

1.1 DE BELOFTE VAN MAATWERK

1.1.1 *One size does not fit all*

Het streven naar maatwerk bij publieke dienstverlening valt vandaag de dag niet meer weg te denken uit het maatschappelijke en politieke discours. Het maatwerk-ideaal wordt inmiddels breed gedragen binnen verschillende beleidsdomeinen en sectoren, zoals de ruimtelijke ordening, onderwijs, zorg en ondersteuning en werkgelegenheid.¹ Deze behoefte aan maatwerk komt voort uit een groeiende onvrede over het functioneren van de overheid. De hardvochtige en regelgeleide manier van besluitvorming waarvan de overheid zich zou bedienen, houdt te weinig rekening met de individuele omstandigheden van het geval.² De wetgever zou bovendien bij het ontwerpen van regelgeving uitgaan van een onrealistisch mensbeeld. Er wordt te veel verwacht van het beperkte ‘doenvermogen’ van de burger.³ Burgers zouden lang niet altijd in staat zijn tot het naleven van de complexe voorschriften waarmee de uitvoering van die regels doorgaans gepaard gaat.⁴ Het is dan ook van belang het burgerperspectief en het achterliggende maatschappelijke doel van de regel centraal

-
- 1 Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens 2019; Tijdelijke subsidieregeling NL leert door met inzet van sectoraal maatwerk (*Stcrt.* 2021, 10313); Lurks & Van Renssen 2020; ‘Alle leerlingen een plek: mogelijkheden voor maatwerk in het voortgezet onderwijs’, regelhulp.nl; Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs van 23 mei 2023: ‘Meer maatwerk in de uitvoering van studiefinanciering’ (*Kamerstukken II* 2022/23, 24724, nr. 208); ‘Maatwerk in onderwijstijd voor leerlingen met een beperking’, onderwijsinspectie.nl; Philipsen, 2021.
 - 2 Commissie Donner 2020, p. 72; Commissie Kinderopvangtoeslag 2020; Van Ettekoven 2021, p. 101; Oomkens e.a. 2022, Oomkens e.a. 2023; Trappenburg 2020; Schuurmans e.a. 2020; ABDTopconsult 2019; Marseille 2020, p. 393-399.
 - 3 In dit proefschrift wordt meestal de term ‘burger’ gebruikt; de term ‘cliënt’ wordt vooral in de wettelijke context van de Wmo 2015 gebruikt. Voor de leesbaarheid wordt steeds de mannelijke vorm van de termen ‘burger’ en ‘cliënt’ gebruikt. Waar ‘hij’ staat, kan ook ‘zij’ gelezen worden.
 - 4 WRR 2017; Hulst e.a. 2022; Nationale ombudsman 2019, p. 28-31; Ippel 2018, p. 394; Scheltema 2017, p. 253; Scheltema 2018a, Scheltema 2018b, p. 120-121; Scheltema 2019, p. 247-248.

te stellen in plaats van de regel zelf.⁵ Op deze manier zou een transitie bewerkstelligd kunnen worden van de formalistische bureaucratische rechtsstaat naar een responsieve rechtsstaat waarin aansluiting wordt gezocht bij de leefwereld van de burger en rechtvaardiger uitkomsten worden geboden.⁶

In de afgelopen tijd hebben diverse overheidsinstanties initiatieven genomen om maatwerk als nieuwe werkwijze te bestendigen. Vanuit de wetgever wordt bekeken hoe strenge wetgeving aangepast kan worden en hoe de Algemene wet bestuursrecht mensgericht kan worden vormgegeven.⁷ De rechterlijke macht experimenteert onder meer met de toepassing van een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel, ook wanneer de formele wet een dwingende bevoegdheid opgelegd heeft aan het bestuur.⁸ Bij grote uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein zoals SVB, UWV en gemeenten experimenteert men met maatwerk-‘tafels’ of maatwerk-‘garages’, waar men complexe casuïstiek bespreekt en van een oplossing tracht te voorzien. Er is inmiddels zelfs een landelijk maatwerkloket, waar beoordeeld wordt welke regels er moeten buigen om burgers die vastlopen in het systeem te helpen.⁹

Grofweg is de rode draad bij deze initiatieven de gedachte dat er ruimte dient te zijn om af te wijken van de regel wanneer dat leidt tot een rechtvaardiger uitkomst

