

ADVIES

Integrale geschilbeslechting in het sociaal domein

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding advies: nieuwe werkwijzen voor gemeenten	3
1.2	Tekortkomingen in de huidige geschilbeslechting	3
1.3	Voorgestelde wijzigingen	3
1.4	Advies College voor de Rechten van de Mens.....	4
2	Relevantie van mensenrechten.....	4
2.1	Recht op zelfstandig wonen en maatschappelijke participatie	4
2.2	Toetsing aan mensenrechten noodzakelijk.....	5
3	Het voorkomen van geschillen in het sociaal domein	6
3.1	Het recht op informatie.....	6
3.2	Het recht op participatie	8
3.3	Stel mensenrechten centraal bij de uitvoering van taken in het sociaal domein ...	8
4	Rechtsbescherming in het sociaal domein	9
4.1	De positie van de burger in het geschil	9
4.2	Rechtsbescherming	9
4.2.1	Toegankelijkheid van procedures	9
4.2.2	Procedurele eisen: deskundigheid en onafhankelijkheid	10
5	Samenvatting en aanbevelingen	10

1 Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens maakt graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op het ‘Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein’, opgesteld door regeringscommissaris prof. mr. M. Scheltema (hierna: Advies Scheltema). Omwille van de leesbaarheid van zijn reactie vat het College eerst een aantal hoofdpunten van het Advies Scheltema samen.

1.1 Aanleiding advies: nieuwe werkwijzen voor gemeenten

De decentralisaties in het sociaal domein hebben geleid tot grote veranderingen in de manier waarop gemeenten omgaan met burgers die hulp of ondersteuning nodig hebben om zelfstandig te kunnen wonen en te kunnen deelnemen aan de samenleving. Als de burger een verzoek om ondersteuning tot de gemeente richt, onderzoekt de gemeente samen met de burger wat nodig is en hoe de ondersteuning kan worden vormgegeven. De gemeente onderzoekt wat de burger zelf kan doen, en welke rol diens omgeving kan spelen. Ondersteuning vanuit de gemeente in de vorm van een individuele voorziening komt pas aan de orde als een andere oplossing - in de vorm van een adequate algemene voorziening dan wel hulp door de eigen omgeving van betrokkene - niet mogelijk is. Maatwerk voor het individuele geval is het devies. De gemeente benadert het verzoek om een voorziening integraal, dat wil zeggen dat de verschillende voorzieningen vanuit de overheid in samenhang worden gezien. Het uitgangspunt van maatwerk en de integrale werkwijze betekenen een nieuwe werkwijze voor gemeenten, die kan leiden tot andersoortige geschillen tussen de burger en de gemeente.

1.2 Tekortkomingen in de huidige geschilbeslechting

De huidige manier van geschilbeslechting sluit niet goed aan op deze integrale en op maatwerk gerichte werkwijze van gemeenten. De rechtsbescherming die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt, ziet alleen op het formele besluit dat de gemeente neemt. Daarin worden doorgaans niet de aard en omvang van de geboden ondersteuning in detail uitgewerkt. De burger die daarover een geschil heeft met de gemeente, kan dat nu niet voorleggen aan de bestuursrechter. Het Advies Scheltema benoemt drie belemmeringen. In de eerste plaats is het huidige systeem niet toegesneden op de integrale werkwijze, omdat ieder besluit apart voorwerp van bezwaar en beroep is. De samenhang tussen besluiten komt daarbij onvoldoende uit de verf. In de tweede plaats zijn in de nieuwe op maatwerk gerichte werkwijze het besluit en de voorbereiding en uitvoering zeer met elkaar verweven. Rechtsbescherming die alleen ziet op het besluit is onvoldoende. In de derde plaats besteden gemeenten taken uit aan private partijen. Over beslissingen die zij nemen en over hun feitelijke handelingen kan de bestuursrechter niet oordelen. Het Advies Scheltema stelt daarom integrale geschilbeslechting voor, om deze drie belangrijke tekortkomingen weg te nemen.

