

University of Groningen

Het voorkomen en oplossen van conflicten in het sociaal domein

Marseille, A. T.; Winter, H. B.; Wever, M.; Mein, A. G.; Aslimani, F.; de Winter, P.

Published in:
De Gemeentestem

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., Winter, H. B., Wever, M., Mein, A. G., Aslimani, F., & de Winter, P. (2021). Het voorkomen en oplossen van conflicten in het sociaal domein: wat werkt? *De Gemeentestem*, 2021(7527), 634-643. [Gst. 2021/106].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Het voorkomen en oplossen van conflicten in het sociaal domein: wat werkt?

Gst. 2021/106

1. Inleiding

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor het voorkomen en effectief beslechten van geschillen met de overheid in de fase van besluitvorming en bezwaarbehandeling. Daar zijn meerdere redenen voor aan te wijzen. De meest in het oog springende is de recente toeslagenaffaire. In reactie daarop laat het kabinet weten: 'Alle inspanningen moeten erop zijn gericht in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar en beroep belanden.'² Uit dat citaat blijkt dat het kabinet het ideaal van een responsieve rechtsstaat omarmt, waar – anders dan in een bureaucratische rechtsstaat – de overheid er voor de burger is, en niet andersom, en waarin de overheid ernaar streeft dat de besluiten die ze neemt door burgers als rechtvaardig worden aanvaard.³ De ambitie om conflicten met de overheid zoveel mogelijk te voorkomen, spreekt ook uit de plannen van de Minister voor Rechtsbescherming voor de hervorming van het stelsel van rechtsbijstand. De overheid moet zich meer inspannen conflicten met burgers te voorkomen, zodat het voor hen niet nodig is een beroep op rechtsbijstand te doen.⁴ De consequentie daarvan is dat de overheid beter nadenkt over de vraag hoe burgers het beste kunnen worden ondersteund in procedures van besluitvorming en bezwaar en over haar eigen rol daarbij. Het komende nieuwe eerste lid van art. 2:1 Awb ('Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan')⁵ kan als katalysator werken voor inspanningen van de overheid op dit vlak.

Alle reden dus om te kijken op welke wijze procedures van besluitvorming en bezwaar zodanig kunnen worden georganiseerd, dat geschillen worden voorkomen en dat ze, mochten ze toch ontstaan, zo snel, effectief en bevredigend mogelijk kunnen worden opgelost.

In dit artikel doen wij verslag van een explorerend onderzoek, verricht in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand, naar de wijze waarop gemeenten in Nederland hun procedures van besluitvorming en bezwaarbehandeling in het sociaal domein (Participatiewet en Wmo) organiseren en wat daarbij de rol is van professionele rechtsbijstandsverleners en andere personen die burgers in hun contact met de gemeente ondersteunen. Het onderzoek bestond uit ruim 120 gesprekken in zestien Nederlandse gemeenten.⁶ Gesproken werd onder meer met afdelingshoofden, teamleiders, inkomensconsulenten, casemanagers, kwaliteitsmedewerkers, handhavers, boetemedewerkers, kwaliteitsbeheerders, bezwaarbehandelaars, leden en secretarissen van bezwaaradviescommissies, leden van wijkteams en cliëntenraden, klachtcoördinatoren, medewerkers van het Juridisch Loket, advocaten, sociale raadslieden en mediators.

In de paragrafen 2 en 3 kijken we op welke manier de onderzochte gemeenten de besluitvorming ter uitvoering van de Participatiewet en de Wmo vormgeven. Daarna richten we ons in paragraaf 4 op de bezwaarbehandeling en in paragraaf 5 op de rol van (rechts)bijstand. In paragraaf 6 vatten we onze bevindingen samen door het formuleren van een aantal *good practices* die eraan kunnen bijdragen dat geschillen in het sociaal domein zo veel mogelijk worden voorkomen en zo effectief mogelijk worden beslecht.

2. Participatiewet

Wie niet in staat is zelf in zijn inkomen te voorzien, kan bij de gemeente waar hij woont om bijstand vragen.⁷ Bijstand wordt verleend op grond van de Participatiewet. Bijstandverlening is in veel gemeenten een massaal gebeuren. Zo heeft in Amsterdam 9% van de huishoudens een bijstandsuitkering, in Den Haag bijna 10% en in Rotterdam ruim 13%.⁸ In deze paragraaf gaan we in op verschillende aspecten van de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten. We beginnen met de behandeling van de aanvraag om bijstand.

2.1 De behandeling van de aanvraag om bijstand

Aanvragen om bijstand worden in de meeste van de onderzochte gemeenten vooral digitaal ingediend, via werk.nl. Voor wie dat niet kan of wil, is er de telefoon of de balie

1 Bert Marseille, Heinrich Winter, Marc Wever en Paulien de Winter zijn werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, Fatima Aslimani en Arnt Mein zijn werkzaam bij de Hogeschool van Amsterdam.

2 Kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 4.

3 Michiel Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat', *NTB 2015/37*.

4 D. Allewijn, 'Het rapport "De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht"', *NTB 2016/29*.

5 Zie voor een overzicht: Mies Westerveld, 'De stelselherziening van Dekker, een eerste analyse', *NJB 2021/1394*.

6 *Kamerstukken II 2018/19*, 35261, nr. 2. Die ondersteuning kan plaatsvinden in persoon (door cliëntondersteuners of zaaksbegeleiders, zie: Bert Marseille, 'Maatwerk in het sociaal domein: reële, onnodige en denkbeeldige problemen', *NTB 2020/133*) of digitaal (zie: Michiel Scheltema, 'Digitalisering vanuit burgerperspectief', *NTB 2021/104*).

7 Amersfoort, Amstelveen, Capelle aan den IJssel, Den Haag, Enschede, Groningen, Hardenberg, Heerlen, Leeuwarden, Nijmegen, Peel en Maas, Purmerend, Rotterdam, Smalingerland, Tilburg en Venlo.

8 Aansluitend bij het bij gemeenten gehanteerde spraakgebruik duiden we de uitkeringsgerechtigde veelal kortweg aan als klant en de organisatie binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Participatiewet als gemeente. Als we het hebben over uitkeringen op grond van de Participatiewet, hebben we het veelal over bijstand.

9 De verschillen tussen gemeenten onderling zijn trouwens groot, want in Purmerend is het percentage 4,6 en in Amstelveen 2,0 (zie: www.waarstaatjegemeente.nl). Het gemiddelde in Nederland is 5,2%.

bij de gemeente. Indien gewenst, biedt de gemeente hulp bij het indienen van een aanvraag. In Enschede kan iemand die niet digitaal vaardig is een afspraak maken bij de gemeente. In Groningen worden klanten die vastlopen in hun aanvraag doorverwezen naar het Klant Contact Centrum voor hulp en ondersteuning. Biedt dat geen uitkomst, dan wordt verder doorverwezen, naar het sociaal wijkteam. Als ook de medewerker van het sociaal wijkteam er niet uitkomt met de klant, kan die contact opnemen met de consultant van de gemeente. In Groningen gaat 10% tot 20% van de aanvragen om bijstand via het sociaal wijkteam.⁹ Purmerend vormt een uitzondering. Daar kan een aanvraag alleen aan de balie van het stadhuis worden ingediend. Op de website van deze gemeente is wel informatie te vinden over bijstandverlening, maar wie een aanvraag wil indienen, moet zich in persoon bij de gemeente melden.

