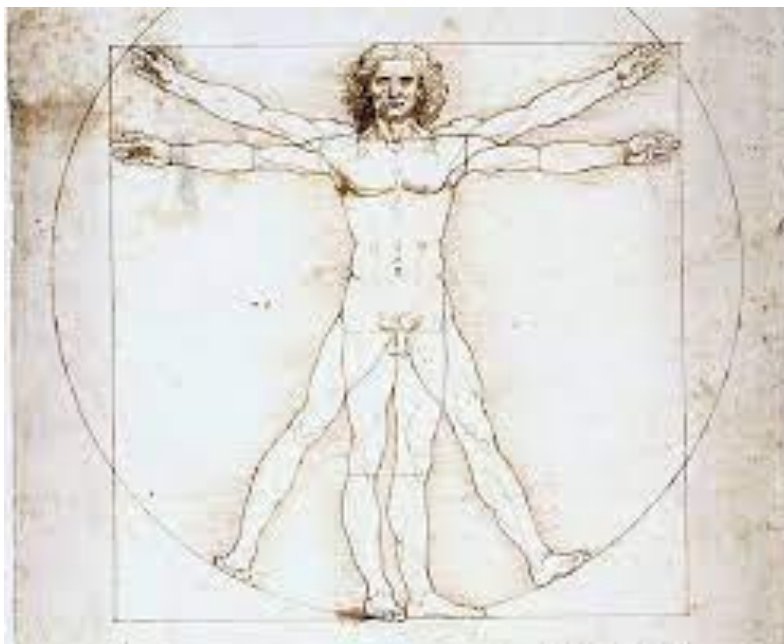


De menselijke maat



Literatuuronderzoek

Opdrachtgever
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dienst Analyse en Onderzoek

Uitvoering
Instituut Maatschappelijke Innovatie
Mr. dr. Guido Enthoven
m.m.v. Marie Claire Aarts, Sophie Weenink, Nanna Morgenroth, Marle Roebroek,
Jip Enthoven, Emilie Tazelaar, Cornalie Barlagen, Evi Beekers

Leiden, 14 september 2023

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Beantwoording onderzoeksvragen.....	6
Wat is de menselijke maat?	16
Begripsbepaling.....	16
Doenvermogen	18
De menselijke maat in organisaties.....	23
Ruimte voor professionals.....	23
Signalen en leemlagen.....	34
De menselijke maat in regels	38
Complexiteit van regels, samenloop van regels.....	38
Discretionaire bevoegdheid en hardheidsbepalingen.....	45
Participatiewet.....	51
De menselijke maat in sturing	55
Sturen en afrekenen	55
Regie op gegevens.....	65
De menselijke maat in communicatie.....	69
Persoonlijk contact	69
Loket en communicatie	74
Dilemma's.....	78
Vragen en kennislacunes	82
Moties	83
Literatuurlijst.....	90

Inleiding

De vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het kennisthema *Menselijke maat* op de kennisagenda van de vaste Kamercommissie SZW opgenomen. Hierbij past een literatuuronderzoek naar het thema Menselijke maat. De commissie SZW heeft aan Instituut Maatschappelijke Innovatie de opdracht gegeven om dit onderzoek uit te voeren.

Het doel van het onderzoek is de beantwoording van vragen van de commissie SZW door middel van een literatuurstudie. Door inzicht te krijgen in wat er wel en nog niet bekend is, zal een zo compleet mogelijk beeld ontstaan over de stand van de kennis, waarna de commissie SZW eventueel kan besluiten tot het ondernemen van verdere acties op het gebied van het kennisthema.

