

**In tijden van economische crisis ziet onze overheid doorgaans aanleiding om het systeem van sociale zekerheid te herzien. Zo ook in de recente periode van economische en financiële malaise. De wetgever heeft beoogd het systeem meer activerend, rechtvaardiger, socialer en transparanter te maken. Om dat waar te kunnen maken, is reparatie van een aantal tekortkomingen nodig.**

DOOR Gjalt Schippers

3D wetgeving tast rechtspositie burger aan, tenzij

# Over melding, aanvraag en besluit en de noodzaak tot een echt gesprek

**E**r is een waar cluster aan wetgeving ingevoerd. Ook de verantwoordelijkheidsverdeling is hierin anders vorm gegeven. Zo is vanaf 1 januari 2015 de gemeente verantwoordelijk geworden voor bijvoorbeeld de Jeugdwet, langdurige zorg is onderdeel geworden van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en voor de onderkant van de arbeidsmarkt is er de Participatiewet (PW). Wie al dat wetgevingsgeweld inhoudelijk tot zich neemt, kan niet ontkomen aan de indruk dat de wetgever het voor de burger moeilijker heeft gemaakt om voor een uitkering of voorziening in aanmerking te komen. Dit alles onder de vlag van eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing van de burger. Het begrip 'participatiesamenleving' is bij dit alles de afgelopen tijd een geveleugeld begrip geworden.

## Tekortkomingen

Al snel na de afronding van het wettelijk traject van de decentralisatieoperatie (de zogenaamde 3D's) kwam een aantal fundamentele tekortkomingen in de wetgeving aan de oppervlakte. Zo ontstond bijvoorbeeld al snel de vraag of huishoudelijke hulp nu wel of geen gemeentelijke taak is. Maar ook: kan

niemand met een eigen woning wel in aanmerking komen voor schuldhulpverlening? In een recente studie van de Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde van de universiteit Groningen stelt een viertal rechtswetenschappers van naam de ontstane knelpunten aan de

worden gezet door de decentralisaties in het sociale domein.' Verder laat de studie zien dat het inmiddels alom bekende 'keukentafelgesprek' is verworpen tot middel om de burger af te houden van het stellen van een hulpvraag, in plaats van een gelegenheid om te komen tot

**Het keukentafelgesprek is verworpen tot middel om de burger af te houden van het stellen van een hulpvraag.**

orde en zij komen tot de conclusie dat de vlag van eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing de lading niet dekt.<sup>1</sup> Bezuinigingsdoelstellingen blijken hoger op de agenda te staan dan de door de wetgever voorgestelde 'humane rechtsbetrekking'. De ontstane rechtsbetrekking heeft veeleer het karakter van 'ambivalentie' verkregen, die de burger meer rechten ontnemt dan haar beschermt, zo stellen de onderzoekers vast. De hoofdredacteur van de studie concludeert dat 'aantasting van het grondwettelijk minimumniveau een potentieel risico is als gevolg van de processen die in gang kunnen

worden gezet door de decentralisaties in het sociale domein.' Verder laat de studie zien dat het inmiddels alom bekende 'keukentafelgesprek' is verworpen tot middel om de burger af te houden van het stellen van een hulpvraag, in plaats van een gelegenheid om te komen tot

## De melding

Eén van de knelpunten in de nieuwe wetten is 'de melding'. Het begrip kwam voor het eerst in de sociale zekerheidswetgeving naar voren in de alweer afgeschafte Wet Investeren in Jongeren (WIJ). Buiten het sociaal zekerheidsrecht komen we de figuur van de melding tegen in APV-stelsels en bijvoorbeeld in het milieurecht. De vraag is hoe de uitvoeringspraktijk in de sociale zekerheid



fotofra

Veel gemeenten hebben ook voor aanvragers ouder dan 27 een zoekperiode (of 'inspanningsperiode') ingevoerd.

hiermee om dient te gaan, ook al omdat dit begrip niet voorkomt in de kaderwet voor al het bestuurlijk handelen, de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Centrale Raad van Beroep heeft hier in een drietal uitspraken over de huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015 wel een vingerwijzing voor gegeven.<sup>3</sup>

In de Participatiewet gaat het om de melding die de burger dient te doen om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering op grond van de Participatiewet. Deze bevat voor jongeren jonger dan 27 jaar een zogenaamde zoekperiode. In de bedoeling van de wetgever is dit een periode waarin de jongere zich weliswaar kan melden, maar waarin er nog geen aanvraag voor een uitkering kan worden ingediend. Veel gemeenten hebben hier aanleiding in gezien om ook voor aanvragers ouder dan 27 een dergelijke zoekperiode in te voeren. In de uitvoeringspraktijk ook wel 'inspanningsperiode' genoemd. Pas na afloop van deze periode kon de belanghebbende een aanvraag indienen. Een 'creatieve' uitvoeringspraktijk die schuurt aan het systeem van de Algemene wet bestuursrecht.

