

Reactie internetconsultatie integrale geschilbeslechting in het sociaal domein

§ 1. Inleiding

Deze reactie richt zich op veronderstellingen in het advies Scheltema. Een concreet wetsvoorstel is niet ter consultatie voorgelegd. Om deze redenen is deze reactie vrij abstract van aard. Ze grijpt aan op het belangrijkste concept in het advies: integrale uitvoering.

In het advies Scheltema heeft integrale uitvoering 2 betekenissen. Ten eerste heeft het een *inter-wettelijke* betekenis van afstemming van de uitvoering van de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, en de Jeugdwet onderling. Ten tweede heeft het binnen elk van die wetten een *intra-wettelijke* betekenis van het samenstel van enerzijds besluitvorming door het bestuursorgaan en anderzijds uitvoering door een (private) uitvoeringsinstelling. De voorgestane nieuwe vorm van geschilbeslechting is verbonden met beide vormen van integrale uitvoering. De noodzaak van integrale geschilbeslechting wordt in het advies Scheltema in belangrijke mate gedragen door de veronderstelling dat de decentralisatie sociaal domein de integraliteit in het leven roept volgens de *eerste* hierboven genoemde betekenis. Die zienswijze onderschrijven wij maar zeer ten dele (zie § 2). De integraliteit in de *tweede* hierboven genoemde betekenis komt tot uitdrukking in de aanname dat het besluit van de gemeente de kaders moet geven en dat het aan de uitvoeringsinstellingen wordt overgelaten om het kader concreet te maken. Deze aanname onderschrijven wij niet (zie § 3).

De gewenste nieuwe vorm van geschilbeslechting is nauw verbonden met beide vormen van integrale uitvoering. In die nieuwe vorm van geschilbeslechting krijgt de burger de mogelijkheid een geschil in zijn totaliteit aan de bestuursrechter voor te leggen. De noodzaak om die wens te realiseren zien wij echter niet (zie § 4).

Voor een zo ingrijpende wijziging van de geschilbeslechting in het sociaal domein als het advies Scheltema voorstaat, wordt al met al onvoldoende onderbouwing gegeven.

§ 2. Sociaal domein: integraal en op maatwerk gericht beleid?

De noodzaak van integrale geschilbeslechting wordt in het advies Scheltema in belangrijke mate gedragen door de veronderstelling dat de decentralisatie sociaal domein afstemming betekent van de uitvoering van de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, en de Jeugdwet onderling. Die zienswijze onderschrijven wij maar zeer ten dele.

Een belangrijke aanname waarop in het advies Scheltema wordt doorgebouwd: De decentralisatie sociaal domein betekent een integrale benadering en maatwerk, alsmede samenwerking van de gemeente, private instellingen aan wie de gemeente taken uitbesteedt, en de betrokken burger. In het advies Scheltema wordt onder sociaal domein (of decentralisatie) begrepen de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Jeugdwet.

Besluiten op grond van de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, en de Jeugdwet worden lang niet altijd op elkaar afgestemd. Het advies ‘Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd’ van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wijst ook duidelijk in die richting.

Dat advies van de Rob gaat over de afstemming van zorgwetten die door de gemeente worden uitgevoerd: Wmo 2015, Jeugdwet, en Wet Publieke Gezondheid. In het advies vermeldt de Rob: “De WMO 2015 schrijft voor dat het aanbieden van maatschappelijke ondersteuning in samenhang moet gebeuren met rechten en voorzieningen uit hoofde van de Jeugdwet, de Participatiewet, de Zorgverzekeringswet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wet Publieke Gezondheid, de Wet langdurige zorg en de Wet passend onderwijs. Kortom: alles moet met alles samenhangen.” Het kan volgens het advies beter: “Er is door gemeenten samenhang te realiseren tussen de WMO 2015, de Jeugdwet en de Wet Publieke Gezondheid. Lastiger is het voor gemeenten om met meer domeinen en andere partners de gewenste integraliteit te behalen.”

