



**rijksuniversiteit  
 groningen**

faculteit rechtsgeleerdheid

Legal Management



Hogeschool  
 van Amsterdam

## **Tussenrapportage Voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein**

### **Onderzoek in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand**

Bert Marseille

Arnt Mein

Marc Wever

Fatima Aslimani

Heinrich Winter

Paulien de Winter

Groningen/Amsterdam, mei 2021



## **Inhoudsopgave**

### **1. Inleiding**

### **2. Participatiewet**

#### **2.1 Inleiding**

#### **2.2 De behandeling van de aanvraag om bijstand**

#### **2.3 Controle en handhaving**

#### **2.4 Bellen met de klant**

#### **2.5 Het contact tussen consulent en klant**

#### **2.6 Conclusies**

### **3. Wmo**

#### **3.1 Inleiding**

#### **3.2 Inrichting van de uitvoering**

#### **3.3 Start van het proces**

#### **3.4 De indicatie of het voorgenomen besluit**

#### **3.5 Het besluit**

#### **3.6 Terugdringen maatwerkvoorzieningen**

#### **3.7 Het Awb-besluitmodel**

#### **3.8 Cliëntondersteuners**

#### **3.9 Taal**

#### **3.10 Snelheid**

#### **3.11 Conclusies**

### **4. Bezwaar**

#### **4.1 Inleiding**

#### **4.2 Keuze tussen reguliere en informele behandeling van het bezwaar**

#### **4.3 Bellen met de bezwaarmakers**

#### **4.4 Het horen**

#### **4.5 Contact tussen bezwaarbehandelaars en vakafdelingen**

#### **4.6 Inhoudelijke aspecten van de beoordeling in bezwaar**

#### **4.7 Conclusies**

### **5. Leren**

### **6. De rol van rechtsbijstand**

#### **6.1 Vormen van rechtsbijstand en de frequentie van betrokkenheid rechtsbijstandverleners**

#### **6.2 De toegevoegde waarde van professionele rechtshulp**

#### **6.3 Nadelige effecten van betrokkenheid rechtshulp**

#### **6.4 Bereikbaarheid/benaderbaarheid gemeenten**

#### **6.5 Systeem van vergoedingen**

### **7. Analyse**

#### **7.1 Inleiding**



**7.2 Verschillen tussen Participatiewet en Wmo**

**7.3 Verschillen in de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo tussen gemeenten**

**7.4 Bezwaarprocedures**

**7.5 De inschakeling van rechtshulpverleners**

**8. Conclusies en 'good practices'**



## 1. Inleiding

In deze tussenrapportage doen we verslag van onze bevindingen van het eerste deel van het onderzoek naar *Good Practices* voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing, dat we uitvoeren in opdracht van de Raad voor de Rechtsbijstand.

In het kader daarvan hebben we bij zestien gemeenten (Amersfoort, Amstelveen, Capelle aan den IJssel, Den Haag, Enschede, Groningen, Hardenberg, Heerlen, Leeuwarden, Nijmegen, Peel en Maas, Purmerend, Rotterdam, Smalingerland, Tilburg en Venlo) interviews gehouden met personen binnen en buiten de gemeente die betrokken zijn bij besluitvorming en geschilbeslechting in het sociaal domein. We hebben gesproken met afdelingshoofden, teamleiders, inkomensconsulenten, casemanagers, kwaliteitsmedewerkers, medewerkers handhaving, boetemedewerkers en kwaliteitsbeheerders van afdelingen van de gemeente die zich met de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo bezighouden, voorts met medewerkers van wijkteams, met teamleiders van afdelingen Juridische Zaken, bezwaarbehandelaars, leden en secretarissen van bezwaaradviescommissies, leden van cliëntenraden, klachtcoördinatoren, medewerkers van het Juridisch Loket, advocaten, sociale raadslieden en mediators. Het betrof steeds tussen de vijf en elf gesprekken per gemeente. In totaal hebben we ruim 120 interviews afgenomen.

Het lag aanvankelijk in de bedoeling om naast de gesprekken cijfermatig materiaal te verzamelen. Helaas lukte het slechts een enkele van de onderzochte gemeenten de gewenste cijfers, over onder meer het aantal besluiten ingedeeld per categorie, de besluitvormingstermijnen, de ingediende bezwaren, de doorlooptijden en de genomen heroverwegingsbeslissingen, aan te leveren. De rapportage betreft dus de meer kwalitatieve informatie die we in de gesprekken en op basis van de overgelegde documenten hebben verkregen. Dat neemt niet weg dat we goed in staat zijn gebleken in deze tussenrapportage de centrale vraag te beantwoorden: welke *good practices* zijn we bij onze rondgang langs de zestien gemeenten tegengekomen die kunnen bijdragen aan een laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing tussen burgers en bestuursorganen, een lerende praktijk en gerichte en effectieve inzet van professionele rechtsbijstand?

Deze tussenrapportage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 bespreken we de besluitvorming onder de vlag van de Participatiewet. In paragraaf 3 staat de Wmo-procedure centraal. De bezwaarschriftprocedure tegen zowel Wmo- als Participatiewetbesluiten bespreken we in paragraaf 4. De lerende praktijk, dus de mate waarin gemeentelijke organisaties leren van gemaakte fouten en het contact tussen het primaire proces en de heroverweging, komt aan de orde in paragraaf 5. De rol van rechtshulpverleners staat centraal in paragraaf 6. Elk van de paragrafen sluiten we af met een aantal conclusies. In de analyse (paragraaf 7) en de conclusie (paragraaf 8) komen we daarop terug en formuleren we een aantal 'good practices', praktijken in de gemeenten die leiden tot vroegtijdig en effectief oplossen van (potentiële) geschillen.

In de bijlage bevinden zich de zestien verslagen van de onderzoeken bij de zestien gemeenten.

## 2. De Participatiewet

### 2.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de uitvoering van de Participatiewet. We beschrijven eerst hoe het proces van aanvragen, toekennen of afwijzen, controle en handhaving eruitziet. Daarna gaan we nader in op twee meer thematische onderwerpen, de rol van de consultant en de mogelijkheden van telefonisch contact met uitkeringsgerechtigden. We sluiten af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Over de in deze paragraaf gebruikte terminologie merken we het volgende op. Aansluitend bij het binnen gemeenten gehanteerde spraakgebruik duiden we de uitkeringsgerechtigde veelal kortweg aan als klant en het onderdeel van de gemeente dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Participatiewet als gemeente. De ambtenaar die primair verantwoordelijk is voor de beslissing over het toekennen van de uitkering en het contact met de uitkeringsgerechtigde duiden we aan als consultant of bijstandsconsultant. Als we het hebben over uitkeringen op grond van de Participatiewet, hebben we het veelal over bijstand.

### 2.2 De behandeling van de aanvraag om bijstand

#### *Indienen aanvraag*

Bij de meeste gemeenten is het gebruikelijk dat aanvragen om een bijstandsuitkering digitaal worden ingediend, via werk.nl. Maar voor wie dat niet kan of wil, is er de telefoon of de balie bij de gemeente. In Purmerend kan een aanvraag alleen bij het loket bij de gemeente worden ingediend.

Gemeenten bieden ook hulp bij het indienen van een aanvraag. In Enschede kan iemand die niet digitaal vaardig is een afspraak maken. In Groningen worden klanten die moeite hebben met het doen van een digitale aanvraag doorverwezen naar het Klant Contact Centrum voor hulp en ondersteuning. Biedt dat geen uitkomst, dan wordt hij doorverwezen naar het WIJ-team (sociaal wijkteam). Als ook de medewerker van het WIJ-team er niet uitkomt met de klant, kan die contact opnemen met de consultant van de gemeente. In de praktijk gaat in Groningen 10 à 20% van de aanvragen om bijstand via het sociaal wijkteam. Maar de aanvragen die via het wijkteam binnenkomen zijn meestal niet van goede kwaliteit, vaak ontbreken bewijsstukken.

#### *Schifting*

Niet iedereen die zich bij de gemeente meldt met een verzoek om bijstand, heeft recht op een uitkering. Soms is een uitgebreid onderzoek nodig om tot die conclusie te komen, soms kan dat zonder veel moeite worden vastgesteld.

Om te voorkomen dat bij voorbaat kansloze verzoeken toch een uitgebreide aanvraagprocedure doorlopen, wordt in Smallerland gebruikgemaakt van twee formulieren: een formulier voor het doen van een melding en een formulier voor het indienen van een aanvraag voor een bijstandsuitkering. Relatief veel burgers doen eerst een melding, voordat ze een formele aanvraag doen. De melding fungeert voor de gemeente als een soort check om na te gaan in hoeverre iemand in aanmerking komt voor bijstand. Wanneer een melding binnenkomt, neemt de consultant standaard telefonisch contact op met de melder om te informeren naar diens situatie. Bij ongeveer 15% van de meldingen wordt tijdens het telefoontje al duidelijk dat de melder niet in aanmerking komt voor bijstand, bijvoorbeeld



omdat aanspraak bestaat op een voorliggende voorziening. Het staat de melder echter vrij om alsnog een formele aanvraag om bijstand in te dienen.

In Purmerend komt een verzoek om een uitkering binnen via een melding aan het loket (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.

#### *Beoordeling aanvraag*

Bij het beoordelen van de aanvraag wordt zowel gebruikgemaakt van gegevens die zich in de systemen van de gemeente bevinden, zoals de Basisregistratie Personen en Suwinet (een platform bedoeld voor uitwisseling van informatie tussen Belastingdienst, UWV, RDW en gemeenten), als van gegevens die de aanvrager heeft aangeleverd. Meestal wordt de beoordeling gedaan door de klantmanager/inkomensconsulent. Als de situatie van de aanvrager ingewikkeld is of er vermoedens van fraude zijn, worden collega's bij de beoordeling betrokken.

Zo is er in Purmerend in de lastiger zaken (bijvoorbeeld als zich vragen voordoen over verblijfplaats, giften van derden, het wel of niet in staat zijn om te werken) overleg met de kwaliteitsmedewerker. Indien nodig neemt die de zaak over. Het overleg is bedoeld om het besluit zo goed mogelijk te onderbouwen. De respondent: "Zie het als een soort moreel beraad, waarin men elkaar vragen stelt om de zaak te verhelderen." Leeuwarden hanteert als werkwijze dat als er een vermoeden van fraude is, de afdeling Handhaving de hele aanvraag verder afhandelt.

Er zijn ook gemeenten waar standaard twee medewerkers bij het beoordelen van de aanvraag zijn betrokken, zoals Hardenberg, waar zowel de inkomensconsulent en een medewerker werk gezamenlijk naar de aanvraag kijken.

#### *Gesprek met de aanvrager*

Met de aanvrager is op uiteenlopende momenten en op uiteenlopende manieren contact over de aanvraag. De ideaaltypische gang van zaken is dat de aanvrager zijn aanvraag digitaal indient en dan al een aantal gegevens verstrekt, waarna een gesprek met de bijstandsconsulent plaatsvindt. In sommige gemeenten vindt een gesprek pas plaats als alle gegevens compleet zijn (Enschede, Capelle aan den IJssel), andere gemeenten spreken ook met de aanvrager als dat niet het geval is. Het gesprek kan dan worden benut om uitleg te geven over welke extra stukken nodig zijn om op de aanvraag te kunnen beslissen. Purmerend is een voorbeeld van een gemeente waar het gesprek het startpunt van de aanvraagprocedure is.

In Tilburg vindt naar aanleiding van de aanvraag in beginsel altijd een gesprek plaats met de aanvrager. De aanvrager moet zich zelf aanmelden voor het gesprek. 10% van de aanvragers meldt zich niet aan. Een respondent: "Die laten we lopen." Maar als in Tilburg iemand die zich niet heeft aangemeld voor een gesprek 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 dat het gesprek wordt

gehouden is de aanvrager al gevraagd allerlei gegevens te overleggen, dus kan ook aan de orde komen wat nog ontbreekt.

In Amersfoort moet degene die digitaal een aanvraag indient, binnen 48 uur na de indiening telefonisch contact opnemen met het (algemeen) Klant Contact Centrum van de gemeente. De medewerker van het KCC plant dan een intakegesprek in met een klantmanager.

Niet elk gesprek is hetzelfde. In Capelle aan den IJssel wordt onderscheid gemaakt tussen het 'informatieve' gesprek en het 'spannende' gesprek. Dat laatste is aan de orde als de beoordeling van de aanvraag tot twijfel leidt over het recht op uitkering. Het wordt gevoerd door de casemanager en een medewerker van de unit Intake en Handhaving. De aanvrager wordt geconfronteerd met informatie en krijgt de kans om uitleg te geven.

#### *Mededeling van het besluit aan de aanvrager*

De beslissing over het recht op uitkering wordt schriftelijk kenbaar gemaakt. Een aantal gemeenten hanteert als beleid dat bij een afwijzing telefonisch contact wordt opgenomen met de aanvrager, om de negatieve beslissing toe te lichten. Het komt ook regelmatig voor dat klanten contact opnemen met de gemeente, omdat ze niet goed begrijpen wat het besluit inhoudt. De duidelijkheid van besluiten laat namelijk nogal eens te wensen over.

