

Maatwerk aan de keukentafel: van 'hoera' begrip tot betwiste norm

NTB 2020/209

1. Introductie

In de zoektocht naar een meer responsieve overheid, hebben beleidsmakers maatwerk als nieuw ideaal omarmd. Maatwerk wordt opgevoerd als tegenhanger van een te zeer op regeltjes en protocollen gerichte overheid die iedereen gelijk behandelt zonder rekening te houden met verschillende behoeften en voorkeuren. De zogenaamde bureaucratistische systeemwereld heeft de menselijke maat uit het oog verloren en mist de aansluiting op de leefwereld.² Daardoor bestaat het risico dat standaard geboden oplossingen te ver afstaan van de werkelijke noden en behoeften van de hulpbehoevende.³ Maatwerk daarentegen vereist dat overheden verder kijken dan het standaard aanbod en de vinklijstjes ter zijde schuiven om zo tot de oplossing van een probleem van een burger te komen. Onnodige bureaucratie zou daarmee worden teruggedrongen en de burger krijgt een passende oplossing.⁴

Maatwerk is niet slechts een abstract beleidsideaal gebleven. De wetgever heeft in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) van maatwerk een juridische norm gemaakt. Daarmee is volgens Donner een fundamentele transitie ingezet in onze verzorgingsstaat van 'gelijkheid' als dragend rechtsidee naar 'ieder het zijne geven'.⁵ Dit houdt krachtens de Wmo 2015 in dat het bestuur verplicht is om een 'passende bijdrage' te leveren aan personen die beperkingen ondervinden bij de zelfredzaamheid en participatie, populair gezegd 'doen wat nodig is'. Wat precies een 'passende bijdrage' inhoudt, wordt echter niet geconcretiseerd in de wet, maar bewust opgehouden vanuit de gedachte dat er genoeg ruimte moet zijn voor maatwerk aan de keukentafel. Tijdens het zogenaamde keukentafelgesprek, zo is het idee, kijken de burger en het bestuur samen wat passende ondersteuning is in het concrete

geval. De veronderstelling is dat het keukentafelgesprek leidt tot maatwerk in plaats van een standaardoplossing.

Zo bezien is maatwerk een echt 'hoera begrip':⁶ wie kan er tegen zijn? De juridische norm, en de uitvoering ervan door gemeenten, roept echter veel discussie op: zowel in het maatschappelijk debat als in de bestuursrechtswetenschap. Maatschappelijk gezien hebben onder andere patiëntenorganisaties het gevaar benoemd van te grote verschillen in de kwaliteit en toegankelijkheid van ondersteuning tussen maar ook binnen gemeenten.⁷ Dit zou leiden tot willekeur in plaats van maatwerk. Ook het keukentafelgesprek oogst kritiek: in plaats van een open dialoog zou er sprake zijn van een ongelijke machtsbalans waarbij in het ergste geval maatwerk uitgesloten is omdat de uitkomst op voorhand vaststaat.⁸ In het bestuursrechtelijke debat is maatwerk eveneens een betwiste norm. In zijn onlangs verschenen preadvies voor de Vereniging voor bestuursrecht (hierna: VAR) constateert Van den Berge een inherente spanning tussen enerzijds maatwerk en het daaraan verbonden ideaal van een responsieve overheid en anderzijds waarden uit het autonome recht, zoals rechtszekerheid, formele gelijkheid en regelgebondenheid. Als we niet oppassen, dan kan maatwerk onttaarden in een gebrek aan legaliteit, willekeur en een omzeiling van democratische en juridische controlemechanismen.⁹ Zonder deze mechanismen zou er bovendien te veel ruimte voor het bestuur ontstaan om efficiencykortingen te realiseren die ten koste kunnen gaan van de kwaliteit en toegankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning.¹⁰

Hoe maatwerk concreet gestalte krijgt in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is echter nog nauwelijks empirisch onderzocht gezien de recente aard van de decentralisaties. Hierdoor is het onduidelijk hoe gemeenten, in interactie met burgers, precies invulling geven aan de nieuwe norm van maatwerk en welke spanningen zich mogelijk voordoen met waarden zoals gelijkheid en rechtszekerheid. In dit artikel worden daarom de resultaten gepresenteerd van een verkennend empirisch bestuurskundig onderzoek dat licht

1 Eline Linthorst is promovenda en docent bij de sectie Law & Health Care van Erasmus School of Health Policy & Management. Lieke Oldenhof is universitair docent bij de sectie Health Care Governance eveneens van Erasmus School of Health Policy & Management. Zij voert in het kader van haar Veni beurs 'Maatwerk of willekeur aan de keukentafel' kwalitatief onderzoek uit naar keukentafelgesprekken. De auteurs danken de deelredactie van het promovendi-special issue van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, in het bijzonder M. Ippel voor het waardevolle commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

2 E. Tonkens & J.W. Duyvendak, 'Professionaliteit, democratie en solidariteit onder druk. De beloften van nabijheid nader beschouwd', in: F. Bredewold, J. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens & L. Verplanke, *De verhuizing van de sociale verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*, Amsterdam: Van Genneep 2018, p. 231-250.

3 *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 3, p. 10.

4 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017, p. 26.

5 J.P.H. Donner, *Laat je niet gek maken*, toespraak Divosa Voorjaarscongres, 2 juni 2016.

6 T. Schillemans & M. Bovens, 'Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties in Nederland: raden van toezicht en visitaties'. *Burger, bestuur & beleid*, jg. 5, 2008, nr.1.

7 M. de Boer & I. van den Braak, 'Verhuizen om wel hulp te krijgen?', *De Groene Amsterdammer*, nr. 21, 22 mei 2019, I. Soffer, 'Struisvogelpolitiek bij decentralisaties ongepast', *Binnenlands Bestuur*, 20 januari 2016.

8 E. Tonkens, 'Ruimte voor professional? Een kwestie van geven of nemen', in: F. Bredewold, J. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens & L. Verplanke, *De verhuizing van de sociale verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*, Amsterdam: Van Genneep 2018, p. 231-250.

9 Zie L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2020, zie voor de transitie van autonoom recht naar responsief recht: Ph. Nonet & Ph. Selznick, *Law and society in transition. Toward responsive law*, New Brunswick: Transaction Publishers 2001 (eerste editie 1978).

10 Van den Berge 2020.

laat schijnen op de realisering van maatwerk als nieuwe norm in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Hierbij gaan wij ervan uit dat niet alleen maatwerk een bepaalde invulling krijgt, maar dat ook klassieke waarden niet statisch zijn en een gedeeltelijk andere invulling krijgen in de praktijk. In het onderzoek hebben daarom de volgende onderzoeksvragen als leidraad gefungeerd: hoe wordt maatwerk als nieuwe norm gepercipieerd en hoe krijgt deze norm concreet gestalte in de gemeentelijke praktijk? In hoeverre verandert met de komst van maatwerk de invulling die actoren geven aan bestaande waarden van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkheid, rechtmatigheid en rechtszekerheid? En wat zijn hiervan de gevolgen voor burgers, gemeenten en zorgaanbieders?

Kenmerkend voor een bestuurskundige aanpak is dat niet zozeer wordt gekeken naar de letter van de wet, maar dat verschillende percepties van maatwerk als juridische norm worden onderzocht, evenals hoe deze percepties doorwerken in de praktijk. Deze aanpak is in lijn met de traditie van 'legal consciousness studies' waarbij niet zozeer de wet zelf, maar de subjectieve percepties van recht worden onderzocht.¹¹ Om te onderzoeken hoe maatwerk concreet wordt gepercipieerd en gestalte krijgt in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk hebben wij explorerend kwalitatief onderzoek verricht op basis van interviews en observaties. Gemeenten bevinden zich in een dynamisch speelveld: zij hebben met de decentralisaties ruimte gekregen om eigen afwegingen te maken zodat zij beleid lokaal kunnen vormgeven vanuit de verwachting dat dit maatwerk oplevert. Tegelijkertijd is de discretionaire ruimte van gemeenten niet onbeperkt. Zij zijn afhankelijk voor de uitvoering van beleid van private zorgaanbieders, hebben te maken met landelijke maatregelen en hun lokaal beleid wordt langs de meetlat gehouden van de rechter. Om onderlinge relaties en spanningen in het gemeentelijk speelveld te vangen, is ervoor gekozen om een breed palet aan actoren te interviewen. Er zijn in totaal 34 semigestructureerde interviews afgenomen met beleidsmedewerkers, managers en Wmo-consulenten bij verschillende gemeenten, burgers die ervaring hebben met een Wmo-aanvraag en het voeren van een keukentafelgesprek, advocaten, juristen, rechters, vertegenwoordigers van cliëntorganisaties, medewerkers van zorgaanbieders en een vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarnaast zijn er observaties gehouden van keukentafelgesprekken zodat onderzocht kon worden hoe burgers samen met Wmo-consulenten interacteren aan de keukentafel.¹² De observatie-aantekeningen en de getranscribeerde interviews zijn door beide onderzoekers geanalyseerd op terugkerende thema's, zoals verschillende percepties van maatwerk, barrières voor maatwerk, en spanningen met andere waarden, zoals rechtszekerheid, rechtmatigheid en gelijkheid.