Onderzoeksvragen

De Commissie heeft een reeks onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Inzicht in knelpunten wet- en regelgeving en uitvoering*
 - a. Wat zijn de knelpunten in wet- en regelgeving en uitvoering, zoals de Participatiewet en zeggenschap/autonomie (o.a. de werkvloer van de publieke dienstverlening)?
 - b. Hoe ervaren mensen zelf knelpunten in het dagelijks leven, wat is hun beleving bijvoorbeeld als mensen brieven van de overheid niet begrijpen en daardoor in problemen en/of stress komen?
 - c. Waar is weinig ruimte in de uitvoering, wat betekent ruimte voor professionals?
 - d. Hoe interpreteert bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie de menselijke maat, hoe passen zij dat toe en gaan daarmee om?
2. *Oplossingsrichting knelpunten in wetgeving en uitvoering.*
 - a. Hoe maak je menselijke maat praktisch, hoe is het toe te passen en hoe passen we het toe? (Hoe) kan gemeente maatwerk leveren?
 - b. Wat zijn mogelijke oplossingen of verbeteringen aan de voorkant, zodat professionals en rechter niet nodig zijn? Is daarvoor commissie-overstijgend denken nodig?
 - c. Wat doet de ombudsman (Nationale en gemeentelijke) met deze signalen uit de samenleving? Hoe probeert de ombudsman menselijke maat hanteerbaarder te maken?
3. *Wat is nodig voor een effectieve implementatie van oplossingsrichtingen in de uitvoering?*
4. *Wat is de stand van zaken van lopende (politieke) ontwikkelingen op het terrein van menselijke maat?* Bedoeld wordt o.a. de kabinetsreactie op de aanbevelingen van het Eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU, Commissie Bosman: *Klem tussen balie en beleid*) m.b.t. menselijke maat en de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen.

5. *In hoeverre is de omvang en complexiteit van uitvoeringsorganisaties van invloed op de menselijke maat?*

Welke antwoorden op bovenstaande vragen zijn te halen uit (welke) bestaande literatuur en welke antwoorden zijn er nog niet?

Aanpak en werkwijze

Het thema 'Menselijke maat' is maatschappelijk urgent. Het begrip speelt een rol in een aantal van de grote kwesties van de laatste jaren zoals de toeslagenaffaire de tegemoetkoming slachtoffers aardbevingsschade Groningen. Het komt ook voor in 'kleinere kwesties' waarbij de algoritmes van een systeem ervoor zorgen dat mensen tussen de wal en het schip vallen.

De vraagstelling voor dit literatuuronderzoek is breed. Het gaat zowel over knelpunten als over oplossingsrichtingen, het gaat over ervaringen van mensen, maar ook over het politieke discours, het gaat over de mogelijkheden van maatwerk, en ook over de vraag of omvangrijke en complexe organisaties in staat zijn om dergelijk maatwerk te leveren. We hebben daarbij gebruik gemaakt van verschillende type bronnen, van wetenschappelijke artikelen tot beleidsevaluaties. Op sommige deelthema's zou een promotieonderzoek gedaan kunnen worden. De aard, omvang en doorlooptijd van dit onderzoek maakte het noodzakelijk om keuzes te maken.

In dit onderzoek is de volgende aanpak gehanteerd.

- Quick scan kerndocumenten, de rapporten van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (Commissie Bosman): *Klem tussen balie en beleid* (2021); WRR: *Weten is nog geen doen* (2017); Kabinet (WaU): Kabinetsreactie en rapport '*Werk aan Uitvoering*' (15 maart 2021).
- Opstellen van een lijst met geavanceerde zoektermen en zoekwoorden, met o.a. booleaanse termen en sleutelbegrippen om gericht te zoeken.
- Literatuur verzamelen, waaronder onderzoeksrapporten, wetenschappelijke artikelen, beleidsrapporten van ministeries en uitvoeringsorganisaties, evaluaties en uitvoeringsstudies, kamerbrieven en kabinetsreacties, moties, Google Scholar, PiCarta, JSTOR.
- Beoordeling en selectie. Op basis van een snelle digitale scan op verschillende zoektermen is beoordeeld of en in hoeverre het relevante documenten betreft die antwoord bieden op (een deel van) de onderzoeksvragen. Op deze wijze is een selectie gemaakt worden van relevante literatuur.
- Tussenrapportage. De eerste oogst van de literatuurscan is begin juni 2023 besproken met de leden van de voorbereidingsgroep, in samenwerking met betrokken stafleden van de commissie SZW. In overleg met de voorbereidingsgroep is besloten tot een thematische indeling van het onderzoeksrapport
- Op basis van de selectie zijn de relevante passages toegedeeld aan de verschillende hoofdstukken.

De voorbereidingsgroep *Menselijke maat* bestaat uit: Marijke van Beukering (voorzitter, D66), Daan de Kort (VVD), Hilde Palland (CDA), Senna Maatoug (GL), Pepijn van Houwelingen (FvD), Nicki Pouw (JA21) en Sjoerd Warmerdam (D66). De kenniscoördinator van de commissie SZW is Ellen Naborn (DAO).