### Wmo

In de Wmo 2015 komt ook een dergelijke melding voor, maar krijgt zij een iets andere vorm. De inwoner van een gemeente die voor maatschappelijke ondersteuning in aanmerking wenst te komen, kan zich wenden tot zijn gemeente. Hij kan dan echter nog geen aanvraag indienen, maar hij dient een 'verzoek' aan de gemeente te richten. De gemeente dient dat verzoek dan in onderzoek te nemen

en de mogelijkheden en belemmeringen van de burger in kaart te brengen. Zodra deze inventarisatie rond is, kan het resultaat van het onderzoek zijn dat de burger in de ogen van de gemeente geholpen is met de inzet van een algemene voorziening: denk aan bijvoorbeeld een standaardpakket aan huishoudelijke hulp. Indien de burger van mening is dat hij met de inzet van zo'n algemene voorziening nog altijd onvoldoende geholpen is, dan mag hij – na afloop van het onderzoek! – een aanvraag (in de zin van de Awb) indienen. Het onderzoek, dat maximaal zes weken mag duren, heeft dan in wezen al een (nog niet bestaand/vastgelegd) besluit opgeleverd. Zet de burger zijn aanvraag door dan heeft de gemeente vervolgens nog maximaal twee weken de tijd om het tot dan nog niet op schrift bestaande besluit te nemen en bekend te maken. De 'meldingsprocedure' heeft in combinatie met de onderliggende bezuinigingsopdracht erin geresulteerd dat een aantal gemeenten de toegang en vaststelling van de omvang van de huishoudelijke hulp hebben ondergebracht bij marktpartijen. Daarmee is een wettelijke aanspraak buiten het publiekrechtelijk domein en rechtsbescherming geplaatst. Het eerder aangehaalde onderzoek merkt deze gang van zaken aan als 'exjuridisering door de overheid' alsmede 'het buiten het recht plaatsen' van een publiekrechtelijke taak door de overheid.

### Schuldhulpverlening

Ook in de Wgs die op 1 juli 2012 in werking is getreden vinden we de procedure van de melding. In de afgelopen jaren

heeft dit het beeld opgeleverd van schuldenaren die onterecht worden afgehouden van schuldhulpverlening<sup>4</sup> waarbij een scala aan weigeringsgronden werd gehanteerd, daar waar de wet alleen toegang ontzegt voor de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft.<sup>5</sup> De melding, in combinatie met het opwerpen van (beleidsmatige) drempels voor toegang van de schuldhulpverlening heeft op diverse plekken in Nederland tot wachtrijen geleid. In een reactie op de recent verschenen Rijksincassovisie, waar alom van verwacht werd dat zij zou bijdragen aan vereenvoudiging van het stelsel, heeft het veld van hulpverleners, experts en overheden laten weten dat de wetten waar de schuldhulpverlening nu mee te maken heeft onwerkbaar zijn. Ze verhinderen mensen om uit de schulden te komen! Onnodig te vermelden dat dit eerder schuldsituaties heeft verergerd dan heeft helpen oplossen.<sup>6</sup> Over de melding onder de Wgs en alle daaruit voortvloeiende complicaties heb ik eerder een aantal artikelen geschreven.<sup>7</sup>

### Schemergebied

De Wmo wetgever lijkt kortom met de meldings-/onderzoeksprocedure nog het meest aan te knopen bij de bestaande Awb beslistermijn van acht weken (artikel 4:13 Awb) om die vervolgens, naar eigen believen, op te knippen in een onderzoekstermijn en een beslistermijn. Er ontstaat dan al snel een schemergebied. Immers, een melding is in de ogen van de Wmo wetgever geen aanvraag in de zin van de Awb en dus begint er ook geen wettelijke beslistermijn te lopen. Een onnodige bureaucratische drempel voor de burger daar waar de Awb nu juist beoogt om voor alle wetgeving begrippen zoals aanvraag en beslistermijn te uniformeren omwille van de rechtszekerheid.