Met de aanvrager is op uiteenlopende momenten en op uiteenlopende manieren contact over de aanvraag. De meest gebruikelijke gang van zaken is dat de aanvrager bij het digitaal indienen al zo veel mogelijk gegevens verstrekt, waarna een gesprek met de bijstandsconsulent plaatsvindt. In sommige gemeenten vindt een gesprek pas plaats als alle gegevens compleet zijn; andere gemeenten spreken ook met de aanvrager als dat nog niet het geval is. Het gesprek kan dan worden benut om uitleg te geven over de extra stukken die nodig zijn om op de aanvraag te kunnen beslissen.

In Tilburg vindt in beginsel naar aanleiding van elke aanvraag een gesprek plaats met de aanvrager. De aanvrager moet zichzelf aanmelden voor het gesprek. Van de aanvragers laat 10% dat na. Een ambtenaar: 'Die laten we lopen.' De aanvragen van inwoners die geen afspraak maken of niet komen opdagen bij een afspraak worden buiten behandeling gesteld. Wanneer zo iemand voor een tweede keer een aanvraag indient en zich dan weer niet aanmeldt, wordt telefonisch contact opgenomen om te kijken wat er aan de hand is. Op het moment van het gesprek is de aanvrager al gevraagd allerlei gegevens te overleggen, dus kan ook aan de orde komen wat nog ontbreekt.

In Purmerend wordt een verzoek om bijstand per definitie gedaan via een melding aan de balie bij de gemeente (de zogeheten 'inloop'). Samen met de klant kijkt de medewerker wat de hulpvraag inhoudt en of de klant mogelijk voor bijstand in aanmerking komt, of voor een voorliggende voorziening. In het gesprek vraagt de medewerker flink door om de leefsituatie van betrokkene goed in beeld te brengen. Wat speelt er allemaal, zijn er nog andere problemen dan met betrekking tot het inkomen, zijn er nog andere gemeentelijke diensten of maatschappelijke organisaties betrokken? Wat is nodig? Wat heeft voorrang? Ook wordt gevraagd om relevante bewijsstukken en andere documentatie.

2.2 Kennisgeving en motivering van het besluit op de aanvraag

De beslissing over het recht op uitkering wordt schriftelijk kenbaar gemaakt. Veel van die besluiten worden slecht begrepen. Het komt regelmatig voor dat klanten contact opnemen met de gemeente, omdat ze niet goed begrijpen wat het besluit inhoudt.

Een advocaat die in Rotterdam veel bijstandszaken behandelt, merkt op dat besluiten ter uitvoering van de Participatiewet in veel gevallen niet of nauwelijks zijn gemotiveerd. In een besluit om een aanvraag om een bijstandsuitkering buiten behandeling te laten, staat dan alleen maar: 'U heeft niet alle gegevens aangeleverd'; een terugvorderingsbesluit vermeldt slechts: 'U heeft de inlichtingenplicht geschonden, daarom moet u € 1000 terugbetalen'. Het systeem dat wordt gebruikt om besluiten op te stellen laat nauwelijks ruimte voor het aanvullen van de tekstblokken door de consultant.

Het probleem van slecht gemotiveerde en vaak ook moeilijk te begrijpen besluiten speelt ook bij andere gemeenten. Behalve dat besluiten gebrekkig zijn gemotiveerd, zijn ze vaak niet in begrijpelijke taal gesteld. Daarom heeft de teamleider in Heerlen de opdracht gegeven om alle beschikkingen op taalniveau B1 te schrijven en duidelijke tussenkopjes te gebruiken. Een aantal gemeenten heeft als beleid dat bij een afwijzing telefonisch contact wordt opgenomen met de aanvrager om de negatieve beslissing toe te lichten.

2.3 Afwijzen of buiten behandeling stellen vanwege ontbrekende stukken

Behalve dat een aanvraag kan worden afgewezen omdat bij de beoordeling blijkt dat geen aanspraak bestaat op een uitkering, kan dat ook gebeuren omdat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om het recht op uitkering vast te stellen. Het gemeentebestuur kan dan de aanvraag afwijzen of buiten behandeling te stellen.¹⁰ Het betreft naar schatting een kwart van alle aanvragen.

Het beleid van gemeenten op dit punt loopt uiteen. De verschillen betreffen in de eerste plaats de vraag hoeveel moeite wordt gedaan om de aanvrager de benodigde stukken te laten aanleveren. De wet verplicht gemeenten om de aanvrager te informeren welke stukken hij moet overleggen en om hem kans op herstel te bieden als hij in gebreke blijft. Het verschilt op welk moment de gemeente met de aanvrager diens aanvraag bespreekt en hoeveel kans op herstel hij krijgt.

Zo wordt in Amersfoort niet pas met de aanvrager gesproken als die alle gevraagde stukken heeft aangeleverd. Het gesprek met de aanvrager heet daar 'intakegesprek'. Tijdens dat gesprek blijkt dikwijls dat de aanvrager nog niet

⁹ De kwaliteit laat dan nogal eens te wensen over; vaak ontbreken bewijsstukken.

¹⁰ Het eerste is aan de orde als de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag als uitkomst heeft dat er onvoldoende gegevens voorhanden zijn om het recht op uitkering vast te stellen (zie art. 17 Participatiewet), het tweede als de aanvrager – ondanks meerdere verzoek daartoe – niet alle benodigde stukken heeft overgelegd (zie art. 4:5 Awb).

alle benodigde gegevens heeft aangeleverd. In dat geval worden twee hersteltermijnen geboden; tussendoor is er doorgaans meerdere keren (telefonisch) contact met de aanvrager, om duidelijk te maken welke gegevens precies nodig zijn en om te polsen wanneer de aanvrager verwacht met de stukken te komen. In Purmerend wordt bijgesprongen als blijkt dat de aanvrager vastloopt bij het verzamelen van de stukken: 'Als het niet lukt, dan zeggen we: kom langs, dan doen we het samen.'

Een tweede punt van verschil tussen de gemeenten betreft de manier waarop de aanvrager bericht krijgt dat zijn aanvraag is afgewezen of buiten behandeling is gesteld. Een aantal gemeenten volstaat met toezending van het besluit – dat, zoals hiervoor was te zien, vaak uiterst summier is gemotiveerd – aan de aanvrager. Andere gemeenten nemen eerst telefonisch contact op om het besluit toe te lichten. Dat gesprek biedt de mogelijkheid met de aanvrager te bespreken waarom de aanvraag is afgewezen of buiten behandeling is gesteld, en wat hij moet doen om alsnog kans te maken op een uitkering.