Met dit onderzoek wordt het mogelijk om de zogenaamde keukentafel in samenhang te zien met bestuurstabellen en rechtszalen. Deze meervoudigheid in de analyse van maatwerk is nodig omdat we ons anders te veel laten misleiden door het enigszins romantische beleidsideaal dat burgers en consulenten er wel samen uitkomen aan de keukentafel. Alleen als inzichtelijk is hoe in die hele keten invulling wordt gegeven aan maatwerk en de bedoelde en onbedoelde gevolgen daarvan, kan beter worden gekeken naar hoe maatwerk op verantwoorde wijze vorm kan krijgen.

In het hiernavolgende zetten wij allereerst ons theoretisch kader uiteen waarin wij onze keuze toelichten om maatwerk in een breed perspectief te plaatsen middels een categorisering van maatwerk op drie niveaus, te weten het handelings-, het stelsel- en het systeemniveau. In de resultatenparagraaf bespreken wij de empirische bevindingen van ons eigen onderzoek naar maatwerk op die niveaus in het kader van de Wmo 2015. Ten slotte delen wij de conclusies die wij trekken uit de analyse van onze interviews en geven wij een eerste aanzet voor verder denkwerk over hoe maatwerk te realiseren is dat recht doet aan het burgerperspectief en hoe daarvoor verschillende waarden verenigd kunnen worden.

2. Theoretisch kader: de uitbesteding van maatwerk als open resultaatsnorm

Maatwerk is een waarde in opkomst in het publieke domein die niet beperkt blijft tot de Wmo 2015. Er worden pilots geïnitieerd om tot een beter maatwerkproces te komen binnen gemeenten. Maar ook op centraal niveau worden onderzoeken uitgevoerd naar hoe beter en meer maatwerk kan worden gerealiseerd in wet- en regelgeving. We kunnen wel vaststellen dat het maatwerk is wat de klok slaat.¹³ De ambitie om maatwerk te bieden aan burgers, sluit naadloos aan bij de wens om als overheid responsief te zijn. Maatwerk zou zo te begrijpen zijn als een uitingsvorm van responsiviteit: een op de noden en behoeften van de burger gerichte oplossing, waarbij dus het concrete probleemoplossende handelen van de overheid centraal staat.¹⁴ Ook in de meest recente preadviezen van de VAR worden de begrippen met elkaar in verband gebracht.¹⁵ Peters suggereert in zijn bespreking van het preadvies van Van den Berge dat het misschien juist het streven naar maatwerk is geweest waaruit de idee van de responsieve rechtsstaat is ontstaan.¹⁶ Hoe het ook zij, de begrippen worden vaak in één adem genoemd als oplossing voor één en hetzelfde probleem, dat van de bureaucratische en dichtgeregelde overheid. Maatwerk

11 M. Hertogh, 'Through the eyes of bureaucrats: how front-line officials understand administrative justice', in: M. Adler ed. (2010). *Administrative justice in context*. Oxford en Portland, Oregon: Hart Publishing.

12 Er zijn observaties gehouden bij huisbezoeken van vier Wmo-adviseurs.

13 Zie bv.: 'Regels en ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte'. Ook wordt er binnen gemeenten geëxperimenteerd met pilots om maatwerk te organiseren en te legitimeren (Programma Sociaal Domein).

14 E. Tanja, 'Responsiviteit: betekenis, waarde en gevolgen voor de bestuur(srechtelijke) praktijk', *NTB* 2018/29 (p. 185 e.v.).

15 Zie L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht' en M.F. Vermaat, 'Garbage in? Garbage Out! Maatwerk in het sociaal domein'. in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2020.

16 J.A.F. Peters, 'Maatwerk vereist maatwerk', *NTB* 2020/131.

impliceert dan met name niet de regel en het systeem vooropstellen, maar te handelen vanuit de problematiek van de individuele burger.

In de Wmo 2015 gaat maatwerk echter verder dan alleen 'niet bureaucratisch handelen'. Zoals Marseille in zijn bespreking van het preadvies van Vermaat opmerkt, staat bij maatwerk in de Wmo 2015 nu eens juist niet de regel in de weg, want de regel zélf maant tot maatwerk.¹⁷ Het bestuursorgaan heeft in de vorm van de opdracht 'het bieden van een passende bijdrage' een resultaatsnorm toebedeeld gekregen. De wetgever heeft in de toelichting daarop uitgelegd dat het wel het wat regelt maar niet het hoe.¹⁸ Hoe dat resultaat wordt ingevuld, daarin heeft de wetgever zich niet willen mengen en heeft het bestuursorgaan een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid. Wat de wetgever wel heeft geregeld, zijn de procedurevoorschriften over de inrichting van het onderzoek dat door het bestuursorgaan moet worden uitgevoerd om bij het resultaat te komen. De wetgever licht toe dat de kwaliteit van de uiteindelijke beslissing over passende ondersteuning valt of staat met de kwaliteit van het onderzoek.¹⁹

De keuze van de wetgever voor het formuleren van open resultaatsnormen is door rechtsfilosofe Westerman geanalyseerd als een nieuwe stijl van wetgeving die zij typeert als uitbesteding van wetgeving.²⁰ Deze wetgevingsstijl staat niet op zichzelf maar kan worden beschouwd als onderdeel van de bredere ontwikkeling van *New Public Management*, waarbij de publieke sector aan de hand van bedrijfsmatige principes wordt heringericht. De gedachte hierbij is dat de overheid niet zozeer zelf publieke taken uitvoert (*rowing*) of tot in detail omschrijft wat moet gebeuren, maar zich beperkt tot het geven van een algemene richting (*steering*) door open geformuleerde resultaten te formuleren die moeten worden behaald door private organisaties en het maatschappelijk veld. Deze open resultaten gaan vaak hand in hand met een beleid van decentralisering en uitbesteding.²¹ Alhoewel in de bestuurskunde al meer dan een decennium veel kritiek bestaat op de wenselijkheid van *New Public Management* als sturingsfilosofie, lijkt dit de wetgever er niet van te hebben weerhouden om juist meer open resultaatsnormen te formuleren, onder andere in het gedecentraliseerde sociale domein. Deze resultaatsnormen komen in eerste instantie op het bordje van de lokale regelgever te liggen, die op zijn beurt de concrete uitleg van het resultaat overlaat aan het maatschappelijk veld, aanbieders en private consultancybureaus.

Twee gevolgen van uitbesteding van regelgeving die Westerman signaleert springen in het oog. Ten eerste, lijkt uitbesteding ondanks de belofte van minder bureaucratie, meer in plaats van minder regeldruk op te leveren. Juist omdat het resultaat van de uitbestedende wet te abstract is om te kunnen meten in hoeverre het resultaat behaald is, wordt de resultaatsnorm uitgewerkt in allerlei verschillende kwaliteitsindicatoren die vervolgens apart worden gemonitord. Ten tweede, lijkt er door uitbesteding minder plaats te zijn voor een integrale afweging tussen meerdere belangen en waarden. In plaats van dat de wetgever een compromis maakt, wordt de uitvoering geconfronteerd met onvereenigbare belangen tussen het te behalen resultaat en andere waarden als doelmatigheid en rechtmatigheid.

Deze rechtsfilosofische observaties van Westerman vormen het startpunt van ons eigen onderzoek naar de uitvoering van de Wmo 2015. Aangezien maatwerk een open norm is waarvan de nadere invulling en uitvoering door de centrale wetgever is overgelaten aan de gemeentelijke regelgever – die op grond van de Wmo 2015 bij verordening allerlei nadere voorschriften moet stellen – en aan het gemeentecollege dat de voorschriften uit moet voeren, en van gemeentebestuur aan zorgaanbieder die de daadwerkelijke ondersteuning biedt, is het van belang verschillende niveaus te definiëren waarop maatwerk nadere betekenis krijgt in de Wmo 2015. In navolging van Vonk en Van den Berge die drie niveaus van responsiviteit onderscheiden, passen wij dit onderscheid voor het doel van dit artikel toe op maatwerk in de Wmo 2015. Dit zijn het handelingsniveau, het stelselniveau en het systeemniveau.²² Om deze niveaus passend te maken voor onze studie, hebben wij de definiëring van de niveaus hieronder verder geconcretiseerd.

