

# Centrale Raad van Beroep

## Consultatie

### verzoekschriftprocedure

### sociaal domein

De Centrale Raad van Beroep heeft met belangstelling kennis genomen van het voorstel van de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, prof. Mr. M. Scheltema, om een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht voor te bereiden die integrale geschilbeslechting in het sociaal domein mogelijk moet maken bij de bestuursrechter en de Nationale ombudsman. Waar het gaat om de bestuursrechter betreft deze wijziging de introductie van een verzoekschriftprocedure.

#### **Aanleiding voor het voorstel**

Met de voorgestelde verzoekschriftprocedure wordt volgens het voorstel een vorm van geschilbeslechting beoogd die beter aansluit op de integrale en op maatwerk gerichte werkwijze die de wetgever in het sociaal domein voor ogen staat. Uitgangspunt hiervan is dat op een nieuwe manier inhoud wordt gegeven aan de verhouding tussen de burger en de overheid door bij een beroep van de burger op ondersteuning van overheidswege uit te gaan van de eigen kracht van de burger, zodanig dat voor ondersteuning vanwege de overheid eerst plaats is als de eigen mogelijkheden van de burger en diens netwerk ontoereikend zijn om te voorzien in zijn zelfredzaamheid en participatie. Is de eigen kracht van de burger, ook als hij gebruik maakt van voorliggende en algemene voorzieningen nog steeds ontoereikend, dan moet de overheid maatwerk leveren door met de burger na te gaan met welke specifieke voorziening(en) een passende bijdrage wordt geleverd aan zijn zelfredzaamheid en participatie. Dit maakt een integrale benadering noodzakelijk waarin de verschillende voorzieningen in samenhang moeten worden beoordeeld. Dit vergt samenwerking van de verschillende actoren: de gemeente, private instellingen aan wie taken zijn uitbesteed en de betrokken burger.

Volgens het voorstel staat de rechtsbeschermingsfunctie van de Algemene wet bestuursrecht haaks op deze manier van werken nu deze slechts ziet op een deel van de activiteiten die nodig zijn om het probleem van de burger op te lossen, namelijk het formele besluit dat de gemeente neemt. Dit heeft grote nadelen omdat al het andere buiten beeld blijft. Het voorstel illustreert dit met een voorbeeld ontleend aan de onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) door sommige gemeenten ontwikkelde werkwijze waarbij ondersteuning wordt toegekend in de vorm van een daarmee te bereiken resultaat: bij huishoudelijke verzorging het resultaat "schoon en leefbaar huis". In deze werkwijze wordt het aan de professionele hulp- of zorgaanbieder overgelaten om – in overleg met de burger – te bepalen welke activiteiten, in welke omvang en frequentie nodig zijn om dat resultaat te bereiken, rekening houdend met eventuele wijzigingen in de omstandigheden. Op deze manier kan flexibel maatwerk worden geleverd. De rechtsbescherming is echter gebrekkig, omdat alleen tegen het formele

besluit tot weigering of toekenning van de ondersteuning kan worden opgekomen. De cliënt aan wie ondersteuning in deze vorm wordt toegekend zal daarmee in het algemeen tevreden zijn en er niet tegen opkomen bij de bestuursrechter. Kan hij zich echter niet vinden in de invulling die de zorgaanbieder eraan geeft, dan staat de weg naar de bestuursrechter niet open. Daarvoor bestaan privaatrechtelijke klachtprocedures en uiteindelijk de rechtsgang bij de burgerlijke rechter.

Denkbaar is verder dat de cliënt na zijn melding wordt verwezen naar een algemene voorziening. In dat geval wordt geen besluit genomen zodat ook dan geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Omdat gemeentes hun activiteiten heel verschillend inrichten strekt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in de ene gemeente verder dan in de andere.

De jurisprudentiële<sup>1</sup> eis dat de gemeente in een formeel besluit moet vastleggen op hoeveel huishoudelijke hulp de burger aanspraak maakt, houdt er volgens het voorstel geen rekening mee dat de hulpbehoefte in de loop van de tijd kan veranderen. Het is onnodig bureaucratisch en omslachtig om daarvoor steeds een formeel besluit te moeten nemen.

### **Problemen die het voorstel wil oplossen**

Het voorstel stelt voorop dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming ertoe strekt om de burger de gelegenheid te geven om een geschil met de overheid aan de bestuursrechter voor te leggen. Voor het sociaal domein signaleert het voorstel verschillende belemmeringen.

