

# Jaarverslag Geschillencommissie Sociaal Domein 2019

## Voorwoord

### **Voor u het eerste jaarverslag van de Geschillencommissie Sociaal Domein.**

De aanleiding tot het opzetten van een geschillencommissie was een afspraak in het kader van het actieprogramma Zorg voor de Jeugd (april 2018) om problemen en knelpunten weg te nemen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en zorgorganisaties. Dat heeft geleid tot de oprichting van de geschillencommissie door de leden van de VNG in een ledenvergadering in het najaar van 2018. Toen is ook besloten wat het gebied is van de geschillencommissie: geschillen op het gebied van het woonplaatsbeginsel (Jeugdwet) en op het gebied van inkoopafspraken (WMO2015 en Jeugdwet). De bedoeling van de geschillencommissie is om langdurige en veel geld kostende procedures via de rechter te voorkomen.

De leden van de geschillencommissie (actieven en post-actieven) zijn in 2019 met enthousiasme aan de

slag gegaan. Ieder met zijn/haar eigen specialisme, maar allen met de ambitie om knelpunten in de zorg weg te nemen in het belang van kinderen en de gezinnen waarin ze opgroeien.

In het eerste jaar is de geschillencommissie enkele tientallen keren geraadpleegd en is er daadwerkelijk een 4-tal casussen behandeld.

Gezien dit beperkt aantal adviezen kan de commissie slechts zeer voorzichtig inhoudelijke conclusies trekken. De indruk bestaat dat er van de instelling van de commissie mogelijk enige preventieve werking uitgaat. Dat kan een mogelijke oorzaak zijn voor het beperkt aantal uitgebrachte adviezen. Pas echter na 2020 zal daar meer zekerheid over bestaan. Het is gewenst dat de commissie de komende tijd werkt aan haar naamsbekendheid. Die is nu nog te gering. Zowel bij gemeenten maar meer nog bij aanbieders.

*Karen Hauber*

*Voorzitter Geschillencommissie Sociaal Domein*

# Inhoud

1. Samenstelling commissie
2. Instelling van de commissie
3. Publiciteit
4. Relevante ontwikkelingen binnen het werkdomein van de commissie
5. De behandelde geschillen
6. Beschouwingen en aanbevelingen
7. Conclusie en vooruitblik

# 1. Samenstelling van de commissie

**De commissieleden zijn geselecteerd door de initiatief nemende partijen (zie hoofdstuk 2) en benoemd door de VNG commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De leden zijn allen benoemd voor een periode van twee jaar.**

De commissie bestond op 31 december 2019 uit:

1. **Karen Hauber**, voorzitter. Onafhankelijk. Jurist, adviseur, interim-manager
2. **Marielle Kruijthof**, lid. Jurist, veelal werkzaam voor gemeenten
3. **Patty Wijnen**, lid. Jeugdzorgprofessional, werkzaam voor gemeenten, later voor zorgaanbieder.
4. **Fokko Witteveen**, lid. Toezichthouder. Voorheen bestuurder jeugdzorginstelling.
5. **Kees Jongmans**, vice-voorzitter. Bestuurder, toezichthouder. Voorheen werkzaam als wethouder sociaal domein.



## 2. Instelling van de commissie

**Vijf jaar geleden is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de Jeugdwet en de WMO naar gemeenten overgedragen omdat zij als meest nabije overheid het best in staat worden geacht de hulp en ondersteuning dicht bij kinderen en gezinnen te organiseren en daarbij ook de noodzakelijke verbindingen met andere levensterreinen kunnen leggen (huisvesting, onderwijs, werk en inkomen).**

Versterken van het gewone leven, ook voor kinderen en jongeren met een levenslange beperking, versterken van sociale netwerken rond gezinnen, op tijd passende hulp (maatwerk), betere samenwerking rond kinderen en gezinnen en meer vertrouwen en ruimte voor professionals om goede en in de tijd steeds beter werkzame zorg te verlenen zijn belangrijke doelen van de Jeugdwet. Naast deze positieve argumenten zijn er ook nadelen. Zo is geconstateerd dat in de eerste drie jaar na de decentralisatie van het sociaal domein er regelmatig geschillen tussen gemeenten en aanbieders ontstaan en ook tussen gemeenten onderling. Het betreft geschillen op het terrein van de jeugdhulp, en ook op het terrein van de maatschappelijke opvang. (Te) vaak komen de betrokken partijen niet of moeizaam tot een oplossing, of er moet een dure en tijdrovende gang naar de rechter worden gemaakt.