Op handelingsniveau gaat het om maatwerk zoals dat betekenis krijgt in de bejegening van burgers tijdens het keukentafelgesprek. Zoals Vermaat reeds terecht opmerkte, maatwerk is meer dan de uiteindelijke maatwerkbeslissing, maar behelst ook het onderzoek dat moet leiden tot die beslissing.²³ Daarom is de onafhankelijkheid en deskundigheid van de gesprekspartner van de burger tijdens het gesprek van belang. Daar zit echter nog vaak de angel, zo blijkt uit eerder onderzoek.²⁴ Consulents werken nog te vaak met protocollen en van een gelijke machtsbalans is vaak geen sprake. Daarom pleit Vermaat ook op handelingsniveau voor een bestuur dat jegens de burger de juiste, onafhankelijke houding aanneemt.²⁵

Op stelselniveau definiëren wij maatwerk als de open resultaatsnorm zoals deze verankerd is in de Wmo 2015 en

17 A.T. Marseille, 'Maatwerk in het sociaal domein: reële, onnodige en denkbeeldige problemen', *NTB* 2020/133.

18 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 149.

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 150.

20 P.C. Westerman, *Outsourcing the Law: A Philosophical Perspective on Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2018.

21 Westerman 2018; G. Vonk, 'Privatisering en decentralisatie in het sociale domein en de menselijke maat', *NTB* 2018/43.

22 Zie, D.M. Kromhout & A.T. Marseille, 'Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte. Verslag van een op 15 juni 2018 gehouden VAR-studiemiddag', *NTB* 2018, afl. 8, p. 374-381 en Preadvies Van den Berge.

23 M.F. Vermaat, 'Garbage in? Garbage Out! Maatwerk in het sociaal domein', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2020, p. 70.

24 P.M. Feijten e.a., *Zicht op de WMO 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*, Den Haag: SCP 2017, Tonkens e.a. 2018.

25 Vermaat 2020, p. 96.

vervolgens in beleid is omgezet in de keuze voor het resultaatgericht beschikken. Bij resultaatgericht beschikken wordt niet langer de ondersteuning in aantal uren uitgedrukt, maar in een te bereiken resultaat ('schoon en leefbaar huis'). Ondanks de populariteit van resultaatgericht beschikken bij gemeenten, roept deze werkwijze spanningen op met andere waarden, zoals rechtszekerheid. De rechter heeft gemeenten meerdere malen teruggefloten vanwege strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.²⁶ Het ambtelijke ontwerp 'Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken' is een poging om tegemoet te komen aan de eisen van rechtszekerheid door aan deze waarde een nieuwe invulling te geven. Het is echter de vraag of dit voldoende is en of dit niet onbedoelde effecten heeft, zoals een vermeerdering van regeldruk.²⁷

Maatwerk op het systeemniveau gaat over sturing door decentralisering en uitbesteding van sociaal beleid. De gedachte hierbij is dat door meer horizontale afstemming tussen gemeenten, burgers en private actoren er meer draagvlak wordt gecreëerd voor overheidshandelen en flexibiliteit voor aanbieders en de uitvoerende professional.²⁸ Tegelijkertijd is de suggestie op systeemniveau dat gemeenten efficiënter kunnen werken en beter kunnen sturen op kosten.²⁹ Of deze verschillende verwachtingen makkelijk te combineren zijn is een tweede. Door slechts een resultaat centraal te stellen in de wet, heeft een belangenafweging tussen maatwerk en andere waarden, zoals efficiëntie en doelmatigheid, vooraf niet plaatsgevonden, maar is deze – in termen van de uitbestedende wetgever – als de hete aardappel doorgeschoven naar het maatschappelijk veld. Het is echter onduidelijk welke precieze consequenties dit heeft voor de positie van burgers.

Op elk van deze niveaus spelen specifieke spanningen. Maatwerk en flexibiliteit enerzijds en algemeenheid van recht en gelijkheid anderzijds is een spanning die in dit tijdschrift terecht al is benoemd.³⁰ Van den Berge en Peters lijken echter in de discussie naar aanleiding van het preadvies van Van den Berge, van mening te verschillen over de aard van die spanning. Peters weigert mee te gaan in de "defaitistische woorden" van Van den Berge die deze spanning als onoverbrugbaar ziet. Peters gelooft wel degelijk dat responsieve waarden geïncorporeerd kunnen worden in

de rechtsstaat.³¹ Tegelijkertijd gaat dit er alsnog vanuit dat de invulling van die waarden op voorhand gegeven is, terwijl het de vraag is of die invulling niet juist meebeweegt met veranderingen in het wettelijk systeem. Het is tot op heden nog niet duidelijk hoe met de komst van maatwerk die fundamentele rechtsstatelijke waarden een andere invulling kunnen krijgen. Een aanzet daartoe doet Meurs die zich daarbij baseert op het werk van Hertogh over situationele gelijkheid.³² Meurs constateert dat het kader, de concepten, de instrumenten en de regels, nog steeds gebaseerd zijn op de traditionele idee van rechtsgelijkheid. De vrees voor willekeur werd tot nu bestreden met het hanteren van voor iedereen geldende regels. Bij maatwerk kan dit volgens haar niet meer. Gemeenten moeten echter nog verkennen wanneer maatwerk omslaat in willekeur. De notie van situationele gelijkheid – van geval tot geval beslissen hoe het optreden en de gemaakte keuzes moeten worden gelegitimeerd – kan daarbij van dienst zijn.³³ De doordenking van een dergelijke herijking van fundamentele rechtsbeginselen staat echter nog maar in de kinderschoenen. Een empirische kwalitatieve benadering is de aangewezen aanpak om deze discussie verder te brengen doordat daarmee inzichten uit de praktijk betrokken kunnen worden. In het in dit artikel weergegeven verkennend, kwalitatief-empirisch onderzoek worden de percepties van maatwerk die leven op verschillende niveaus in kaart gebracht, wordt gekeken hoe maatwerk gestalte krijgt in beleid en welke nieuwe invulling, al werkende weg, wordt gegeven aan andere waarden. Op deze manier maken wij een aantal bedoelde en onbedoelde gevolgen inzichtelijk van de keuze om te werken met maatwerk als resultaatnorm. Tot slot hopen wij aanbevelingen te kunnen doen voor hoe maatwerk, dat de potentie heeft die ondersteuning te kunnen bieden die werkelijk nodig is in het individuele geval, op de verschillende niveaus anders moet worden ingericht. En hoe rechtsstatelijke waarden – al dan niet in een nieuw jasje – hier ondersteunend aan kunnen zijn.

3. Resultaten

3.1 Handelingsmaatwerk

De keukentafel is in het bestaande beleidsjargon uitgeroepen tot de plek waar handelingsmaatwerk zou moeten plaatsvinden: in een gezamenlijke dialoog tussen burger en professional wordt bepaald wat een passende oplossing is gezien de persoonlijke situatie en de aanwezigheid van het sociale netwerk.³⁴ De uitkomst kan per persoon verschillen: de inzet van een algemene voorziening, hulp van het sociale netwerk of juist een individuele maatwerkvoorziening.

26 Zie o.a. CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241 en CRvB 20 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:982.

27 Zie Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken. Ambtelijk ontwerp voor internetconsultatie van 15 januari 2020, www.internetconsultatie.nl/resultaatgericht-beschikken. Zie bv. de reacties op de consultatie van gemeente Rotterdam en Aafje Hulphuis. Inmiddels ligt dit voorstel bij de Raad van State voor advies. In het verslag van de internetconsultatie is de reactie van het ministerie van VWS te lezen op de ingebrachte aandachtspunten en punten ter verbetering.

28 www.internetconsultatie.nl/resultaatgerichtbeschikken.

29 *Kamerstukken II* 2018/19, 29538 nr. 292, bijlage brief minister van 17 juni 2019. N.a.v. Verslag Schriftelijk Overleg (VSO) inzake VSO Resultaatgericht werken in de Wmo 2015.

30 Van den Berge 2020.

31 Peters 2020.

32 P. Meurs, 'Van 'ieder het gelijke' naar 'ieder het zijne' geven', *Sociale Vraagstukken*, 4 december 2018, M. Hertogh, 'Bier werkt beter dan koffie. Over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel', in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers & G. H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid* (WRR verkenningen, nr. 12), Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 19-40.