In de Participatiewet ligt dit nog iets ingewikkelder. Immers, vanaf de handeling van de melding (omdat de burger geen inkomen meer heeft en hij door zich te melden op zijn minst de intentie heeft om iets aan te vragen) is het de bedoeling dat er meteen al een aantal verplichtingen gaat gelden: inschrijven uitzendbureaus, minimaal aantal sollicitaties verrichten, et cetera. Als de jeugdige burger zich na de zoekpe-

riode van vier weken wederom meldt bij de gemeente om een uitkering aan te vragen, moet worden beoordeeld in hoeverre de burger zich ook gehouden heeft aan de verplichtingen die aan hem waren opgelegd bij de melding. Echter: opgelegd op wat voor manier? Niet door middel van een beschikking, want er heeft slechts registratie van zijn naam, adres en woonplaats plaatsgevonden

'De wetsgeschiedenis bevat geen enkel aanknopingspunt dat de wetgever op dit punt heeft willen breken met de (oude) Wmo en evenmin dat het voeren van een gestructureerd huishouden als bedoeld in artikel 1.1. van de Wmo 2015 niet mede de zorg voor het schoon en op orde houden van het huishouden zou omvatten, alsook de zorg voor het kunnen beschikken over schoon beddengoed

besluitvormingsprocedure in de Awb kan de thans gefragmenteerde en zwalpende rechtsbescherming in de sociale zekerheid vergroten en de ambitie van één plan, één regisseur, één procedure mogelijk maken. Daarnaast zou de huidige termijn voor het instellen van rechtsbescherming opgerekt moeten worden naar zes maanden.<sup>10</sup> Verder zou een klachtprocedure bij een schending van sociale grondrechten bij het College voor de rechten van de mens mogelijk moeten worden. Dit om het grondwettelijk minimumniveau te kunnen bewaken.

## De nieuw in te voeren besluitvormingsprocedure kan de rechtsbescherming in de sociale zekerheid verbeteren.

(artikel 44 eerste lid PW). Volgens het tweede lid van dit artikel onder b. heeft de burger wel degelijk de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen! Hiermee lijken gemeenten de wettelijke beslistermijn bij een uitkeringsaanvraag PW creatief te benutten. Natuurlijk valt hier tegenin te brengen dat het de gemeente vrij staat om ook gedurende die eerste vier weken inspanningsperiode onderzoek te doen (artikel 3:2 Awb). Echter, wie niet zeker weet of een burger zijn aanvraag ook daadwerkelijk nodig heeft of door zal zetten, omdat je hem eerst vier weken laat zoeken naar werk, zal in dergelijke dossiers niet al te veel energie steken als administratief orgaan zijnde. Ogenschijnlijk lijken gemeenten ook in dit geval de bestaande beslistermijn van de Awb te respecteren (vier weken zoektermijn, daarna pas aanvragen, ingangsdatum uitkering = datum melding), maar die termijn creatief te benutten om zoveel mogelijk potentieel legitieme aanspraken op een wettelijke regeling buiten de deur te houden.

### Helderheid

Eenzelfde situatie is er ontstaan onder de Wmo 2015. Op basis van de nieuwe Wmo 2015 vond een aantal gemeenten dat huishoudelijke hulp niet langer als gemeentelijke taak kon worden aange-merkt. Immers, zo was de redenering: de (nieuwe) wet zegt er niets meer over. De voornoemde drie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep geven hierover thans volstrekte helderheid:

en schone kleding.' In de drie groten-deels tekstueel gelijklopende uitspraken wordt de onder de Wmo 2015 gebruikte mogelijkheid van toekenning van een 'regelluwe' algemene voorziening gelegitimeerd. Echter: 'Hieruit vloeit voort dat indien het onderzoek uitwijst dat in het concrete geval maatwerk moet worden geboden, niet kan worden volstaan met standaardoplossingen.' Hierin is te lezen dat aan de toegang/verstrekking van een algemene voorziening altijd een onderzoek<sup>8</sup> ten grondslag moet liggen. Komt er uit het onderzoek dat de algemene voorziening niet of onvoldoende toereikend is, dan is aanvulling/inzet door middel van een maatwerkvoorziening geboden.