- Wanneer alleen rechtsbescherming mogelijk is tegen afzonderlijke besluiten doorkruist dit het concept van integraal bestuur in het sociaal domein. Dit concept beoogt een samenhangende oplossing van de problemen van één persoon of één gezin. Dit vraagt om een integrale beoordeling van die problemen, integrale besluitvorming over de oplossingen en geïntegreerde rechtsbescherming. De huidige vormgeving van de rechtsbescherming - de mogelijkheid van beroep tegen elk afzonderlijk besluit - staat daaraan in de weg. Soms omdat tegen verschillende afzonderlijke, soms elkaar opvolgende besluiten, moet worden opgekomen, soms omdat beslissingen geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn, zodat - na een klachtprocedure - alleen rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter openstaat. Dit systeem voert de cliënt een juridisch doolhof binnen.
- Het huidige model van rechtsbescherming zet het maatwerkconcept dat het sociaal domein voor ogen staat onder druk omdat het alleen betrekking heeft op een bepaald besluit en niet op alles wat daarom heen gebeurt bij de voorbereiding en uitvoering ervan. In het sociaal domein zijn besluit, voorbereiding en uitvoering zodanig verweven dat dit onderscheid niet goed bruikbaar is. Bovendien wordt in de uitvoeringspraktijk niet altijd een besluit genomen, omdat een algemene voorziening kan worden geweigerd zonder dat een besluit wordt genomen.
- Het besluitbegrip van de Algemene wet bestuursrecht leidt in het sociaal domein tot een onwenselijke en toenemende juridisering doordat de bestuursrechter op dit terrein eisen stelt aan besluiten die hij anders niet zou hebben gesteld, of

---

<sup>1</sup> CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491

besluiten verlangt waar die anders niet nodig zouden zijn geweest. In het sociaal domein is dit onwenselijk omdat de doelstellingen van integraal bestuur en maatwerk en de appreciatieruimte van gemeenten daardoor onder druk komen te staan. Integraal bestuur en het concept van maatwerk moeten leiden tot een andere wijze van toetsen door de bestuursrechter omdat de gebruikelijke wijze van toetsen van besluiten daarop niet is ingesteld. Bij de nieuwe werkwijze behoort dat de gang van zaken voorafgaand en rond het besluit relevant is voor de kwaliteit daarvan en dus ook voor de rechtmatigheidsbeoordeling.

- Bij de huidige stand van zaken wordt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in het sociaal domein uitgehold als taken worden uitbesteed aan private instellingen. Tegen beslissingen die deze instellingen nemen staan alleen privaatrechtelijke klachtprocedures open en rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter. Dit maakt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming afhankelijk van de juridische vormgeving van het sociaal domein in afzonderlijke gemeenten. Integrale geschilbeslechting heeft als voordeel dat ter wille van de rechtsbescherming geen hoge eisen behoeven te worden gesteld aan de concretisering van gemeentelijke besluiten. Zij bevordert dat de concretisering van de invulling van de oplossingen en de onderbouwing ervan aan professionals van de private instelling wordt opgedragen en dat wijzigingen daarin zonder nadere formele besluitvorming kunnen worden doorgevoerd.

### **Contouren voorgestelde procedure**

Het voorstel zoekt de oplossing voor deze belemmeringen in een in de Algemene wet bestuursrecht te verankeren verzoekschriftprocedure ten behoeve van geschillen in het sociaal domein. Deze procedure zou open moeten staan voor geschillen over de toepassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet en - gezien de vaak nauwe verwevenheid - de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Het aanpassen van de wettelijke regeling van de rechtsbescherming kan als voordeel hebben dat de wetgever aan de bestuursrechter betere sturing kan geven voor de manier waarop de geschilbeslechting in de praktijk kan worden gebracht. Een andere wijze van beoordeling vergt immers ook van hem een omschakeling.

Uitgangspunt van de voorgestelde verzoekschriftprocedure is dat zowel in bezwaar bij de gemeente als in beroep bij de bestuursrechter een geschil integraal aan de orde kan worden gesteld. Daarbij maakt het niet uit of het geschil betrekking heeft op een besluit of ander optreden van de gemeente, dan wel tegen een beslissing of handeling van de uitvoerende private instelling. Voor zover tot uitbesteding aan een private instelling is overgegaan zal deze ook een plaats in de procedure moeten krijgen. Het bestuursrechter moet bevoegd zijn om te oordelen over besluiten en feitelijke handelingen en moet daaromtrent opdrachten kunnen geven, ook aan een private instelling en hij moet daarbij uitgaan van de situatie ten tijde van de procedure. Dit voorkomt dat nieuwe procedures nodig zijn als de omstandigheden ondertussen zijn veranderd. Omdat vaak meer dan zes weken zijn verstreken na het begin van de besluitvorming wordt nog overwogen of een langere termijn van bijvoorbeeld zes maanden wenselijk is voor het aanhangig kunnen maken van een geschil.