5 Scheltema 2015, 2016, 2020 en 2021, SCP 2022.

6 Scheltema 2019, p. 248.

7 Zie *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 4, p. 9, waarin het kabinet stelt dat het bestaande bestuursrecht een te strikte toepassing van regels niet heeft kunnen verhinderen; *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 15; ‘Meer oog voor menselijke maat in Algemene wet bestuursrecht’, rijksoverheid.nl; Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, versie pre-consultatie 18 januari 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, bijlage 3 (voorstel evenredigheidsbeginsel), p. 6; ‘Consultatieversie Wet versterking waarborgfunctie Awb, www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1; zie voor commentaar: Marseille e.a. 2023; Broring & Tollenaar 2021; Esser & Becker 2021; ABDTopconsult 2019; ABDTOPConsult 2020; *Kamerstukken II* 2019/20, 31490, nr. 284; Pels Rijcken 2019; Schuurmans e.a. 2020; Pels Rijcken 2019; Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties 2021.

8 Broring 2022, p. 758; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120 m.nt. Van Zanten, BR 2022/43, m.nt. Becker e.a. (Harderwijk); de conclusie van de Advocaten-Generaal Wattel en Widdershoven die aan de uitspraak voorafging, verscheen op 7 juli 2021. De uitspraak kan worden gezien als uitvloeisel van de reflectie van bestuursrechters; Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021; Raad van State 2021; Ortlep 2022; Schuurmans e.a. 2020, p. 43-44; Barkhuysen 2022; Feenstra 2022; Schuurmans e.a. 2020, p. 45; Van den Berge 2022, p. 658-665; Ortlep 2022, p. 3-30.

9 ‘Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening’, *Kamerstukken II* 2019/20, 31490, nr. 284; ‘De menselijke maat: hoe pak je de ruimte?’, divosa.nl; ‘De Bedoeling in de praktijk, Garage de bedoeling’, SVB 2021, svb.nl; ‘Stand van de uitvoering 2022 CAK’, bijlage Brief van Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Kamerstukken II*, 2021/22, 29362, nr. 307; ‘Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek helpt professionals bij inwoners in de knel’, programmasociaaldomein.nl; ‘Maatwerk bij professionele buikpijn een lerende evaluatie van de uwv maatwerkplaatsen’, uwv.nl; ‘Eenvoudig maatwerk bij gestapelde problemen’, programma sociaaldomein.nl; ‘Slim maatwerk’, agendastad.nl/citydeal/slim-maatwerk/; ‘De Algemene Beginselen van Behoorlijk Maatwerk’, publiekewaarden.nl.

in het individuele geval. Daarmee zou een menselijker uitvoering van wetgeving mogelijk zijn en zouden de uitwassen van een puur legalistische aanpak zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden. Maatwerk wordt daarbij geïnterpreteerd als de ruimte tussen de regels om recht te kunnen doen aan het individuele geval. De regel is de boosdoener en de menselijke interventie kan de onwenselijke gevolgen van die regel ombuigen of verzachten.

Dat maatwerk geenszins een recent fenomeen is, blijkt uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en diens voorganger uit 2007. In de Wmo 2015 wordt juist beoogd om van maatwerk de regel te maken. Het idee is niet om buiten de lijntjes te kleuren wanneer dat in het bijzondere geval nodig is, maar om maatwerk als norm voor overheidshandelen te verankeren in de wet.¹⁰ Het uitgangspunt is dus maatwerk *dankzij* de wet, in plaats van *ondanks* de wet. Onderzoek naar de wijze waarop maatwerk als wettelijk voorschrift voor overheidshandelen in het Wmo-experiment uitpakt en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken, is dan ook van groot belang om de huidige discussies over het realiseren van maatwerk in de uitvoeringspraktijk te verrijken. Om die reden richt onderhavig onderzoek zich specifiek op maatwerk in de Wmo 2015.