2.4 *Controle en handhaving*

Wie een bijstandsuitkering ontvangt, heeft jegens de gemeente een inlichtingenplicht. Gemeenten doen zelf ook onderzoek om vast te stellen of uitkeringsgerechtigden zich aan al hun verplichtingen houden. Als onregelmatigheden worden geconstateerd, kan dat leiden tot het intrekken van de uitkering, terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringsbedragen en het opleggen van een boete.

Gemeenten verschillen in de frequentie waarmee ze die onderzoeken verrichten. Een advocaat merkt op dat het bij terugvorderingsbesluiten vaak om lange periodes gaat en daardoor om hoge terugvorderingsbedragen: 'Je zit er dan als gemeente blijkbaar niet bovenop, je hebt het te lang laten lopen. De terugvordering loopt in de tienduizenden euro's. De burger zit er jaren aan vast en de kans dat je het hele bedrag terugkrijgt, is miniem.'

Een andere advocaat stelt dat de gemeente waar zij veel zaken doet, te weinig proactief optreedt en dat het contact met de klant onder de maat is. Als voorbeeld noemt zij dat de gemeente bij een klant met tussenpozen van drie maanden informatie opvraagt over stortingen en andere transacties, vervolgens constateert dat sprake is van onregelmatigheden en de betrokken klant om uitleg vraagt. Na de reactie van de klant gebeurt er eerst niets, na drie maanden komt de gemeente nogmaals met precies dezelfde vraag en na een jaar laat de gemeente aan de klant weten dat hij de informatieplicht heeft geschonden en dat ten onrechte betaalde uitkeringsbedragen zullen worden teruggevorderd.

Het is de vraag of uitkeringsgerechtigden zich voldoende bewust zijn van hun verplichtingen. De website van de gemeente bevat de nodige informatie, in het gesprek ter beoordeling van de aanvraag zijn de verplichtingen aan de orde en ook de bijlage bij het besluit waarin de uitkering

wordt toegekend bevat daarover informatie. Een advocaat merkt op dat uit gesprekken met cliënten vaak blijkt dat die zich er totaal niet van bewust zijn hoe verstrekkend de verplichtingen zijn die gepaard gaan met het ontvangen van bijstand.

2.5 *Bellen met de klant*

Sommige gemeenten hanteren als standaard werkwijze om klanten, voorafgaand aan of in aanvulling op schriftelijke communicatie, van bepaalde beslissingen telefonisch op de hoogte te stellen, bij andere gemeenten gebeurt dit nauwelijks of niet. Goede voornemens zijn er genoeg, maar het lukt maar matig die in de praktijk te brengen.

Wat is de meerwaarde van bellen? Ambtenaren in Nijmegen zeggen dat ze bellen belangrijk vinden, omdat ze op die manier de lijnen met de klant kort houden en een telefoontje de mogelijkheid biedt informatie te geven over de inhoud van de beschikking. Met name negatieve beschikkingen hebben extra uitleg nodig. Na een telefoongesprek begrijpt de aanvrager vaak pas wat een bepaalde beslissing inhoudt en waarom die is genomen.

Het beeld van het positieve effect van bellen met de kant wordt bevestigd door ervaringen in Enschede. Bij het team bijzondere bijstand hebben consulenten een tijdlang de klanten gebeld om een toelichting te geven op de beslissing op hun aanvraag. Dit zorgde voor een afname van het aantal bezwaren. Daarnaast heeft een aantal consulenten een tijdlang met klanten gebeld, een dag voordat de klant een afspraak had met de gemeente. Het directe gevolg: het aantal klanten dat op de afspraak verscheen, nam toe. Het indirecte gevolg: de gemeente legde minder maatregelen op.¹¹

In gemeenten als Leeuwarden, Purmerend en Tilburg wordt voorafgaand aan de afwijzing van een aanvraag om een uitkering telefonisch contact opgenomen met de aanvrager. In Leeuwarden wordt het gesprek niet alleen benut om uit te leggen waarom de aanvraag wordt afgewezen, maar wordt ook, als de klanten het er niet mee eens zijn, de procedure van bezwaar uitgelegd. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid van hulp bij het maken van bezwaar. In Tilburg is de ervaring dat bellen er niet altijd toe leidt dat de klant wordt bereikt, maar in naar schatting vier op de vijf gevallen wel.

2.6 *Het contact tussen consulent en klant*

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in het aantal uitkeringsgerechtigden waarvoor een consulent verantwoordelijk is en in de intensiteit van het contact tussen consulent en klant. In Heerlen heeft een consulent ongeveer 200 klanten in zijn bestand, in Amstelveen heeft elke 'klantmanager' ruim 90 zaken in behandeling, in Enschede hebben 'contactpersonen' veelal zo'n 300 uitkeringsgerechtigden onder hun hoede, in Purmerend heeft een casemanager

¹¹ Zie art. 18 lid 5 e.v. Participatiewet.

met 115 uitkeringsgerechtigden te maken, in Amersfoort hebben ‘klantmanagers’ ongeveer 100 dossiers onder zich.

In veel gesprekken werd opgemerkt dat consulenten te veel klanten hebben om met elk van hen regelmatig contact te hebben. Een respondent: ‘Vroeger vond elk half jaar een heronderzoek plaats. De consulenten kenden de klant. Nu wordt dat soort heronderzoeken niet meer uitgevoerd. Doordat er vroeger meer contact was, kwam de consulent er sneller achter als er iets mis was. Als je klanten elk half jaar spreekt, kan je ze vragen wat ze doen: krijg je geld van je familie, heb je een account op Marktplaats? Als je dat soort vragen stelt, kom je onregelmatigheden sneller op het spoor en is het ook gemakkelijker ze te voorkomen. Nu kom je terugvorderingen over een periode van tien jaar tegen.’

Behalve gebrek aan persoonlijk contact wordt ook als manco genoemd dat een vast aanspreekpunt ontbreekt. Een respondent in Rotterdam: ‘Je hebt geen vaste contactpersoon. Je krijgt alleen een algemeen mailadres van het team waar je onder valt en een algemeen telefoonnummer.’

Purmerend biedt een voorbeeld van hoe het anders kan. Daar heeft een uitkeringsgerechtigde vanaf het moment dat hij zich bij de gemeente meldt met een en dezelfde casemanager te maken. Degene met wie hij aan de balie bij het stadhuis heeft gesproken, is gedurende de hele periode dat hij een uitkering ontvangt zijn casemanager. Die is in Purmerend in alle opzichten het aanspreekpunt, zowel voor zaken die de uitkering betreffen als bij de zoektocht naar werk. Omdat de casemanagers al hun uitkeringsgerechtigden goed kennen, heeft de klant een vast aanspreekpunt en kan de casemanager maatwerk leveren in de aard en de mate van contact met de verschillende klanten voor wie hij als contactpersoon fungeert.