### **Beoordeling door de Centrale Raad van Beroep (Raad)**

De Raad stelt voorop dat hij de observatie dat integrale beoordeling en oplossing van problemen van personen en gezinnen ter zake van zorg en ondersteuning, evenals het bieden van maatwerk daarbij, tot de doeleinden van het beleid in het sociaal domein behoort deelt. Hij onderschrijft voorts de opvatting dat een daarbij passende vormgeving van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming daaraan functioneel behoort te zijn. Hij zal zijn beoordeling daarom richten op de vraag of de voorgestelde verzoekschriftprocedure nodig en wenselijk is om deze doeleinden te kunnen bereiken.

### **Reikwijdte van het voorstel**

De Raad stelt allereerst 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 Wet op de maatschappelijke ondersteuning 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<sup>2</sup> van de Wet maatschappelijke ondersteuning 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. Een optimale afstemming van verantwoordelijkheden 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. De Raad mist in het voorstel een beschouwing over de vraag of de voorgestelde oplossing - introductie van een verzoekschriftprocedure - geschikt is om integrale probleemoplossing voordat daarover een geschil is gerezen te bewerkstelligen. 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. Voor zover de ambitie beperkt is tot integratie van bevoegdheden in het gemeentelijk domein, is de Raad 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. De Raad merkt verder 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

---

<sup>2</sup> Artikel 2.3.2, vierde lid, aanhef en onder f, Wmo 2015.

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.

### **Integrale probleemoplossing en maatwerk onder de Wmo 2015**

Het voorstel gaat ervan uit dat de vormgeving van de rechtsbescherming functioneel moet zijn aan een integrale probleemoplossing van personen en gezinnen. Hiervoor geldt dat de Wmo 2015 bepaalt dat een persoon die een ondersteuningsvraag heeft een melding doet bij het gemeentebestuur.

Artikel 2.3.2 schrijft het gemeentebestuur voor om die melding te behandelen door onderzoek te doen naar de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt. Dit moet - als het goed is - leiden tot een inventarisatie van die behoeften, waarna vervolgens de vraag rijst op welke wijze daarin kan worden voorzien. Het onderzoek houdt in dit verband in dat wordt onderzocht of de cliënt zelf in de behoefte(n) kan voorzien, of andere personen in zijn leefeenheid dan wel andere personen in zijn sociale netwerk, mantelzorgers, dat kunnen doen. Levert dat onvoldoende resultaat op dan kan de gemeente de cliënt zonder nader onderzoek verwijzen naar door de gemeente geregelde algemene voorzieningen of aan de Wmo 2015 voorliggende wettelijke voorzieningen, bijvoorbeeld ondersteuning die onder de Zorgverzekeringswet kan worden geboden. Artikel 2.3.2, vierde lid, onder f, schrijft het gemeentebestuur in dit verband voor om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening. Dit artikellid beoogt daarmee de afstemming van de dienstverlening die nodig is voor het leveren van een passende bijdrage aan de zelfredzaamheid en participatie van de cliënten te waarborgen. Van de resultaten van het onderzoek - dus ook van onder onderzoek naar de afstemming - moet verslag worden gedaan in de door artikel 2.3.2, achtste lid, voorgeschreven schriftelijke weergave van de uitkomsten van het onderzoek.

Indien de uitkomst van het onderzoek 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 de Algemene wet bestuursrecht. Zou dat niet het geval zijn, dan is daarmee de weg naar de bestuursrechter afgesloten. Een argument tegen het aannemen van een besluit is 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. In dat verband kan dan ook aan de orde komen of het onderzoek voldoende is geweest in het licht van de afstemming met andere instanties als bedoeld in artikel 2.3.2, vierde lid, aanhef en onder f, van de Wmo 2015. Bij deze stand van zaken behoeft toelichting wat de toegevoegde waarde van het voorstel is, indien dit zou inhouden dat ook de andere, in

dit artikellid bedoelde, instanties een formele plaats zouden krijgen in de procedure, ten opzichte van de huidige situatie waarin het gemeentebestuur verslag moet doen van het onderzoek tot afstemming door middel van samenwerking met die instanties. Ook in de huidige situatie is de bestuursrechter bevoegd die gegevens in de beoordeling van de gegrondheid van het beroep te betrekken.