Een ambtenaar die in Rotterdam bezwaren behandelt merkt op dat besluiten ter uitvoering van de Participatiewet in veel gevallen eigenlijk geen motivering bevatten. 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 € 800 terugbetalen.' Het systeem dat wordt gebruikt om besluiten in elkaar te draaien laat weinig ruimte voor aanvulling/invulling van de tekstblokken door de consulent.

Het probleem speelt ook bij andere gemeenten. Behalve dat besluiten gebrekkig zijn gemotiveerd, zijn ze ook lang niet altijd 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. Hierbij worden overigens gedeeltelijk standaardteksten gebruikt.

#### *Afwijkende besluitvormingsprocedure*

Amstelveen hanteert een van de andere gemeenten afwijkende procedure. Als eerste wordt daar beoordeeld of de aanvrager in staat is om te werken. Is dat het geval, dan wordt hij naar 'Werk boven Uitkering' verwezen. Hier volgt een bemiddelingsperiode van twee weken naar werk, uitgevoerd door een extern bureau. Bij een succesvolle bemiddeling is geen uitkering nodig. De ratio van deze werkwijze is dat de gemeente vindt dat de aanvrager aan het werk moet. Slaagt de bemiddeling niet, dan kan de aanvrager binnen vijf dagen een aanvraag indienen voor een bijstandsuitkering.

#### *Afwijzen of buiten behandeling vanwege ontbrekende stukken*

Behalve dat een aanvraag kan worden afgewezen omdat bij de beoordeling blijkt dat geen recht bestaat op een uitkering, kan het toekennen van een uitkering ook achterwege blijven omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om vast te stellen of recht bestaat op een uitkering. Het gemeentebestuur heeft dan de keuze om de aanvraag af te wijzen (dat gebeurt als regel wanneer naar aanleiding



van de ingediende stukken is beoordeeld of aanspraak bestaat op een uitkering) of buiten behandeling te stellen (die beslissing is aan de orde wanneer wordt geconcludeerd dat het niet mogelijk is het recht op uitkering te beoordelen, omdat de aanvrager – ondanks meerdere verzoek daartoe – niet alle benodigde stukken heeft overgelegd). Het betreft naar schatting ongeveer een kwart van alle aanvragen.

Het beleid van gemeenten op dit punt loopt uiteen. De onderlinge 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 laten weten welke stukken hij moet overleggen en om hem, als hij in gebreke blijft, kans op herstel te bieden. Het maakt daarbij uit op welk moment de gemeente met de aanvrager diens aanvraag bespreekt.

In Amersfoort wordt niet pas met de aanvrager gesproken als die alle gevraagde stukken heeft aangeleverd. Het gesprek met de aanvrager heet daar 'intakegesprek'. De ervaring is dat tijdens dat gesprek dikwijls blijkt dat de aanvrager nog niet alle benodigde gegevens heeft aangeleverd. In dat geval worden twee hersteltermijnen geboden en is er 'tussendoor' doorgaans meerdere keren (telefonisch) contact met de aanvrager, onder meer om duidelijk te maken welke gegevens precies nodig zijn en om te polsen wanneer de aanvrager verwacht de stukken te kunnen aanleveren. In Purmerend wordt bijgesprongen als blijkt dat de aanvrager vastloopt: "Als het niet lukt, dan zeggen we: kom langs, dan doen we het samen."

Een gesprek met de aanvrager over zijn aanvraag, ook al heeft hij nog niet alle benodigde stukken aangeleverd, biedt de mogelijkheid met hem te bespreken welke stukken hij nog moet aanleveren. Als pas met de aanvrager wordt gesproken als de stukken compleet zijn, ontbreekt die mogelijkheid.

Een advocaat hierover: "Het komt vaak voor dat mensen keer op keer een aanvraag doen, die dan steeds wordt afgewezen, omdat er te weinig stukken zijn om het recht vast te stellen. Als ik zo'n klant krijg, dan vraag ik hem alles mee te nemen wat hij heeft. Ik orden dan alle stukken die er zijn. Dat kost soms wel een uur, maar dan blijkt bijna altijd dat hij over alle gegevens beschikt die de gemeente nodig heeft."

Een tweede punt waarop het beleid van gemeenten uiteenloopt, betreft de manier waarop de gemeente de aanvrager laat weten dat zijn aanvraag is afgewezen of buiten behandeling is gesteld. Een aantal gemeenten volstaat met toezending van het besluit aan de aanvrager. Er zijn echter ook gemeenten die eerst telefonisch contact opnemen 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.

Zeker in het geval de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld, kan het van meerwaarde zijn om met de aanvrager te spreken. De meeste gemeenten vatten een bezwaar tegen zo'n beslissing beperkt op. Bij de beoordeling van het bezwaar wordt alleen gekeken of de aanvraag terecht buiten behandeling is gelaten. Er wordt niet beoordeeld of wellicht aanspraak op een uitkering bestaat, ook niet als de aanvrager wiens aanvraag buiten behandeling is gesteld en tegen die beslissing bezwaar heeft gemaakt, in het kader van die procedure alsnog met de gevraagde stukken komt. Wordt zo'n bezwaar ongegrond verklaard, dan zijn er kostbare maanden verstreken, tenzij de aanvrager niet alleen bezwaar heeft gemaakt tegen het buiten behandeling stellen van zijn aanvraag, maar ook een nieuwe aanvraag heeft ingediend. Een gesprek voorafgaand aan het negatieve besluit kan de aanvrager dan



ook helpen te beslissen wat voor hem de meest kansrijke strategie is: bezwaar maken (omdat hij goede redenen heeft aan te nemen dat het gemeentebestuur zijn aanvraag ten onrechte buiten behandeling heeft gelaten) of zo snel mogelijk opnieuw een aanvraag indienen, maar dan voorzien van alle vereiste stukken.

### 2.3 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 alle regels houden die zijn verbonden met het ontvangen van een uitkering. 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.

Bij het onderzoek is altijd de sociale recherche of de afdeling handhaving betrokken. Het verschilt waar de beslissing tot intrekking en terugvordering wordt genomen. Heerlen is een voorbeeld van een gemeente waar de sociale recherche niet alleen het onderzoek doet, maar ook de handhavingsbeslissing neemt. In Hardenberg beslist de inkomensconsulent op basis van gegevens die zijn aangeleverd door de afdeling handhaving.

Gemeenten verschillen in hoe streng ze de regels toepassen. Een medewerker van de gemeente Tilburg vertelt dat iemand die een uitkering ontvangt, met een heronderzoek kan worden geconfronteerd. In het kader daarvan kan hem worden gevraagd allerlei informatie aan de gemeente te verschaffen. Als aan zo'n verzoek niet goed wordt voldaan, kan dat reden zijn de uitkering te beëindigen. In Tilburg wordt als beleid gevoerd dat in zo'n situatie de uitkering niet zonder meer wordt beëindigd. De respondent: "Het is in dit soort situaties van belang om te weten wat er speelt en om met de klant te bellen om hem of haar zo nodig te begeleiden met het aanleveren van stukken." Ambtenaren van de gemeente Amersfoort zien het beleid van de gemeente op dit punt als relatief ruimhartig. Het adagium is: 'Bij twijfel wordt besloten in het voordeel van de inwoner.'

Maar er zijn ook andere geluiden te vernemen. Zo merkt een rechtshulpverlener op dat gemeenten vaak ontzettend veel gegevens willen hebben. Iemand die in Enschede bijstand aanvraagt, moet aantonen waar hij de laatste vijf jaar van heeft geleefd. Enschede zou op dat punt strenger zijn dan de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep eist.<sup>1</sup>

Niet altijd wordt overigens ruimte gezien voor een eigen invulling van de wettelijke regels. Zo merkt een ambtenaar op dat bij de beslissing om een bestuurlijke boete op te leggen en bij het vaststellen van de hoogte ervan weinig ruimte bestaat voor het maken van een belangenafweging.

Gemeenten verschillen daarnaast in de frequentie waarmee ze die onderzoeken verrichten. Een advocaat merkt op dat het bij terugvorderingsbesluiten in het kader van de uitvoering van de Participatiewet vaak om lange periodes gaat en daardoor ook om hoge bedragen die worden teruggevorderd: "Je

---

<sup>1</sup> Uit een interview bij een andere gemeente komt naar voren dat de jp inhoudt dat de gemeente in eerste instantie info over de drie maanden voor de aanvraag mag vragen. Blijkt daaruit twijfel over het recht op uitkering, dan mag de gemeente stukken uit een verder verleden opvragen, in beginsel zo ver terug als nodig wordt geacht [op dat punt is er dus een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid voor de gemeente]



zit er dan als gemeente blijkbaar niet bovenop, je hebt het te lang laten lopen. De kans dat je het hele bedrag terugkrijgt, is dan ook heel klein.”

Een andere advocaat stelt dat de gemeente waar zij veel mee te maken heeft 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 stelt de gemeente 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 gevolg van het weinig doortastende optreden en de infrequente controles is dat onregelmatigheden later worden geconstateerd dan zou kunnen en dat terugvorderingsbedragen hoger zijn dan nodig – met alle gevolgen van dien: de gemeente kan lang niet alle ten onrechte betaalde bijstand terughalen, de betrokken burger zit jarenlang op 90% van de bijstandsnorm.

Een ander punt van aandacht is de informatievoorziening van de gemeente ten opzichte van uitkeringsgerechtigden. Een medewerker van de gemeente Enschede vraagt zich af of uitkeringsontvangers zich voldoende bewust zijn van de inhoud van de inlichtingenplicht. Informatie krijgen ze als ze een aanvraag indienen (info op de website), in het gesprek ter beoordeling van de aanvraag is het aan de orde en ook de bijlage bij het besluit waarin de uitkering wordt toegekend bevat informatie. Het is echter de vraag of dat voldoende is.

Verschillende respondenten merken op dat het niet voldoen aan de inlichtingenplicht soms welbewust gebeurt, maar in veel gevallen een kwestie van onwetendheid is. Dat pleit voor regelmatig contact tussen consultants en uitkeringsgerechtigden. De consultants kunnen de uitkeringsgerechtigden dan met meer effect op hun verplichtingen wijzen en eerder ingrijpen als ze vermoeden dat sprake is van onregelmatigheden. Op de rol die de consultants kunnen spelen in het voorkomen van conflicten over de uitvoering van de Participatiewet komen we nog terug.

### *Boeteoplegging*

Het niet voldoen aan de inlichtingenplicht door een uitkeringsgerechtigde kan niet alleen leiden tot het (gedeeltelijk) intrekken van de uitkering en het terugvorderen van ten onrechte betaalde uitkeringsbedragen, maar ook tot het opleggen van een boete. Is de boete hoger dan € 340, dan is daarvoor een aparte procedure voorgeschreven.

In de gemeente Tilburg hebben we met twee boetemedewerkers gesproken over hoe die procedure daar is vormgegeven. Tilburg is een relatief soepele gemeente op het punt van boeteoplegging, zo stellen verschillende van onze respondenten.<sup>2</sup> In het verleden was men in Tilburg strenger, maar wisseling van de wacht (nieuwe burgemeester, nieuwe wethouder) heeft ertoe geleid dat er meer aandacht is voor de gevolgen voor de klant van allerlei acties van de gemeente in het kader van de bijstandverlening.<sup>3</sup> Een advocaat bevestigt dit beeld: “Dat gebeurt heel netjes in Tilburg. Meestal wordt

<sup>2</sup> Dat blijkt uit ervaringen van de boetetafel bij Stimulanz.

<sup>3</sup> Een voorbeeld van de (relatieve) soepelheid van Tilburg betreft het beleid dat sanctionering pas aan de orde is vanaf het moment dat een uitkering is toegekend, terwijl iemand vanaf het moment dat hij een aanvraag doet, gehouden is zich aan allerlei regels te houden (en die dus ook kan overtreden, met het opleggen van een sanctie als gevolg).

geen opzet aangenomen en wordt de boete wordt gematigd, vanwege de draagkracht, waardoor veelal niet meer dan € 1200 hoeft te worden betaald.”

De besluitvorming over het opleggen van een boete gebeurt door twee boetemedewerkers. De besluitvorming start met een melding, afkomstig van een rechtmatigheidsconsulent die een schending heeft geconstateerd. Het betreft bijna altijd de schending van de inlichtingenplicht, met als consequentie de intrekking van de uitkering. De hoogte van de boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag.

De klant kan vervolgens worden uitgenodigd voor een zienswijzegesprek. Is de boete die kan worden opgelegd hoger dan € 340, dan wordt de klant per definitie uitgenodigd. Maar bevat het dossier aanwijzingen voor verminderde verwijtbaarheid (bijv. laaggeletterdheid, pas in Nederland, multiproblematiek) dan wordt ook bij een boetebedrag van € 340 of lager een uitnodiging gestuurd. De brief vermeldt de boete die maximaal kan worden opgelegd.

