

Reactie internetconsultatie integrale geschillenbeslechting sociaal domein 31-10-2017

Via Overheid.nl wordt gevraagd naar de mening over het voorstel van Prof. mr. M. Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein. Ieder(in) maakt graag gebruik van de mogelijkheid om hierop te reageren.

Mensen met een beperking of chronische ziekte kunnen te maken krijgen met geschillen met hun gemeente en/of private (zorg)aanbieders over de uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van het sociaal domein. Op dit moment komen zij met hun geschil terecht bij bestuursrechters, gemeenten, ombudsmannen en private (zorg)aanbieders die hun respectievelijke beroep, bezwaar of klacht beoordelen. Prof. mr. M. Scheltema stelt voor om te komen tot integrale geschilbeslechting voor een groot deel van het sociaal domein, namelijk de Wmo 2015, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Geschillen binnen het sociaal domein tussen burgers en gemeenten, of tussen burgers en private (zorg)aanbieders, kunnen dan in één procedure aan de orde gesteld worden. De gemeente en (zorg)aanbieder worden daarbij in één procedure aanspreekbaar op proces én op uitvoering. Dit zou het eenvoudiger maken voor burgers, beter aansluiten bij de praktijk en de rechtsbescherming versterken.

Uitgangspunten Ieder(in)

Alvorens in te gaan op het voorstel van prof. Scheltema willen wij allereerst wijzen op het belang van het voorkomen van juridisering. 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.

Vereenvoudig de procedure

- Het is belangrijk dat de burger weet waar hij terecht kan met een hulp of ondersteuningsvraag en weet wat hij van de gemeente mag verwachten.

Organiseer passende deskundigheid aan de poort

- Vooral mensen met een complexe zorgvraag en gezinnen met kinderen die een ingewikkelde zorgvraag hebben ervaren dat een ondeskundige beoordeling van de toegang voor hen vaak een drempel is bij het vinden van een tijdige en passende oplossing. Het is belangrijk dat bij de 'toegangskoketten' geïnvesteerd wordt in deskundigheid. Vergroot daarbij de mogelijkheden van eigen regie, stel mensen in staat om zelf hun leven te organiseren en in te richten en regel waar nodig maatwerk en ondersteuning. De inzet van een deskundige en 'echt' onafhankelijke cliëntondersteuner is daarbij een belangrijk instrument om dit proces zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen.

Duidelijke en volledige informatie

- Als sprake is van noodzakelijk hulp en ondersteuning moet ook duidelijk zijn welke kosten of eigen betalingen hieraan verbonden zijn. En als een gemeente binnen de maatwerkvoorziening resultaatgericht wil indiceren moeten de afspraken met de (zorg) aanbieder, als ondersteuningsplan toegevoegd worden aan de beschikking.

Los problemen op een zo laag mogelijk niveau op

- Daar waar de uitvoeringspraktijk niet in lijn is met de letter van de wet en de bedoeling van de wet is het belangrijk dat bijsturing zo dicht mogelijk op het primair proces wordt doorgevoerd. Het inzetten van mediation of een second opinion zijn daarbij zinvolle instrumenten, maar mogen niet leiden tot eindeloze procedures die keer op keer worden verlengd. De wettelijke beslistermijnen moeten voldoende zijn om tot een duidelijk en zorgvuldig besluit te komen.

Lerende praktijk

- Het is belangrijk dat een gemeente uitgaat van een lerende praktijk, goed luistert naar de vraag (achter de vraag) en ook zoveel mogelijk op zoek gaat naar een integrale oplossing. Ontwikkelen van nieuw beleid binnen het sociaal domein en voor lokale inclusie is een gezamenlijk proces. Veel kennis over verbeteringen zit bij de mensen om wie het gaat.

Goede rechtsbescherming

- Ontstaat er dan toch een geschil, zorg dan voor goede informatie over de mogelijkheden van bezwaar en beroep. Het opbouwen van jurisprudentie is belangrijk, omdat dit duidelijk maakt wat burgers van de gemeente kunnen verwachten en waar de gemeentelijke beleidsvrijheid stopt.

Reactie Ieder(in)

Bij het beantwoorden van onderstaande zes vragen bij voorstel van prof. Scheltema gaat Ieder(in) vooral in op wat het voorstel betekent voor de positie van burgers met een beperking of chronische ziekte.

1) Bent u het eens met dit voorstel? (...)

Ja, wij kunnen ons in het voorstel vinden. Voorop staat dat onnodige juridisering moet worden tegengegaan door het verbeteren van het primaire proces. Gaat het dan toch mis dan is een laagdrempelige, eenvoudige en betaalbare rechtsbescherming voor deze kwetsbare groep belangrijk. Een procedure waarin de gemeente en de (zorg)aanbieder aanspreekbaar zijn op proces én op uitvoering, maakt het voor de burger eenvoudiger om zijn rechten te laten toetsen.