33 Meurs 2018.

34 Met de term 'professional' bedoelen wij in dit artikel de consultant die met de burger het gesprek voert aan de 'keukentafel'.

Voordat we ingaan op de vraag of de juiste condities voor handelingsmaatwerk aanwezig zijn, is het van belang om de bestaande percepties van maatwerk uiteen te zetten.

Een vrij populaire opvatting van maatwerk, zowel bij geïnterviewde burgers als professionals, is dat maatwerk een nieuwe visie op dienstverlening is waarbij de concrete situatie van de burger en zijn behoeften centraal staat in plaats van het bestaande aanbod en criterialijstjes van professionals. Deze visie gaat verder dan maatwerk waarbij in een concrete situatie een uitzondering op een niet passende regel wordt gemaakt. Zowel professionals als burgers constateren echter dat deze ambitieuze visie op maatwerk lang niet altijd in de praktijk wordt gebracht:

“Maatwerk is nog heel vaak een reparatiemechanisme, zo wordt het gebruikt. Dus als iemand ergens is vastgelopen, dan noemen we dat je dan maatwerk gaat toepassen. Ook ik werk dus veel met vastgelopen en gestagneerde casuïstiek. En ook dan pas je maatwerk toe. Maar in mijn ogen is maatwerk gewoon de standaard manier van werken, omdat iedereen anders is. Dus wat je voor iemand biedt, dat verschilt gewoon per persoon.” (ambtenaar grote gemeente)

Uit de interviews en observaties blijkt dat er allerlei kanttekeningen te plaatsen zijn bij de praktijk van handelingsmaatwerk aan de keukentafel, zowel vanuit de kant van de professional als de burger. Vanuit de professional blijkt dat het denken in maatwerk een hele omslag is in denken en doen:

“[Eerst] vroegen [we] van consultants het goed en duidelijk kunnen toepassen van ons beleid. (...). Vaardigheid nu is: ga aan keukentafel zitten en heb een goed en breed gesprek en zet een goed verhaal op papier hoe jij van A naar B komt. Dus de juridische rechtmatigheid hangt veel meer af van het verhaal.” (beleidsmedewerker middelgrote gemeente)

Dit citaat laat tevens zien dat gemeenten een nieuwe invulling proberen te geven aan juridische rechtmatigheid: niet de verwijzing naar een generieke regel, maar het ‘afpellen’ van individuele casuïstiek komt hierbij meer centraal te staan. Dit is een vereiste voor maatwerk en de verantwoording ervan, maar levert tegelijkertijd juist een nieuwe verantwoordingsdruk op in de dossiervorming. Omdat veel professionals een grote *caseload* hebben, is er niet altijd tijd om het verhaal goed en met de juiste argumentatie op papier te zetten.

In het geval dat professionals de nieuwe werkwijze gericht op maatwerk met behulp van intervisie en cursussen hebben omarmd is het de vraag of zij a) genoeg medewerking krijgen van andere partijen en b) het instrumentarium mee verandert en goed wordt toegepast. Professionals kunnen niet in hun eentje tot maatwerkoplossingen komen. Helemaal in het geval van meervoudige problematiek, zijn zij vaak afhankelijk van het handelen van andere afdelingen

binnen de gemeente en instanties zoals woningbouwcorporaties en zorgorganisaties. Vaak ontbreekt het echter aan invloed om hinderende regels of toegangsdrempels te doorbreken die buiten het eigen professionele domein liggen. Ook het instrumentarium waarmee professionals werken verandert lang niet altijd mee. Alhoewel de term ‘Zelfredzaamheid-Matrix’ (hierna: ZRM) doet vermoeden dat het om een nieuwe werkwijze gaat die past bij de omslag naar een participatiesamenleving, is de toepassing van deze matrix nog vaak te veel een zaak van een vinklijst die een open dialoog in de weg staat, zoals blijkt uit de onderstaande observatie:

“Consulente Mieke (pseudoniem) loopt in rap tempo haar vragenlijst af, waarbij verschillende levensdomeinen achtereenvolgend worden uitgevraagd. Mieke vraagt aan meneer: ‘wanneer bent u voor het laatst daar (wijkinlooppunt) geweest?’ Meneer antwoordt: ‘dat is wel lang geleden hoor’. Hij wil doorpraten, maar Mieke kapt hem af en snijdt abrupt een nieuw onderwerp aan: ‘En verder, met de schizofrenie, is dat stabiel, merkt u...?’ Meneer antwoordt met een langgerekt ‘jaaaaaahaaa’. ‘Als ik symptomen krijg, dan neem ik contact op met de behandelaar’. Mieke gaat hier verder niet op in maar stelt een nieuwe vraag: ‘uw medicijnen zijn verder goed?’ Meneer antwoordt gelaten: ‘ja hoor’. Mieke gaat in sneltrein vaart door met vragen stellen: ‘u bent verder niet bekend met verslavingen? En justitie, bent u hiermee eerder in aanraking geweest?’ ‘Tja’ zegt Mieke verontschuldigend en enigszins ongemakkelijk naar meneer toe, ‘ik loop het rijtje even af he’.” (veldobservatie keukentafelgesprek 14-01-2020).

Naast het in de weg staan van een open dialoog, prioriteert de ZRM vooral de waarde van zelfredzaamheid, terwijl burgers andere waarden belangrijker kunnen vinden voor een passende oplossing, zoals waardigheid of een zinvol bestaan. Deze doorgeslagen prioritering van zelfredzaamheid staat volgens respondenten maatwerk in de weg. Ook onderkent de ZRM onvoldoende dat het werken naar meer zelfredzaamheid voor een doelgroep met blijvende beperkingen niet passend is. Deze doelgroep heeft blijvende ondersteuning nodig. Zij worden bij elk nieuw keukentafelgesprek (in het geval van herindicatie) geconfronteerd met het feit dat ze niet zelfredzamer zijn geworden. Daar komt nog bij dat de bewijslast bij hen ligt om aan te tonen dat ze blijvende ondersteuning nodig hebben om stabiel te blijven.

Vanuit het perspectief van de burger wordt het keukentafelgesprek als een minder vriendelijke en gelijkwaardige dialoog ervaren dan het beleidsideaal suggereert. Geïnterviewde vertegenwoordigers van patiëntenorganisaties geven aan dat burgers vaak opzien tegen het keukentafelgesprek. Burgers zijn zich bewust van de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de gemeente, maar weten niet precies wat zij kunnen verwachten van diezelfde gemeente: hoe gaat het gesprek verlopen? Heeft de professional aan tafel genoeg expertise in huis om de specifieke problematiek

goed te duiden? Komt er een passende oplossing voor mijn probleem? Deze onduidelijkheid over proces en uitkomst maakt dat het keukentafelgesprek door burgers ervaren wordt als een onzekere *black box* waar zij weinig grip op hebben. Deze onzekerheid wordt nog verder vergroot wanneer burgers niet een concrete vraag paraat hebben die ze willen bespreken aan de keukentafel, maar met een kluwen aan problemen zitten. Het keukentafelgesprek voelt dan als een momentopname waar te weinig tijd is voor een goede gezamenlijke vraagarticulatie. Dit is helemaal het geval als professionals na één uur weer weg moeten naar het volgende keukentafelgesprek omdat zij onder tijdsdruk staan met een grote *caseload*.

Om de eigen positie tijdens het gesprek te versterken, bereiden sommige burgers het keukentafelgesprek voor met behulp van een onafhankelijke cliëntondersteuner in een rollenspel: een zogenaamd *trial* keukentafelgesprek. Dit geeft al meer houvast en een inkijkje in de *black box* door bijvoorbeeld het bespreken van relevante beleidscriteria voor de toegang tot zorg. Patiëntenorganisaties geven echter aan dat de meeste gemeenten geen actieve PR maken voor cliëntondersteuners en dat de meerderheid van de burgers het keukentafelgesprek zonder extra steun voert. Dit vergroot het al bestaande verschil tussen burgers die eigen regie kunnen uitoefenen tijdens het gesprek en zij die het gesprek meer passief ondergaan. Ten slotte speelt mee aan de kant van de burger dat sommige burgers juist hele specifieke verwachtingen hebben van het keukentafelgesprek: zij menen bijvoorbeeld recht te hebben op een aantal uur huishoudelijke zorg, of zij vragen direct naar een persoonsgebonden budget. Deze verwachtingen kunnen een open gesprek in de weg staan.