Klanten zijn niet verplicht om voor een zienswijzegesprek langs te komen, maar de gemeente probeert de drempel wel zo laag mogelijk te maken. De uitnodigingsbrief wordt uitnodigend gesteld, en wat goed blijkt te werken, is als in de brief een voorstel voor een concreet tijdstip worden vermeld. Klanten worden echter niet gebeld om ze uit te nodigen voor het zienswijzegesprek.

Ongeveer 25% van de overtreders maakt gebruik van de mogelijkheid van een zienswijzegesprek. Het zienswijze gesprek duurt gemiddeld 30 minuten. Meestal wordt door één ambtenaar gehoord. Alleen bij risico van agressie of als het heel ingewikkeld is, wordt door twee ambtenaren gehoord. Er wordt niet standaard een verslag gemaakt van het gesprek. De klanten komen meestal alleen, of met een familielid, maar bijna nooit met een professionele rechtshulpverlener. De sfeer is meestal tamelijk gemoedelijk. Een van de boeteambtenaren: “Men wil gewoon het verhaal kunnen vertellen.” Het gesprek begint met uitleg: dat de boete bovenop de terugvordering komt. Dat weten klanten vaak niet. Daarna is er ruimte voor het verhaal van de klant en stelt de hoorder vragen.

In het besluit wordt meestal uitgegaan van normale verwijtbaarheid, niet van opzet. Dat betekent dat de helft van het bedrag van de maximum boete wordt opgelegd. Daarnaast wordt rekening gehouden met draagkracht en met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (meer of verminderde verwijtbaarheid). Andere persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld psychische problemen) zijn zelden reden om de boete te matigen.

#### **2.4 Bellen met de klant**

Nu we het proces van besluitvorming over het recht op uitkering en de controle op de naleving van de verplichtingen die zijn verbonden aan het ontvangen van bijstand hebben behandeld, gaan we in op twee meer thematische onderwerpen die in de gesprekken regelmatig aan de orde waren. Het eerste betreft het bellen met de klant. De verschillen tussen gemeenten op dat punt zijn groot. Bij sommige gemeenten is het de standaard werkwijze om klanten van allerlei beslissingen telefonisch op de hoogte te stellen (voorafgaand aan of in aanvulling op schriftelijke communicatie), bij andere gemeenten gebeurt het nauwelijks of niet. Een derde groep betreft gemeenten waar wel sprake is van goede voorname, maar die moeite hebben de daad bij het woord te voegen.



Wat is de meerwaarde van bellen? De Nijmeegse respondenten geven aan het bellen belangrijk te vinden omdat ze hiermee de lijnen met de aanvragers kort houden en vaak ook nog informatie kunnen geven over de inhoud van de beschikking. Met name negatieve beschikkingen hebben extra uitleg door de klantmanager nodig. De respondenten vertellen dan ook dat de aanvrager na een telefoongesprek vaak wel begrijpt waarom een beschikking is genomen.

Het beeld van het positieve effect van bellen met de klant wordt bevestigd door ervaringen in Enschede. Bij het team bijzondere bijstand hebben consulenten een tijdlang de klanten gebeld ter toelichting 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: er werden minder maatregelen opgelegd. Bij een terugvordering wordt in Enschede in de regel niet voorafgaand aan het terugvorderingsbesluit gebeld. Omgekeerd geldt: de klant die het betreft belt wel vaak met de afdeling in reactie op het terugvorderingsbesluit dat hij heeft gekregen.

Hoe zien theorie en praktijk er in verschillende gemeenten uit? In veel gemeenten, waaronder Leeuwarden, Purmerend en Tilburg, wordt voorafgaand aan de afwijzing van een aanvraag om uitkering telefonisch contact opgenomen met de aanvrager. In Tilburg wordt ook in andere gevallen contact opgenomen voordat de negatieve beslissing aan de klant wordt gestuurd. Bellen heeft niet altijd succes, maar in grosso modo 80% van de gevallen lukt het de klant te bereiken.

In Leeuwarden wordt het gesprek door de gemeente vooral benut om uit te leggen waarom de aanvraag wordt afgewezen. Zijn klanten het er niet mee eens, dan wordt de procedure van bezwaar uitgelegd. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid om hulp te krijgen bij het maken van bezwaar. In Hardenberg wordt de aanvrager voorafgaand aan het intakegesprek gebeld, waarbij een toelichting wordt gegeven op de procedure en het tijdstip van de intake wordt besproken.

Dat theorie en praktijk niet altijd met elkaar overeenstemmen, wordt bevestigd door de ervaringen in Smalingerland. Ondanks dat het beleid voorschrijft dat altijd wordt gebeld met klanten, gebeurde het bellen in wisselende mate. Veel werd overgelaten aan het eigen initiatief van de consulent. In Capelle aan den IJssel belt in principe de casemanager bij een negatieve beslissing. In de praktijk wordt in 30 tot 40% van de gevallen niet gebeld. Veel casemanagers vinden het spannend om een afwijzing telefonisch mee te delen, vanwege de mogelijke reactie van de aanvrager. Overigens valt in de meeste gevallen de reactie van de aanvrager mee. De meesten zijn teleurgesteld en boos, maar vaak wel voor rede vatbaar. Door een goede uitleg te geven, kan bezwaar worden afgewend. Er wordt keer op keer gehamerd op het belang van het bellen van de aanvrager en het geven van een toelichting op de beschikking. Maar de praktijk is weerbarstig.

Naast beleid om in bepaalde situaties te bellen, is er ook beleid om in bepaalde situaties niet te bellen. In Groningen wordt in de fase van handhaving niet gebeld met de klant. Men vindt dat dat station is gepasseerd; in het voortraject is al genoeg ruimte voor communicatie geweest.

## 2.5 Het contact tussen consulent en klant

Bij de besluitvorming over de aanspraak op bijstand en in het contact tussen de gemeente en de klant gedurende de duur van de uitkering spelen consulenteneen cruciale rol. Hoewel de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij bijstandverlening, per gemeente verschilt, kan grofweg worden onderscheiden tussen medewerkers die proberen uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen, medewerkers die zich met handhaving bezighouden en de consulenten, die voor uitkeringsgerechtigden het eerste aanspreekpunt zijn.

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 de 'contactpersonen' per persoon zo'n 300 uitkeringsgerechtigden onder hun hoede, in Purmerend heeft een case manager met 115 uitkeringsgerechtigden te maken, in Amersfoort heeft een 'klantmanager' ongeveer 100 dossiers onder zich.

In gesprekken die we in Enschede hadden, werd meermalen opgemerkt dat consulenten te veel klanten hebben om met elk van hen regelmatig contact te hebben. Een respondent: "Vroeger vond ik half jaar een heronderzoek plaats. De consulenten kenden de klant. Nu heb je dat soort heronderzoeken niet meer. Consulenten kennen hun klanten niet meer. 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 doet, kom je onregelmatigheden sneller op het spoor en is het ook gemakkelijker ze te voorkomen. Nu kom je terugvorderingen over een periode van 10 jaar tegen."

Als consulenten te veel uitkeringsgerechtigden onder zich hebben, is persoonlijk contact moeilijk, maar erger is het nog als een vast aanspreekpunt ontbreekt. Een respondent in Rotterdam: "Je hebt geen vaste consulent. 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 begin met een en dezelfde case manager te maken. Dat is degene met wie hij aan de balie bij het stadhuis heeft gesproken toen hij de aanvraag indiende. De case manager is in Purmerend in alle opzichten het aanspreekpunt, zowel voor zaken die de uitkering betreffen als voor de zoektocht naar werk. Omdat de case managers al hun uitkeringsgerechtigden goed kennen, kunnen zij de aard en de mate van contact afstemmen op waar op dat moment behoefte aan is.

Sommige respondenten leggen een link tussen de tekortschietende rol van consulenten en het restrictieve handhavingsbeleid. Een rechtshulpverlener stelt dat het bij het onvoldoende verstrekken van informatie heel vaak niet om opzet gaat. Toch wordt bij boetes heel vaak geen 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.

Er zijn ook gemeenten waar uitkeringsgerechtigden wel een vast aanspreekpunt hebben. Een case manager als in Purmerend kent de klant goed en kan hem daarom effectief begeleiden. Door proactief optreden kan de case manager voorkomen dat de klant in situaties terecht komt die tot maatregelen, terugvorderingen en het opleggen van boetes leiden.



## 2.6 Conclusies

De conclusies uit de gesprekken bij de verschillende gemeenten laten zich in vier punten samenvatten.

1. Het komt met grote regelmaat voor dat een aanvraag om bijstand wordt afgewezen of buiten behandeling gelaten omdat de aanvrager onvoldoende informatie heeft aangeleverd. Veel van deze besluiten zijn te voorkomen. Een eerste reden is dat het feit dat niet alle gevraagde stukken zijn aangeleverd, niet per definitie betekent dat het recht op uitkering niet is vast te stellen. Daarnaast is het voor aanvragers lang niet altijd duidelijk welke stukken ze moeten aanleveren en wat er ontbreekt. Het risico bestaat dat ze in een vicieuze cirkel van aanvragen en afwijzingen terecht komen, terwijl ze, als ze de juiste stukken zouden aanleveren, een uitkering zouden krijgen.

De oplossing zou op twee punten moeten worden gezocht: een minder mechanische beoordeling van de aanvragen (ook al ontbreken sommige van de gevraagde stukken, toch kijken of het recht is vast te stellen) en meer begeleiding van de aanvrager. Dat kan op allerlei manieren. Als bij het behandelen van de aanvraag nog stukken ontbreken, zou niet moeten worden volstaan met een briefje aan de aanvrager waarin in algemene bewoordingen staat wat er nog mist, maar zou in plaats daarvan contact moeten worden opgenomen om uit te leggen om welke stukken het gaat en hoe de aanvrager die zou kunnen verkrijgen. Besluiten waarin een aanvraag wordt afgewezen of buiten behandeling gesteld kunnen beter worden gemotiveerd, zodat voor de aanvrager duidelijker is wat ontbreekt. Een mogelijkheid is ook om, voordat een besluit tot het afwijzen of buiten behandeling stellen van de aanvraag wordt genomen, direct contact te zoeken met de aanvrager om hem hulpe bieden bij het verzamelen van de benodigde stukken. Het ligt voor de hand dat gemeenten op dit punt een actievere rol gaan spelen, niet alleen ter ondersteuning van de burgers die bij de gemeente aankloppen, maar ook omdat het de efficiëntie van het aanvraagproces kan bevorderen.

2. Wie bijstand ontvangt van de gemeente, moet aan allerlei verplichtingen voldoen, waaronder de inlichtingenplicht van artikel 17 van de Participatiewet. Uitkeringsontvangers zijn zich daar slechts in beperkte mate van bewust. Fraude komt voor, maar als niet wordt voldaan aan de informatieplicht, is dat ook vaak het gevolg van onoplettendheid of onwetendheid. Bij het verstrekken van een uitkering krijgen uitkeringsontvangers informatie over hun rechten en plichten. Het is echter de vraag of die informatie, die veelal vooral schriftelijk wordt verstrekt, volstaat om betrokkene ervan te doordringen hoe ver de informatieplicht strekt. Daarnaast valt op dat als schending van de inlichtingenplicht leidt tot intrekking van de uitkering en terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringsbedragen, het vaak om langere perioden gaat (jaren in plaats van maanden). Regelmatiger contact tussen klant en consulent kan uitkomst bieden. Als klant en consulent regelmatig contact hebben (bijvoorbeeld: elk half jaar een gesprek) kan dat er zowel toe leiden dat de klant zich beter bewust is van de reikwijdte van de inlichtingenplicht als ook dat de gemeente eventuele onregelmatigheden eerder op het spoor komt.

3. Veel contact tussen de gemeente en de klant vindt schriftelijk plaats. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, komt naar voren dat brieven en besluiten die de gemeente aan haar klanten stuurt vaak onduidelijk zijn en slecht zijn gemotiveerd. Dat leidt tot allerlei handelen en nalaten van klanten (van het indienen van een bezwaar omdat men een besluit niet of verkeerd begrijpt, tot telefoontjes met vragen om uitleg en het niet of onvolledig toesturen van gegevens die de gemeente nodig heeft voor het vaststellen van het recht op uitkering) dat de gemeente veel werk bezorgt. De oplossing van dit

probleem is tweeledig. In de eerste plaats: besteed meer aandacht aan de begrijpelijkheid van brieven en de motivering van besluiten. In de tweede plaats: zoek vaker telefonisch contact met de klant. Gemeenten zouden standaard de telefoon moeten pakken voordat ze de klant een negatief besluit toesturen en ze zouden ook standaard de telefoon moeten pakken nadat ze de klant voor een gesprek hebben uitgenodigd, om van de klant te horen of hij de uitnodiging heeft ontvangen, om de reden van de uitnodiging desgewenst toe te lichten en om zo nodig de afspraak te verzetten.