Beantwoording onderzoeksvragen

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

- De door de commissie SZW gehanteerde definitie van Menselijke Maat luidt: Recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Daarbij dient een besluit genomen te zijn op basis van de bedoeling van de wet. Een besluit dient niet alleen rechtvaardig te zijn, maar ook als rechtvaardig ervaren te worden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het doenvermogen van verschillende burgers.
- Een belangrijke oorzaak van de problemen is de complexiteit van wet- en regelgeving. Sommige gezinnen hebben met 15 verschillende instanties en de daarbij behorende regelcomplexen te maken. Zelfs professionals in de uitvoering hebben soms moeite om hierin hun weg te vinden en om te bepalen wat wel en niet mogelijk is.
- Er bestaat de laatste jaren veel aandacht voor de menselijke maat in parlementaire onderzoeksrapporten, brieven van de regering, moties en beraadslagingen in de Kamer, vakbladen en wetenschappelijke literatuur.
- De regering heeft op verschillende onderdelen actie ondernomen. Er is onderzoek gedaan naar hardvochtige effecten in de sociale zekerheid, er zijn verbetertrajecten als Participatiewet in balans, herijking van het handavingsinstrumentarium. vereenvoudiging van de WW en de verbetering van het arbeidsongeschiktheidsstelsel in gang gezet. Schenkingen in de bijstand hoeven niet gemeld te worden tot een bedrag van € 1.200,- per jaar.
- Daarnaast heeft de regering budget vrijgemaakt voor het programma Werk Aan Uitvoering (WAU) en de Werkagenda Publieke Dienstverlening (133 mln. structureel). Overal in het land zijn er inmiddels 'maatwerkplaatsen'.
- Op onderdelen zit het kabinet nog in de onderzoeksfase. Het is inmiddels ruim 4 jaar geleden dat ABDTOPConsult de verkenning 'Regels en Ruimte; Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte uitbracht. Er worden scenario's uitgewerkt voor een herziening van de Participatiewet, verandering van het toeslagenstelsel, verbetering van de WW en vereenvoudiging van het belastingstelsel. In sommige gevallen lijkt er onderzoek op onderzoek gestapeld te worden.
- De standaardaanpak is en blijft de norm. Dat volstaat voor 90 % van de burgers en dat is ook kosteneffectief. Voor een baliemedewerker blijft het gemakkelijker om een standaardaanpak te hanteren, dan om maatwerk te leveren. Maatwerk kost meer tijd, energie, afwegingen en risico.
- Vaak is er wel ruimte in de regelgeving, maar wordt deze in de uitvoering niet goed benut, ofwel vanwege de complexiteit van de regels, waardoor men de mogelijkheden voor maatwerk niet kan overzien, ofwel vanwege het feit dat er 'productie gedraaid moet worden'.
- Eenvoudige oplossingen zijn er niet. Een eenvoudig stelsel, dat voor mensen begrijpelijk is, heeft aanzienlijke voordelen, maar kent ook nadelen. Zo kan bij een eenvoudig stelsel de ondersteuning minder gericht zijn. Dit leidt tot meer kosten voor de overheid of tot het verdelen van hetzelfde geld over de ondersteuning van meer mensen, waardoor groepen mensen minder

ondersteuning ontvangen dan in het huidige stelsel. Een ander dilemma heeft betrekking op de relatie tussen maatwerk en willekeur. Door meer ruimte te geven voor maatwerk bestaat er ook een risico dat mensen verschillend behandeld worden, binnen een gemeente of tussen gemeenten.

- Signalen uit de uitvoering komen niet altijd goed door. Het belang van meer directe feedbackloops staat buiten kijf. Professionals in de uitvoering moeten vaker gehoord worden, door hun eigen management, maar ook direct door de wetgever. Via de Staat van de Uitvoering is er wel beter zicht op de uitvoering.
- De regering heeft ervoor gekozen om niet in alle wetten hardheidsclausules op te nemen, maar een vangnetbepaling in de vorm van een evenredigheidstoets in de Awb op te nemen. Vanuit het perspectief van wetgevingssystematiek zijn daar wellicht goede argumenten voor, maar of dit ook voldoende soelaas biedt voor de burger die in de knel komt bij hardvochtige (samenloop van) regelgeving, zal nog moeten blijken.
- De beloningsstructuur binnen organisaties stimuleert het vertrek van mensen uit de frontlinie van de uitvoering naar beleidsfuncties.
- Het kabinet vindt het belangrijk dat burgers de regie kunnen voeren over het gebruik van hun eigen gegevens. *“De individuele burger moet zeker weten dat zijn/haar informatie vertrouwelijk wordt behandeld; hij/zij moet de mogelijkheid hebben te weten welke data over hem/haar zijn verzameld en deze zonodig kunnen controleren en rectificeren.”* Het had in 2023 geschreven kunnen worden, maar het citaat dateert uit 1998 en komt uit het Actieprogramma Elektronische Overheid van de Minister voor Grote steden- en integratiebeleid.
- Persoonlijk contact tussen burger en dienstverlener leidt vaak tot een grotere tevredenheid van burgers en van de behandelende ambtenaren. Het leidt ook tot verkorting van de doorlooptijden en lagere afhandelingskosten.
- Er liggen kansen voor een pro-actieve benadering van burgers die recht hebben op een toelage. Daar wordt nu voorzichtig mee geëxperimenteerd. Ook AI-toepassingen kunnen op onderdelen ingezet worden om te komen tot een betere uitvoeringspraktijk.