In het geval dat professionals en burgers wel in staat zijn om tot een passende oplossing te komen aan de keukentafel, is het de vraag hoe lang deze oplossing passend blijft. Wanneer de situatie van een burger plotseling verslechtert of juist verbetert, is het nodig ondersteuning flexibel op en af te schalen zonder dat een nieuw belastend proces van indicatiestelling in gang wordt gezet. Of juist te schuiven tussen verschillende functies, zoals dagbesteding en begeleiding. Het huidige onderzoek, zoals beschreven is in de Wmo 2015, is hier echter niet op toegesneden: er moet een nieuwe beoordeling plaatsvinden waarbij alle stappen worden doorlopen. Dit heeft de wetgever bedoeld als waarborg tegen te makkelijk afschalen van zorg. Uit de interviews blijkt dat burgers juist het proces van herindicatie, waarbij alle stappen van het onderzoek opnieuw moeten worden doorlopen, erg belastend vinden.

3.2 Stelselmaatwerk

Op stelselniveau gaat het om de keuze van de wetgever om maatwerk neer te leggen in een open resultaatsnorm. Nieuw in de Wmo 2015 ten opzichte van zijn voorgangers, is de wettelijke verankering van de opdracht aan het college om een *passende bijdrage* te leveren aan de zelfredzaamheid en participatie van betrokkene, wanneer deze er zelf of met

behulp van zijn netwerk niet uitkomt.³⁵ Daarmee is het een open norm die als een te behalen resultaat geformuleerd is, waarbij de wetgever er bewust voor heeft gekozen niet nader in te vullen wat een passende bijdrage inhoudt. Wat passend is, vergt immers maatwerk in het individuele geval waarbij standaardaanbod niet volstaat. De resultaatsnorm zelf mag dan open zijn, de procedure die doorlopen moet worden om tot het resultaat te komen, is door de wetgever wel degelijk vastgelegd. Dit is het onderzoek dat aanvangt op het moment dat de burger melding maakt van zijn hulpvraag en eindigt bij de uiteindelijke beslissing over de te verstrekken ondersteuning. Juist vanwege de openheid van de resultaatsnorm, heeft de wetgever er belang aan gehecht dat het gemeentebestuur dit onderzoek zorgvuldig uitvoert.³⁶ Het onderzoek dwingt het bestuur om een op de persoon toegesneden oplossing te bieden en is daarmee een zeer belangrijke voorwaarde voor maatwerk. Dit is nog eens bevestigd door de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) in het zogenaamde 'stappenplan'.³⁷

Tot zover het wettelijk kader. Hoe krijgt maatwerk op het stelselniveau in de praktijk gestalte?

Wat wij ten eerste zien – de bedoelingen van de wetgever ten spijt – is dat de vereiste stapjes van het onderzoek niet, of niet volledig worden doorlopen. Dit leidt ertoe dat het college achteraf niet goed in staat is uit te leggen waarom een bepaald resultaat passend voor de betrokkene zou zijn.

“Waarom wij die zaken voor hen winnen, is omdat de motivering van besluiten drie keer niks is. (...) Dat stappenplan van de Centrale Raad van Beroep moet maar eens wat helderheid opbrengen.” (advocaat)

“Daar gaan wij als gemeente het meest op nat, bij het goed doorlopen van het onderzoek”. (secretaris be-
zwaarschriftencommissie grote gemeente).

Men start bijvoorbeeld het onderzoek bij de vraag wat iemand zelf of zijn netwerk nog kan, zonder eerst de problematiek en omvang van de benodigde hulp in kaart te hebben gebracht. Of er wordt bij de laatste stap, waarin wordt bepaald met welke voorziening een passende oplossing zal worden bereikt, uitgegaan van standaardaanbod en men redeneert vanuit daar terug. De ondersteuningsbehoefte wordt in beide gevallen niet meer in een open dialoog vastgesteld. De consequentie is volgens de geïnterviewde juristen dat als het onderzoek niet in de juiste volgorde wordt uitgevoerd, daar ook geen maatwerkoplossing uit kan rollen. Dit is een gemiste kans voor het bieden van maatwerk, want, zo stelt een beleidsmedewerker van een kleine gemeente en tevens rechter-plaatsvervanger: “Als de wet wordt uitgevoerd zoals die is geschreven, dan heb je per definitie een op de persoon toegesneden oplossing bewerkstelligd”.

35 Respondenten wijzen erop dat met de Wmo 2007 al een eerste omslag werd beoogd naar meer vraag- en resultaatgericht werken, ook wel bekend als 'de Kanteling'.

36 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 143.

37 CRvB 21 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:819.

Twee conclusies kunnen getrokken worden ten aanzien van de gemeenten die het onderzoek niet goed of niet volledig vormgeven. Ten eerste wordt daardoor aan een belangrijke voorwaarde voor maatwerk niet voldaan en komt er in het ergste geval helemaal geen maatwerk tot stand. Ten tweede ontbreekt daarmee een belangrijke waarborg voor de burger bij de toepassing van maatwerk. De wetgever heeft door het afdwingen van een zorgvuldig onderzoek in de wet, getracht de openheid van maatwerk te compenseren. Oftewel, op stelselniveau heeft maatwerk een nieuwe invulling gegeven aan de klassieke waarde van regelgebondenheid door meer nadruk te leggen op zorgvuldigheid en motivering. Hieraan wordt in de praktijk echter niet, of niet voldoende gehoor gegeven. De 'nieuwe' invulling functioneert in de praktijk dus nog niet als een volwaardig alternatief voor de 'oude' idee van legaliteit.

Daarnaast zien wij dat de open norm van maatwerk in sommige gemeenten de vorm kreeg en soms nog steeds krijgt, van resultaatgericht beschikken. Dit houdt in dat ook op het niveau van de uiteindelijke beschikking de invulling van wat passend is, geformuleerd wordt als een open resultaat, bijvoorbeeld het resultaat 'een schoon en leefbaar huis'. Daarmee zijn gemeenten afgestapt van het beschikken in uren volgens de normtijden van het Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: CIZ) zoals vastgelegd in het CIZ-protocol, dat volgens een beleidsmedewerker van een grote gemeente sterk verouderd zou zijn en niet meegegaan zou zijn met de veranderende normen in de maatschappij over wat een schoon en leefbaar huis is. Bovendien, zo geeft een juridisch consultant bij verschillende gemeenten in het land aan, levert beschikken in uren en de daarbij behorende afvinklijstjes onnodige bureaucratie op. Volgens een juridisch adviseur bij een middelgrote gemeente zou het ook "claimgedrag" van de burger in de hand werken "die op zijn minuutjes" zit. Uit onze resultaten blijkt dat aan het resultaatgericht beschikken veelal een bepaalde perceptie van maatwerk ten grondslag ligt. Dit is de idee van maatwerk als kans om flexibeler en minder bureaucratisch te werken, en als een cultuuromslag bij de burger weg van "verworven rechten".

Zoals bekend is resultaatgericht beschikken geen rustig bezit gebleken. In twee opzichten doorstond deze werkwijze de rechterlijke toets niet. Ten eerste ontbrak er een objectieve en onafhankelijke onderbouwing van de beleidsregels ter invulling van het resultaat 'schoon en leefbaar', waardoor niet duidelijk werd welk niveau van schoon voor een huishouden verantwoord zou zijn, welke concrete handelingen daarvoor verricht moeten worden, hoeveel tijd daarvoor nodig is en met welke frequentie die activiteiten plaats moeten vinden.³⁸ De rechter droeg gemeenten op alsnog een objectief normenkader door onafhankelijke derden

38 CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, AB 2016/202 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman, RSV 2016/106 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman, H.F. van Rooij, JWWB 2016/145, GSt. 2016/99 met annotatie van H.F. van Rooij, AA20160637 met annotatie van A.T. Marseille, GZR-Updates.nl 2016-0230.

op te laten stellen. KPMG Plexus en Bureau HHM (hierna: KPMG) hebben toen voor diverse gemeenten een lijvig rapport geschreven waarin tot op detailniveau – van hoelang de lamellen moeten worden ontstoofd tot aan de duur voor het afnemen van de deurpost – wordt aangegeven wanneer een huis schoon is.³⁹ Ten tweede oordeelde de rechter dat beschikken in resultaten in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Het gemeentebestuur moet in uren aangeven wat er in het concrete geval aan ondersteuning wordt verstrekt.⁴⁰

De perceptie van maatwerk als vehikel voor flexibiliteit en de cultuuromslag bij de burger die dit vereist, heeft zodoende gevolgen voor de klassieke invulling van rechtszekerheid. De burger krijgt geen uren, maar in plaats daarvan krijgt de burger recht op een 'schoon en leefbaar huis'. Dit botst met het rechtszekerheidsbeginsel zoals de rechter daar invulling aan geeft. Maar ook de burger zelf geeft aan niet uit de voeten te kunnen met deze vorm van beschikken. Een burger die ondersteuning vanuit de Wmo 2015 ontvangt, verwoordt het als volgt:

"Dat resultaatgericht werken is heel leuk als denkwijze, maar hoe is je controle erop, en is dat voor iedereen even duidelijk. En zijn de resultaten voor de een hetzelfde als voor de ander. En voor mensen die gewend zijn aan bepaalde uren zorg en die daar gewoon mee uit de voeten komen omdat ze wisten dat dan alles gedaan werd, is dat echt gewoon een hele onduidelijke situatie."

