bij die duurzame relatie past naar de mening van de Raad ook dat het bestuur aan verwachtingenmanagement doet en in overleg blijft met de burger. Daarmee ontstaat mogelijk wel een spanningsveld tussen aan de ene kant de (rechts)zekerheid die de burger én het bestuur (én de zorgverlener) willen hebben en aan de andere kant de onduidelijkheid die de status van de aanvraag nog kan hebben. Wellicht is het een optie om een proces in te richten waarbij de tussen betrokken partijen gemaakte afspraken stapsgewijs worden toegevoegd aan één verzamelbesluit. Eventuele wijzigingen in omstandigheden van de aanvrager kunnen hierin worden meegenomen. Als de bij een (deel)afpraak betrokken partijen er samen niet uitkomen dan kan op verzoek van één van die partijen dat specifieke onderdeel of (deel)geschil worden voorgelegd aan een neutrale (deel)geschilbeslechter of partijen stappen samen naar een mediator. De hier beschreven werkwijze en 'passend contact' strekt zich uit tot alle betrokken partijen, dus inclusief zorgverleners. De focus ligt wederom op het gezamenlijke en het preventieve, waarbij rechtsmiddelen ter beschikking staan als dat nodig is en wijziging van omstandigheden eenvoudig in te passen is. Naar de mening van de Raad sluit een dergelijke werkwijze goed aan bij de beleving van de burger en past het eveneens goed bij de duurzame relatie tussen burger en overheid.

Participatiewet

Naar de mening van de Raad kan hetgeen hiervoor al gezegd is over PCMO, de preventieve houding en de geschetste optionele werkwijze ook binnen de Participatiewet leiden tot minder geschillen en minder inzet van geschilbeslechtingmiddelen. De bureaucratie door een veelvoud aan (deel)besluiten binnen de Participatiewet werkt niet bevorderlijk voor de zelfredzaamheid van de burger. Verwachtingenmanagement en meer in contact staan met de burger kan hier naar de mening van de Raad helpen bij het verminderen van geschillen. De Raad verwacht dat daardoor ook eerder de stap gezet worden naar de juiste hulpvraag, want de ervaring leert dat mensen met (veel) geschillen binnen de Participatiewet ook vaak te maken hebben met problematische schulden.

Gemeentelijke schuldhulpverlening

De Raad is naast de organisatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De Wsnp is een laatste mogelijkheid voor de schuldenaar om zijn problematische schulden op te lossen, nadat de gemeentelijke schuldhulpverlening beproefd is. Uit onze monitor blijkt dat het gebruik van de Wsnp de laatste jaren afneemt. Onderzoek heeft uitgewezen dat dit komt doordat gemeenten hoge en diverse drempels hanteren om de minnelijke regeling te beproeven. Aanvragers komen daar niet doorheen zodat er ook geen verklaringen ex artikel 285 Fw afgegeven worden om in aanmerking te komen voor de Wsnp. Bovendien ontbreekt vaak een appellabel besluit op een aanvraag om de minnelijke regeling te beproeven.

Op dit gebied geldt eveneens dat er sprake is van een overschatting van de zelfredzaamheid van de burger. Uit onderzoek blijkt dat een burger die met een grote schuldenlast kampt, vanwege de stress niet langer de juiste keuzes kan maken. Hij of zij gaat op zoek naar 'bevrediging' op de korte termijn om zijn zorgen te vergeten. Hierdoor gebeurt het dat:

- post ongeopend blijft;
- de complexe diversiteit aan regels en eisen van de schuldenregeling niet begrepen (kunnen) worden, en

- schulden alleen maar toenemen.

Zo kan het gebeuren dat burgers te laat hulp zoeken. Inleven (de menselijke maat) in de situatie van die burger zou veel voor hen kunnen betekenen. Ook hier geldt dat meer maatwerk en verbinding in de aanvraagfase latere problemen, als ook het cumuleren daarvan, kan helpen voorkomen.

De Raad pleit ervoor om de Wsnp en de gemeentelijke schuldhulpverlening beter op elkaar aan te laten sluiten zodat er een zogenoemde 'warme' overdracht van minnelijk naar wettelijk traject kan plaatsvinden. Verder kan het ontwikkelen en delen van 'best practices' bijdragen aan een adequate aanpak van de problematiek en het verminderen van geschillen daaromheen.

Effecten

De Raad verwacht dat door de integrale geschilbeslechting als beschreven in het advies meer aanspraak wordt gemaakt op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Verlenging van de bezwaartermijn kan daarvan één van de oorzaken zijn. 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. De argumenten voor verlenging van de bezwaartermijn roepen bij de Raad de vraag op of er gebruik kan worden gemaakt van een meeromvattende beslissing of verzamelbesluit zoals bijvoorbeeld in het vreemdelingen- en asielrecht wordt toegepast of zoals hiervoor onder de kop WMO is beschreven.

Overigens is het voor de Raad niet duidelijk of de verlenging van de bezwaartermijn ook ziet op de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

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. De Raad vraagt zich hierbij af of gemeenten en uitvoerders deze mogelijkheid om bezwaar tegen het feitelijk handelen te maken, aan kunnen/zullen grijpen om hun onderlinge overeenkomsten dicht te timmeren en te juridiseren. Deze juridisering zou kunnen leiden tot het opnemen van exoneratiebepalingen, die vervolgens een derdenwerking kunnen hebben naar de burger en daardoor weer een toename van geschillen met zich brengen met aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand.

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.

Aan de andere kant hoopt de Raad dat een verdergaande implementatie van PCMO, het invoeren van de voorgestelde werkwijze om te komen tot een verzamelbesluit (zie onderdeel WMO) en aansluitend een integrale behandeling van het finale besluit, en het leveren van maatwerk zal leiden tot een afname van (vervolg) conflicten en dus tot een afname van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad wil, vanuit zijn regierol, met gemeenten en andere ketenpartners verkennen hoe de inzet op het voorkómen, beperken en integraal behandelen van (dreigende) conflicten kan worden versterkt om zodoende de kosten voor alle betrokkenen blijvend te reduceren.