1a) Wat zijn de knelpunten in wet- en regelgeving en uitvoering, zoals de Participatiewet en zeggenschap/autonomie (o.a. de werkvloer van de publieke dienstverlening)?

De Participatiewet is een complexe wet met te weinig oog voor de menselijk maat:

- De verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet zijn niet altijd even goed in beeld.
- Wantrouwen vormt het uitgangspunt binnen het handhavings- en boeteregime.
- Voor ‘kruimelbedragen’ moet het gehele boeteprocess doorlopen worden, terwijl het vóór de invoering van de Fraudewet mogelijk was om dan van een boete of terugvordering af te zien.
- Onderbouwing en motivering voor individuele gevallen vergen veel expertise en tijd van klantmanagers, die hiertoe niet altijd bereid of in staat zijn.
- De benodigde intensivering van clientcontact staat onder druk van caseloads.

De combinatie van deze factoren kan leiden tot willekeur, onzekerheid over rechten en plichten (wat soms weer leidt tot het niet benutten van rechten), en onbedoelde fouten

bij zowel de burger als de professional. De Participatiewet werkt daardoor vaak averechts: de stap naar werk wordt erdoor juist belemmerd.

Professionals in de uitvoeringspraktijk krijgen te weinig tijd, ruimte en financiële middelen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn. Het werk moet zo efficiënt mogelijk uitgevoerd worden. Enerzijds is er regelmatig een gebrek aan discretionaire ruimte die het leveren van maatwerk in de weg staat. In veel gevallen blijkt er echter wel degelijk discretionaire ruimte te zijn, maar wordt deze ruimte niet benut. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Vaak wordt maatwerk belemmerd door zelf-opgestelde richtlijnen, eigen protocollen en procedures en werkwijzen, terwijl de wet- en regelgeving dat wel toestaat.
- Professionals nemen een veilige bandwijdte bij het nemen van beslissingen vanwege:
 - een gebrek aan inhoudelijk en actuele kennis over regelgeving, met name wanneer het verschillende beleidsterreinen betreft;
 - de daarmee gepaard gaande onzekerheid over waar de bevoegdheden ophouden;
 - er is onvoldoende leervermogen; betere samenwerking en onderlinge afstemming zou meer duidelijkheid kunnen bieden, maar daar is vaak te weinig tijd en capaciteit voor;
 - de minst ervaren krachten worden vaak neergezet aan de burgerkant.;

1b) Hoe ervaren mensen zelf knelpunten in het dagelijks leven, wat is hun beleving bijvoorbeeld als mensen brieven van de overheid niet begrijpen en daardoor in problemen en/of stress komen?

- Sommige brieven en digitale berichten zijn slecht of onzorgvuldig geformuleerd: onduidelijk, ambivalent en/of onvolledig.
- Burgers nemen informatie niet altijd goed op, vooral in stressvolle situaties. Sterke emoties, stressreacties en zelfs paniek kunnen de boodschap vertroebelen, vooral in crisissituaties.
- Lezers reageren niet alleen op de boodschap, maar ook op de toon, stijl en woordkeus. "We zien dat mensen de brieven naast zich neerleggen als ze de teksten niet begrijpen."