Gemeenten slaagden er bovendien niet in aan te tonen dat de resultaatsnormen gebaseerd waren op onafhankelijk en deskundig onderzoek. De onafhankelijke en deskundige KPMG-normtijden die vervolgens zijn opgesteld, kregen dan wel de goedkeuring van de rechter, ze zijn zo mogelijk nog meer op de millimeter dichtgetimmerd dan de oude CIZ-normen. Dit mocht bovendien ook nog eens niet baten. Het gebrek aan rechtszekerheid en het uitblijven van een volwaardig alternatief, heeft ertoe geleid dat de rechter het beschikken in resultaten met de hierboven aangehaalde uitspraken geheel in de ban heeft gedaan. Die gemeenten

39 Zie bijvoorbeeld voor de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Nijkerk: N. Dam, E. Rijken & M. Wolves, Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning 2019, Bureau HHM, juni 2019, voor het laatst geraadpleegd via: <https://www.hhm.nl/actueel/handreiking-normenkader-huishoudelijke-ondersteuning>. Inmiddels hebben ook andere gemeenten een rapport specifiek voor de eigen gemeente op laten stellen door KPMG Plexus en Bureau HHM.

40 Hier valt te wijzen op de uitgebreide commentaren naar aanleiding van het resultaatgericht beschikken, en de reactie hierop van de Centraal Raad van Beroep: CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491, AB 2016/263, m.nt. A. Tollenaar; CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, AB 2016/202, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman; CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403, AB 2016/203, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman; CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404, AB 2016/204, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman. De op 18 mei 2016 ingezette jurisprudentie werd onder meer bevestigd en verder ontwikkeld in CRvB 18 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3633, USZ 2017/435, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241, AB 2019/90, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

zijn dus niet alleen weer terug bij af, de bijvangst (de nieuwe KPMG-normering) is niet bepaald minder bureaucratisch.

De minister heeft inmiddels een wijziging van de wet in consultatie gebracht om het resultaatgericht beschikken te legaliseren, maar het kwaad is volgens een juridisch adviseur van een middelgrote gemeente al geschied. Veel gemeenten hebben hun werkwijze teruggedraaid met de nodige kosten, het openbreken van contracten met aanbieders en organisatorische rompslomp van dien. Een beleidsmedewerker van een grote gemeente die resultaatgericht is blijven beschikken, vertelt dat zij processen aan hun broek krijgen van gemachtigden die van het resultaatgericht beschikken een verdienmodel zouden hebben gemaakt. Alleen bij bezwaar wordt er alsnog in uren beschikt. Een andere juridisch adviseur van dezelfde gemeente vraagt zich wel af of dit eerlijk is ten opzichte van de groep burgers die niet in bezwaar gaat. De aanbieders die wij hebben gesproken zijn er ook niet blij mee, want een beschikking in uren pakt in het algemeen voor de aanbieder minder gunstig uit, qua de benodigde inzet van tijd. Tot slot komen wij nog een variant in gemeenteland tegen waarbij een vernuftig technisch alternatief systeem afgeleid van de NEN-normen uit de schoonmaakbranche, is bedacht ter onderbouwing van de open resultaatnormen om te bepalen of iets schoon is. De juridisch consultant die de desbetreffende gemeente hierover heeft geadviseerd, houdt vol dat deze werkwijze wel tegemoetkomt aan de eisen van motivering en rechtszekerheid en geeft aan het oordeel van de rechter hierover te durven afwachten.⁴¹ Daarvan zegt dezelfde respondent zelf echter ook: "Eigenlijk is het van de zotte dat wij een heel systeem optuigen voor een klein percentage dat in bezwaar gaat". Voor de burger pakte dit zogenaamde 'gepingpong' tussen rechter en bestuur ook niet goed uit, die bleef in de tussentijd immers onzeker over zijn rechtspositie. Een wisselwerking die bovendien door gemeenten soms ook nog eens expres werd uitgelokt, zoals aangegeven door een juridisch adviseur van een grote gemeente: "Soms leggen we expres iets aan de rechter voor, omdat we het zelf ook niet weten".

Een ander gevolg van de wijze waarop op stelselniveau maatwerk gestalte krijgt in de praktijk, is volgens verschillende respondenten dat de wet toch weer wordt toegepast als een claimwet, zoals de Algemene wet bijzondere ziektekosten (de voorganger van de Wmo 2015) was gestructureerd, terwijl dat haaks staat op maatwerk. Dit wordt enerzijds geweten aan de rechter die door het aantal uren te eisen in de hand zou werken dat burgers weer in verworven rechten gaan denken. Anderzijds wordt dit als gevolg gezien van de gemeenten zelf, die nog te veel in standaard aanbod denken. Ten grondslag aan dit meningsverschil, lijkt een verschillende interpretatie van maatwerk te liggen. Is maatwerk vooral flexibiliteit en moet men afstappen van de 'oude' idee dat een burger recht heeft op ondersteuning in uren wat dus van de burger een

bepaalde 'cultuuromslag' zou vergen? Of vraagt maatwerk vooral van het bestuur dat het in het concrete geval zorgvuldig in kaart brengt wat de ondersteuningsbehoefte is en met welke ondersteuning een passende oplossing wordt gevonden? Deze interpretatie hoeft vervolgens niets af te doen aan de rechtszekerheid van de burger, die moet nog steeds uit de uiteindelijke beschikking kunnen opmaken waar hij aan toe is. Nu de wet ruimte heeft gelaten voor deze verschillende interpretaties, is de variant van maatwerk waar men in de praktijk op uit is gekomen net niks: rechtszekerheid in de vorm van uitvoerige of technisch innovatieve normenkaders zoals deze nu in opdracht van de gemeenten zijn opgesteld, draagt niet bij aan het burgerperspectief.

3.3 *Systeemmaatwerk*

Voor maatwerk zijn goede keukentafelgesprekken en goed uitgevoerde wetten alleen niet voldoende. Vanuit de filosofie dat de overheid niet *top-down* bestuurt maar daarentegen opereert in een netwerk van actoren, bestaat maatwerk op systeemniveau uit de interactie tussen verschillende partijen als burgers, toezichthouders en private aanbieders. De wijze waarop op dit niveau maatwerk wordt gepercipieerd en afgestemd, is mede van belang voor de kwaliteit van maatwerk. Daarbinnen lichten we een specifieke sturingsvorm uit die in de interviews vaak terugkomt en dat is uitbesteding. Zoals blijkt uit de interviews komt uitbesteding voor op allerlei onderdelen van de Wmo 2015, zoals het onderzoek, de indicatiestelling, de uitvoering van de zorg en zelfs het toezicht. Een beleidsmedewerker, tevens rechter-plaatsvervanger omschrijft het zo dat de Wmo 2015: "uitbesteding ademt". Op systeemniveau krijgt maatwerk dus primair vorm in een uitbestede variant, waarbij wij in deze paragraaf vooral focussen op de uitbesteding van ondersteuningstaken aan zorgaanbieders.