Sommige respondenten leggen een link tussen het minimale contact tussen consulent en klant en het restrictieve handhavingsbeleid. Een rechtshulpverlener stelt dat bij het onvoldoende verstrekken van informatie meestal geen opzet in het spel is. Toch wordt bij boetes maar zelden verminderde verwijtbaarheid aangenomen. Als een consulent zich meer verdiept in de klant, weet hij beter wat er speelt en kan die kennis worden betrokken bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Gesprekken die we in Purmerend voerden, bevestigden dat beeld. Omdat de casemanager in Purmerend de klant goed kent, kan hij hem effectief begeleiden. Door proactief optreden kan hij voorkomen dat de klant in situaties verzeild raakt die tot maatregelen, terugvorderingen en het opleggen van boetes leiden.

3. **Wet maatschappelijke ondersteuning 2015**

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) regelt de aanspraak op gemeentelijke voorzieningen om aan het leven van alledag te kunnen deelnemen. Twee begrippen die de inhoudelijke en procedurele kant van de Wmo karakteriseren zijn ‘compensatieplicht’ en ‘melding’. Gemeenten

hebben ten opzichte van burgers die niet zonder hulp van het eigen sociale netwerk aan het leven van alledag kunnen deelnemen een compensatieplicht: ze moeten die beperkingen compenseren door het verstrekken van voorzieningen. De procedure om vast te stellen of een voorziening moet worden toegekend, begint niet met een aanvraag, maar met een melding. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het er bij de uitvoering van de Wmo niet zozeer om gaat dat wordt beslist op een aanvraag voor een specifieke voorziening, maar dat in reactie op een melding samen met de burger in kaart wordt gebracht welke ondersteuning nodig is en hoe daar het beste in kan worden voorzien.

De melding komt bij de meeste gemeenten binnen bij het wijkteam of het sociaal team en kan op verschillende manieren worden gedaan, zoals door het invullen van een internetformulier, door middel van een e-mail of via de telefoon. Veel gemeenten laten de keuze bij de inwoner en voorzien in een fysieke loket- of baliefunctie, of in een servicepunt of entree in de wijk, zoals in Groningen en Den Haag.

Bij verzoeken om ondersteuning wordt allereerst bekeken of een voorliggende voorziening volstaat, of dat een maatwerkvoorziening geboden is. In de meeste gemeenten gaan consulenten op huisbezoek en voeren ze een keukentafelgesprek, soms in tweetallen. Het doel is om die afspraak binnen vijf werkdagen na ontvangst van de melding te maken. In Capelle aan den IJssel gaat een Wmo-consulent bij nieuwe aanvragen of uitgebreide hulpvragen op huisbezoek. In Amstelveen gebeurt dat alleen bij nieuwe klanten. Komt de melding van iemand waar in reactie op een eerdere melding al mee gesproken is, dan volstaan veel gemeenten met telefonisch contact. In Hardenberg gaat men altijd op huisbezoek, tenzij het gaat om een simpele vraag die telefonisch kan worden afgedaan. Er zijn meer gemeenten die bij eenvoudiger aanvragen telefonisch contact opnemen en alleen bij de meer complexe aanvragen een gesprek voeren met de melder.

De uitkomst van het keukentafelgesprek wordt neergelegd in een verslag, ook wel aangeduid als ondersteuningsplan. De insteek is dat het ondersteuningsplan samen met de melder vorm krijgt. Verschillende gemeenten spreken over ‘de aanvrager of de hulpvrager centraal’. Degene die de melding heeft gedaan wordt gevraagd het ondersteuningsplan te ondertekenen. Is hij het eens met het ondersteuningsplan, dan kan hij ‘voor akkoord’ tekenen. Zo niet, dan tekent hij ‘voor gezien’.

Met de vaststelling van het ondersteuningsplan staat nog niet vast of een voorziening zal worden verstrekt en zo ja, welke. Daartoe moet degene die de melding heeft gedaan eerst nog een aanvraag indienen. Dat kan de besluitvormingsprocedure compliceren. Of dat het geval is, hangt af van de inhoud van het ondersteuningsplan.

Impliceert het ondersteuningsplan dat een voorziening wordt toegekend en heeft de betrokken burger voor akkoord

getekend, dan wordt zijn handtekening als aanvraag gezien en wordt – veelal na een collegiale toetsing van de inhoud van het ondersteuningsplan – een besluit genomen in overeenstemming met de inhoud van het ondersteuningsplan. Impliceert het ondersteuningsplan dat geen aanspraak bestaat op een voorziening, dan wordt ook die uitkomst nog collegiaal getoetst en is (tenzij die toetsing niet tot wijziging van het ondersteuningsplan leidt) het besluitvormingsproces in beginsel ten einde. De melding heeft geresulteerd in de vaststelling dat geen aanspraak bestaat op een voorziening.

Wil de burger wiens melding niet heeft geleid tot een besluit tot toekenning van een voorziening daarvoor alsnog in aanmerking komen, dan zal hij zelf een aanvraag moeten indienen. Die aanvraag zal als regel worden afgewezen (immers, het ondersteuningsplan hield in dat geen aanspraak op een voorziening bestond), maar die beslissing biedt wel de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep.

Gemeenten organiseren het traject in het vervolg op de melding, het keukentafelgesprek en de vaststelling van het ondersteuningsplan op uiteenlopende manieren. Er zijn gemeenten die geen contact meer opnemen met melder als het resultaat van het keukentafelgesprek negatief is. Die moet zich op eigen kracht realiseren dat hij, om toch nog kans te maken op de door hem gewenste voorziening, zelf een aanvraag moet indienen. Er zijn ook gemeenten, zoals Tilburg, waar contact wordt opgenomen met melders die kenbaar hebben gemaakt het niet eens zijn met het ondersteuningsplan, door het ‘voor gezien’ te tekenen of door het überhaupt niet te tekenen. In het gesprek wordt de uitkomst van het onderzoek nog een keer uitgelegd en wordt gewezen op de mogelijkheid een aanvraag in te dienen, zodat de betrokkene een besluit over zijn aanspraak in handen krijgt waar hij desgewenst bezwaar en beroep tegen kan instellen. In Hardenberg volgt men een wat afwijkende procedure. Die gemeente maakt alleen een gespreksverslag als duidelijk is dat een inwoner in aanmerking komt voor een Wmo-voorziening. Het verslag moet vervolgens worden ondertekend, om het te laten aanmerken als Wmo-aanvraag. Praktisch alle gespreksverslagen resulteren in een aanvraag. Als de consulent voorziet dat een inwoner niet in aanmerking komt voor een Wmo-voorziening, dan wordt dit meestal al tijdens het keukentafelgesprek aan de inwoner kenbaar gemaakt. Is die het daar niet mee eens, dan kan hij alsnog een formele Wmo-aanvraag indienen. Dit komt echter zelden voor.