4. Gemeenten hebben op allerlei punten speelruimte bij de uitvoering van de Participatiewet. Die betreft niet alleen de wijze waarop de regels worden toegepast (streng of soepel), maar ook de accenten in de uitvoering (voorlichting of controle). Wordt de nadruk gelegd op proactief of op reactief optreden? Veel reactief optreden (telefoontjes beantwoorden van klanten die een brief niet begrijpen, een aanvraag buiten behandeling stellen omdat de aanvrager niet de juiste stukken heeft ingediend, handhaven omdat de regels zijn overtreden) kan worden voorkomen door proactief optreden (met name: meer begeleiding van de aanvrager bij zijn de aanvraag, betere uitleg en toelichting van brieven en besluiten, meer (persoonlijk) contact met de klant).



### 3. Wmo

#### 3.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de uitvoering van de Wmo centraal. Aan de orde komt eerst de inrichting van de uitvoeringsorganisatie bij gemeenten. Vervolgens bespreken we het proces van aanvragen en beslissen. Bijzondere aandacht gaat uit naar de relatie tussen het advies en het besluit en het Awb-besluitmodel. Aan de orde komen daarnaast de rol van cliëntondersteuners, het belang van communicatie en taal en de snelheid van het proces. De paragraaf sluit af met enkele conclusies.

#### 3.2 Inrichting van de uitvoering

Gemeenten hebben de uitvoering van de Wmo 2015 in hoofdlijn op drie verschillende manieren ingericht. Bij een deel van de onderzochte gemeenten legt een inwoner het eerste contact met een organisatie die zelfstandig en onafhankelijk van de gemeentelijke organisatie Wmo-taken uitvoert. Dat is soms een specifiek na de decentralisaties door de gemeente opgerichte stichting of overheids-BV waarin medewerkers werkzaam zijn die eerder in dienst waren bij verschillende organisaties, zoals welzijns- en opbouwwerkers en jeugdwerkers, en medewerkers van de gemeente zelf. In het tweede model is het eerste contact met inwoners in handen van een samenwerkingsverband van de gemeentelijke organisatie en welzijns- en opbouworganisaties. Het derde model is het klassieke model, uitvoering door de gemeentelijke organisatie zelf. In elk van de drie modellen heet de uitvoerende organisatie sociaal team, dorpenteam of wijkteam, maar soms staat de specifieke naam van de uitvoeringsorganisatie voorop.

De uiteenlopende inrichting van de uitvoering heeft consequenties voor de besluitvorming over het verstrekken van voorzieningen. Wanneer de uitvoering in handen is van een zelfstandige stichting is die soms bevoegd besluiten te nemen, maar vaker is de uitoefening van die bevoegdheid binnen de gemeentelijke organisatie gemandateerd en verzorgt de stichting alleen de intake en het advies. Datzelfde besluitvormingsmodel wordt gebruikt wanneer de uitvoering in handen is gelegd van een samenwerkingsverband tussen de gemeente en een of meer welzijnsorganisaties. De gefragmenteerde uitvoering kan ondertussen gevolgen hebben voor een inwoner die een beroep doet op een bepaalde voorziening. Het zou voor hem lastig kunnen zijn vraag om ondersteuning op de juiste plaats en de juiste manier te doen, zeker wanneer zijn verzoek in eerste instantie wordt afgewezen. Op dit punt gaan we verderop nader in.

#### 3.3 Start van het proces

De procedure start wanneer een inwoner zich meldt met een hulpvraag. Die melding komt bij de meeste gemeenten binnen bij het wijkteam of sociale team. Daarvoor staan veelal verschillende kanalen open: een internetformulier en de telefoon zijn de meest gebruikelijke communicatiemiddelen. Maar een melding kan ook via e-mail binnenkomen. Sommige gemeenten beschikken over een fysieke loket- of baliefunctie of een in de wijk ingerichte entree of een servicepunt.

Bij verzoeken om ondersteuning is de eerst selectieslag die wordt gemaakt het beantwoorden van de vraag of een voorliggende voorziening een geschikte vorm van ondersteuning kan zijn of dat een maatwerkvoorziening geboden is. In de meeste gemeenten gaan consultants op huisbezoek en voeren ze een keukentafelgesprek, soms in tweetallen. De afspraak daarvoor wordt gemaakt binnen een aantal werkdagen nadat de melding is binnengekomen; de meeste gemeenten proberen die afspraak binnen vijf werkdagen na ontvangst van de melding te maken. Wanneer de inwoner al bekend is, wordt



meestal volstaan met telefonisch contact. Er zijn ook gemeenten die bij eenvoudiger aanvragen telefonisch contact opnemen en bij complexe aanvragen een gesprek in persoon voeren. Het huisbezoek of het telefonisch contact resulteert in een gespreksverslag. Bij complexe hulpvragen kan een tweede huisbezoek volgen. Op basis van het gespreksverslag wordt een rapport, advies of plan opgesteld.

### **3.4 De indicatie of het voorgenomen besluit**

Het rapport, het advies of het plan – in de gemeenten worden hiervoor verschillende termen gebruikt, maar in alle gevallen mondt dat document uit in een voorstel of een indicatie – wordt in de meeste gemeenten besproken met de inwoner. De insteek is dat het plan samen met de inwoner vorm krijgt. Verschillende gemeenten spreken over ‘de aanvrager of de hulpvrager centraal’. Voordat het advies tot stand komt overlegt de medewerker met zijn collega’s van het team. In uitzonderingsgevallen wordt juridisch advies gevraagd of een manager ingeschakeld.

Het gespreksverslag dat ten grondslag ligt aan het plan, het advies, het rapport of de indicatie, wordt ondertekend door de inwoner en dient bij een positieve conclusie vervolgens als formele aanvraag. Mondt het gesprek niet uit in een positief rapport, advies of plan, maar is de conclusie dat geen recht op een voorziening bestaat, dan kan het verschillende kanten op. Als de inwoner het gespreksverslag dat niet leidt tot een positief advies voor kennisgeving aanneemt, dan stopt het proces daar. Stuurt de inwoner het verslag terug ondertekend met ‘voor gezien’, dan wordt in de meeste gemeenten contact opgenomen om de inwoner uit te leggen waarom hij niet krijgt wat hij vraagt. Dat kan er ook toe leiden dat nieuwe en relevante informatie boven water komt, waardoor alsnog een positief advies kan volgen. Ook is het mogelijk dat een keuze wordt gemaakt voor een ander ondersteuningsaanbod. In sommige gemeenten kan een inwoner die het niet eens is met het advies of het plan een second opinion aanvragen bij een ander wijkteam. Ten slotte is het mogelijk dat de inwoner in reactie op het negatieve advies een formele aanvraag om een voorziening doet, zodat hij een (negatief) besluit krijgt dat hij vervolgens in bezwaarter discussie kan stellen.

Neveneffect van het voeren van gesprekken over adviezen waarin een inwoner niet het gewenste ondersteuningsaanbod krijgt, is ook dat er minder afwijzende besluiten worden genomen. De reden: als de beoordeling van de hulpvraag tot de conclusie leidt dat geen aanspraak bestaat op een voorziening, wordt niet automatisch een afwijzend besluit genomen. Om bezwaar te kunnen maken tegen de negatieve beoordeling, moet de betrokkene eerst een besluit aanvragen. Vaak laat die het er bij zitten. In vergelijking met de Participatiewet wordt dan ook aanzienlijk minder vaak bezwaar gemaakt tegen Wmo-besluiten.

### **3.5 Het besluit**

In de meeste gemeenten zit er een cesuur tussen de eerste stap van de procedure, de intake, het huisbezoek, het gespreksverslag en de indicatie, en de tweede stap, de formele besluitvorming. Meestal komen indicatie en besluit overeen. In sommige gemeenten wordt nog een collegiale toets uitgevoerd op de indicatie voordat het besluit wordt genomen. Zeker wanneer de beoordeling niet in een positief advies uitmondt, wordt vaak nog meegekeken door een senior, een kwaliteitsmedewerker of een jurist. Doorgaans zit er geen licht tussen het advies en het uiteindelijke besluit. Meestal zijn die besluiten dus positief omdat in beginsel alleen wanneer daadwerkelijk wordt geadviseerd de gevraagde voorziening te verstrekken, een ondertekend gespreksverslag als aanvraag wordt ingediend. Ligt er toch een aanvraag die leidt tot een afwijzing, dan is dat in de verreweg de meeste gevallen



omdat de inwoner die formele weg wilde volgen. Een (voorgenomen) afwijzing die dan volgt, wordt eigenlijk in geen van de gemeenten besproken met de inwoner – dat gesprek is immers aan begin van de procedure al gevoerd. Meestal is over het rapport, advies of de indicatie die ertoe strekt dat de inwoner de gevraagde voorziening niet krijgt al overleg geweest en is de toelichting reeds gegeven.

### 3.6 Terugdringen maatwerkvoorzieningen

Verschillende gemeenten rapporteren budgetoverschrijdingen die ertoe hebben geleid dat strenger wordt geoordeeld over gevraagde maatwerkvoorzieningen en dat inwoners vaker worden verwezen naar een algemene voorziening. Sommige gemeenten hebben daartoe interne leidraden of werkinstructies opgesteld om medewerkers te helpen hun (negatieve) besluiten beter te onderbouwen, zodat die ook gemakkelijker worden geaccepteerd door de aanvrager. Die hebben ook als voordeel dat nieuwe medewerkers vertrouwd raken met de bedoeling van de wet. Zij kunnen die instructie gebruiken bij het beoordelen van de melding en het uitleggen van het advies aan de aanvrager.

### 3.7 Het Awb-besluitmodel

Het onderzoek onder de gemeenten laat zien dat bij de Wmo het klassieke Awb-besluitmodel gewijzigd wordt toegepast. Bij de meeste gemeenten komt dat tot uitdrukking in het feit dat alleen wanneer een positieve beslissing zal volgen, het gespreksverslag wordt ondertekend en als aanvraag geldt in de procedure die moet leiden tot de toekenning van een voorziening. In een enkele gemeente wordt expliciet gesproken over ‘beschikkingloos’ werken. Meer precies is sprake van een situatie waarin zo veel mogelijk ‘aanvraagloos’ wordt gewerkt: na een positief beoordeelde melding volgt direct de beschikking, zonder dat de inwoner een aanvraag indient. Wanneer de melding niet positief wordt beoordeeld, eindigt het besluitvormingsproces, tenzij de inwoner een aanvraag indient, wat nodig is als eerste stap op weg naar een eventuele bezwaarschriftenprocedure.

### 3.8 Cliëntondersteuners

Alle gemeenten hebben organisaties gecontracteerd die cliënten ondersteunen. Veelal is dat een stichting MEE, maar ook andere organisaties kunnen die rol vervullen. De landelijke organisatie MEE bestaat uit 20 regionale coöperaties die onafhankelijke ondersteuning kunnen bieden. De Wmo verplicht gemeenten onafhankelijke cliëntondersteuning in te kopen en beschikbaar te stellen aan hun inwoners. De cliëntondersteuners kunnen inwoners overal mee helpen, zoals met het maken van bezwaar en in de primaire fase bij het keukentafelgesprek. Deze cliëntondersteuners zijn niet betrokken bij het ontwikkelen van beleid; raadpleging vooraf en achteraf is niet aan de orde. In de gesprekken bleek dat deze cliëntondersteuners maar in beperkte mate bij de besluitvorming in reactie op een Wmo-melding (keukentafelgesprek) zijn betrokken. Het komt wel voor, maar niet erg vaak. Eerder is inschakeling aan de orde bij het maken van bezwaar of het indienen van een klacht.

### 3.9 Taal

In verschillende gemeenten is verwezen naar inspanningen die worden geleverd op het vlak van communicatie. Het streven is gericht op het hanteren van een eenduidige schrijfstijl die aansluit bij de belevingswereld van de inwoner. Het zijn met name communicatie-adviseurs en kwaliteitsmedewerkers die heldere formuleringen nastreven in brieven en besluiten. De achterliggende gedachte is uiteraard dat op die manier kan worden voorkomen dat misverstanden ontstaan, zodat inwoners zo duidelijk mogelijk worden geïnformeerd over de ondersteuning waarop ze recht hebben.

### 3.10 Snelheid

Wat opvalt is dat gemeenten over het algemeen een voortvarend proces rapporteren. Op meldingen via telefoon, e-mail of aan een fysieke balie of servicepunt wordt snel gereageerd door het maken van een afspraak. Er lijken geen langdurige wachtlijsten te bestaan en waar die er zijn, wordt alles op alles gezet die zo kort mogelijk te houden.