Hoe pakt deze uitbestede vorm van maatwerk uit in de praktijk? In dit onderdeel laten wij de gevolgen zien van de uitbesteding zoals die in sommige gemeenten heeft plaatsgevonden in het kader van het resultaatgericht beschikken op het gebied van de huishoudelijke hulp. Zoals in het vorige onderdeel al aangegeven, belooft maatwerk als beschikken in resultaten flexibiliteit en dejuridisering. Wat eveneens duidelijk terugkomt uit de interviews is de mogelijkheid die het resultaatgericht beschikken aan gemeenten biedt om te sturen op kosten. Door aanbesteding zouden de zorgaanbieders uitgedaagd worden om op zo efficiënt en innovatief mogelijke wijze zorg te leveren, waardoor de tarieven laag kunnen blijven. Bij het beschikken in uren heeft het voor de aanbieder weinig zin om het aantal uren te beperken, want dan krijgt hij ook minder uitbetaald. Bij beschikken in resultaten ligt dat anders. Als resultaten met minder inzet te realiseren zijn, dan zal een zorgaanbieder, die denkt vanuit een commercieel belang, dat natuurlijk graag doen. Sommige respondenten, zoals een beleidsmedewerker van een grote gemeente en een juridisch adviseur bij verschillende gemeenten, wijzen op de perverse prikkel die hiervan uitgaat. De aanbieders zelf geven aan dat de tarieven steevast te laag zijn, waardoor het beperken van de inzet al noodgedwongen

41 Inmiddels is bekend dat Rechtbank Oost-Brabant heeft geoordeeld dat ook bij dit meetsysteem en deze werkwijze de rechtszekerheid onvoldoende geborgd is: ECLI:NL:RBOBR:2020:939.

gebeurt. Dit wordt versterkt door het algehele personeelstekort in de sector. Zoals een zorgaanbieder aangeeft:

“We kunnen niet anders vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. Wij hebben te maken met planningen en personeelstekorten en wij moeten wij mensen zo efficiënt mogelijk inzetten om werkelijk de zorg te kunnen leveren volgens de tarieven die met de gemeenten zijn afgesproken.” (manager private zorgaanbieder in meerdere gemeenten)

De zorgaanbieder voelt zich in het nauw gedreven en min of meer gedwongen de inzet van ondersteuning te beperken. Dit gebeurt vervolgens in een soort tweede keukentafelgesprek, waarin de cliënt opnieuw zijn hulpvraag moet definiëren en waar opnieuw wordt bekeken wat de cliënt zelf of zijn netwerk allemaal nog kan om waar mogelijk te korten op de inzet van zorg. Terwijl het resultaat van het ‘reguliere’ keukentafelgesprek door de gemeente al moet worden gezien als ultimum remedium (de gemeente ziet alleen een taak weggelegd als er echt geen alternatief is), gaat de zorgaanbieder er nog weer eens met de kaasschaaf overheen. Dit tweede keukentafelgesprek levert niet alleen extra administratieve lasten voor de aanbieder op – zo blijken de aanbieders tijdens dit tweede keukentafelgesprek te werken met uitgebreide werkinstructies die per gemeente waar zij werkzaam zijn kunnen verschillen – maar belangrijker, het doet af aan de waarborgen die gelden voor het onderzoek zoals deze in de Wmo 2015 zijn vastgelegd en nader geconcretiseerd zijn in jurisprudentie. Aanbieders blijken bijvoorbeeld bij de indicering niet te werken met de objectieve normen van KPMG.

Terwijl het idee is dat het aan de aanbieder en de hulpvrager zelf is om te bepalen hoe de zorg wordt ingezet, “de ene week dit en de andere week dat” is de realiteit dus een stuk weerbarstiger. In de praktijk gaan aanbieders namelijk de bedragen die ze krijgen om de zorg te leveren, toch weer omrekenen in uren en die uren worden ingezet bij de individuele klant. Van de beloofde flexibiliteit voor burger en aanbieder komt weinig terecht. Een ander gevolg van de uitbesteding aan private zorgaanbieders van ondersteuningstaken is dat het voor de burger niet duidelijk is bij wie je moet zijn als je het niet eens bent met de inzet van de ondersteuning. Dit is het veel in de literatuur bediscussieerde niveau van rechtsbescherming voor de burger bij de uitbesteding van taken binnen de Wmo 2015.⁴² Bovendien, zo betreuren cliënten die wij hebben gesproken, moet je altijd

achteraf je gelijk proberen te halen waarbij de bewijslast bij de burger ligt.

“Resultaatgericht werken is iets wat ik al eerder zei, komt de bewijslast weer bij de cliënt terecht. Dus je moet eerst het resultaat af gaan wachten, dan moet je tot de conclusie komen dat je het resultaat niet goed vindt, en dan moet je een heel circus in werk gaan stellen om je resultaat weer uiteindelijk te halen. Dat vind ik het grootste bezwaar. Want je hebt al zoveel bewijslast en je moet er al zoveel energie insteken.”(cliënt Wmo 2015 in een grote gemeente)

Sommige geïnterviewde cliënten geven de voorkeur aan de oude manier van indicatiestelling door het CIZ, waarbij de onafhankelijkheid bij de toegang veel beter zou zijn gewaarborgd. Daarnaast geven zowel aanbieders als cliëntorganisaties aan dat door de versterkte nadruk op efficiëntie en beperking van inzet, het hele sociale aspect uit de huishoudelijke ondersteuning is georganiseerd. Vroeger was er, als de hulp een keer wat sneller klaar was met de huishoudelijke taken, ruimte voor een kletspraatje en een kopje koffie. Het sociale aspect is ook afwezig in het KPMG-normenkader dat de ondersteuning volledig heeft geoperationaliseerd in afzonderlijke schoonmaaktaken, zoals afstoffen en de was doen. Deze operationalisering van ondersteuning perverteert maatwerk, dat vooral een zakelijke kleur krijgt, terwijl beide partijen – zowel aanbieder als cliënt – aangeven ook het sociale aspect als onderdeel te zien van maatwerk en aansluit bij de behoefte van de hulpvrager.

Van het initiële idee van flexibiliteit van de geboden ondersteuning blijft dus weinig over en maatwerk wordt vooral een kostendrukkende aangelegenheid met het risico dat de hulpvrager er extra bekaaid vanaf komt tijdens “het tweede keukentafelgesprek”. De perceptie van maatwerk op systeemniveau wordt door een juridisch adviseur bij verschillende gemeenten als volgt verwoord:

“Maatwerk heeft een vervuilde betekenis gekregen door de nadruk op financiële doelmatigheid.”

Het lijkt alsof de wetgever zelf zijn handen er niet aan heeft willen branden volgens een consultant voor verschillende gemeenten:

“Er was natuurlijk ook een financiële opgave. Ik denk alleen dat ze bewust of onbewust het niet op hebben geschreven. Stel dat ze het wel opgeschreven hadden dan was de Wmo nooit door de kamer gekomen.”

Ook hier heeft de wetgever de verschillende interpretaties van maatwerk niet op voorhand met elkaar op een lijn gebracht. Sterker nog, vanuit het ministerie werd het resultaatgericht beschikken als vorm voor kostenbesparing juist sterk aangemoedigd. Het maatwerkbegrip komt er in deze variant echter wel erg bekaaid van af: het krijgt vooral een zakelijke inkleuring en er is geen ruimte voor

42 Verwezen wordt naar de discussies over de mate van rechtsbescherming in het sociaal domein wanneer de burger op wil komen tegen het handelen van private aanbieders wanneer de uitvoering van taken is uitbesteed, zie o.a. M. Scheltema, ‘Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein’, *NTB* 2018, afl. 1, p. 4-7, M.F. Vermaat & J.J. Homan, ‘Resultaatgericht indiceren binnen het sociaal domein: een kronkelige weg. Moet de Algemene wet bestuursrecht worden aangepast?’, *H&R* 2017/2, C.N.J. Kortmann, ‘Zonder crises geen revolutie’, *NTB* 2018, afl. 1, p. 2-3, R. van Male, ‘Klassiek bestuursrecht: lenig bestuursrecht voor een lenig bestuur’, *NTB* 2018/38 en ‘Bestuursrechtspraak bij erosie van het legaliteitsbeginsel’, *NTB* 2019/5.

het sociale aspect. Aan de kant van de aanbieders wordt het als bezwaarlijk ervaren dat zij vaak de 'slechte' boodschap moeten brengen dat er minder uren ondersteuning ingezet zullen worden. Voor de burger is het lastiger bewijzen dat iets niet 'schoon en leefbaar' is dan dat de hulp de beloofde aantal uren niet nakomt.

4. Conclusie

Het gevaar van de succesvolle beleidsmetafoor 'maatwerk aan de keukentafel' is dat onderzoekers vaak niet verder kijken dan de keukentafel zelf. In dit artikel hebben we laten zien dat maatwerk niet alleen concreet vorm krijgt aan die keukentafel in een gesprek tussen burger en bestuur, maar ook op beleidsafdelingen van gemeenten, in rechtszalen en op kantoor bij consultants. De gestalte die maatwerk aanneemt is daarmee meervoudig en gaat voorbij aan *common sense* noties zoals 'doen wat nodig is' en 'weg van de bureaucratie'. Om die meervoudigheid te kunnen analyseren, hebben we drie niveaus van maatwerk onderscheiden: handelingsmaatwerk (professionele vrijheid om ondersteuning samen met de burger aan te passen aan de concrete situatie), stelselmaatwerk (een resultaatsnorm die maatwerk faciliteert) en systeemmaatwerk (het gecoördineerde samenspel van verschillende netwerkactoren om maatwerk mogelijk te maken met behulp van nieuwe sturingsvormen, zoals uitbesteding). Op elk niveau zijn ook de belangrijkste spanningen in kaart gebracht tussen maatwerk en waarden uit het bestuursrecht, zoals rechtszekerheid, rechtmatigheid en gelijkheid, waarbij we speciaal hebben gelet op een nieuwe invulling van deze waarden.