1.3 Voorgestelde wijzigingen

Integrale geschilbeslechting vereist een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het Advies Scheltema schetst de hoofdlijnen van een conceptwetsvoorstel tot aanpassing van de Awb. Het uitgangspunt is dat de burger zowel in bezwaar bij de gemeente (het college van B&W) als bij de bestuursrechter een geschil integraal aan de orde kan stellen. Dat kan dan gaan over het besluit zelf, maar ook over de fase voorafgaand aan het besluit en over de uitvoering door andere partijen. Voor de burger is

dit vanuit het oogpunt van rechtsbescherming een verbetering, omdat hij het hele geschil op één plaats kan voorleggen. Het is daarvoor nodig dat alle betrokkenen, beslissers en uitvoerders een plaats in de procedure krijgen. Het uitbesteden van taken aan private actoren mag immers niet leiden tot een beperking van de rechtsbescherming. Dat betekent dat de bestuursrechter niet alleen zal moeten kunnen oordelen over het besluit, maar ook over feitelijke handelingen. Hij moet daarover opdrachten kunnen geven aan zowel de gemeente als aan de instelling die de taken uitvoert. Het wetsvoorstel voorziet ook in integrale beoordeling van een geschil door de ombudsman. Een andere voorgestelde wijziging zal als gevolg hebben dat de bestuursrechter kan oordelen naar het tijdstip waarop de procedure wordt gevoerd, en niet, zoals nu geval is, naar het tijdstip waarop het besluit is genomen. De burger krijgt verder ook een langere termijn om bezwaar in te dienen.

1.4 Advies College voor de Rechten van de Mens

Gezien zijn mandaat en expertise kiest het College ervoor om in te gaan op een aantal algemene punten die van belang zijn bij het inrichten van de toekomstige procedure voor geschilbeslechting in het sociaal domein. Het is van groot belang dat de bescherming en bevordering van de rechten van mensen die om hulp en ondersteuning van gemeenten vragen voorop staan bij toekomstige wetten en regelingen inzake geschilbeslechting in het sociaal domein. Mensenrechten zijn immers relevant voor de inrichting van de procedures voor de aanvraag van hulp en ondersteuning, en ook voor de inhoudelijke beoordeling van aanvragen. Het College neemt dan ook met instemming kennis van de centrale plaats die het Advies Scheltema geeft aan de rechtsbescherming van de burger. Integrale geschilbeslechting waarin zowel procedurele aspecten als feitelijke handelingen kunnen worden getoetst draagt bij aan een voor de burger effectievere en meer toegankelijke bescherming van zijn rechten.

Dit advies is als volgt opgebouwd. Het College gaat eerst kort in op de relevantie van mensenrechten voor de taken van gemeenten in het sociaal domein en de betekenis daarvan voor het recht op rechtsbescherming (par. 2). Terecht wijst het Advies Scheltema erop dat met ‘een goede inrichting van het primaire proces’ winst te behalen is bij het voorkomen van procedures (p. 8). Het College benadrukt dat een werkwijze waarin mensenrechten een centrale plaats hebben kan bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Het besteedt daar aandacht aan in paragraaf 3. Vervolgens gaat het College meer concreet in op de vereisten die mensenrechten aan rechtsbescherming stellen en wat dat precies betekent in het sociaal domein (par. 4). Tot slot bevat dit advies een samenvatting waarin het College zijn aanbevelingen nog eens op een rij zet (par. 5).

2 Relevantie van mensenrechten

2.1 Recht op zelfstandig wonen en maatschappelijke participatie

Mensenrechten zijn relevant voor veel van de taken die sinds de decentralisaties tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoren. Dat geldt bij uitstek voor het bevorderen van maatschappelijke participatie en zelfstandig wonen, twee thema's die tot de kerndoelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) behoren. De burgers die in dit verband om hulp of ondersteuning vragen van gemeenten zijn vaak ouderen en mensen met een beperking.