Het voorstel gaat verder uit van een behoefte van gemeentebesturen om door middel van resultaatgebonden indicatiestelling beslissingen te nemen over het toekennen van zorg, hulp en ondersteuning en de invulling daarvan over te laten aan zorgaanbieders omdat deze vanuit hun professionaliteit de behoefte aan noodzakelijke zorg in samenspraak met de cliënt optimaal kunnen beoordelen en flexibel kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden. Deze werkwijze houdt in dat de besluitvorming over het verlenen van zorg, hulp en ondersteuning verdeeld wordt over het gemeentebestuur en een of meer zorgaanbieders. In die zin is zij dienstbaar aan de doeleinden van geïntegreerde besluitvorming en het bieden van maatwerk. Daarnaast draagt zij bij aan de kwaliteit van de besluitvorming doordat het aan zorgaanbieders wordt overgelaten om vanuit een professionele deskundigheid - in overleg met de hulpvrager - te beslissen welke zorg in het geval van de hulpvrager nodig is en zal worden geleverd. Ofschoon de Raad deze gedachtegang begrijpt, is hij er nog niet van overtuigd dat deze werkwijze - en in het kielzog ervan een verzoekschriftprocedure - nodig is om deze doeleinden te realiseren. Niet valt in te zien dat deze doelen moeten worden bereikt door de professionele hulp- of zorgaanbieder in de procedure een plaats te geven na het formele toekenningsbesluit.

Deze doelen kunnen ook - zonder daaraan afbreuk te doen - worden bereikt door de indicatiestelling door de zorgaanbieder een plaats te geven in het in artikel 2.3.2, vierde lid, van de Wmo 2015 bedoelde onderzoek, dan wel, indien een aanvraag voor een maatwerkvoorziening is gedaan bij de voorbereiding van het besluit op die aanvraag. Is flexibiliteit bij gewijzigde omstandigheden gewenst, dan kan deze door gemeenten ook worden bereikt door met de hulp- of zorgaanbieder overeen te komen dat deze die omstandigheden aan het gemeentebestuur meldt indien de cliënt daarop een beroep doet, dan wel indien hij zelf vindt dat zij aanleiding moeten geven tot het inzetten van andere zorg. Het gemeentebestuur kan vervolgens een gewijzigd besluit afgeven. Denkbaar is ook dat de zorgaanbieder wordt gemandateerd om een gewijzigd besluit af te geven.

Nog weer een andere optie is om de werkwijze van resultaatgericht indiceren en toekennen te continueren en het invullen ervan door middel van (nadere) beslissingen te mandateren aan de zorgaanbieder.

In beide gevallen behoeft daarom nadere toelichting waarom het uit een oogpunt van bestuursrechtelijke rechtsbescherming nodig is om een verzoekschriftprocedure in de Awb op te nemen.

### **De Participatiewet**

De Participatiewet wet biedt bestaanszekerheid door financiële ondersteuning en regelt daarnaast sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling. De rechtsbescherming tegen besluiten ten aanzien van het toekennen en weigeren van bijstand is op dit moment adequaat geregeld in de Awb.

Wat de sociale activering aangaat verdient opmerking dat deze allerlei handelingen omvat; voor de betrokken burger het opstellen van een plan van aanpak en het gaan





solliciteren, en voor de gemeente het organiseren van algemene voorzieningen zoals trainingen en werkervaringsplaatsen.

Hierbij behoren ook het uitnodigen van de burger voor gesprekken en trainingen en - als de burger een of meer van zijn verplichtingen niet nakomt - besluitvorming over het nemen van een maatregel.

Het komt de Raad voor dat de rechtsbescherming bij dit samenstel van op elkaar ingrijpende handelingen en besluiten zonder verzoekschriftprocedure niet optimaal geregeld is. Daarbij past echter de kanttekening dat de Raad niet kan overzien of ook het handelen van de professionele aanbieders van trainingen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente zou moeten vallen.

### **Wet gemeentelijke schuldhulpverlening**

Nadere toelichting behoeft 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 voorsnog niet duidelijk waarin de bestaande mogelijkheden van bezwaar en beroep hier tekort schieten. 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.

### **Toetsing door de bestuursrechter**

Toelichting behoeft ook 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. Voorsnog 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.