Uit de kwalitatieve analyse van interviews blijkt hoe maatwerk op elk van deze niveaus gestalte krijgt. Op handlingsniveau is denken in maatwerk een grote omslag voor professionals. In plaats van een verwijzing naar een regel, staat het persoonlijke verhaal van de burger centraal dat stap voor stap wordt afgepeld. Dit geeft een nieuwe invulling aan rechtmatigheid die aansluit bij een meer responsieve overheid. Tegelijkertijd herbergt dit ook een risico voor professionals die meer druk voelen om uitgebreid te rapporteren. Maatwerk vereist simpelweg meer uitleg. Vanwege onzekerheid over de juiste invulling of vanwege de wens om te kunnen *managen* wordt maatwerk vaak nog in een oud jasje gegoten waarbij een nieuw instrumentarium zoals de ZRM op een oude checklistachtige manier wordt toegepast. Ook blijkt dat maatwerk niet alleen een zaak is van een individuele professional. Veel beleidscriteria en toegangsdrempels liggen buiten het eigen professionele domein en worden bewaakt door andere professionals. Dit maakt van maatwerk een betwiste norm: wat voor de ene professional maatwerk is, gaat voor de andere professional juist tegen de regels in. Volgens het beleidsideaal worden burgers gezien als goed geïnformeerde gesprekspartners. In de praktijk ervaren zij het keukentafelgesprek echter vaak als een *black box* die als men niet oppast eerder willekeurig dan maatwerk oplevert. Zij zijn sterk afhankelijk van de expertise van de professional die aanschuift aan de

keukentafel om specifieke problematiek te herkennen en passende oplossingen te vinden. Maatwerk op stelselniveau heeft door toedoen van de wetgever een andere invulling gegeven aan regelgebondenheid door extra nadruk te leggen op zorgvuldigheid en motivering. De extra handvatten die de CRvB hierbij aan gemeenten heeft aangereikt ten spijt, blijken veel gemeenten nog altijd niet het onderzoek volgens de vereiste stapjes in te richten. Maatwerk komt in het nauw omdat hiermee de werkelijke hulpvraag en omvang van ondersteuning niet vast komen te staan en dus ook de geboden oplossing niet als maatwerk door kan gaan. Op stelselniveau blijkt verder dat maatwerk als open resultaatsnorm naar aanleiding van de rechtspraak over resultaatgericht beschikken is geobjectiveerd – vaak met behulp van consultancykantoren – in gedetailleerde normenkaders om ondanks dat er niet meer beschikt wordt in uren, de rechtszekerheid te kunnen waarborgen. Onbedoeld werkt dit echter nieuwe regeldruk in de hand en acht de rechter met deze nieuwe werkwijze de rechtszekerheid alsnog niet voldoende gewaarborgd. Op systeemniveau blijkt dat netwerksturing en uitbesteding van diensten, indicatiestelling en toezicht ook nieuwe uitdagingen oproepen wat betreft verantwoording en transparantie. Voor burgers is het niet duidelijk bij wie zij kunnen klagen en hoe zij moeten bewijzen dat een open geformuleerd resultaat (zoals schoon en leefbaar huis) niet is behaald. Tot slot blijkt dat zorgaanbieders, aan wie de daadwerkelijke levering van de ondersteuning is uitbesteed, worstelen om maatwerk mogelijk te maken met grote personeelstekorten en kleine financiële marges. Daardoor bestaat het risico dat maatwerk gelijkgeschakeld wordt met opgelegde doelmatigheid en efficiëntie zonder echt te kijken wat de meest passende ondersteuning is voor burgers. De wetgever heeft bij het opstellen van de vage norm als slechts één enkel te behalen resultaat, zonder daar ook andere doelen in te verdisconteren, weinig oog gehad voor de forse bezuiniging die van de kant van gemeenten werd gevraagd.

De wisselwerking tussen deze verschillende niveaus maakt dat maatwerk sinds de decentralisaties van een hoerabegrip tot een meervoudig betwiste norm is geworden. Ten eerste zijn er conflicterende gestalten van maatwerk die om voorrang strijden in de praktijk: variërend van maatwerk als nieuwe responsieve visie op overheidszorg tot maatwerk als reparatiemechanisme in *multi-problem cases*, maatwerk als resultaatbeschikking en maatwerk als kostenbesparingsmaatregel. Ten tweede is maatwerk een betwiste norm in de zin dat het spanningen oproept met klassieke waarden van de democratische rechtsstaat. In tegenstelling tot bestaande literatuur, beargumenteren wij dat deze spanningen niet onoverbrugbaar zijn. Dit veronderstelt namelijk dat waarden min of meer in beton gegoten zijn. Onze empirische analyse laat echter zien dat voornamelijk waarden zoals rechtmatigheid en rechtszekerheid een gedeeltelijk nieuwe invulling krijgen in het gedecentraliseerde sociale domein. Rechtmatigheid en regelgebondenheid wordt meer op basis van het individuele verhaal van de burger ingevuld dan een verwijzing naar een generieke regel. Bovendien is

er door het stappenplan tijdens het onderzoek, zoals uiteengezet door de CRvB, meer aandacht voor het proces dat tot maatwerk zou moeten leiden. Hiermee moet voorkomen worden dat besluitvorming leidt tot willekeur. Rechtszekerheid en het motiveringsbeginsel krijgen ook een nieuwe invulling waarbij niet de verwijzing naar het aantal uren zorg centraal staat, maar in gedetailleerde normenkaders waarbij per activiteit precies de frequentie en tijd die daarvoor nodig is, is aangegeven. De vraag is echter of dit genoeg zekerheid biedt aan burgers en of het niet te veel nieuwe regeldruk oplevert voor uitvoeders.

Dit betekent echter niet dat we maatwerk, en de daaraan verbonden ambitie van een meer responsieve overheid, volledig overboord moeten gooien. Het betekent wel dat op elk niveau aanpassingen moeten worden gedaan om maatwerk, waarbij het burgerperspectief voorop wordt gesteld, beter te waarborgen. Op handelingsniveau moet de professional beter ondersteund worden in het maken van een integrale en gesitueerde afweging tussen conflicterende waarden, zoals maatwerk, doelmatigheid en rechtszekerheid. Op stelselniveau en systeemniveau zijn twee punten van belang. Ten eerste dient de onzekere positie die burgers ervaren wanneer de invulling van maatwerk is overgelaten aan private aanbieders, te worden verbeterd. Dat met de "Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen van geschilbeslechting" een verbetering van de rechtsbescherming wordt beoogd, is een goede zaak. Nu de burger in aanzienlijke mate te maken kan krijgen met beslissingen of handelingen van de private aanbieder, ligt het in de rede dat de bestuursrechter mede een oordeel kan vormen over die uitvoeringshandelingen. Tegelijkertijd moet de wetgever er rekening mee houden dat burgers bij het resultaatgericht beschikken een zwaardere bewijslast ervaren dan bij het oude beschikken in uren. Een bezwaar waaraan de introductie van een vereenvoudigde geschilbeslechting bij de bestuursrechter niet tegemoetkomt. Ten tweede moeten de kostenbesparingen niet de overhand krijgen. De nieuwe invulling van regelgebondenheid in de vorm van een zorgvuldig onderzoek kan daar tegenwicht aan bieden. Ten aanzien van het resultaatgericht beschikken kan daarentegen beargumenteerd worden dat het juist kostenbesparingen faciliteert en daarom minder geschikt is om de hulpbehoefte van de burger centraal te stellen. Voorkomen moet worden dat maatwerk een 'vervuilde waarde' wordt waar burgers op voorhand wantrouwend tegenover staan. De burger zou zich niet langer genoodzaakt moeten voelen om een *trial* keukentafelgesprek te voeren en ziet zich hopelijk ook niet meer geconfronteerd met een tweede keukentafelgesprek waarin de aanbieder kostenbesparingen op de burger probeert af te wentelen.