Zelfstandig wonen maakt het mogelijk dat mensen meer zeggenschap hebben over de manier waarop zij leven. Bovendien maakt zelfstandig wonen betrokken zijn en blijven bij de samenleving makkelijker. Het uitgangspunt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig wonen sluit dan ook goed aan bij fundamentele beginselen van mensenrechten, zoals autonomie en participatie. Verschillende mensenrechtenverdragen en -verklaringen garanderen het recht op maatschappelijke participatie en het recht op zelfstandig wonen. Het meest expliciet zijn deze rechten vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, het Europees Sociaal Handvest en de Raad van Europa Aanbeveling inzake de mensenrechten van ouderen. Ook andere rechten zijn relevant, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op gezondheid en het recht op adequate huisvesting. Want autonomie en participatie zijn weliswaar belangrijke mensenrechtelijke uitgangspunten, maar er kan spanning ontstaan met het recht op een veilige leefomgeving of met adequate gezondheidszorg indien in die zelfstandige woonsituatie niet is voorzien in voldoende hulp en ondersteuning.

2.2 Toetsing aan mensenrechten noodzakelijk

Vaststellen dat het hier om mensenrechten gaat heeft consequenties. Het garanderen van het recht op zelfstandig wonen en het recht op maatschappelijke participatie brengt verplichtingen voor de overheid mee. Dat vraagt bijvoorbeeld van de overheid dat zij passende huisvesting beschikbaar stelt en ervoor zorgt dat ouderen en mensen met een beperking toegang hebben tot zorg en ondersteuning om zelfstandig wonen en maatschappelijke participatie mogelijk te maken. Onderliggende rechten en beginselen, zoals waardigheid, autonomie, participatie en non-discriminatie, dienen te zijn gegarandeerd in alle procedures en beslissingen. Het vraagt van gemeenten dat zij er in hun beleid en beslissingen rekening mee houden dat zij de rechten van de mensen in kwetsbare situaties goed beschermen. Van cruciaal belang is hier ook het recht op informatie. Ook dit recht betreft zowel de inhoud als de procedure: mensen hebben het recht hun rechten te kennen, en moeten weten wat zij kunnen doen als zij menen dat deze rechten niet zijn nageleefd.

Wie de balans na vier jaar participatiesamenleving opmaakt, ziet dat er een risico is dat het recht op zelfstandig wonen een plicht om zelfstandig te wonen wordt. Er zijn zorgelijke signalen dat gemeenten al te gemakkelijk uitgaan van de zelfredzaamheid van burgers, zowel waar het gaat om de mogelijkheid een eigen huishouding te voeren als om het vermogen om de benodigde hulp en ondersteuning te organiseren. Het recht op zelfstandig wonen brengt echter mee dat de overheid de mensen die dat nodig hebben ondersteunt om dat recht te verwezenlijken. Als de overheid daarin tekortschiet, kan dat leiden tot situaties die niet in overeenstemming zijn met de rechten van de mens. En bovendien tot geschillen die - voor een deel - hadden kunnen worden vermeden.

Voor gemeenten betekent dit dat zij ervoor moeten zorgen dat zowel hun beleid als de beslissingen die zij nemen in concrete gevallen in overeenstemming zijn met de rechten van de mens. Ook betekent het dat bij het uitbesteden van de uitvoering van taken aan private instellingen gemeenten ervoor verantwoordelijk blijven dat die hun taken in overeenstemming met de rechten van de mens uitvoeren.

Indien burgers menen dat hun mensenrechten niet zijn gegarandeerd, hebben zij recht op een effectief en toegankelijk rechtsmiddel. Het College juicht het dan ook toe dat bij het initiatief om te komen tot integrale geschilbeslechting in het sociaal domein de

rechtsbescherming van de burger het uitgangspunt is. Het gaat bij de beslissingen over voorzieningen zowel om burgerrechten en politieke rechten als om sociale rechten. Het zou de rechtsbescherming van de burger ten goede komen als de rechter ten aanzien van de laatste categorie mensenrechten eerder rechtstreekse werking aanneemt dan nu het geval is. Ontwikkelingen op Europees en internationaal niveau in de afgelopen decennia bieden daarvoor voldoende handvatten.

BAKT kader

Het College gebruikt in zijn eigen werk op dit terrein de uitkomsten van verschillende toezichtprocedures. De algemene aanbevelingen van het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (CESCR) zijn zeer behulpzaam voor het concretiseren van de verplichtingen die op staten rusten op grond van het VN Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het CESCR heeft daarvoor het BAKT-kader ontwikkeld. BAKT staat voor: Beschikbaar, Aanvaardbaar, Kwalitatief en Toegankelijk.