### **3.11 Conclusies**

Opvallend is dat de Wmo-procedure in sterke mate draait om persoonlijk contact met iemand die namens de gemeente aanspreekpunt is voor het ondersteuningsaanbod waarop een inwoner een beroep doet. In veel gevallen is dat persoonlijk contact ook contact in persoon: aan de keukentafel of in een gebouw van de organisatie die verantwoordelijk is voor de advisering over de ondersteuning. Sommige gemeenten kiezen er voor bij eenvoudiger voorzieningen telefonisch contact te leggen of dat te doen met inwoners die al een ondersteuningsaanbod krijgen en dus al bekend zijn.

De bedoeling van het persoonlijke contact over de gewenste ondersteuning is dat het laagdrempelig is en informeel. Door keukentafelgesprekken te voeren is de verwachting dat een duidelijk beeld ontstaat over de situatie van de inwoner. Dat sluit aan bij de bedoeling van de Wmo die is gericht op het doen van een integraal aanbod, op het achterhalen van 'de vraag achter de vraag' en ook op het in kaart brengen van de zelfredzaamheid van de inwoner. Door het afleggen van een huisbezoek worden misverstanden voorkomen en kan een goede intake worden gemaakt. Persoonlijk contact kan de kans vergroten dat de inwoner de conclusie over de aanspraak op een voorziening deelt. Op die manier wordt voorkomen dat op een later moment een geschil ontstaat over de gewenste voorziening. Zo kunnen bezwaarschriften worden voorkomen.

Een andere conclusie die zich opdringt, is dat door de laagdrempelige en informele benadering van inwoners de gebruikelijke stappen in de formele procedure zoals aanvraag, onderzoek, besluit, uit zicht raken. Anders gezegd: het Awb-aanvraagmodel verdampst door het besluitvormingsproces op deze manier te organiseren. Een mogelijk nadeel daarvan kan zijn dat voor inwoners ook minder duidelijk is waar precies het aangrijpingspunt voor het indienen van bezwaar ligt.



## 4. Bezwaar

### 4.1 Inleiding

De gemeenten waar we onderzoek hebben gedaan, hebben hun bezwaarprocedure op sterk van elkaar verschillende manieren georganiseerd. Zo zijn er onder meer 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 aan het begin van de procedure gebeld?), van professionele rechtshulpverleners en in de samenwerking tussen de afdeling die het bezwaar behandelt en de vakafdeling waar het besluit is genomen. Al deze zaken komen in deze paragraaf aan de orde.

### 4.2 Keuze tussen reguliere en informele behandeling van het bezwaar

Ondanks de diversiteit van bezwaarbehandeling komen de bezwaarprocedures in de verschillende gemeenten waar we onderzoek hebben gedaan op één punt met elkaar overeen. Nergens worden als automatisme alle binnengekomen bezwaren voor een hoorzitting geagendeerd. In plaats daarvan wordt in alle onderzochte gemeenten op een of andere manier gekeken of er bezwaren zijn die buiten de formele procedure om kunnen worden afgedaan. Echter, er zijn grote verschillen in de wijze waarop gemeenten dat organiseren. Die verschillen laten we zien door voor vijf gemeenten te beschrijven hoe daar wordt beslist op welke wijze het bezwaar zal worden behandeld.

#### *Peel en Maas*

De gemeente Peel en Maas heeft als beleid om zo veel mogelijk te voorkomen dat geschillen in geformaliseerde procedures terecht komen. 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, wordt aan de bezwaarmaker een ontvangstbevestiging gestuurd waarin wordt gemeld dat de gemeente altijd onderzoekt of het geschil onderling opgelost kan worden. Vervolgens wordt beslist welke van de volgende drie routes het bezwaar zal volgen:

*Route 1:* De bezwaarmedewerker neemt telefonisch contact op met de bezwaarmaker. Als regel wordt de bezwaarmaker vervolgens uitgenodigd op het gemeentehuis om het bezwaar te bespreken. Hierbij wordt uitgegaan van een open gesprek waarbij de bezwaarmedewerker en de vakambtenaar met de bezwaarmaker op zoek gaan naar achterliggende bezwaren of problemen.

*Route 2:* Als de bezwaarmedewerker vaststelt dat het onderzoek na de aanvraag onvolledig of onjuist is uitgevoerd, gaat het dossier terug naar de vakafdeling om dit te herstellen. De vakafdeling neemt hierover contact op met de bezwaarmaker. Nadat de gebreken zijn hersteld wordt met de bezwaarmaker gekeken of het bezwaar kan worden ingetrokken of dat alsnog een hoorzitting van de externe bezwaaradviescommissie moet plaatsvinden.

*Route 3:* Er is geen sprake van gebreken in de besluitvorming en de bezwaarmaker staat niet open voor een gesprek over zijn bezwaar. In dat geval wordt direct een hoorzitting gepland.

#### *Tilburg*

Kenmerkend voor de bezwaarbehandeling in Tilburg is dat de bezwaarafdeling direct na binnenkomst van het bezwaar telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker.<sup>4</sup> De ambtenaar die belt, beslist zelf of hij direct de telefoon pakt of eerst informatie bij de vakafdeling inwint. In een ruime meerderheid van de bezwaarzaken in het sociaal domein wordt direct gebeld.

Het telefonisch contact wordt uitgevoerd door het informele team van de bezwaarafdeling. Bijzonder is dat de leden van dat team er zelf voor hebben gekozen deze taak uit te voeren. De personele scheiding tussen de 'informele' en de 'formele' procedure is de reactie op de praktijk dat weliswaar de afspraak gold dat alle bezwaarmedewerkers altijd belden met bezwaarmakers, maar dat het in 90% van de gevallen niet gebeurde. De scheiding tussen de twee teams werkt in de praktijk goed.

In het telefoongesprek wordt uitleg gegeven over de bezwaarprocedure en wordt de bezwaarmaker gevraagd wat hij met zijn bezwaar beoogt en of hij open staat voor overleg. Van de bezwaarmakers die worden gebeld, stemt 95% in met een informele aanpak. Is dat niet het geval, dan wordt de reguliere procedure van hoofdstuk 7 Awb gevolgd.

Heeft de bezwaarmaker een gemachtigde, dan wordt die gebeld in plaats van de bezwaarmaker. De gemachtigde overlegt met de bezwaarmaker of die in is voor de informele aanpak. De animo voor een informele behandeling van het bezwaar is iets kleiner als er een gemachtigde is, met name als het een kansloze zaak betreft. Als reden wordt genoemd dat de gemachtigde zijn vergoeding van de Raad voor Rechtsbijstand zou missen wanneer in de informele behandeling overeenstemming wordt bereikt.<sup>5</sup>

#### *Amersfoort*

Ook in Amersfoort wordt geprobeerd zo veel mogelijk bezwaren buiten de reguliere bezwaarprocedure af te doen. Uitgangspunt is dat de bezwaarbehandelaar binnen vijf dagen na het instellen van bezwaar belt met de bezwaarmaker. In verband met werkdruk en achterstanden lukt dat niet altijd. In het telefoongesprek wordt geïnformeerd naar het bezwaar, hoe de bezwaarmaker het primaire proces heeft beleefd en of hij instemt met een informele behandeling van het bezwaar. Heeft de bezwaarmaker een professionele gemachtigde, dan wordt gebeld met de gemachtigde.

In het vervolg op het telefoongesprek neemt de bezwaarbehandelaar contact op met de klantmanager of wijkteammedewerker die betrokken was bij het primaire besluit, om de relevante stukken op te vragen en te informeren naar de zaak en de overwegingen bij het primaire besluit. Daarnaast wordt met de vakafdeling gekeken of een informele oplossing mogelijk is en/of ruimte wordt gezien het besluit aan te passen. Als uit het telefonische contact blijkt dat de bezwaarmaker niet voelt voor een informele behandeling of als de bezwaarbehandelaar inschat dat een informele behandeling geen zin heeft, dan wordt het bezwaar behandeld op een hoorzitting van de externe bezwaaradviescommissie.

---

<sup>4</sup> De enige uitzondering betreft besluiten op grond van fraudeonderzoeken.

<sup>5</sup> Dat probleem is besproken met de RvR, maar nog niet opgelost.



Groningen

Zo snel mogelijk nadat bezwaar is gemaakt wordt de vakafdeling op de hoogte gesteld van het bezwaar. De vakafdeling kan meekijken in het bezwaardossier. De bezwaarbehandelaar vormt op basis van de stukken een eerste oordeel. Als het besluit onjuist is kan dit direct worden herzien. De jurist neemt daarover contact op met de consulent die het besluit genomen heeft. Is het besluit terecht en op juiste gronden genomen, dan wordt contact opgenomen met de bezwaarmaker. Dat gaat altijd eerst telefonisch. Dat gesprek is vooral bedoeld om achtergronden van bezwaarschrift helder te krijgen en te weten te komen of er ander ongenoegen speelt bij de bezwaarmaker. Het uitgangspunt is om dit gesprek onbevengend in te gaan. Daarnaast worden met de bezwaarmaker afspraken gemaakt over de verdere wijze van behandeling van het bezwaar, de wijze van contact en of en hoe de bezwaarmaker gehoord wil worden.

*Enschede*

In Enschede is het instellen van bezwaar aanleiding voor de bezwaarafdeling om te onderzoeken of het besluit juist is. De vakafdeling wordt in dat onderzoek betrokken, de bezwaarmaker blijft buiten beeld. Blijkt dat het besluit niet juist is, dan neemt de vakafdeling een gewijzigd primair besluit.<sup>6</sup> Worden door de bezwaarafdeling geen gebreken in het besluit ontdekt, dan wordt de zaak op een hoorzitting van de externe bezwaaradviescommissie geagendeerd.

### **4.3 Bellen met de bezwaarmaker**

*Mate waarin wordt gebeld*

Het is opvallend dat de mate waarin gemeenten aan het begin van de procedure met bezwaarmakers bellen, sterk uiteenloopt, van ‘met bijna iedereen’ tot ‘met bijna niemand’. Zo wordt in Den Haag niet standaard gebeld met de bezwaarmaker, maar alleen in uitzonderlijke gevallen, als de zaak gemakkelijk lijkt op te lossen. Ook in Hardenberg wordt zelden gebeld. Dat gebeurt alleen als het evident is dat er geen ander besluit kan worden genomen.

In Heerlen wordt het aan de behandelende ambtenaar overgelaten om te bepalen of het zinvol is om telefonisch contact op te nemen met bezwaarde. Het verschilt per ambtenaar hoe vaak telefonisch contact wordt opgenomen. In de praktijk worden de telefoontjes gepleegd door een beperkte groep ambtenaren; het betreft vooral de ambtenaren die het leuk vinden om informeel contact te hebben met een bezwaarmaker.

In Nijmegen is het bellen onderdeel van de werkwijze in bezwaar en is het daarnaast opgenomen in het digitale klantensysteem. In dit systeem moet een vinkje worden gezet bij het onderdeel “bezwaarmaker gebeld” voordat de ambtenaar andere werkzaamheden in het systeem kan verrichten. In de praktijk wordt zo goed als altijd door alle medewerkers van Juridische Zaken gebeld.

Ook in Tilburg wordt met alle bezwaarmakers gebeld, maar door een beperkte groep medewerkers. Omdat in de praktijk bleek dat sommige ambtenaren van de afdeling Juridische Zaken heel veel met bezwaarmakers belden en andere bijna nooit, ook al was de afspraak dat dit in elke zaak zou gebeuren, is binnen Juridische Zaken een apart team ingesteld – bestaande uit communicatief ingestelde, gemotiveerde medewerkers – dat het bellen voor zijn rekening neemt.

---

<sup>6</sup> Tenzij, maar dat komt zelden voor, de vakafdeling het met die conclusie niet eens is.

### *Onderwerp van gesprek*

De inhoud van het telefoongesprek met de bezwaarmaker kan verschillen. Deels heeft dat verschil te maken met de vraag of bellen regel of uitzondering is. Wanneer slechts bij uitzondering wordt gebeld, is de reden dat de gemeente een mogelijkheid tot een vergelijk ziet, een evidente fout wil herstellen of juist aan de bezwaarmaker duidelijk wil maken dat zijn bezwaar geen schijn van kans heeft.

Wanneer bellen regel is, kan het gesprek meerdere doelen hebben. In Purmerend wordt uitvoerig met de bezwaarmaker gesproken over wat de reden van zijn bezwaar is. De bezwaarmaker krijgt de tijd en ruimte om zijn verhaal te doen. Hierdoor komt er vaak veel informatie boven water die van belang is voor de behandeling van het bezwaar. Dit kan leiden tot een oplossing voor het bezwaar.

Tussen ambtenaren onderling zijn er verschillen in hoe het gesprek wordt ingestoken. In Amersfoort zijn er ambtenaren die in zekere zin onbevangen het gesprek ingaan, zonder dat ze zich in het dossier hebben verdiept. Er zijn echter ook ambtenaren die eerst het bezwaarschrift lezen en in voorkomende gevallen contact opnemen met de vakafdeling, voordat ze met de bezwaarmaker bellen. Reden om contact te zoeken met de vakafdeling kan zijn dat het primaire besluit een duidelijk gebrek vertoont of dat ruimte wordt gezien om het besluit aan te passen. De input van de vakafdeling wordt dan al meegenomen in het gesprek met bezwaarde.