4. Bezwaar

De gemeenten in ons onderzoek hebben hun bezwaarprocedure op verschillende manieren georganiseerd. Zo zijn er verschillen in de mate waarin wordt gekeken of bezwaren buiten de formele procedure om kunnen worden afgedaan, in de wijze waarop wordt gehoord (ambtelijk of door een externe bezwaaradviescommissie), in de benadering van de bezwaarmaker (wordt die wel of niet aan het begin van de

procedure gebeld?), in de opstelling tegenover professionele rechtshulpverleners en in de samenwerking tussen de afdeling die het bezwaar behandelt en de vakafdeling waar het besluit is genomen. Op elk van die verschillen gaan we in deze paragraaf in, te beginnen met de keuze tussen de reguliere en informele behandeling van het bezwaar.

4.1 Keuze tussen reguliere en informele behandeling van het bezwaar

In alle onderzochte gemeenten wordt na binnenkomst van een bezwaarschrift onderzocht of het bezwaar buiten de formele procedure om kan worden afgedaan. Hoe dat gebeurt, verschilt sterk. Twee uitersten zijn de gemeenten Peel en Maas en Enschede.

Peel en Maas heeft als beleid om zo veel mogelijk te voorkomen dat geschillen in geformaliseerde procedures terechtkomen. Om die reden staat onder elk besluit de volgende bezwaarclausule:

‘Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u bezwaar maken. In dat geval adviseren wij u om eerst telefonisch contact met ons op te nemen. We nemen samen met u het besluit door.

U kunt hiervoor bellen met de bij contactgegevens genoemde persoon.

Als we er niet uitkomen, kunt u een bezwaarschrift sturen naar het college van burgemeester en wethouders (...).’

Als een bezwaarschrift wordt ingediend, krijgt de bezwaarmaker een ontvangstbevestiging waarin staat dat de gemeente altijd onderzoekt of het geschil onderling opgelost kan worden.

Voor de behandeling van bezwaren bestaan in Peel en Maas verschillende routes. Een eerste mogelijkheid is dat de bezwaarmedewerker telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker. Als regel wordt de bezwaarmaker vervolgens uitgenodigd op het gemeentehuis om het bezwaar te bespreken. Doel is een open gesprek waarbij de bezwaarmedewerker en de vakambtenaar met de bezwaarmaker op zoek gaan naar achterliggende bezwaren of problemen en kijken of daar een oplossing voor kan worden gevonden. Een tweede mogelijkheid is dat de bezwaarmedewerker vaststelt dat de besluitvorming gebreken vertoont. Dan gaat het dossier terug naar de vakafdeling om die te herstellen. De vakafdeling neemt hierover contact op met de bezwaarmaker. Nadat de gebreken zijn hersteld, wordt met de bezwaarmaker bekeken of het bezwaar kan worden ingetrokken of dat alsnog een hoorzitting van de externe bezwaaradviescommissie moet plaatsvinden. Tot slot is denkbaar dat geen sprake is van gebreken in de besluitvorming en de bezwaarmaker niet openstaat voor een gesprek over zijn bezwaar. In dat geval wordt direct een hoorzitting gepland.

In Enschede begint de behandeling van het bezwaar met onderzoek door de bezwaarafdeling naar de vraag of het

bestreden besluit juist is. De vakafdeling wordt in dat onderzoek betrokken, de bezwaarmaker blijft voorlopig buiten beeld. Blijkt dat het besluit niet juist is, dan neemt de vakafdeling een gewijzigd primair besluit.¹² Worden door de bezwaarafdeling geen gebreken in het besluit ontdekt, dan wordt de zaak op een hoorzitting van de externe bezwaaradviescommissie geagendeerd en vervolgens in lijn met de in de Awb neergelegde procedure afgehandeld. Bij uitzondering wordt door de bezwaarafdeling contact gezocht met de bezwaarmaker om te kijken of een minnelijke oplossing mogelijk is.

4.2 *Bellen met de bezwaarmaker*

Het is opvallend dat de mate waarin gemeenten aan het begin van de procedure met bezwaarmakers bellen, sterk uiteenloopt. In sommige gemeenten wordt alleen in uitzonderlijke gevallen gebeld, bijvoorbeeld als de zaak gemakkelijk is op te lossen of juist als evident is dat geen ander besluit kan worden genomen, in andere gemeenten wordt standaard met iedere bezwaarmaker gebeld.

Daarnaast zijn er gemeenten, zoals Heerlen, waar het aan de behandelend ambtenaar wordt overgelaten of telefonisch contact met de bezwaarmaker zinvol is.¹³ Tussen ambtenaren onderling zijn dan vaak grote verschillen zichtbaar. In de praktijk worden de telefoontjes gepleegd door een beperkte groep ambtenaren die de waarde zien van informeel contact met een bezwaarmaker en het leuk vinden om met bezwaarmakers te bellen.

In onder meer Nijmegen en Tilburg is het bellen onderdeel van de standaard werkwijze in bezwaar. In Nijmegen bellen alle bezwaarbehandelaars, in Tilburg gebeurt het door een beperkte groep medewerkers. Omdat in Tilburg bleek dat sommige ambtenaren van de bezwaarafdeling heel veel met bezwaarmakers belden en andere bijna nooit, ook al was de afspraak dat dit in elke zaak zou gebeuren, is een apart team ingesteld – bestaande uit communicatief ingestelde, gemotiveerde medewerkers – dat het bellen voor zijn rekening neemt.

Het telefoongesprek kan meerdere doelen hebben. In Purmerend wordt uitvoerig met de bezwaarmaker gesproken over wat de reden is van zijn bezwaar. De bezwaarmaker krijgt de tijd en ruimte om zijn verhaal te doen. Hierdoor komt vaak veel informatie boven water die van belang is voor de behandeling van het bezwaar. Dit kan leiden tot de intrekking van het bezwaar of van het besluit. Er zijn ook gemeenten waar het gesprek zich beperkt tot de mededeling dat het bezwaar in goede orde is ontvangen en tot de vraag of er nog vragen zijn over de procedure.

4.3 *Sturen op intrekken?*

Een telefoongesprek met de bezwaarmaker kan leiden tot intrekking van het bezwaar. Dat kan voor alle partijen de beste uitkomst van het bezwaar zijn, bijvoorbeeld als het bezwaar niet tot wijziging van het bestreden besluit kan leiden. Het is echter niet uitgesloten dat de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt omdat hij denkt (al dan niet door wat hem daarover is verteld door de ambtenaar die hem belde) dat zijn bezwaar niets kan opleveren, terwijl het in werkelijkheid wel degelijk kans van slagen heeft. Er zijn gemeenten die sturen op het intrekken van bezwaar naar aanleiding van het telefoontje met de bezwaarmaker. Het management houdt bij in hoeveel gevallen het telefonisch contact leidt tot intrekking.¹⁴

Uit de gesprekken met bezwaarbehandelaars komt naar voren dat ambtenaren zich bewust zijn van het risico dat bezwaarmakers in het telefoongesprek worden overgehaald hun bezwaar in te trekken. Ze lijken daar echter niet al te zwaar aan te tillen. Als belangrijke reden voor het intrekken van het bezwaar wordt genoemd dat de burger door het telefoongesprek begrijpt wat het besluit inhoudt en daardoor geen reden ziet het bezwaar door te zetten. Ambtenaren vertellen dat ze het woord ‘intrekking’ vermijden. Ze zeggen ter afronding van het gesprek niet: ‘Ik begrijp dat wat u betreft het bezwaar is ingetrokken’, maar: ‘Dus wat u betreft is het bezwaar hiermee afgedaan?’ Ook stellen ze dat de bezwaarmaker altijd wordt gevraagd dit schriftelijk te bevestigen. Dat biedt hem de mogelijkheid terug te komen op wat hij in het telefoongesprek heeft gezegd.