Beschikbaarheid betekent dat een infrastructuur voorhanden is om mensenrechten te realiseren. Het gaat daarbij onder meer om instellingen en wettelijke regelingen.

Aanvaardbaarheid betekent dat bij de implementatie van mensenrechten in de praktijk rekening wordt gehouden met de verschillende groepen mensen in de samenleving. Dat gaat onder meer over verschillende culturen, maar ook over verschillende behoeften van vrouwen en mannen, ouderen, jongeren en mensen met een beperking. Goede naleving van mensenrechten betekent ook dat de overheid zorgt voor een goede **kwaliteit** van diensten en voorzieningen die binnen de reikwijdte van mensenrechten vallen. Tot slot moeten voorzieningen voor iedereen **toegankelijk** zijn. Dat betekent onder meer fysieke toegankelijkheid, en economische toegankelijkheid (betaalbaarheid). Het kader is ontwikkeld voor economische, sociale en culturele rechten, maar het is ook bruikbaar in de uitleg van verschillende burgerrechten en politieke rechten.

3 Het voorkomen van geschillen in het sociaal domein

Voordat het College ingaat op de eisen waaraan rechtsbescherming in het sociaal domein moet voldoen, besteedt het aandacht aan het voorkomen van geschillen over de toepassing van regels op dit terrein. Het hanteren van het mensenrechtelijk kader bij het maken en uitvoeren van beleid in het sociaal domein kan bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Het verdient in de ogen van het College aanbeveling om bij de verdere gedachtevorming over integrale geschilbeslechting ook aan dit aspect aandacht te besteden.

3.1 Het recht op informatie

Uit verschillende onderzoeken en monitoringsrapportages blijkt dat burgers soms vastlopen als zij hun gemeente benaderen met een zorg- of hulpvraag.¹ Veel meldingen en klachten gaan over het contact met de gemeente en de onduidelijkheid over de toegang tot zorg en ondersteuning. Burgers weten niet altijd waar ze terecht kunnen voor hulp en welke hulp ze precies kunnen aanvragen. Mensen verkeren in het ongewisse over welke ondersteuning er van de gemeente kan komen en wat ze uiteindelijk toegekend krijgen.² Zo weten niet alle mantelzorgers dat ook zij ondersteuning op basis van de Wmo kunnen krijgen. Gemeenten en andere betrokken instanties weten het zelf ook vaak niet. Informatie die

¹ Zie bijvoorbeeld Auke Blom, Peter van den Broek, *MEE Signaal - Trend en signaleringsrapportage 2017*, MEE NL 2017.

² Ieder(in), *Mensen zijn op zichzelf aangewezen - Dwalen tussen wetten en loketten. Signaalrapport veranderingen in de zorg, 15 oktober 2015 tot en met 31 maart 2016*, Utrecht: 2016, p. 5.

burgers krijgen in gesprekken ‘aan de keukentafel’ is niet altijd volledig of correct.³ Volgens verschillende belangenorganisaties wordt “te veel bij de burger zelf neergelegd.”⁴ Bovendien merken zij op dat burgers relatief weinig gebruik maken van de hulp van de onafhankelijke cliëntondersteuner,⁵ omdat zij er niet van op de hoogte zijn dat zij daar recht op hebben op grond van de Wmo.⁶ Gemeenten schenken weinig aandacht, of te laat, aan het bekendmaken van het recht op gratis en onafhankelijke cliëntondersteuning. Informatie op websites en in informatiefolders is niet altijd voldoende duidelijk over de betekenis en het belang van de cliëntondersteuner.⁷

Het recht op informatie is een fundamenteel mensenrecht. De beschikbaarheid, aanvaardbaarheid, goede kwaliteit en toegankelijkheid van informatie is van groot belang voor het realiseren van andere mensenrechten. Het omvat zowel het recht van burgers om informatie op te vragen en te ontvangen als de verplichting voor gemeenten om informatie te verstrekken.