### *Sturen op intrekken?*

Een telefoongesprek met de bezwaarmaker naar aanleiding van diens bezwaar kan leiden tot de intrekking van het bezwaar. Intrekking kan de voor alle partijen beste uitkomst van het bezwaar zijn. Dat is het geval als het bezwaar niet tot wijziging van het bestreden besluit kan leiden. Het is echter niet uitgesloten dat de uitkomst van het telefoongesprek is 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 telefonisch contact met de bezwaarmaker. Zo mikt Groningen op 40% intrekkingen naar aanleiding van het telefonisch contact. Het management houdt bij in hoeveel gevallen het telefonisch contact leidt tot intrekking.<sup>7</sup>

Uit de gesprekken komt naar voren dat ambtenaren zich bewust zijn van het risico dat bezwaarmakers in het telefoongesprek worden overgehaald hun bezwaar in te trekken, maar ze lijken daar niet al te zwaar aan te tillen. Als belangrijke reden voor het intrekken van het bezwaar in het telefoongesprek wordt genoemd dat de burger de inhoud van het besluit niet begreep. Uitleg over wat het besluit inhoudt leidt dan tot intrekking. Daarnaast stellen ambtenaren 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 vertellen geïnterviewden dat de bezwaarmaker altijd wordt gevraagd de intrekking schriftelijk te bevestigen. Dat biedt hem de mogelijkheid terug te komen op wat hij in het telefoongesprek heeft gezegd.

### *Bellen als de bezwaarmaker procedeert met een professionele rechtshulpverlener*

---

<sup>7</sup> 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.



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. Het wordt dan in het algemeen lastiger gevonden 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 tot een formele reactie op de opstelling van de rechtshulpverlener. Een informeel gesprek ter oplossing van het bezwaar is volgens de geïnterviewden vaak niet mogelijk. Een van de redenen zou zijn dat gemachtigden bang zijn dat ze een proceskostenvergoeding mislopen als het bezwaar niet leidt tot een hoorzitting en de herroeping van het besluit op bezwaar, maar in plaats daarvan tot een gesprek met de bezwaarmaker en gewijzigde primair besluit.

#### 4.4 Het horen

Het horen in bezwaar vindt op verschillende manieren plaats. Het belangrijkste onderscheid betreft degenen die horen: betreft het een of meer ambtenaren of een externe bezwaaradviescommissie? Traditioneel maken gemeenten veelvuldig gebruik van externe adviescommissies, zij het dat in het laatste decennium een kentering zichtbaar is. Meer en meer wordt ambtelijk gehoord. In een aantal gemeenten gebeurt beide. In Capelle aan den IJssel heeft het college van B&W van een aantal categorieën zaken bepaald dat ambtelijk kan worden gehoord. Echter, als de secretaris de zaak te ingewikkeld vindt voor ambtelijk horen, wordt de zaak alsnog voorgelegd aan de externe bezwaaradviescommissie. Ook al wint het ambtelijk horen terrein en wordt in de meeste gemeenten in het sociaal domein uitsluitend of voornamelijk ambtelijk gehoord, toch zijn er uitzonderingen. In Smallerland is men recent juist overgestapt van ambtelijk horen op horen door een externe bezwaaradviescommissie.

De vorm (ambtelijk of extern) is niet per definitie bepalend voor de inhoud van het horen. Wordt gekeken naar de wijze waarop de hoorzittingen zijn vormgegeven, dan is veel variatie zichtbaar. Zo kan het horen worden vormgegeven als gesprek tussen twee of meer personen, of als 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 tussen de gemeente en de bezwaarmaker. Er zijn hoorzittingen waar dit regelmatig gebeurt, maar ook hoorzittingen waar een dergelijke benadering afwezig is. Tenslotte zijn er verschillen in de mate waarin ter zitting uitleg wordt gegeven over de bezwaarprocedure in het algemeen en de gang van zaken op de hoorzitting in het bijzonder.

Ook al is de vormgeving van het horen niet bepalend voor hoe (in)formeel het op een hoorzitting toegaat, in de praktijk lijkt het erop dat zittingen van externe bezwaaradviescommissies veelal een formeler karakter hebben dan ambtelijke hoorzittingen.

De werkwijze van de onafhankelijke bezwaaradviescommissie in Enschede kan gelden als schoolvoorbeeld van een externe commissie met een formele werkwijze. De zitting is niet vormgegeven als een overleg, maar als een klassieke zitting bij de rechter. Als de voorzitter alleen de zitting doet, wordt er 10 minuten voor een zaak uitgetrokken, in andere gevallen 20 à 25 minuten. Bij de korte zittingen is er geen tijd om uitleg te geven over formele aspecten van de procedure, zoals dat de commissie onafhankelijk is. De voorzitter heeft de leiding en voert voornamelijk het woord namens de commissie. Hij geeft een samenvatting van het probleem, waarna de bezwaarmaker het woord krijgt en daarna de



vertegenwoordiger van de gemeente. Daarna stelt de commissie vragen. Soms volgt een tweede ronde. Voor de afsluiting van de zitting krijgt de bezwaarmaker nog het woord. Alle aanwezigen beschikken over een 'heroverwegingsnotitie' die door de bezwaarafdeling is opgesteld. Die geeft structuur aan de zitting. Vaak zegt de voorzitter, als hij het woord geeft aan de bezwaarmaker: 'U kunt uw bezwaar nog toelichten, en u kunt daarbij ook ingaan op de heroverwegingsnotitie.' De vertegenwoordiger van de gemeente knoopt in zijn betoog ook vaak aan op de heroverwegingsnotitie.

Smallingerland biedt een voorbeeld van de negatieve consequenties van een formeel ingestoken hoorzitting. Bij hoorzittingen in Wmo-bezwaarzaken zijn medewerkers van de uitvoeringsorganisatie Carins waar het primaire besluit tot stand is gekomen, aanwezig. Die hebben sterk het gevoel dat de hoorzitting een herhaling van zetten is. Er is immers al uitgebreid, en soms meerdere keren, met de betreffende burger gesproken. Vanwege de aanwezigheid van de bezwaarmaker bij de zitting hebben ze het gevoel dat ze bij de commissie niet vrijuit kunnen spreken. Blijkbaar werkt de formele setting en de opstelling van de commissie er niet aan mee dat de mogelijkheden om een oplossing te vinden voor het bezwaar optimaal worden benut.

Van invloed op hoe formeel of informeel de behandeling van een bezwaar op een hoorzitting plaatsvindt, is ook de aanwezigheid van professionele gemachtigden. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat als de bezwaarmaker zich laat bijstaan door een professionele rechtshulpverlener, de kans groter is dat de hoorzitting een formeler karakter heeft. Het horen gaat meer lijken op een zitting bij de rechtbank dan op een gesprek of overleg.

Bij de keuze tussen ambtelijk horen en horen door een commissie zijn tot slot ook efficiëntie-overwegingen van belang. Zo vertelde een van de geïnterviewde ambtenaren in Capelle aan den IJssel dat door de Corona-maatregelen meer ambtelijk wordt gehoord. Dat bevalt goed, om een aantal redenen: de bezwaarafdeling heeft meer de regie over de procedure, er kan sneller geschakeld worden tussen de verschillende partijen, de hoorzittingen worden sneller geagendeerd, de doorlooptijden zijn korter, de klantvriendelijkheid stijgt.

#### **4.5 Contact tussen bezwaarbehandelaars en vakafdelingen**

Cruciaal voor een effectieve afhandeling van bezwaren is een goed contact tussen de vakafdeling en de bezwaarafdeling. 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 voor een effectieve afhandeling van het bezwaar nodig dat de vakafdeling een gewijzigd primair besluit neemt.

Uit de gesprekken komt Amersfoort naar voren als voorbeeld van een gemeente waar goed contact is 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 daarvoor 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 bij het primaire besluit een (evidente) fout is gemaakt, en eventueel nadat de bezwaarbehandelaar heeft toegelicht dat het besluit juridisch geen stand kan houden, gaat de afdeling bijstand snel over tot (gedeeltelijke)



herziening van het besluit. Mochten de bezwaarbehandelaar en de medewerker van de afdeling bijstand die het primaire besluit heeft genomen niet op één lijn zitten, kan de teamleider van de afdeling bijstand in het overleg worden betrokken. Dit komt echter zelden voor. Behalve contact over individuele zaken is er ook eens in de twee maanden een overleg met de teammanager van de afdeling bijstand om trends en ontwikkelingen rond bezwaarzaken te bespreken.

Een goed contact tussen bezwaarafdeling en de vakafdeling is ook van belang als een meer formele procedure wordt gevolgd en de bezwaarafdeling (of de externe adviescommissie) na het horen van oordeel is dat het bezwaar gegrond is en het bestreden besluit moet worden herroepen. Als het college van B&W dat advies van de bezwaarafdeling of de externe adviescommissie volgt, moet de vakafdeling die beslissing van het college uitvoeren. In alle gemeenten van het onderzoek is sprake van een procedure van overleg tussen de bezwaarafdeling en de vakafdeling in het geval de bezwaarafdeling het college wil voorstellen het bezwaar gegrond te verklaren. Twee varianten vallen te onderscheiden. De eerste houdt in dat de vakafdeling haar reactie kan geven op het voornemen van de bezwaarafdeling, waarop de bezwaarafdeling de visie van de vakafdeling kan betrekken bij het advies dat aan het college wordt uitgebracht. De andere variant houdt in dat als de vakafdeling zich niet kan vinden in het advies van de bezwaarafdeling, een 'contrair-advies' van de vakafdeling bij het advies van de bezwaarafdeling wordt gevoegd, zodat het college beide adviezen bij zijn besluit kan betrekken.

Een probleem dat in grote gemeenten kan spelen, is dat vakafdelingen een zodanig zelfstandige positie hebben ten opzichte van de bezwaarafdeling, dat het voor de bezwaarafdeling moeilijk is de vakafdeling te overtuigen van haar visie op de beste wijze van afdoening van bezwaren.

#### **4.6 Inhoudelijke aspecten van de beoordeling in bezwaar**

In veel gesprekken werd benadrukt dat de 'vorm' niet de 'inhoud' bepaalt, waarmee werd bedoeld dat het feit dat wordt gekeken of een bezwaar buiten de formele kaders van de bezwaarprocedures kan worden opgelost, niet betekent dat de gemeente zich dus ook coulant zou opstellen 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 afdoen van bezwaren.

In de eerste plaats zijn er verschillen tussen gemeenten in de budgetten die beschikbaar zijn in het sociaal domein. Zo hebben sommige gemeenten royelere regels over bijzondere bijstand dan andere en verstrekt de ene gemeente royelere maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo dan de andere. In Peel en Maas werd opgemerkt dat de gemeente relatief rijk is, wat het makkelijker maakt om er bij een bezwaar met de bezwaarmaker uit te komen.

In de tweede plaats verschilt het handhavingsbeleid van gemeenten. Zo werd in Rotterdam opgemerkt dat men in de bijstand jarenlang een zeer stringent handhavingsbeleid voerde, met als consequentie veel bezwaarzaken. Een advocaat vertelde over Enschede dat men daar heel streng is bij de beoordeling van het recht op bijstand, met als gevolg dat relatief veel aanvragen worden afgewezen of buiten behandeling worden gesteld, wat weer tot bezwaren leidt.

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 wel en niet zijn overgelegd, terecht buiten behandeling is gelaten. Er zijn echter ook gemeenten waar een dergelijk bezwaar aanleiding is te kijken of de ontbrekende stukken er alsnog kunnen komen, zodat de behandeling van de aanvraag kan worden voortgezet.

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. En te laat gemaakt bezwaar kan worden gezien als een dergelijk verzoek, zodat toch kan worden bekeken of er aanleiding is de bezwaarmaker tegemoet te komen.

#### **4.7 Conclusies**

Wanneer we de belangrijkste inzichten uit de case studies samenvatten, kan over de bezwaarbehandeling het volgende worden geconcludeerd.