4.4 *Bellen met professionele gemachtigden?*

Bij de gemeenten bestaat consensus over de meerwaarde van het bellen met bezwaarmakers. Dat geldt in mindere mate als er een professionele rechtshulpverlener in het spel is. Veel ambtenaren vinden het dan lastiger om een oplossing te vinden voor het bezwaar.

Illustratief is wat bezwaarbehandelaars in Nijmegen vertellen. Daar procedeert bijna de helft van de bezwaarmakers met een professionele gemachtigde. De bezwaarbehandelaars voelen zich dan min of meer gedwongen een formele opstelling te kiezen, in reactie op de opstelling van de rechtshulpverlener. Een informeel gesprek ter oplossing van het bezwaar lijkt vaak niet mogelijk. Een van de redenen is dat gemachtigden bang zijn dat ze een proceskostenvergoeding mislopen als in reactie op het bezwaar het primaire besluit wordt gewijzigd in plaats van dat het wordt herroepen.¹⁵

12 Tenzij, maar dat komt zelden voor, de vakafdeling het met die conclusie niet eens is.

13 Vgl. Marc Wever, ‘Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016: vooral vernieuwing op papier?’, *NJB* 2016/2289.

14 Wat echter niet geregistreerd wordt, is of die intrekking het gevolg is van een herziening van het besluit of vanwege het contact met de bezwaarmaker waarbij het besluit juist is en de afwijzing is toegelicht.

15 Volgens art. 7:15 lid 2 Awb is een bestuursorgaan alleen verplicht om, op verzoek van een belanghebbende, de kosten die deze in verband met de behandeling van een bezwaar heeft gemaakt te vergoeden, voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

4.5 *Het horen*

Het horen in bezwaar vindt op verschillende manieren plaats. Het belangrijkste onderscheid betreft wie horen: één of meer ambtenaren of een externe bezwaaradviescommissie? Traditioneel maken gemeenten veelvuldig gebruik van externe adviescommissies, zij het dat in het laatste decennium meer en meer ambtelijk wordt gehoord.¹⁶ In de door ons onderzochte gemeenten gebeurt beide. Er zijn ook gemeenten die per geval een keuze maken tussen beide opties, of de keuze aan de bezwaarmaker laten.

De vorm is niet per definitie bepalend voor de inhoud van het horen. Wordt gekeken naar de op de hoorzitting gekozen insteek, dan is veel variatie zichtbaar. Een hoorzitting kan worden gezien als een overleg tussen twee of meer personen, maar ook worden gemodelleerd naar een klassieke zitting bij de rechter. Bij sommige hoorzittingen wordt het gesprek gevoerd aan de hand van een verweerschrift of heroverwegingsnota, bij andere zittingen wordt per zaak beslist op welke wijze het gesprek met de bezwaarmaker wordt gevoerd. Ook zijn er verschillen in de mate waarin de zitting wordt gebruikt om te zoeken naar een oplossing voor het bezwaar. Ten slotte zijn er verschillen in de mate waarin ter zitting uitleg wordt gegeven over de procedure. Het lijkt erop dat in gemeenten die inzetten op het zo veel mogelijk afdoen van bezwaren buiten de formele procedure en waar in beginsel met elke bezwaarmaker wordt gebeld, de hoorzitting een minder geformaliseerd gebeuren is dan in gemeenten waar de bezwaarbehandeling een formeler karakter heeft.

4.6 *Contact tussen bezwaarbehandelaars en vakafdelingen*

Cruciaal voor een effectieve afhandeling van bezwaren is een goed contact tussen de bezwaarafdeling en de vakafdeling. Dat is zeker het geval als de bezwaarbehandelaar constateert dat het primaire besluit onjuist is, of als overleg met de bezwaarmaker tot overeenstemming leidt over het wijzigen van dat besluit. In beide gevallen is het nodig dat de vakafdeling een gewijzigd primair besluit neemt.

Uit de gesprekken komt Amersfoort naar voren als voorbeeld van een gemeente waar goed contact bestaat tussen de bezwaarafdeling en de afdeling bijstand. Zodra in Amersfoort een bezwaar wordt ingediend, wordt het ook ingeboekt in het systeem van de afdeling bijstand. De betrokken klantmanager is daardoor meteen op de hoogte van het bezwaar. De klantmanager schrijft vervolgens binnen een periode van een dag tot twee weken een reactie op het bezwaar. Voorafgaand aan die schriftelijke reactie is er vaak al contact tussen de klantmanager en de bezwaarbehandelaar. Als blijkt dat het primaire besluit een (evidente) fout bevat, en eventueel nadat de bezwaarbehandelaar heeft toegelicht dat het besluit juridisch geen stand kan houden, gaat de afdeling bijstand over tot (gedeeltelijke) herziening van het besluit. Mochten de bezwaarbehandelaar en de medewerker

van de afdeling bijstand niet op één lijn zitten, dan kunnen zij de teamleider van de afdeling bijstand in het overleg betrekken. Dit komt echter zelden voor. Behalve contact over individuele zaken is er ook elke twee maanden een overleg met de teammanager van de afdeling bijstand om trends en ontwikkelingen rond bezwaarzaken te bespreken.

4.7 *Inhoudelijke aspecten van de beoordeling in bezwaar*

In veel gesprekken werd benadrukt dat het feit dat een gemeente inzet op het afhandelen van bezwaren buiten de formele kaders van de bezwaarprocedures, niet betekent dat de gemeente zich zo coulant mogelijk opstelt naar de bezwaarmaker of de regels zo veel mogelijk ten gunste van de bezwaarmaker uitlegt. Dat neemt niet weg dat uit de interviews ten minste op vier punten bleek dat meer inhoudelijke aspecten van de besluitvorming en de beoordeling van bezwaren van invloed kunnen zijn op het voorkomen van en het effectief afhandelen van bezwaren.