Het is de verantwoordelijkheid van de lokale overheid om ervoor te zorgen dat informatie over voorzieningen voor zorg, hulp en ondersteuning beschikbaar en toegankelijk is voor iedereen. Daarbij moet de lokale overheid ook rekening houden met de diversiteit van de bevolking (aanvaardbaarheid). Alle ‘groepen’ moeten voldoende en passend worden geïnformeerd, zonder discriminatie. Verder vereist toegankelijkheid dat de informatie ook is toegespitst op mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, zoals mensen met een beperking en mensen die laaggeletterd zijn of niet digitaal vaardig. Dit vereist goed zicht op wie deze kwetsbare groepen zijn en wat hun capaciteiten zijn om informatie te vinden en tot zich te nemen, en welke middelen hiervoor nodig zijn. Dit is bevestigd door de Nationale ombudsman, die in een rapport oordeelde dat goede informatieverstrekking inhoudt dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt, volledig en duidelijk is. De overheid verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.⁸

Als burgers weten waar ze recht op hebben en hoe de gemeente hen dient te behandelen kan dat bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Veel klachten gaan namelijk over gebrekkige informatievoorziening door de gemeente. Het garanderen van het recht op informatie versterkt de positie van de burger in het proces van besluitvorming. Werken vanuit het recht op informatie verduidelijkt de verplichtingen van de gemeente. Om aan die verplichtingen te kunnen voldoen is het noodzakelijk dat ambtenaren (en andere professionals) zich daarvan bewust zijn.

³ Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen - Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*, 2017, p. 28.

⁴ Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen* (noot 3), p. 30.

⁵ Volgens art. 1.1.1 Wmo is *cliëntondersteuning*: onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Voor cliëntondersteuning mag de gemeente geen eigen bijdrage vragen (art. 2.1.4).

⁶ Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen* (noot 3), p. 30. Dit beeld werd bevestigd door: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking onafhankelijke cliëntondersteuning*, 2017, p. 19.

⁷ Henk Beltman, *Kennisdossier onafhankelijke cliëntondersteuning*, Utrecht: Patiëntenfederatie Nederland e.a., 2017, p. 8.

⁸ Nationale ombudsman, *Een onderzoek naar de digitale bijstandsaanvraag in de gemeente Utrecht*. Rapport 2016/045.

Ook in de geschilbeslechting is het recht op informatie cruciaal. De burger heeft recht op toegang tot algemene informatie over het recht om te klagen, bezwaar in te dienen en in beroep te gaan, en over de voorwaarden die daarvoor gelden. De burger heeft ook gedurende de procedure het recht op alle relevante informatie. Ook deze informatie dient toegankelijk te zijn. Zo kan een burger zich adequaat voorbereiden en is het proces transparant, voorspelbaar en toetsbaar.

Het vereiste van toegankelijkheid betekent dat de gemeente de informatie aanbiedt op een wijze die rekening houdt met de mogelijkheden en beperkingen van de burger. Bovendien is het bij de geschilprocedure extra belangrijk steeds na te gaan, zeker bij kwetsbare groepen, of de informatie ook echt is begrepen.

3.2 Het recht op participatie

Niet alleen goede informatievoorziening, maar ook het tijdig en op de juiste wijze betrekken van de doelgroepen kan bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Burgers hebben het recht om een actieve rol te spelen bij het tot stand komen, uitvoeren en evalueren van beleid en om gehoord te worden in procedures die leiden tot besluiten die hen raken. Het garanderen van participatie van de doelgroep bij het tot stand komen van beleid vergroot het draagvlak daarvoor, draagt bij aan de effectiviteit van beleid en bevordert de waardigheid van betrokkenen. Participatie van burgers in het tot stand komen en uitvoeren van beleid en maatregelen die hen raken leidt tot hun *empowerment*. Het betrekken van de doelgroep vraagt om inspanningen van de gemeenten om hen te bereiken en te zorgen dat zij daadwerkelijk kunnen meepraten en meebeslissen. Er zijn al veel voorbeelden van gemeenten die de participatie van burgers faciliteren. Dat gebeurt dan volgens zelfopgelegde standaarden.⁹ Als meer wordt aangesloten bij mensenrechtelijke normen wordt duidelijker hoe concreet de rechten zijn waar het om gaat.