1. Om ten minste twee redenen loont het de moeite om de bezwaarmaker zo snel mogelijk bij de behandeling van het bezwaar te betrekken: het vergroot niet alleen de kans dat het bezwaar snel kan worden afgehandeld zonder dat gebruik hoeft te worden gemaakt van een formele procedure, maar ook is de kans groter dat de uitkomst van de procedure wordt geaccepteerd.
2. De kwaliteit van de bezwaarbehandeling wordt mede bepaald door de relatie tussen de afdeling die verantwoordelijk is voor de bezwaarbehandeling en de afdeling die het primaire besluit heeft genomen. Daarbij geldt dat hoe beter de werkverhoudingen zijn, hoe groter de kans dat de afdeling die verantwoordelijk is voor de bezwaarbehandeling de benodigde medewerking krijgt van de primaire afdeling om tot een informele afdoening van het bezwaar te komen. Een probleem dat vooral in grotere gemeenten lijkt te spelen is dat de primaire afdeling niet heel sterk het belang ziet om het aantal bezwaren terug te brengen en niet zeer geïnteresseerd is om van de afdeling die verantwoordelijk is voor de bezwaarbehandeling te horen welke verbeteringen in de primaire besluitvorming het aantal bezwaren kan terugbrengen.
3. De kwaliteit van de bezwaarbehandeling staat of valt met de –juridische en communicatieve– kwaliteiten van bezwaarbehandelaars. Met name op dat eerste punt lijken grotere gemeenten in het voordeel ten opzichte van kleinere gemeenten. Een voorbeeld biedt Tilburg, waar de medewerkers van de afdeling die verantwoordelijk is voor de bezwaarbehandeling zeer goed zijn ingevoerd in de ins en outs van de Participatiewet en Wmo en de kwaliteit van de ambtelijke hoorzittingen als hoog wordt aangemerkt. Een risico is echter wel dat bij een geheel ambtelijke behandeling van bezwaren de frisse blik van buiten ontbreekt. De betrokkenheid van een bezwaaradviescommissie kan dan helpen, zij het dat daar een risico is dat de leden daarvan ambtenaren uit buurgemeenten zijn die al jarenlang deel uitmaken van de commissie, waardoor van een onbevangen inbreng in de praktijk in mindere mate sprake is dan je zou verwachten.



## 5. Een lerende praktijk

In deze paragraaf staat centraal in hoeverre er bij de onderzochte gemeenten sprake is van een lerende praktijk bij de uitvoering van de Participatiewet en Wmo (bij de primaire besluitvorming en in bezwaar).

Onder een lerende praktijk wordt in het kader van dit onderzoek verstaan: een praktijk waarin de betrokken sociaaljuridische professionals gestructureerd kritisch reflecteren op hun praktijkuitoefening met het oog op verbetering, onder meer door beleid en uitvoering tegen elkaar af te zetten.

Of sprake is van een lerende praktijk is nagegaan door in de vraaggelassen te informeren in hoeverre er op enige manier overleg wordt gevoerd over de behandeling van zaken. Uit de vraaggelassen komt naar voren dat hiervan in tien gemeenten sprake is. In vijf gemeenten wordt dit uit de vraaggelassen niet meteen duidelijk.

In de praktijk kent het overleg twee varianten. Een intern overleg binnen de vakafdeling en binnen de bezwaarafdeling (doorgaans de centrale afdeling juridische zaken) en een extern overleg tussen de vakafdeling en de bezwaarafdeling. Ook inhoudelijk zijn er twee varianten: een overleg over casuïstiek en een overleg op casusoverstijgend niveau. Deze vier varianten komen bij alle tien gemeenten voor, zij het dat de frequentie en intensiteit per gemeente verschilt.

Het overleg *binnen* de vakafdeling en de bezwaarafdeling heeft doorgaans betrekking op lastige casuïstiek. De behandelaar legt in dat geval zijn zaak voor aan één of meer collega's of een ervaren medewerker (de kwaliteitsmedewerker bij de vakafdeling). Dit overleg vindt systematisch plaats. In een enkele gemeente heeft dit overleg het karakter van intervisie of moreel beraad.

In het overleg *tussen* de vakafdeling en de bezwaarafdeling wordt vaak teruggeblikt op een reeks van zaken en worden trends besproken. Dit met het oog op het trekken van lessen. Ook dit overleg vindt systematisch plaats. Doorgaans gebeurt dit op initiatief van de bezwaarbehandelaars, die daarmee aan kwaliteitszorg willen doen. Veel respondenten (zaaks- en bezwaarbehandelaars) benadrukken het belang van dit overleg en zouden het graag geïntensiveerd zien. Niettemin verloopt dit overleg in een enkele gemeente niet altijd even soepel, omdat de behandelaars van de verschillende afdelingen anders blijken te denken over de behandeling van zaken. In dit verband wordt het ook toegejuicht als medewerkers van de vakafdeling hoorzittingen bijwonen, om zo te ervaren hoe hun besluit valt en daarvan te leren.

Daarnaast komt het voor dat een bezwaarbehandelaar op ad hoc basis contact opneemt met de zaaksbehandelaar (en/of de kwaliteitsmedewerker) om ruggespraak te plegen in het kader van de behandeling van een bezwaarschrift.

## 6. De rol van rechtsbijstand

### 6.1 Vormen van rechtsbijstand en de frequentie van betrokkenheid rechtsbijstandverleners

Een aantal verschillende organisaties/partijen is betrokken bij het verlenen van rechtshulp bij geschillen in het sociaal domein (rechtshulp in de brede zin des woords). De denken valt 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 Amersfoort biedt de organisatie 'In de buurt 033' onafhankelijke cliëntondersteuning. De medewerkers van deze organisatie kunnen inwoners in de primaire fase ondersteunen bij het aanvragen van een Wmo-voorziening of een aanvraag om bijstand. Daarnaast helpen zij inwoners met het opstellen van een bezwaarschrift. Nijmegen kent STIPS: ontmoetingspunten in de wijken waar burgers terecht kunnen voor advies over opvoeding, vragen over een gemeentelijk schrijven of het aanvragen van zorg.

In sommige gevallen hebben medewerkers van de hiervoor genoemde instanties ook een rol in de bezwaarfase. Echter, veel vaker is in die fase sprake van rechtsbijstand door advocaten of juristen. De mate waarin in de bezwaarprocedure sprake is van betrokkenheid van gemachtigden verschilt aanzienlijk tussen gemeenten (variërend van 20% tot 80% van de zaken). Hoewel sprake is van variatie, is dus bij elk van de onderzochte gemeenten in een aanzienlijk deel van de bezwaren een professionele rechtshulpverlener betrokken. Het is daarom opmerkelijk te moeten constateren dat aan nut en noodzaak van de betrokkenheid van rechtshulpverleners door gemeenten vaak wordt getwijfeld. De betrokkenheid van rechtshulpverleners levert in de ogen van de bij het onderzoek betrokken gemeenten over het algemeen geen positieve bijdrage aan een laagdrempelige, informele oplossing van geschillen. Zij zien eerder het omgekeerde: de betrokkenheid van rechtshulpverleners is veelal aanleiding om in te zetten op een formele behandeling van een geschil, ook als het algemene beleid van de gemeente is dat eerst wordt geprobeerd om geschillen informeel op te lossen.

### 6.2 De toegevoegde waarde van professionele rechtshulp

We beginnen met een positieve constatering. In iedere onderzochte gemeente zijn volgens de respondenten een aantal kwalitatief goede en betrokken advocaten actief. De interviews die we met professionele rechtshulpverleners hebben gehouden, bevestigen dat beeld. Desondanks werd door onze gesprekspartners bij verschillende gemeenten nogal eens opgemerkt dat het voor bezwaarmakers eigenlijk alleen nuttig is om de hulp van een advocaat in te schakelen als het een juridisch complexe zaak betreft. Voorbeelden die zijn genoemd betreffen Wmo-zaken en handhavingzaken, bijvoorbeeld als er fraude is geconstateerd. Dergelijke zaken worden over het algemeen als complexer beoordeeld dan bijvoorbeeld een geschil over de afwijzing van een bijstandsuitkering.

Medewerkers van de onderzochte gemeenten zijn overwegend van oordeel dat een groot deel van de zaken die zich in het sociaal domein voordoen dermate eenvoudig is, dat een advocaat niet nodig zou zijn. Hoewel niet is uitgesloten dat een groot deel van de bezwaargeschillen in het sociaal domein betrekkelijk eenvoudig is, is die opvatting wel strijdig met het algemene beeld dat het bestuursrecht complex is en ook juist steeds complexer wordt. Bezwaren in het sociaal domein gaan veelal over voor een bezwaarmaker aanzienlijke belangen. De afwijzing van een aanvraag om bijstand biedt daarvan een goed voorbeeld. Bovendien kan een zaak juridisch gezien tamelijk eenvoudig zijn, maar kan een bezwaarmaker toch wel degelijk gebaat zijn bij hulp van een professional. In een van de interviews met een advocaat werd bijvoorbeeld opgemerkt dat regelmatig een uurtje met cliënten om tafel wordt



gezeten om alle bewijsstukken die nodig zijn om het recht op bijstand vast te kunnen stellen te verzamelen, omdat dit cliënten alleen vaak niet lukt. De vraag is of dat taak moet zijn van een advocaat, of dat het feit dat dergelijke hulp nodig is, wijst op een op dat punt falende informatievoorziening van de kant van de gemeente.

De toegevoegde waarde van rechtshulp valt en staat met de kwaliteit (en goede intenties) van de betrokken rechtshulpverlener. Over die kwaliteit zijn respondenten niet altijd even goed te spreken. In veel gevallen bestaat de indruk dat de rechtsbijstand van slechte rechtshulpverleners de betrokken burger weinig tot niets oplevert. In het slechtste geval bestaat aan de kant van gemeenten zelfs de opvatting dat wordt geprocedeerd omdat dit voor de advocaat van belang is, niet omdat de belangen van de cliënt daarmee gediend zijn. De indruk bestaat dat er advocaten zijn die kansrijke, maar arbeidsintensieve, zaken laten lopen en zich in plaats daarvan richten op kansloze, maar weinig bewerkelijke zaken.

### **6.3 Nadelige effecten van betrokkenheid rechtshulp**

De aanwezigheid van een professionele rechtshulpverlener wordt in veel gevallen gezien als een potentiële sta-in-de-weg bij het zoeken van een informele oplossing voor het bezwaar, niet alleen omdat de wens van de rechtshulpverlener om een proceskostenvergoeding te verkrijgen in de weg kan staan aan het bereiken van overeenstemming, maar ook omdat ambtenaren soms het idee hebben dat direct contact met de bezwaarmaker meer kan opleveren dan contact met de gemachtigde. Een respondent verwoordde het als volgt: "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."

Het gevolg van deze breed gedeelde opvatting is dat bij de meeste gemeenten die wij onderzochten, bij zaken waar een professionele rechtshulpverlener bij betrokken is, geen poging wordt gedaan het geschil op een informele manier op te lossen.

### **6.4 Bereikbaarheid/benaderbaarheid gemeenten**

Dat de betrokkenheid van een rechtshulpverlener voor medewerkers van gemeenten aanleiding vormt om geen informele aanpak te proberen, laat onverlet dat rechtshulpverleners zelf wel behoefte kunnen hebben informeel contact op te nemen met functionarissen van de gemeenten. Over de bereikbaarheid van de gemeente zijn respondenten niet altijd even goed te spreken. Uit interviews bij het Juridisch Loket komt naar voren dat het in een aantal gemeenten moeilijk is om een door een klant aangekaart probleem met een ambtenaar te bespreken. Het kost dan veel moeite, als het al lukt, om te achterhalen wie de behandelend ambtenaar is en die vervolgens te spreken te krijgen. En lukt het wel, dan wordt vaak een formele opstelling gekozen. Een voorbeeld biedt de situatie van een foutief besluit. In het contact met het Juridisch Loket daarover is de standaardreactie van nogal veel gemeenten: 'Maak maar bezwaar', in plaats dat wordt onderzocht of sprake is van een fout die gemakkelijk kan worden hersteld.

### **6.5 Systeem van vergoedingen**

Tot slot een opmerking over de bekostiging van professionele rechtshulpverleners. Een probleem (dat nadrukkelijk ook door de geïnterviewde advocaten wordt genoemd) is dat het systeem van vergoedingen voor rechtsbijstand bevordert dat advocaten weinig kansrijke zaken wel aannemen en relatief 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. Het vergoedingensysteem kan ook reden zijn niet zelf informeel contact op te nemen met de gemeente. Activiteiten verrichten waar geen vergoeding tegenover staat, betekent dat in eigen tijd gewerkt wordt. Professionele rechtshulpverleners dienen dan ook altijd een pro-forma bezwaarschrift in.



## 7. Analyse

### 7.1 Inleiding

In bovenstaande beschrijvingen valt een aantal zaken op. In de eerste plaats valt op dat er bij alle gemeenten grote verschillen zijn tussen de voorbereiding van besluiten op grond van de Participatiewet enerzijds en de Wmo anderzijds. In de tweede plaats valt op dat er tussen gemeenten ook verschillen zijn in de manier waarop Participatiewet-besluiten worden voorbereid en datzelfde geldt ook voor de voorbereiding van Wmo-besluiten. In de derde plaats is er een grote variatie in de wijze waarop de behandeling van bezwaarschriften verloopt. En tot slot verschilt ook de inschakeling van rechtshulpverleners in de procedures.