1.1.2 *Maatwerk als wettelijke resultaatsnorm in de Wmo 2015*

Om maatwerk mogelijk te maken, dient ondersteuning zo dicht mogelijk bij de burger georganiseerd te worden, zo was de gedachte van de wetgever.¹¹ Dit heeft geleid tot het losknippen van de maatschappelijke ondersteuning van de oude Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) en het decentraliseren van deze taken naar gemeenten.¹² Dit vormde onderdeel van een breder pakket aan hervormingen van de langdurige zorg, als gevolg waarvan de financiering van de langdurige zorg in het vervolg door drie zogenoemde stelselwetten zou worden beheerst: de Zorgverzekeringswet voor de wijkverpleging en behandeling bij zintuiglijk gehandicapten, de Wet langdurige zorg voor personen die blijvend 24 uur per dag zorg in de nabijheid en/of permanent toezicht nodig hebben, en de Wmo 2015 voor de ondersteuning bij zelfredzaamheid en participatie in de eigen leefomgeving en beschermd wonen en opvang voor personen met somatische, psychogeriatrische of psychologische/psychiatrische (GGZ) problematiek, mensen met een verstandelijke beperking (LVB) of lichamelijke of zintuigelijke beperkingen.¹³ Voorbeelden van voorzieningen waarvoor een beroep kan worden gedaan op de Wmo 2015 ter ondersteuning van de

10 Vermaat 2020; Marseille 2020, p. 307.

11 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 10; *Kamerstukken II* 2012/13, 32620, nr. 78, p. 18; CPB 2013.

12 *Kamerstukken II* 2012/13, 30 597, nr. 296; *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, paragraaf 1; Raad van State 2016.

13 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 538, nr. 1, p. 2; *Kamerstukken II* 2012/13, 30 597, nr. 296, p. 2; SER 2008; RVZ 2008; Taskforce beheersing zorguitgaven 2013.

burger in zijn eigen leefomgeving zijn – alhoewel niet uitputtend – individuele begeleiding, huishoudelijke ondersteuning, dagbesteding, respijtzorg, recreatief vervoer, hulpmiddelen en woningaanpassingen.¹⁴

Een belangrijk uitgangspunt van de hervormingen was om de ondersteuning vanuit de Wmo 2015 te richten op het zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen, waardoor een beroep van burgers op meer complexe zorg uitgesteld of zelfs voorkomen zou kunnen worden.¹⁵ Gemeenten zouden vanwege de nabijheid tot de burger het beste in staat zijn deze ondersteuning in de eigen omgeving te bieden.¹⁶

Om gemeenten hiertoe in staat te stellen, is maatwerk in de wet geformuleerd als resultaatsnorm.¹⁷ Dit houdt in dat gemeenten de opdracht hebben een ‘passende bijdrage’ te leveren aan het realiseren van een situatie waarin personen in staat worden gesteld tot zelfredzaamheid of participatie.¹⁸ Wat ‘passend’ is, staat niet op voorhand vast, omdat niet duidelijk is waar de burger in kwestie het meest mee geholpen is; er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden.¹⁹ Populair gezegd: doe wat nodig is in het individuele geval, als er onder de streep maar een passende oplossing wordt geboden voor diens specifieke problematiek. Daarmee is de rechtsaanspraak van burgers aanzienlijk van karakter veranderd: burgers kunnen niet langer een op voorhand vastomlijnd recht op voorzieningen te gelde maken, oftewel een recht op een voorziening ‘claimen’.²⁰ Sterker nog, het uitgangspunt in de wet is dat een individuele voorziening, de maatwerkvoorziening genoemd, een ultimatum remedium is, ofwel een ‘hekkensluis’.²¹ Vaste aanspraken zouden alleen maar in de weg staan van maatwerk volgens de wetgever en zouden bovendien de claimcultuur in stand houden die onder de Awbz zou zijn ontstaan.²² Gemeenten dienden over voldoende

14 ‘Het arrangement in de Wmo’, p. 9, vng.nl.

15 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 538, nr. 1, p. 7; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 4.

16 *Kamerstukken II* 2013/2014, 30 597, nr. 296; *Kamerstukken II* 2012/13, 32 620, nr. 78, p. 18; *Kamerstukken II* 2010/11, 32 620, nr. 2, p. 9; Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 februari 2013, Kenmerk 2013-0000108917, pp. 1, 6.

17 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 10; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 127, nr. 3, p. 27; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 131, nr. 3, p. 5; zie voor de nadruk op het resultaat reeds de voorganger van de Wmo 2015, de Wmo 2007, *Kamerstukken II* 2004/05, 30 131, nr. 3; Vermaat 2006, p. 12-20; Tollenaar 2015, p. 196.

18 Art. 2.3.5 lid 3 Wmo 2015; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 48; *Kamerstukken II* 2013/14, 30 597, nr. 380.