Bij de vaststelling van het programma Zorg voor de Jeugd in april 2018 is daarom tussen rijk, gemeenten, branches en cliëntenorganisaties afgesproken dat er een geschillencommissie komt. Deze geschillencommissie is een initiatief van de VNG en de Branches gespecialiseerde Jeugdzorg (BGZJ: GGZ-Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra en Jeugdzorg Nederland).

Een geschillencommissie is nuttig wanneer gemeenten onderling of gemeenten en aanbieders er niet met elkaar uitkomen en bemiddeling geen soelaas heeft geboden. De voordelen van een geschillencommissie zijn:

- Laagdrempelige voorziening
- Snelle behandeling
- Deskundige en onafhankelijke behandeling
- Lage kosten voor partijen

Tot de oprichting van de geschillencommissie is daadwerkelijk besloten in de buitengewone algemene ledenvergadering (BALV) van de VNG op 30 november 2018.

### Welk type geschillen behandelt de geschillencommissie?

Het is van belang zoveel mogelijk concreet te maken welke geschillen bij de geschillencommissie terecht kunnen komen. Na een inventarisatie van bekende geschillen is besloten om het aandachtsgebied van de commissie te beperken tot:

1. Geschillen tussen gemeenten over welke gemeente verantwoordelijk is conform het woonplaatsbeginsel (Jeugd). Aanbieders zijn hier vooral belanghebbende in, en in een beperkt aantal gevallen partij.
2. Geschillen tussen een gemeente en een aanbieder in een inkoopproces.

Argumenten om deze beperking aan te brengen waren de volgende:

- het beperkt het probleemoplossend vermogen van het veld als elk potentieel geschil een zaak van de geschillencommissie wordt
- het geeft de commissie de mogelijkheid om een ruime expertise op deze terreinen op te bouwen en daarmee een gezaghebbende rol in te nemen in het veld.

Door partijen is vervolgens afgesproken dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (meer specifiek de commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs) het voortouw neemt bij het opstellen van een reglement, het selecteren van voorzitter en leden van de commissie en de benoeming daarvan. In de vergadering van de commissie van 14-2-2019 zijn reglement vastgesteld en de commissieleden benoemd. De dagelijkse ondersteuning en instandhouding van de geschillencommissie is eveneens belegd bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

### 3. Publiciteit

**De instelling en de start van de commissie zijn op verschillende plaatsen gepubliceerd. Zo zijn de meeste digitale nieuwsbrieven van uitgevers van vakbladen aangeschreven maar ook de overkoepelende organisaties in het werkveld.**

De geschillencommissie heeft een eigen website <https://www.geschillencommissiesociaaldomein.nl>  
Op die website staan de verschillende doelen beschreven, de procedures over hoe een geschil kan worden gemeld en vervolgens het proces van behandeling. Daarnaast zijn op de website alle behandelde geschillen (geanonimiseerd) gepubliceerd inclusief het advies van de commissie.

De individuele commissieleden gebruiken ieder hun eigen netwerk om de commissie eveneens onder de aandacht te brengen. Onder andere via verschillende platforms zoals linked-in.

Desondanks is er de ervaring dat er meer publiciteit mag zijn. Te veel organisaties (zowel gemeenten als aanbieders) kennen de geschillencommissie niet. Het gevolg is dat verschillen van opvatting te lang blijven voortslepen, de bureaucratie wordt versterkt en de noodzakelijke zorg uitblijft. Dat laatste moet eigenlijk altijd vermeden worden. Bij de aangereikte geschillen is overigens gebleken dat de betrokken gemeenten in dat kader hun verantwoordelijkheid namen en de zorg garandeerden vooruitlopend op de definitieve besluitvorming.