Verder is het recht op participatie relevant in het proces over de besluitvorming op individuele aanvragen. Het uitgangspunt van maatwerk voor de burger vraagt van de gemeente aandacht voor de positie van de burger in het hele proces van melding, onderzoek (waaronder het keukentafelgesprek), verslag, aanvraag en besluit. De gemeente moet ervoor zorgen dat burgers goed worden gehoord en dat zij hun belangen goed naar voren kunnen brengen. De onafhankelijke cliëntondersteuner speelt daarin een belangrijke rol. Een proces dat is ingericht vanuit het belang van de burger voorziet in diens participatie en draagt daarmee bij aan het voorkomen van geschillen.

3.3 Stel mensenrechten centraal bij de uitvoering van taken in het sociaal domein

Het College 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

⁹ Zie bijvoorbeeld de [participatiestandaard](#) van de gemeente Utrecht.

bij aan het voorkomen van mensenrechtenschendingen en van geschillen in het sociaal domein.

4 Rechtsbescherming in het sociaal domein

Het advies Scheltema beoogt de rechtsbescherming van de burger te verbeteren door het introduceren van de integrale geschilbeslechting. Dit betekent in essentie dat de burger op één plek terecht kan om te klagen over, bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan tegen het handelen van de gemeente en de consequenties hiervan in de uitvoering. De toegankelijkheid van de procedure voor de burger is een belangrijk thema in het advies en de voorgestelde maatregelen maken de procedure toegankelijker. Hieronder zet het College uiteen hoe de toegankelijkheid van de procedure nog verder zou kunnen worden versterkt.

4.1 De positie van de burger in het geschil

Burgers hebben recht op rechtsbescherming en daarmee het recht hun recht te kunnen claimen. Dit vergt onder meer dat toegang tot een klacht- en bezwaarprocedure en de beroepsprocedure moet zijn gegarandeerd. Zoals hierboven uiteengezet, houdt het recht op participatie in dat burgers volwaardig kunnen participeren in de besluitvormingsprocedure, onder andere, op een aanvraag voor ondersteuning of een voorziening. Datzelfde uitgangspunt moet gelden in de procedure die leidt tot de beslechting van een geschil over de geboden ondersteuning of voorziening. Bovendien dienen zij in staat te worden gesteld de uitkomst van de procedure te begrijpen. Dat kan de nodige extra inspanningen van de gemeente vereisen.

In het advies Scheltema nemen de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de procedure een belangrijke plaats in. De positie van de burger in het proces vraagt nog meer aandacht. Voorop staat, dat burgers in staat moeten worden gesteld zoveel mogelijk zelf effectief te participeren. Wanneer dat niet (geheel) mogelijk is, kan ondersteuning door een derde partij uitkomst bieden. De eerder genoemde onafhankelijke cliëntondersteuner heeft vooral een rol in de voorfase van de besluitvorming. De cliëntondersteuner heeft niet noodzakelijk de benodigde expertise om juridische bijstand te verlenen wanneer het tot een geschil is gekomen.

Waar de burger rechten heeft, heeft de gemeente verplichtingen. Dat vereist dat de gemeenteambtenaar de benodigde deskundigheid in huis heeft. Het is geen gegeven dat de gemeenteambtenaar vanuit de rechten van de burger werkt en overziet welke verplichtingen deze precies meebrengen voor de gemeente in een geschilprocedure. Dat geldt voor alle fases van de procedure.

4.2 Rechtsbescherming

4.2.1 Toegankelijkheid van procedures

Het advies Scheltema voorziet in een aantal concrete maatregelen die de procedure toegankelijker, oftewel laagdrempeliger, maken. Toegankelijkheid valt uiteen in vier domeinen: fysieke toegankelijkheid, non-discriminatie, economische toegankelijkheid en recht op informatie. Recht op informatie is hierboven uitvoerig besproken. De andere criteria zijn ook zeer relevant. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente erbij stilstaat op welke locatie zij het geschil behandelt, welke taal zij hanteert, wie er aanwezig zijn en van welke communicatiemiddelen zij gebruik maakt. De gemeente moet ervoor zorgen dat

de procedure toegankelijk is voor *elke* burger, met inachtneming van diens mogelijkheden en beperkingen. De rijksoverheid heeft op dit punt al goede stappen gezet, zoals de publicatie van de Handleiding Geschilbeslechting Sociaal Domein.¹⁰

4.2.2 Procedurele eisen: deskundigheid en onafhankelijkheid

De rechten van de mens bieden een sterk normatief kader om te kunnen onderzoeken of de rechtsbescherming voldoet. Hieronder benoemt het College een aantal belangrijke randvoorwaarden.