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, 3, p. 149.

20 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, pp. 10, 111; *Kamerstukken II* 2012/13, 32 620, nr. 78, p. 20; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 538, nr. 1, p. 3; ‘Kantelen in de Wmo. Handreiking voor visieontwikkeling en organisatievorming’, september 2010, p. 5, vng.nl; ‘Het arrangement in de Wmo. Maatwerk voor de burger met een beperking’, p. 19, vng.nl; RVZ 2008, p. 3; Friele e.a. 2018; SCP 2018; SCP 2014a; zie Marseille 2016, waarin hij spreekt van een transitie van ‘Grants’ naar ‘Services’, p. 3; Bruggeman & Stijnen 2017, p. 4.

21 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, 3, p. 30, 148; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 538, nr. 1, p. 5.

22 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 131, nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 538, nr. 1, p. 3; *Kamerstukken II* 2012/13, 32 620, nr. 78, p. 18.

flexibiliteit te beschikken om met verschillende behoeften en kenmerken van personen om te gaan en te kunnen differentiëren tussen gevallen.²³

Met de introductie van maatwerk heeft de wetgever dan ook een fundamentele transitie willen bewerkstelligen binnen de uitvoeringspraktijk. Niet langer staat een 'claim- en aanbodgerichte' aanpak bij de verstrekking van voorzieningen centraal; het is de bedoeling om 'vraag- en resultaatgericht' te werken.²⁴ Dit vraagt van actoren in verschillende lagen van de uitvoering een andere manier van werken dan zij gewend waren – van de professional in het directe contact met de burger, van de gemeentelijke beleidsmedewerker, van juristen in bezwaar en beroep, van de rechter en tot slot ook van de burger zelf.²⁵

Ten eerste heeft de nieuwe werkwijze gevolgen voor de professional die moet beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een voorziening. In plaats van het aflopen van de wettelijke voorwaarden, beschikt de professional over discretionaire ruimte om te doen wat nodig is, passend bij de persoonlijke situatie van de burger.²⁶ Daarvoor dient de professional zich wel een zorgvuldig beeld te vormen van de persoonlijke omstandigheden, reden waarom er een persoonlijk gesprek bij voorkeur bij de burger thuis, wordt gevoerd. Dit staat beter bekend als het keukentafelgesprek.²⁷ Het doel van het keukentafelgesprek is om samen met de burger de persoonlijke behoeften en mogelijkheden van de burger in kaart te brengen en alternatieven voor een maatwerkvoorziening te verkennen. Zorgvuldigheid is hier volgens de wetgever extra geboden om willekeur te voorkomen. Vanwege het open karakter van de resultaatsnorm 'passende' ondersteuning, is volgens de wetgever de kwaliteit van het gesprek van doorslaggevend belang.²⁸ Dit vraagt wel om een andere houding van de professional die in staat moet zijn om onbevooroordeeld een open gesprek te voeren, de hulpvraag van de burger centraal te stellen en samen met de burger de oplossing te vinden die het best is afgestemd op de persoonlijke behoeften en omstandigheden van die burger.²⁹

23 *Kamerstukken II* 2003/04, 29538, nr. 1; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 131, nr. 3, p. 12; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 7; RVZ 2008, p. 16.

24 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 538, nr. 1, p. 5; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 127, nr. 3, p. 2; *Kamerstukken II* 2012/13, 32 620, nr. 78, p. 18; *Kamerstukken II* 2012/13, 30 597, nr. 296, p. 3.

25 Hilhorst & Van der Lans 2015.

26 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 20; SCP 2017a; Van Montfoort 2019, p. 25; ABDTopconsult 2019.

27 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 30, 32; Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 februari 2013, Kenmerk 2013-0000108917, pp. 9; VNG 2010.

28 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 150; *Kamerstukken II* 2010/11, 30597, nr. 186, p. 4.

29 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 20; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Welzijn nieuwe stijl, 2010, pp. 12, 17, 18; 'Van eerste contact tot arrangement. Inhoudelijke keuzes bij De Kanteling', VNG 2010, p. 21-23; TransitieBureau Begeleiding in de Wmo 2012, p. 18; Movisie 2012, p. 6; Van Gestel, Kuiper & Hendriks 2019; NSOB 2022, p. 34, 35.