Niet afschuiven op aanbieder

De gemeente is eindverantwoordelijke voor de kwaliteit, kwantiteit en passendheid van de geboden hulp en ondersteuning. In de praktijk zien we echter dat sommige gemeenten die verantwoordelijkheid van zich afschuiven en veel overlaten aan de uitvoeringspraktijk van de private (zorg)aanbieder. In zo'n situatie is het besluit van de gemeente veelal te weinig concreet en biedt het de burger te weinig rechtszekerheid. Burgers zijn dan afhankelijk van de manier waarop de (zorg)aanbieder de hulp en ondersteuning uitvoert. Als daar klachten over zijn verwijzen gemeenten vervolgens naar de klachtenprocedure van de zorgaanbieder. Gemeenten verschuilen zich dan achter de zorgaanbieder, wat betreft de aanspraak op hulp en ondersteuning.

Voorkom versnippering in de rechtsbescherming

In de huidige praktijk is de rechtsgang te veel versnipperd. De burger wordt in het huidige systeem van rechtsbescherming geconfronteerd met verschillende soorten procedures. Een klachtenprocedure bij de zorgaanbieder voor klachten over uitvoering en bejegening, een bestuursrechtelijke procedure bij de gemeente en bestuursrechter voor het vaststellen van de rechten en plichten. Een klachtenprocedure bij de (gemeentelijke) ombudsman voor klachten over overheidshandelen. Voor een burger is het niet eenvoudig uit te zoeken welke procedure hij/zij moet kiezen als de hulp en ondersteuning niet naar wens verloopt. Soms zijn de verschillende procedures zelfs naast elkaar nodig. Dit systeem is voor de burger verwarrend, te belastend en onnodig langdurig.

Awb waarborgt rechtsbescherming

Juist de burger die een beroep moet doen op hulp en ondersteuning binnen het sociaal domein is kwetsbaar en heeft veel baat bij laagdrempelige, eenvoudige en betaalbare rechtsbescherming. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt

daar de beste waarborgen voor. Niet alleen gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook de betaalbare en laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter biedt de burger de rechtsbescherming die soms nodig is tegenover grote partijen als private (zorg)aanbieders en gemeenten.

Aanpassing Wmo 2015 en Jeugdwet

Overigens zou het verbeteren van de rechtsbescherming niet alleen bereikt kunnen worden door het instellen van een integrale geschilbeslechting en het aanpassen van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Ieder(in) pleit er voor om hierin nog een stap verder te gaan. De Wmo 2015 en de nadere regelgeving van de Jeugdwet kent een knip tussen melding en aanvraag wat leidt tot een verslechtering van de rechtsbescherming van de burger. Deze knip zou moeten verdwijnen. In de praktijk zien we dat de melding geen vervolg krijgt als tijdens het onderzoek blijkt (althans volgens de gemeente) dat de burger niet in aanmerking komt voor de gevraagde hulp en ondersteuning. Feitelijk is de conclusie van het onderzoek een besluit van de gemeente, waarbij de burger het recht heeft om die te laten toetsen in bezwaar en beroep. Burgers worden niet altijd op de hoogte gesteld van het feit dat daarvoor een aanvraag nodig is. Gevolg is dat cliënten geen aanvraag indienen, er geen besluit volgt en cliënten daardoor te weinig gebruik maken van de mogelijkheid om de uitkomst van het onderzoek te laten toetsen in bezwaar en beroep. Deze afwijkende besluitvorming in de Wmo 2015 en in de nadere regelgeving van de Jeugdwet zou weer in overeenstemming moeten worden gebracht met de systematiek van de Algemene Wet Bestuursrecht, namelijk die van aanvraag, onderzoek, besluit. Daarvoor is niet een aanpassing van de Awb nodig, maar een aanpassing van de Wmo 2015 en nadere regelgeving van de Jeugdwet.

1a Zouden ook geschillen over andere voorzieningen in het sociaal domein (...) zo een procedure moeten krijgen?

Dit voorstel zou niet alleen 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 gebied van leerlingvervoer (WEC, WPO en WVO).

2) Bent u het eens met het uitgangspunt dat in het voortraject de verschillende bezwaar- en klachtprocedures bij de gemeente en de uitvoerder moeten worden vervangen door één voorprocedure bij de gemeente (...) ?