# 4. Relevante ontwikkelingen binnen het werkterrein van de commissie

## De opvallendste verandering in 2019 is de besluitvorming over de aanpassing van de Jeugdwet ter zake van het woonplaatsbeginsel.

In het huidige stelsel zijn er drie problemen waar jeugdhulpaanbieders en gemeenten tegen aan lopen:

1. Er moet altijd bepaald worden waar het gezag ligt. Het gezagsregister moet geraadpleegd worden. Die is niet altijd actueel en een beoordeling van de uitspraken is nodig om het gezag vast te stellen. Dit is tijdsintensief.
2. Definitie van woonplaats is te globaal. De wet definieert de woonplaats als de plaats waar de 'woonstede' zich bevindt. Dit is te globaal. Bij probleemcasussen – met duurdere jeugdhulp – is de woonplaats vaak moeilijk te achterhalen.
3. Verkeerde prikkel voor voogdij. Bij voogdij is de woonplaats van het kind leidend zodat gemeenten met jeugdinstellingen financieel verantwoordelijk worden en niet meer de gemeente van afkomst.

Daarom is besloten de Jeugdwet aan te passen. Er is breed draagvlak onder jeugdhulpaanbieders en gemeenten voor het aanpassen van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet. In het nieuwe woonplaatsbeginsel hoeft voor het bepalen van de verantwoordelijke gemeente het gezag niet meer te worden uitgezocht en wordt voor de woonplaats aangesloten bij de Basisregistratie Personen (BRP).

Wat is het uitgangspunt van de wetswijziging? Uitgangspunt in de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel wordt de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres heeft volgens de Basisregistratie Personen (de BRP). Deze definitie (die van toepassing is voor jeugdhulp zonder verblijf) is duidelijker en eenvoudiger. Bij jeugdhulp met verblijf is het uitgangspunt dat als woonplaats geldt de gemeente waar de

jeugdige onmiddellijk voorafgaande aan zijn verblijf zijn woonadres in de zin van de Wet basisregistratie personen had. De gemeente waar de jeugdige vandaan komt, blijft dus verantwoordelijk voor de jeugdige en voor de kosten van de jeugdhulp voor deze jeugdige.

De ingangsdatum van deze wijziging is 1 januari 2022. Ook na deze wijziging zullen er nog geschillen blijven over de toepassing van het woonplaatsbeginsel, maar de verwachting is wel dat de verantwoordelijke gemeente voor veel meer kinderen eenduidig is vast te stellen.

In 2019 kondigden zich ook andere wijzigingen aan. Onder andere op het gebied van regionale samenwerking van de zijde van gemeenten en op het gebied van werkgeverschap en opdrachtnemerschap van de zijde van de jeugdzorgaanbieders. Inmiddels staat dit dossier bekend onder de naam Norm voor Opdrachtgeverschap. De meest actuele stand van zaken (juni 2020) is dat in de ledenraadpleging van de VNG de Norm voor Opdrachtgeverschap is aangenomen. De rest van het lopende jaar wordt gebruikt om de norm te vertalen naar de regionale en lokale context. In <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap> is de tekst van de resolutie te lezen. Onderdeel van de Norm is het opstellen van een regiovisie, gemeenten kunnen daarin ook afspreken dat ze de geschillencommissie inroepen bij onderlinge verschillen van inzicht over de toepassing van deze norm.