### Conclusie

Hieruit volgt niets anders dan dat de melding wel degelijk moet worden gezien als een aanvraag in de zin van de Awb. Op een aanvraag van een burger (ook al is de omvang of inhoud van de aanvraag nog niet geheel duidelijk) dient een publiekrechtelijk besluit te volgen binnen de daarvoor geldende wettelijke beslistermijn. Deze interpretatie ligt ook in lijn met één van de eisen van behoorlijkheid zoals geformuleerd door de Nationale Ombudsman, te weten fair-play.<sup>9</sup> De al eerder aangehaalde onderzoekers bepleiten een spoedige invoering van een vorm van integrale geschilbeslechting in het sociale domein, zoals voorgestaan door de Staatscommissie Scheltema. Deze nieuw in te voeren

### Aanbeveling

In een artikel in het NTB<sup>11</sup> van Michiel Scheltema<sup>12</sup> schrijft deze dat een rechtsstaat niet automatisch voortvloeit uit goede wetgeving. Nodig is dat 'de wetten die rechtstatelijke waarborgen bevatten, ook worden toegepast op een manier die toegesneden is op het verwezenlijken van die doelstelling.' Met juridische vaardigheden alleen kom je er dan niet! In dit licht is het opmerkelijk te noemen dat er, zo ogenschijnlijk, weinig vaart gemaakt wordt met het wetsvoorstel Mediation in het bestuursrecht.<sup>13</sup> Door deze voorgenomen wet kunnen beide partijen in gelijke mate aan bod komen en vinden zij samen de oplossing voor hun probleem. In het sociaal domein zou een 'keukentafelgesprek' tussen overheid en burger onder leiding van een neutraal, onafhankelijk mediator partijen over en weer meer open kunnen laten staan voor elkaars noden en zorgen. Voor beide partijen belangrijke zaken kunnen onderling geregeld worden op een manier die aan beide partijen recht doet en ook aldus ervaren wordt.<sup>14</sup> Dat vraagt echter wel dat de overheid zijn regiefunctie even loslaat en samen met de burger op zoek gaat naar een aanvaardbare oplossing. Het zou de wetgever sieren indien zij nu enige vorm van 'restorative justice'<sup>15</sup> zou toepassen door, met dezelfde haast als waarmee de decentralisatiewetgeving door het parlement werd geloodst, nu de rechtstatelijke waarborgen voor de burger te herstellen. ■

**Gjalt Schippers** is staffunctionaris/ADR-register mediator bij Langhenkel Opleiding, Training & Advies.

## Noten

1. Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein, Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde, 2016, Universiteit Groningen onder redactie van prof. dr. G.J. Vonk.
2. Uit onderzoek bleek in 2015 één derde van de burgers in de stad Groningen die zich in bijstandafhankelijke omstandigheden bevonden, niet bereid te zijn om een keukentafelgesprek te voeren dat er op gericht was om de mogelijkheden tot participatie te onderzoeken. De gesprekken werden door de desbetreffende belanghebbenden met wantrouwen bezien. Lokale actiegroepen tegen deze gesprekken raadden mensen aan om altijd een tweede persoon bij het gesprek aanwezig te laten zijn en zelfs om het gesprek op te nemen.
3. ECLI:NL:CRVB:2016:1402.  
ECLI:NL:CRVB:2016:1403.  
ECLI:NL:CRVB:2016:1404.
4. Rapport 2016/050 Nationale Ombudsman: Burgerperspectief op schuldhulpverlening.
5. Verzamelbrief Ministerie SZW 2015-1, 5 juni 2015.
6. Zie o.a. NRC 16 april 2016, Column Folkert Jensma.
7. Zie o.a. artikel "Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, eerste jurisprudentie", Langhenkel Nieuwsbrieven Sociale Zekerheid mei 2013 en april 2012.
8. In de zin van artikel 3:2 Awb en een daarop volgend publiekrechtelijk besluit in de zin van artikel 1:3 eerste lid Awb.
9. De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en heeft een coulante opstelling (d.w.z. de overheid heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet onnodig met ingewikkelde bewijsproblemen of procedures).
10. Zie tevens het achtergrondstuk t.b.v. VAR-studiemiddag decentralisatie 9-10-2015 van prof Scheltema.
11. Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.
12. NTB 2015/37 afl. 9 november 2015, pag. 289.
13. Kamerstukken Tweede Kamer 33727, vergaderjaar 2014-2015.
14. Artikel Rechtvaardigheid als bepalende factor bij organisatieverandering, L. Millenaar, E Graamans en W ten Have, Holland - Belgium Management review nr. 149.
15. Vorm van mediation in het strafrecht. Grondlegger van deze vorm van hertstelrecht is Howard Zehr. Hij hanteert als definitie voor 'restorative justice': a process to involve, to the extent possible, those who have a stake in a specific offence and to collectively identify and address harms, needs, and obligations, in order to heal and put things as right as possible. Met dank aan prof dr. Eric lanckswaert: Menselijke kracht in het recht, uitg. Larcier.