Evenmin valt 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.

### **Perspectief verzoekschriftprocedure**

De Raad deelt in de rechtswetenschap verdedigde inzicht dat het gewenst kan zijn om het instrumentarium van de Awb uit te breiden met een verzoekschriftprocedure en dat daarmee wellicht ervaring kan worden opgedaan in wat het voorstel sociaal domein noemt. Hij acht evenwel onvoldoende toegelicht dat dit noodzakelijk is om recht te kunnen doen aan doeleinden van maatwerk en integrale oplossing van hulp-, zorg- en ondersteuningsvragen. Dit neemt niet weg dat een verzoekschriftprocedure kan bijdragen aan verbetering van de individuele rechtsbescherming op dit gebied voor zover bij het beslissen over die hulp-, zorg- en ondersteuning geschillen rijzen over feitelijke handelingen en overeenkomsten. Dit geldt in het bijzonder als deze geschillen samenhangen met besluiten over die hulp-, zorg en ondersteuning.

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 verrijkende 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. De Raad verwijst hiervoor kortheidshalve naar hetgeen reeds overwogen is over geïntegreerde voorbereiding van een geconcentreerd besluit en het mandateren van bevoegdheden. 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. Wellicht leent een overzichtelijker gebied van het bijzonder deel van het bestuursrecht zich daarvoor beter. 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.

Het komt hem voor dat dit doordenking en toelichting behoeft alvorens tot invoering van een verzoekschriftprocedure hiervoor wordt overgegaan. Zou het nadrukkelijk wel de bedoeling zijn om de bestuursrechtelijke rechtsbescherming uit te breiden door ook alle



handelingen van bestuursorganen onder de bevoegdheid van de bestuursrechter te brengen, dan behoeft het verder toelichting hoe zich dat verhoudt tot het systeem van de Wet maatschappelijke ondersteuning 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.

Alleen in het geval een betrokkene het daarmee niet eens is kan hij een aanvraag doen voor een appellabele maatwerkvoorziening.

In het voorstel wordt een toelichting gemist 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.

Wellicht zou een verzoekschriftprocedure in het sociaal domein wel kunnen bijdragen aan verbetering van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming wanneer voor de hulp, zorg en ondersteuning van burgers meerdere besluiten genomen moeten worden op grond van verschillende wetten. Als in een gezin zowel problemen aangepakt moeten worden door zorg, hulp en ondersteuning te bieden met toepassing van de Jeugdwet en de Wmo 2015 als door sociale activering van de ouders en andere volwassenen in de vorm van toeleiding naar arbeidsinschakeling, hangt de effectiviteit van de rechtsbescherming mede af van een integrale op maatwerk gerichte aanpak door de gemeente, of een breder veld van actoren in het sociaal domein. Voorwaarde daarvoor is dan wel dat de termijn voor het aanhangig maken van een verzoek substantieel langer is dan zes weken, zeker in situaties dat besluitvorming plaats moet vinden door meerdere actoren. Toelichting behoeft ook waarom deze termijn zou moeten afwijken van de termijnen in het burgerlijk recht.

Tenslotte verdient nog toelichting of de voorgestelde verzoekschriftprocedure in de plaats komt van bestaande procedure van beroep bij de bestuursrechter, dan wel of zij als zelfstandig rechtsmiddel wordt opengesteld naast - en in aanvulling op - de bestaande procedure van bezwaar en beroep.

Deze laatste optie, die vergelijkbaar is met 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 en verdient daarom voorkeur indien ervoor gekozen wordt om de rechtsbescherming in het sociaal domein te verruimen.

## **Conclusie**

De Raad is op grond van het vorenstaande van oordeel dat wijziging van de Algemene wet bestuursrecht door opneming daarin van een verzoekschriftprocedure voor de Wmo 2015, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening op de daarvoor aangevoerde gronden vooralsnog geen aanbeveling verdient indien deze in de plaats zou komen van de bestaande mogelijkheden van bezwaar en beroep. Wel zou een verzoekschriftprocedure kunnen bijdragen aan verbetering van de individuele rechtsbescherming in dit deel van het sociaal domein voor geschillen die (mede) betrekking hebben op feitelijke handelingen en overeenkomsten. Een nadere toelichting op onder andere de reikwijdte van de verzoekschriftprocedure, de mogelijkheden tot



coördinatie van besluitvorming en de te hanteren bestuursrechtelijke maatstaven is daarvoor ten minste nodig.