### 7.2 Verschillen tussen de Participatiewet en de Wmo

Hoewel we spreken van *het* sociaal domein, is sprake van duidelijke deelterreinen. De verschillen tussen de deelterreinen zijn verklaarbaar tegen de achtergrond van de decentralisaties van 2015, die belangrijke nieuwe taken op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, gebaseerd op de Wmo 2015, bij de gemeenten neerlegden. De uitvoering van de Bijstandswet, later de Wet Werk en Bijstand, nu de Participatiewet, kent een veel langere geschiedenis. Op de twee terreinen is sprake van sterk verschillende uitvoeringsarrangementen. De uitvoering van de Wmo wordt getypeerd door een integrale benadering van de inwoner, waarbij de uitvoerende medewerker op zoek gaat naar de ‘vraag achter de vraag’, vaak ook kijkend naar mogelijkheden die het netwerk van de inwoner kan bieden. Dat onderzoek vindt veelal plaats aan de keukentafel. De uitvoeringspraktijk van de Wmo is er een van direct persoonlijk contact, waarbij niet de aanvraagprocedure centraal staat, maar de ondersteuningsbehoefte van de inwoner. Door het voeren van een gesprek – zo snel mogelijk nadat een melding binnenkomt – wordt de ondersteuningsbehoefte in kaart gebracht. Inwoners staan verschillende manieren ter beschikking om een melding te doen. Dat kan in persoon langs telefonische weg of via een in de wijk of het dorp gevestigde entree of steunpunt, maar ook door middel van een melding via een website. Belangrijk is dat niet een aanvraag om een bepaald besluit te nemen centraal staat, maar een signaal of een door de inwoner gearticuleerde behoefte. In het gesprek wordt dat omgezet in een ondersteuningsplan, dat via een indicatie leidt tot een Wmo-besluit.

De Participatiewet kent een heel andere uitvoeringspraktijk. Om te beginnen verloopt de indiening van een aanvraag onpersoonlijker. Dat gebeurt in beginsel via een internetportal, [werk.nl](http://werk.nl). Het is mogelijk dat de aanvrager telefonisch contact zoekt of zich meldt bij het Klant Contact Centrum, maar de procedure is daarop niet standaard ingericht. Bij enkele gemeenten is ondersteuning door een sociaal wijkteam mogelijk. Er was maar één gemeente waar er direct bij het indienen van de aanvraag persoonlijk contact is tussen de aanvrager en de gemeente. Nadat de aanvraag is ingediend is er wel persoonlijk contact. Dat is soms in persoon, soms telefonisch. In dat contact komt bijvoorbeeld aan de orde of de aanvrager voldoende gegevens of bescheiden heeft overgelegd om de gemeente in staat te stellen de aanvraag te beoordelen. De procedure van de Participatiewet eindigt altijd met een schriftelijke beslissing. Veelal is die zeer beknopt, en niet of nauwelijks gemotiveerd en (mede daardoor) niet altijd gemakkelijk te interpreteren. Geformuleerd in steekwoorden staat tegenover de terughoudende en gejuridiseerde uitvoering van de Participatiewet een meer welwillende en pragmatische opstelling van de gemeente bij de uitvoering van de Wmo.

Het meest zichtbare verschil tussen de Participatiewet en de Wmo is dat bij de Wmo de primaire procedure afwijkt van het klassieke Awb-besluitmodel. De klant dient geen aanvraag in, maar samen met



de klant stelt de gemeente of de uitvoeringsorganisatie die in opdracht van de gemeente handelt een plan op. Wanneer de ondersteuningsvraag niet leidt tot een aanbod, kan de klant vragen om een negatief besluit waartegen hij bezwaar kan maken, maar dat is niet bij alle gemeenten een vaste stap in de procedure. Het is ook daarom niet verbazingwekkend dat het aantal Wmo-bezwaren bij de gemeenten beperkt is.

### **7.3 Verschillen in de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo tussen gemeenten**

Tussen gemeenten zijn er aanzienlijke verschillen in de manier waarop de uitvoering van de wetgeving in het sociaal domein plaatsvindt. Sommige gemeenten hebben ook voor de Participatiewet een procedure ingericht waarbij er vanaf het begin persoonlijk contact met de aanvrager is. Andere gemeenten nemen pas (persoonlijk) contact op wanneer de aanvrager alle benodigde informatie heeft aangeleverd. Ook nadat er een besluit is genomen zijn de verschillen groot. Er zijn gemeenten die contact opnemen met de aanvrager wanneer ze van plan zijn een negatief besluit te nemen, maar voor de meeste gemeenten geldt dat niet. Sommige gemeenten sturen een aanvrager die niet alle benodigde gegevens heeft aangeleverd een besluit waarbij de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld zonder specifiek aan te geven welke informatie nog ontbreekt. Ook hier komt het voor dat gemeenten voorafgaand daaraan of in aanvulling daarop persoonlijk contact opnemen, maar een standaard-werkwijze is dat niet. Sommige gemeenten hebben wel goede voornemens in beleid vastgelegd om bij een voorgenomen negatief besluit contact op te nemen, maar het lukt lang niet altijd die voornemens in praktijk te brengen.

Een ander probleem dat wordt gesignaleerd is dat besluiten lang niet altijd in duidelijke taal zijn gesteld en goed worden gemotiveerd. Er zijn gemeenten die beleid voeren gericht op eenvoudig taalgebruik en het duidelijk motiveren van besluiten. Maar ook hier zijn de verschillen groot; veel besluiten zijn summier gemotiveerd en waar ze wel goed zijn gemotiveerd, bestaat de motivering veelal voor de burger moeilijk te doorgronden zinnen. Het komt dan ook regelmatig voor dat tegen (geheel of deels) negatieve Participatiewet-besluiten bezwaar wordt gemaakt omdat degene tot wie het besluit is gericht geen idee heeft wat het inhoudt. Uiteraard is ook het grote belang van het besluit voor de aanvrager daarbij van betekenis. Opvallend is dat ook regelmatig bezwaar wordt gemaakt tegen het buiten behandeling stellen van een aanvraag vanwege het ontbreken van stukken, terwijl dat gebrek ook in de primaire fase verholpen had kunnen worden.

Ook voor de Wmo geldt dat binnen de 16 gemeenten sprake is van een uiteenlopende uitvoeringspraktijk. De algemene lijn is dat zo snel mogelijk persoonlijk contact wordt opgenomen wanneer een inwoners zich meldt met een ondersteuningsvraag. Meestal is dat contact in persoon aan de keukentafel, maar sommige gemeenten differentiëren door dat contact afhankelijk van de aard van de gewenste ondersteuning soms ook telefonisch in te richten. Een ander verschil is dat de organisatie van de uitvoering tussen de gemeenten verschilt, maar tegelijkertijd is de rode draad dat steeds sprake is van een sociaal team, wijkteam of dorpen team dat de ondersteuningsvraag in kaart brengt en een ondersteuningsplan opstelt.

### **7.4 Bezwaarprocedures**

Het onderzoek bij de 16 gemeenten laat zien dat er grote verschillen zijn in de manier waarop gemeenten bezwaarschriften afhandelen. In alle gemeenten wordt eerst naar het bezwaarschrift en het dossier gekeken voordat het wordt doorgestuurd voor het horen van de bezwaarde. Er zijn gemeenten



die direct na ontvangst van het bezwaarschrift contact opnemen met de bezwaarde om te bezien of een oplossing kan worden gevonden of om na te gaan wat de beste manier van behandeling van het bezwaar is. Andere gemeenten sturen het bezwaar naar de vakafdeling om te bezien of het besluit beter moet worden onderbouwd of moet worden gewijzigd.

Bij gemeenten die met de bezwaarmaker bellen na ontvangst van het bezwaarschrift, is het soms een specifieke ambtenaar die met die taak is belast; soms is het een clubje ambtenaren; een enkele keer iedere bezwaarbehandelaar. Niet zelden is er wel beleid om te bellen, maar komt dat in de praktijk niet van de grond.

Wat betreft het horen van bezwaarmakers is er een keuze te maken voor de wijze waarop wordt gehoord (ambtelijk of door een externe bezwaaradviescommissie). Sommige gemeenten variëren tussen beide, afhankelijk van de zaak en de wens van de bezwaarde.

Gemeenten verschillen in aanzienlijke mate waar het gaat om het contact tussen de bezwaarafdeling en de vakafdeling. Daar waar die contacten goed zijn, kunnen sneller oplossingen worden gevonden voor gerezen geschillen. Soms lijken vakafdelingen geen interesse te hebben in dat contact omdat de zaak bij de afdeling bezwaar ligt. Soms voelt de bezwaarafdeling zich (te veel) probleem eigenaar en is de neiging om de zaak eigenstandig af te doen groot.

#### **7.5 De inschakeling van rechtshulpverleners**

Het onderzoek levert ook interessante inzichten in over de inschakeling van rechtshulpverleners in het sociaal domein. Het algemene beeld bij de gemeenten is dat rechtshulpverleners in de eerste fase van het contact tussen de gemeente en de inwoner geen duidelijke rol hebben. In de primaire fase is wel regelmatig sprake van ondersteuning van inwoners, maar die komt dan van de kant van organisaties als MEE en is te typeren als cliëntondersteuning. Feitelijk gaat het hier om ondersteuning die tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort. Organisaties die zich met cliëntondersteuning bezighouden, worden dan ook door de gemeente gesubsidieerd. Rechtshulpverleners komen we in deze fase niet tegen. Dat is tegelijkertijd niet helemaal waar, want in zaken waarin aanvragen Participatiewet buiten behandeling worden gesteld vanwege het ontbreken van stukken is het niet zelden zo dat rechtshulpverleners bij moeten springen en de klant moeten helpen bij het verzamelen en ordenen van de informatie. Het is de vraag of deze activiteiten niet op het bordje van de gemeente horen; daarvoor is zeker wat te zeggen. Dat leidt tot de conclusie dat het de moeite waard lijkt te zoeken naar een andere benadering van het oplossen van geschillen over de voor een uitkeringsaanvraag over te leggen informatie.

Verder komen we rechtshulpverleners aanzienlijk meer tegen in bezwaarzaken tegen Participatiewet-besluiten dan tegen Wmo-besluiten. Gemeenten die in de bezwaarfase telefonisch contact opnemen met de bezwaarmaker om te zien of in een gesprek een oplossing kan worden gevonden, nemen vrijwel nooit contact op als een rechtshulpverlener in een zaak is ingeschakeld. De redenering is dat dit contact bijna nooit tot een (informele) oplossing leidt, omdat rechtshulpverleners niet willen meewerken aangezien ze dan geen aanspraak kunnen maken op een vergoeding van de kosten van bezwaar. Dat is echter niet juist, zoals in de rechtspraak al lang is uitgemaakt. Een reden voor rechtshulpverleners om terughoudend te zijn bij het instemmen met een informele aanpak is dat dan de maximale puntentoekenning door de Raad voor Rechtsbijstand in gevaar komt.

Gemeenten zijn over het algemeen niet positief over de inschakeling van rechtsbijstandverleners. Dat bemoeilijkt een informele behandeling van het bezwaar. Bovendien menen gemeenten dat inschakeling eigenlijk niet nodig zou zijn, behalve wanneer het gaat om een complexe zaak, zoals een terugvorderings- of boetebesluit.



## 8. Conclusies en 'good practices'

### *Primair proces*

Op basis van bovenstaande analyse kunnen we een aantal lijnen trekken over de manier waarop gemeenten geschillen in het sociaal domein proberen te voorkomen en op te lossen en de rol van rechtsbijstand daarbij. We constateren dat er grote verschillen zijn tussen het primaire proces op grond van de Participatiewet enerzijds en de Wmo anderzijds. 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 procedure leidt tot aanmerkelijk minder escalatie van conflicten. Dat brengt ons tot de volgende 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, desgewenst 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 wordt bekendgemaakt, 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; op die manier voorkomt de gemeente dat het negatieve besluit 'verdamp't en dat voor de klant onduidelijk is waar het aangrijpingspunt voor een bezwaar ligt.

Het achterliggende idee van het op deze manier ingerichte primaire proces is dat op die manier een proactieve, persoonsgerichte aanpak op maat tot stand komt, die voorkomt dat geschillen ontstaan en tot escalatie kunnen komen.

### *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 (trage) en overlegt daarover met de bezwaarde;
- Daarna volgt een behandeling op maat die zoveel mogelijk informele kenmerken heeft;
- Ook de rechtshulpverlener wordt actief bij deze stappen betrokken; vergoeding van gemaakte kosten vindt gelijkelijk plaats in de informele als de formele procedure.

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.

#### *Kwaliteitszorg*

In algemene zin valt in de 16 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 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 binnen de gemeentelijke organisaties een proces van intervisie waardoor de professionaliteit van de medewerkers toeneemt en de organisatie en de medewerkers leren van gemaakte fouten;
- De beste organisaties investeren 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;
- Tot de te leveren kwaliteitszorg hoort ook 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 lukt ook het leveren van maatwerk in de besluitvorming gemakkelijker.