De professionals die betrokken zijn bij geschilbeslechting moeten beschikken over kennis van mensenrechten. Dit is niet vanzelfsprekend. Het versterken van de burgers in het opkomen voor hun rechten dient gepaard te gaan met deskundigheidsbevordering van ambtenaren zodat zij de verplichtingen van gemeenten kunnen nakomen.

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn belangrijke voorwaarden voor de kwaliteit van de procedure. De Awb stelt al een aantal eisen aan het afhandelen van bezwaren door gemeenten, zoals de eis dat een bezwaar tegen een besluit niet in behandeling wordt genomen door de ambtenaar die het oorspronkelijke besluit heeft genomen. Het gaat echter niet alleen om institutionele garanties. De burger ziet de bezwaren immers doorgaans nog steeds behandeld door 'de gemeente'. Daarom is het van belang dat ambtenaren in een klacht- en bezwaarprocedure in hun houding en acties onafhankelijkheid en onpartijdigheid uitstralen. Wanneer externe partijen betrokken zijn bij informele geschillenbeslechting, zoals een mediator, dienen deze onafhankelijk en onpartijdig te zijn.

Voor wat betreft de uitkomst van de procedure, is het noodzakelijk dat besluiten, oordelen en voorlopige voorzieningen begrijpelijk zijn, effectief zijn en genoegdoening opleveren.

5 Samenvatting en aanbevelingen

Het College onderschrijft het uitgangspunt van het advies dat het belang van de burger bij goede rechtsbescherming centraal staat. Het College deelt de analyse 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 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. Het College onderschrijft dan ook de urgentie van een aanpassing van de Awb op dit punt.

Mensenrechten zijn een goed uitgangspunt voor de voorgestelde hervormingen. Het expliciteren van de relevantie van mensenrechten kan bewustwording van deze normen helpen vergroten, wat er uiteindelijk toe kan leiden dat gemeenteambtenaren en professionals die betrokken zijn bij geschilbeslechting eerder de rechten van de mens toepassen en hieraan toetsen.

Het mensenrechtenraamwerk biedt een normatief kader dat duidelijkheid schept over de rechten van burgers en de verplichtingen van de overheid. Daarbij spelen individuele

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handleiding Geschilbeslechting Sociaal Domein*. [Kamerstukken II, 2015/16, 34477, 2, Bijlage](#).

rechten en de invulling daarvan een belangrijke rol, alsmede algemene mensenrechtelijke beginselen zoals autonomie, participatie, waardigheid en non-discriminatie.

Het mensenrechtelijk kader biedt een integraal toetsingskader. Mensenrechten moeten het uitgangspunt zijn voor de inhoud van het beleid en de beslissingen die gemeenten nemen. Het is van het grootste belang dat gemeenten de rechten van burgers, waaronder hun recht op zelfstandig wonen, beschermen en bevorderen. Ook alle fases van de procedure waarin een besluit tot stand komt en voor de beslechting van geschillen dienen de mensenrechtentoets te doorstaan.

Aanbevelingen:

1. Besteed in de verdere gedachtevorming over integrale geschilbeslechting ook aandacht aan stappen die gezet kunnen worden om geschillen zoveel mogelijk te voorkomen. Verwijs daarbij expliciet naar de mensenrechtelijke normen en uitgangspunten die daarvoor relevant zijn. Benoem daarbij de noodzaak van deskundigheid ten aanzien van die normen en uitgangspunten bij de gemeente.
2. Bevorder dat zowel de lokale geschilbeslechtingsinstanties als de bestuursrechter voldoende deskundigheid hebben om te toetsen aan economische en sociale mensenrechten.
3. Werk het recht op informatie verder uit. Wijs daarbij op de verplichting van gemeenten alle relevante informatie tijdig beschikbaar en toegankelijk te maken voor alle burgers.
4. Werk het recht op participatie van de burger in alle fases van de procedures uit.
5. Benoem de professionele standaarden die gelden voor de afhandeling van geschillen.