Het is maar zeer de vraag of de beperkte mate waarin de samenhang tussen de door Scheltema genoemde wetten gerealiseerd kan worden, een nieuw systeem van geschilbeslechting in het sociaal

domein rechtvaardigt. En het is maar zeer de vraag of die samenhang, waar die *niet* gerealiseerd kan worden, *überhaupt* noodzakelijk is.

In het licht van het advies van de Rob bevreedt het trouwens dat het rapport Scheltema adviseert om de Jeugdwet vooralsnog niet in de integrale geschilbeslechting te betrekken. Volgens het advies van de Rob kunnen gemeenten het sociaal domein (decentralisatie) - in de betekenis die het advies Scheltema daaraan geeft – juist wél op integrale wijze (gaan) uitvoeren waar het de WMO 2015 en de Jeugdwet betreft. De uitvoering van de Jeugdwet – waar het de indicering door de gemeente betreft - kent 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, onderschrijven wij dan ook niet.

§ 3. Decentralisatie: besluitvorming uit handen geven aan private instellingen?

Binnen elk van de door Scheltema genoemde wetten heeft integraliteit de betekenis dat besluitvorming door het bestuursorgaan en uitvoering door een (private) uitvoeringsinstelling een samenstel vormen. Waar het gaat om kaderstelling door de gemeente en concretisering door de uitvoeringsinstellingen geeft het advies Scheltema vrijwel uitsluitend een illustratie met de Wmo. Dat is ook niet verwonderlijk: bij de Participatiewet is kaderstelling door de gemeente en verdere concretisering door de uitvoeringsinstellingen niet of nauwelijks aan de orde; behalve bij de Wmo is dat enkel nog gebruikelijk bij de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Mocht er toch een wetsvoorstel komen dat de concretisering door de uitvoeringsinstelling direct onder het bereik van de bezwaarprocedure stelt, dan is dat zeker niet zinvol voor de Participatiewet.

De feitelijke uitvoering zou overigens gemakkelijk onder de rechtsbescherming van de huidige Awb kunnen worden gebracht door bijvoorbeeld invoering van een artikel in de Wmo 2015 waarmee feitelijke uitvoeringshandelingen worden gelijkgesteld met een besluit van de gemeente.

§ 4. Noodzaak voor integrale geschilbeslechting niet (voldoende) aangetoond

Er is volgens het advies Scheltema onder het huidige bestuursrecht géén sprake van integrale geschilbeslechting omdat:

- a. de procedure tegen één besluit is gericht,
- b. voorbereiding en uitvoering buiten beschouwing blijven en (zie voor onze kanttekening hierbij onder het kopje *Onderdeel b*)
- c. 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.

De burger zou een geschil echter in zijn totaliteit aan de bestuursrechter moeten kunnen voorleggen, aldus Scheltema.

De gewenste nieuwe vorm van geschilbeslechting is, gezien bovenstaande onderdelen a t/m c, dus nauw verbonden met de in § 3 en § 4 genoemde vormen van integrale uitvoering. In die nieuwe vorm van geschilbeslechting krijgt de burger de mogelijkheid een geschil in zijn totaliteit aan de bestuursrechter voor te leggen. De noodzaak om die wens te realiseren zien wij echter niet, juist omdat die 2 vormen van integrale uitvoering onzes inziens voor een groot deel geen staande praktijk kunnen en hoeven zijn. Hier zij enkel nog aandacht geschonken aan de aanname dat de voorbereiding van een besluit thans aan de geschilbeslechting is onttrokken (onderdeel b).

Onderdeel b

Dat de voorbereiding van een besluit in de procedure onder de huidige Awb-systeem buiten beschouwing blijft (onderdeel b) is geen sterk argument voor invoering van integrale geschilbeslechting. De voorbereiding van een besluit staat immers ter rechterlijke beoordeling (vergelijk artikel 3:2 Awb). Sterker nog: in zowel Wmo- als Jeugdwetprocedures stranden besluiten van gemeenten vaak op een gebrekkige voorbereiding.

§ 5. Tot slot

Wij kunnen ons wel 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.