## 5. De behandelde geschillen

**Belangrijke functie van de geschillencommissie blijkt de preventieve werking. In praktijk blijkt het zwaartepunt van de het advies aan de voorkant plaats te vinden. Er wordt aan de voorkant van het proces door de secretaris van de commissie veel informeel advies gegeven. In het eerste jaar is de commissie enkele tientallen keren geraadpleegd. Voor de meeste vragenstellers was dit afdoende en is het niet verder tot de behandeling van een geschil gekomen.**

Slechts in 4 gevallen (allemaal ingediend in het laatste kwartaal van 2019) is de commissie gevraagd om een bindend advies uit te brengen. In de eerste casus is het bindend advies uitgebracht in 2019. Van de andere drie is het bindend advies uitgebracht in 2020. Het betrof alleen geschillen in zake het woonplaatsbeginsel. Ter zake van het andere onderwerp dat de commissie behandelt (inkoopvraagstukken) wordt de commissie veel minder geraadpleegd en is er geen enkel geschil aanhangig gemaakt. De oorzaak daarvan ligt waarschijnlijk aan de randvoorwaarde dat het een geschil moet betreffen binnen een bestaande overeenkomst.

Het voert te ver om de behandelde geschillen hier te beschrijven. De geïnteresseerde lezer wordt verwezen naar <https://www.geschillencommissiesociaaldomein.nl/bestanden/type/adviezen/> waar alle bindende adviezen zijn in te zien. Vanzelfsprekend zijn die adviezen geanonimiseerd.

In hoofdlijnen heeft de commissie aan de hand van de behandelde casussen de volgende bevindingen gedaan:

- In nagenoeg alle gevallen waren beschikbare mogelijkheden niet uitgeput om het probleem op te lossen;
- Nagenoeg alle aangedragen situaties zijn door partijen met en zonder informeel advies van de Commissie opgelost;
- Er lijkt onvoldoende bekendheid met de beschikbare expertise en ondersteuning om problemen

met betrekking tot samenwerking in het sociaal op te lossen;

- Er zijn geen formele adviezen verzocht rondom het inkoop proces;
- In alle gevallen waar om formeel advies is verzocht betrof het vraagstukken omtrent de financiële verantwoordelijkheid verleende zorg tussen gemeenten ;
- In alle gevallen betrof het situaties waar zorg ook op grond van de jeugdwet is verleend;
- In alle gevallen waarop de commissie formeel advies heeft gegeven is door een van de gemeenten door voorfinanciering de continuïteit van zorg geborgd;
- Opmerkelijk is dat er niet door aanbieders -niet zijnde gecertificeerde instellingen- om een formeel advies is verzocht;

Er waren enkele casussen waarbij de partijen om een formeel advies verzochten aangaven geen behoefte te hebben aan bemiddeling. Zij gaven aan behoefte te hebben aan een principiële uitspraak.

In een tweetal gevallen stelden de partijen die niet in het gelijk waren gesteld de procesgang zoals in het reglement is vastgelegd ter discussie.

Bij het ontbreken van beschikbare juridische expertise heeft de commissie een aantal keer aanspraak moeten doen op externe deskundigen. De externe deskundige heeft het formeel advies juridisch getoetst.

## 6. Beschouwingen en aanbevelingen

**De komst van deze geschillencommissie illustreert de ontwikkeling waar het sociaal domein zich in bevindt. Na de overdracht van verantwoordelijkheden naar gemeenten vijf jaar geleden is er volop ontwikkeling richting een taak volwassen domein. Een taak volwassen domein waarin spelers zich bewust zijn van de maatschappelijke regionale en lokale context, de relevante bestuurlijke en wettelijke kaders, eigen rol en bevoegdheid en professionele afhankelijkheden met partners in het veld.**