Ja, de één-loket-gedachte binnen het sociaal domein zou niet alleen moeten gelden voor het aanvragen van hulp en ondersteuning, maar ook voor de rechtsbescherming van de burger. Vanuit deze één-loket-gedachte is een

integrale geschilbeslechting een oplossing om de huidige versnippering in de rechtsbescherming het hoofd te bieden. Of het nu gaat om klachten over bejegening, de uitvoering, de kwaliteit of kwantiteit van het (zorg)aanbod, de rechten en plichten met betrekking tot de hulpvraag of geschillen over aanspraken ingevolge de Participatiewet. Eén procedure waar al deze aspecten van een geschil aan bod komen zou voor deze kwetsbare groep een belangrijke verbetering zijn. Te meer, omdat gemeenten zich als eindverantwoordelijke niet meer kunnen verschuilen achter de uitvoeringspraktijk van de zorgaanbieder.

3) Hoe denkt u over het voorstel om de termijn om bezwaren in te dienen bij de gemeente op zes maanden te stellen (...)?

Het is 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. Als de gemeente op resultaatgebieden indiceert dan behoort het ondersteuningsplan onderdeel uit te maken van de beschikking. Daar is al de nodige jurisprudentie over ontwikkeld. Bijvoorbeeld, de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 5 april 2016, (ECLI:NL:RBAMS:2016:1920), waarin de rechtbank stelt dat het tot de kerntaak van het bestuursorgaan behoort om de rechten (en plichten) van de cliënt vast te stellen en dat dit niet aan de zorgverlener is. Of de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 juni 2016, (ECLI:NL:RBOBR:2015:3340) waarin de rechtbank van oordeel is dat het met het oog op een effectieve rechtsbescherming noodzakelijk is dat het ondersteuningsplan te beschouwen is als deel uitmakend van het primaire besluit. Maar ook de uitspraak van de CRvB van 18 mei 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:1491), waarin de Raad stelt dat uit het besluit van een gemeente voldoende moet blijken welke concrete zorg wordt geboden. Overigens mag dit er niet toe leiden dat de zorgaanbieder de gelegenheid krijgt om de beslissing over aanspraken of het ondersteuningsplan eindeloos te rekken. De gemeente blijft ook hier eindverantwoordelijk voor het tijdig nemen van een besluit.

Vervolgens is een bezwaarprocedure bedoeld om de gemeente de gelegenheid te bieden het besluit op een zorgvuldige wijze te heroverwegen. Tijdens deze fase kan de gemeente en de zorgaanbieder een grote bijdrage leveren aan het voorkomen van verdere juridisering. Door de burger goed te informeren over de (on)mogelijkheden, te luisteren naar zijn bezwaren en de geldende jurisprudentie en wetgeving op een juiste wijze toe te passen, kan een onnodige gang naar de bestuursrechter worden voorkomen. Dat is niet alleen in het belang van de burger, maar ook in het belang van de gemeente en de zorgaanbieder.

Het inzetten van mediation en bemiddeling tussen burger, (zorg)aanbieder en gemeenten is daarbij een effectief middel. Het mag echter niet leiden tot verlenging van de termijn waarin de burger wacht op duidelijkheid. De huidige wettelijke termijnen die de gemeente tot zijn beschikking heeft om tot een zorgvuldig besluit te komen moeten daarbij voldoende zijn. Het komt er voor de gemeente op aan om deze wettelijke termijnen, zowel in de primaire als in de bezwaarfase, zo effectief mogelijk te benutten. De burger moet zich daarbij gehoord voelen, op de hoogte zijn van de (on)mogelijkheden en een zorgvuldig besluit in handen krijgen.

4) Bent u het eens met het uitgangspunt dat (...) het gehele geschil aan de orde moet kunnen komen bij de bestuursrechter of ombudsman (...) ?

Als de bestuursrechter meer mogelijkheden krijgt om het gehele geschil te beoordelen, waaronder ook het handelen van de private (zorg)aanbieder, dan komt dit een snelle en zorgvuldige geschilbeslechting alleen maar ten goede. Dat geldt hetzelfde voor een integrale klachtenbehandeling bij de ombudsman.

5) Bent u het ermee eens dat de bestuursrechter bij zijn beoordeling van het geschil dan ook naar nieuwe omstandigheden kijkt (...) ?

In het belang van een integrale, zorgvuldige en snelle geschilbeslechting zal het meewegen van alle nieuwe feiten en omstandigheden alleen maar leiden tot een efficiëntere en snellere rechtsgang dan het huidige systeem.

6) Wat vindt u van het voorstel om de bestuursrechter extra uitspraakbevoegdheden toe te kennen (...) ?

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 een eventuele veroordeling van een private (zorg)aanbieder tot schadevergoeding bij.

Bronvermelding

Prof. mr. dr. A.T. Marseille en mr. dr. M.F. Vermaat, 'Burgers op zoek naar rechtsbescherming in het sociaal domein', Handicap & Recht, juni 2017