In de eerste plaats zijn er verschillen in de budgetten die gemeenten beschikbaar hebben in het sociaal domein. Sommige gemeenten hebben royalere regels over bijzondere bijstand dan andere en verstrekken royalere maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo. In de tweede plaats zijn sommige gemeenten strenger dan andere bij het beoordelen van het recht op uitkering. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de hoeveelheid en de aard van de gegevens waarover men wil beschikken voor het vaststellen van het recht op bijstand. Het gevolg is dat in de ene gemeente meer aanvragen worden afgewezen of buiten behandeling worden gesteld dan in de andere gemeente, wat weer van invloed is op het aantal bezwaren dat wordt ingediend.

Een tweede punt betreft het handhavingsbeleid. Ook op dat punt zijn de verschillen tussen gemeenten groot. Niet alleen zijn sommige gemeenten strenger dan andere, er zijn – waarschijnlijk belangrijker – ook grote verschillen in de mate waarin men inzet op preventie van het overtreden van regels of op controle. Op basis van ons onderzoek valt het niet te kwantificeren, maar we kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de wijze van voorlichting, begeleiding en controle sterk van invloed is op het aantal handhavingsbesluiten – en dus op de hoeveelheid bezwaren die daar tegen worden ingediend.

Een derde punt betreft de behandeling van bezwaren tegen het buiten behandeling stellen van aanvragen omdat de aanvrager niet alle door de gemeente gevraagde stukken heeft overgelegd. In de meeste gemeenten beperkt de beoordeling van dat soort bezwaren zich tot de vraag of de aanvraag, gezien de stukken die ontbreken, terecht buiten behandeling is gelaten. Er zijn echter ook gemeenten waar zo'n bezwaar aanleiding is te kijken of wellicht toch kan worden beslist op grond van de wel overgelegde stukken of dat de ontbrekende stukken er alsnog kunnen komen, zodat het bezwaar resulteert in een besluit over de aanspraak op bijstand.

¹⁶ Wever 2016.

Een vierde en laatste punt betreft bezwaren die buiten de termijn zijn ingediend. Een dergelijk bezwaar is niet-ontvankelijk en kan daarom niet inhoudelijk worden behandeld. Echter, gemeenten hebben de bevoegdheid om hun besluiten te herzien als ze onjuist blijken. Een te laat gemaakt bezwaar kan worden opgevat als een herzieningsverzoek, zodat toch kan worden bekeken of er aanleiding is de bezwaarmaker tegemoet te komen.

5. Rechtsbijstand en andere ondersteuning

Een groot aantal personen en organisaties is betrokken bij het verlenen van rechtshulp en andere ondersteuning aan burgers in het sociaal domein. Behalve aan professionele rechtshulpverleners valt te denken aan het Juridisch Loket, sociale raadslieden en – in het kader van de Wmo – cliëntondersteuners. Sommige gemeenten kennen daarnaast eigen initiatieven waar burgers terecht kunnen voor ondersteuning. In Groningen biedt 'WIJ', het sociaal wijkteam, hulp bij het indienen van aanvragen om bijstand, in Amersfoort zorgt 'In de buurt 033' voor onafhankelijke cliëntondersteuning bij het aanvragen van bijstand of een Wmo-voorziening en ondersteunt zij inwoners met het opstellen van bezwaarschriften. Nijmegen kent 'STIPS': ontmoetingspunten in de wijken waar burgers terecht kunnen voor advies over opvoeding, vragen over een brief van de gemeente of het regelen van zorg.

Als in de bezwaarfase sprake is van ondersteuning, betreft het meestal professionele rechtsbijstandsverleners. Hoeveel bezwaarmakers zich laten bijstaan door een professionele rechtshulpverlener, is onbekend. Bekend is wel dat het per gemeente verschilt, dat het in bijstandszaken veel vaker voorkomt dan in Wmo-zaken en dat het aantal zaken waarin gebruik wordt gemaakt van professionele rechtsbijstand, afhankelijk van de gemeente en het besluit waar het bezwaar zich tegen richt, ergens tussen de 10% en 50% ligt.

De opvattingen over de meerwaarde van professionele rechtsbijstand lopen uiteen. Weliswaar vinden de ambtenaren die wij spraken zonder uitzondering dat in hun gemeente een aantal kundige en betrokken advocaten actief zijn, maar tegelijkertijd vinden velen van hen dat het voor bezwaarmakers eigenlijk alleen nuttig is om een advocaat in te schakelen bij een juridisch complexe zaak, zoals bij fraude met bijstand.

Daarbij lijkt een rol te spelen dat men de aanwezigheid van een professionele rechtshulpverlener nogal eens als stain-de-weg ziet bij het vinden van een informele oplossing voor het bezwaar. De reden is niet alleen de wens van de rechtshulpverlener om een proceskostenvergoeding te verkrijgen, maar ook dat ambtenaren soms het idee hebben dat direct contact met de bezwaarmaker meer kan opleveren dan contact via de gemachtigde. Een ambtenaar: 'Zaken met een professionele gemachtigde lenen zich niet

voor 'pre-mediation'. Een advocaat zal nooit op eigen houtje beslissen een eind te maken aan een procedure.' De consequentie van deze breed gedeelde opvatting is dat in de meeste gemeenten die wij onderzochten de betrokkenheid van een professionele rechtshulpverlener bij een bezwaarzaak de kans verkleint dat een poging wordt gedaan het geschil op een informele manier op te lossen.

Advocaten beamen dat lang niet alle bezwaarzaken in het sociaal domein complex zijn, maar zij stellen daar tegenover dat, ook als een zaak juridisch relatief eenvoudig is, een bezwaarmaker toch wel degelijk gebaat kan zijn bij hulp van een professional. Zo merkte een advocaat op dat een bezwaar tegen een besluit om een bijstandsaanvraag buiten behandeling te stellen wellicht eenvoudig is, maar dat dat niet betekent dat zo'n besluit altijd rechtmatig is; ondersteuning door een advocaat kan dan het verschil maken tussen winst en verlies. Een andere advocaat vertelde dat zij regelmatig een uurtje met een cliënt om tafel gaat om alle bewijsstukken te verzamelen die nodig zijn om het recht op bijstand te kunnen vaststellen, omdat cliënten dit op eigen kracht vaak niet lukt. De vraag is overigens of dat de taak is van een advocaat, of dat het feit dat dergelijke hulp nodig is, wijst op een op falende ondersteuning door de gemeente.

Kritiek van rechtshulpverleners en andere ondersteuners op de gemeente richt zich met name op de slechte bereikbaarheid en formele opstelling. Uit interviews bij het Juridisch Loket komt naar voren dat het vaak moeilijk is om een probleem dat de burger heeft aangekaart met een ambtenaar te bespreken. Als het al lukt te achterhalen wie de behandelend ambtenaar is en deze vervolgens te spreken te krijgen, dan belemmert een formele opstelling nogal eens de oplossing van het probleem. Een voorbeeld biedt een discussie over een evident onjuist besluit. De vraag of het mogelijk was een gewijzigd besluit te nemen, werd beantwoord met de opmerking: 'Maak maar bezwaar.'