Toch zijn er vijf jaar na de transitie nog altijd zaken die niet goed gaan waardoor kwetsbare kinderen het risico lopen niet de zorg te ontvangen die ze nodig hebben. Als commissie leveren wij een bijdrage aan de professionalisering van de samenwerking tussen partijen zodanig dat minder energie en kosten worden verspild aan langdurige discussies of rechtszaken en een toekomstbestendige en professionele samenwerking tussen partijen wordt gestimuleerd. De commissie streeft ernaar het zelf oplossend vermogen van partijen in het veld te vergroten door in de informele fase van het proces partijen op weg te helpen zelf tot een oplossing te komen zodat partijen de onderlinge samenwerking professionaliseren. Op basis van het beperkt aantal casussen dat behandeld is, kan voorzichtig de conclusie worden getrokken dat het lonend is om aan de voorkant actief te zijn. De commissie kan zich meer ontwikkelen tot een mediator en in vervolg daarop slechts in uitzonderlijke gevallen bindende adviezen uitbrengen. Randvoorwaardelijk daarvoor is wel dat partijen in een vroeg stadium (lieft voordat men is verhard in het eigen standpunt) de commissie inschakelen. De publiciteit over de commissie dient daarvoor wel te worden uitgebreid en tevens frequent te worden herhaald. Het volgende lijkt daarbij parten te spelen. Er is (te) veel georganiseerd om partijen in het veld ondersteuning en/of expertise aan te bieden. In het veld zijn deze initiatieven niet altijd bekend met als gevolg dat men mogelijkheden tot het zelf oplossen van problemen onbenut laat. Zelfs voor de commissie is het lastig alle landelijke en laat staan regionale en lokale initiatieven in beeld te krijgen.

De effectiviteit van de geschillencommissie neemt toe als een grotere groep de weg naar de geschillencommissie weet te vinden. Aanbeveling van de commissie is daarom in de nieuwe (standaard) inkoopcontracten (ook de VNG model standaarden) als mogelijkheid voor geschilbeslechting de Geschillencommissie Sociaal Domein op te nemen.

Gelet op bovenstaande en gezien de ervaring (weliswaar nog beperkt) opgedaan bij de verschillende casussen, komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Vergroten van de kennis bij zorgaanbieders ten aanzien van de betekenis en de strekking van het woonplaatsbeginsel.
- Het niet op eigen kracht op kunnen lossen van een geschil wordt in veel gevallen veroorzaakt doordat er in het beginstadium te weinig en kwalitatief onvoldoende is gecommuniceerd. Kernwaarden van een goede communicatie zijn tijdigheid, constructief en niet defensief, transparant en actief. Onder actief wordt vooral verstaan dat men met elkaar contact heeft. Mails en appjes dragen vaak niet bij aan een goede onderlinge verstandhouding. Ook helpt het om bij dreigende impasse (lieft voordat die ontstaat) een onafhankelijke derde te betrekken. Hierbij wordt vooral gedacht aan een persoon met kwaliteiten op het gebied van mediation. In voorkomende gevallen kan ook een lid van de GCSD deze onafhankelijke derde zijn. Vroegtijdig inschakelen van een onafhankelijke derde heeft bovendien het voordeel dat mogelijke extra kosten (bijvoorbeeld van juridische ondersteuning) niet nodig of hooguit beperkt blijven.
- Het komt regelmatig voor dat gemeenten een mening hebben over de afgegeven indicatie. Vaak is die mening financieel gedreven. In veel gevallen wordt dat veroorzaakt doordat indicatiestellers onvoldoende en ontijdig met gemeenten overleggen ten aanzien van de aangewezen jeugdhulp. Met name waar het gaat om intensievere zorg zoals geïndiceerd door reclassering en gecertificeerde instellingen is een verbetering in tijdigheid en kwaliteit van het overleg cruciaal.
- Opvallend aan de verschillende aangereikte casussen is de slechts zeer beperkte bekendheid van de ondersteuning die landelijk beschikbaar is. Denk aan de regioambassadeurs, het ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd enz. Voor de vindbaarheid van dergelijke ondersteuning wordt verwezen naar de websites van VNG, VWS en de geschillencommissie zelf.



## 7. Conclusie en vooruitblik

De commissie lijkt na het eerste jaar te voorzien in het beoogde doel. Aan de voorkant van het proces worden problemen opgelost. Ook lijkt er een preventieve werking van de commissie uit te gaan. Daar waar nadrukkelijk werd verzocht om een principiële uitspraak is met een formeel advies richting gegeven. Om de effectiviteit van de commissie te vergroten zal gewerkt moeten worden aan een grotere bekendheid. Naar aanleiding van een aantal discussies met partijen met betrekking tot de in het reglement vastgelegde proceshang gaat de commissie haar reglement evalueren.