De meerwaarde van professionele rechtshulp valt of staat met de kwaliteit en met de intenties van de betrokken rechtshulpverlener. Wat de kwaliteit betreft: onder de respondenten bestond consensus dat die sterk uiteenloopt en dat een substantieel aantal rechtshulpverleners onder de maat presteert. Wat de intenties betreft: bij medewerkers van gemeenten bestaat de indruk dat soms wordt geprocedeerd vanwege het belang van de advocaat, en niet vanwege het belang van diens cliënt. Een bijkomend probleem is de wijze van bekostiging. De geïnterviewde advocaten stellen dat het systeem van vergoedingen voor rechtsbijstand bevordert dat advocaten weinig kansrijke zaken wel aannemen en relatief complexe, kansrijke zaken niet, omdat de vergoeding is gebaseerd op een vaststaand aantal uren en het vanuit bedrijfseconomisch perspectief vooral loont weinig kansrijke zaken, die veelal weinig bewerkelijk zijn, aan te nemen en relatief kansrijke zaken, die veelal bewerkelijk zijn, juist niet.

6. Conclusie: wat werkt?

Uit de ruim 120 gesprekken die we bij zestien gemeenten hebben gevoerd, kunnen we een aantal conclusies trekken over werkwijzen ter voorkoming en oplossing van geschillen in het sociaal domein. We beginnen met de besluitvorming op grond van de Participatiewet en de Wmo, daarna gaan we in op de bezwaarprocedure en de betekenis van kwaliteitszorg. De rol van rechtsbijstandsverleners is bij elk van die drie aspecten aan de orde.

6.1 Besluitvorming op grond van de Participatiewet en de Wmo

Een algemene constatering is dat er grote verschillen zijn tussen de besluitvormingsprocedures op grond van de Participatiewet (meer gericht op controle) en de Wmo (meer gericht op het bieden van hulp). Dat heeft alles te maken met gedachten achter de decentralisaties op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning. Uit het onderzoek blijkt dat die inrichting van de Wmo-procedure leidt tot aanmerkelijk minder escalatie van conflicten, zij het met als keerzijde dat betrokken burgers zich mogelijk niet altijd voldoende bewust zijn van hun rechtsbeschermingsmogelijkheden. Hieronder geven we een opsomming van kenmerken van de in te richten procedure die we als 'good practices' beschrijven:

- De klant kan op eenvoudige manier langs verschillende kanalen zijn vraag onder de aandacht van de gemeente brengen.
- In reactie op die vraag legt de gemeente snel persoonlijk contact, meestal aan de keukentafel.
- In het persoonlijk contact tussen gemeente en klant komt een behandeling op maat tot stand.
- Het persoonlijke contact biedt duidelijkheid over de gegevens die de gemeente van de klant nodig heeft.
- Indien dat niet kan leiden tot een positieve beslissing, is de onderbouwing daarvan direct duidelijk voor de klant.
- Voordat een negatieve beslissing aan de klant bekend wordt gemaakt, neemt de gemeente telefonisch contact op om de beslissing toe te lichten.
- De gemeente zet in op het op een begrijpelijke manier verwoorden van de besluiten, waarbij vanaf het begin ook duidelijkheid bestaat over de verplichtingen die daar voor de klant aan vast zitten.
- Het contact tussen de gemeente en de klant verloopt via een vaste contactpersoon die de klant in de 'caseload' houdt.
- De gemeente betreft een eventuele rechtshulpverlener of cliëntondersteuner actief bij het voornemen een negatieve beslissing te nemen, zodat wordt voorkomen dat het negatieve besluit 'verdamp't en dat voor de klant onduidelijk is waar het aangrijpingspunt voor een bezwaar ligt.

Het achterliggende idee van deze inrichting van het primaire proces is dat op die manier een proactieve, persoonsgerichte

aanpak tot stand komt die geschillen kan voorkomen en, als dat wel gebeurt, escalatie zoveel mogelijk weet te beperken.

6.2 Bezwaar

Wanneer de klant bezwaar maakt tegen de primaire beslissing op het sociaal domein wordt langs dezelfde lijnen opnieuw een snelle en persoonsgerichte aanpak gevolgd. Die bestaat uit de volgende elementen:

- Zo snel mogelijk na ontvangst van het bezwaarschrift neemt de gemeente contact op met de bezwaarmaker of diens rechtshulpverlener of ondersteuner. De gemeente belt in beginsel met iedereen. Het is aan de gemeente er voor te kiezen alle bezwaarbehandelaars te laten bellen of die verantwoordelijkheid bij specifieke medewerkers neer te leggen.
- In het contact geeft de medewerker uitleg over het besluit, gaat hij na wat er speelt en inventariseert hij de voorkeur van de bezwaarde voor een bepaalde wijze van behandeling van het bezwaarschrift.
- In contact met de vakafdeling bepaalt de behandelaar van het bezwaarschrift de best passende behandeling ('triage') en overlegt daarover met de bezwaarde.
- Daarna volgt een behandeling op maat die zoveel mogelijk informele kenmerken heeft.
- De rechtshulpverlener wordt actief bij deze stappen betrokken; kosten kunnen zowel in de formele als de informele procedure worden vergoed.

De bezwaarprocedure krijgt op deze manier een responsieve en flexibele inrichting, die wordt bepaald door de aard van de zaak die voorligt en de wensen van de bezwaarde. Snelheid en persoonlijk contact zijn ook hier sleutelbegrippen.

6.3 Kwaliteitszorg

In algemene zin valt in de zestien gemeenten op dat sprake is van een sterk wisselende inzet op kwaliteitszorg. Bij verschillende gemeenten staan er als het ware schotten tussen het primaire proces en de bezwaarbehandeling. Gemeenten analyseren (de uitkomsten van) bezwaarprocedures in beperkte mate. Overleg en intervisie naar aanleiding van bezwaren is slechts beperkt aan de orde. De praktijk lijkt soms wel wat op 'over de schutting gooien'. Ook binnen de afzonderlijke gemeentelijke afdelingen is in het onderzoek regelmatig gebleken van persoonlijke stijlen en voorkeuren. Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies over 'good practices':

- Organiseer binnen en tussen afdelingen van de gemeentelijke organisaties een proces van intervisie waardoor de professionaliteit van de medewerkers toeneemt en de organisatie en de medewerkers leren van gemaakte fouten.
- Investeer in innovatie, bijvoorbeeld door te trainen op specifieke vaardigheden, door te overleggen met cliëntenpanels, door het uitvoeren van tevredenheidsonderzoeken en door te sparren met rechtshulpverleners over afgehandelde casus.

- Houd een scherp oog voor de onbedoelde en niet beoogde effecten van informeel en snel contact, namelijk het minder gemakkelijk signaleren van onrechtmatige besluiten die niet in bezwaar worden aangevochten.

Door op deze manier reflexief te werk te gaan kan de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers toenemen en wordt het leveren van maatwerk in de besluitvorming gemakkelijker.