Burgers willen zoveel mogelijk zaken afgehandeld hebben aan één loket en hun situatie niet aan vijf verschillende organisaties te moeten uitleggen. Voor burgers is er één overheid. Maar een deel van de loketten waar burgers in het verleden terecht konden met vragen is gesloten. Zo verdwenen de afgelopen jaren veel lokale kantoren van de Belastingdienst en het UWV. De trend is dat overheidsdiensten steeds verder weg van de burger worden georganiseerd. Er zijn kantoren en loketten gesloten terwijl de ambtenaren juist zien dat sommige burgers dat klantcontact nodig hebben om iemand te begeleiden in de moeilijke wetgeving, om iemand aan de hand te nemen in een aangifte.

Daarnaast zijn uitvoeringsorganisaties lastiger telefonisch bereikbaar. Telefoonnummers zijn soms moeilijk te vinden, de wachttijden kunnen lang zijn en de

telefoonkosten hoog. Ook lopen mensen soms vast in belmenu's. *"Het wordt steeds lastiger om een echt mens aan de lijn te krijgen,"* aldus de Nationale ombudsman.

Diegenen die niet zo taalvaardig zijn en minder goed kunnen omgaan met computers en smartphones worstelen met digitalisering en het vinden van informatie. Zij geven aan dat ze meer behoefte hebben aan persoonlijk contact met de overheid.

1c) Waar is weinig ruimte in de uitvoering, wat betekent ruimte voor professionals?

Professionals moeten beschikken over 'discretionaire ruimte', dat wil zeggen: over een bepaalde mate van zeggenschap over de uitvoering van beleid. Discretionaire ruimte in de uitvoering wordt onder meer beperkt door:

- uitzonderingen en overgangsregelingen die wetten 'dichttimmeren';
- gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies.

In de praktijk bestaan aanzienlijke verschillen in de hoeveelheid discretionaire ruimte die wetten bieden. ABDTOPConsult onderzocht de ruimte in vijf wetten die worden uitgevoerd door landelijke uitvoeringsorganisaties. Sommige wetten die uitgevoerd worden door DUO (Wet studiefinanciering) en SVB (AOW), geven relatief veel ruimte aan de professional. De Wet op de huurtoeslag – uitgevoerd door de Belastingdienst - en de inning van eigen bijdragen voor de Wet langdurige zorg – uitgevoerd door het CAK – bieden echter nauwelijks of geen ruimte in de uitvoering. Op het terrein van terugvorderingen en sancties zijn de eigen bevoegdheden voor de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten zeer beperkt. Het sanctioneringsregime in de sociale zekerheid is streng en strikt, met als voorbeeld dat bij boetes geen onderscheid wordt gemaakt tussen vergissingen en fouten waardoor deze onevenredig hoog kunnen zijn.

Ruimte voor professionals betekent:

- Sommige gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies kunnen geschrapt worden, omdat ze onnodig belemmerend zijn.
- Het handhavingsinstrumentarium kan worden herzien met meer nadruk op vertrouwen.
- De uitvoering krijgt meer speelruimte via formulering in 'Kan-bepalingen' in plaats van 'Mag-niet regels'.
- Er zijn hardheidsclausules mogelijk: een wettelijke bepaling van algemene aard die voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om af te wijken van een dwingendrechtelijk voorgeschreven resultaat, op grond van het criterium dat dat resultaat, gelet op het belang van doel of strekking van de regeling, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

1d) Hoe interpreteert bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie de menselijke maat, hoe passen zij dat toe en gaan daarmee om?

Omdat uitvoeringsorganisaties onvoldoende transparant zijn over de mogelijkheden voor maatwerk, moeten mensen veel tijd, zoekwerk en energie steken in het vinden van een oplossing, aldus de Algemene Rekenkamer. Dat vergt nogal wat van de

zelfredzaamheid van kwetsbare burgers. Bij het CJIB en het CAK is de uitkomst mede afhankelijk van welke medewerker iemand treft. Het uitgangspunt bij deze organisaties is eerst een standaardregeling met de burger af te sluiten. De uitvoeringsorganisaties verwachten van de aanvragers dat zij duidelijk aangeven dat een standaardregeling geen oplossing biedt en dat zij informatie op kunnen sturen over hun financiële situatie. Dit verhoogt de drempel voor maatwerk. Bij de Belastingdienst ligt die drempel nog hoger. Mensen die maatwerk nodig hebben, krijgen geen duidelijke informatie over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor maatwerk. Soms moeten ze zelfs in beroep gaan, voordat de Belastingdienst hen ruimere mogelijkheden biedt. Het risico bestaat dat een burger die maatwerk nodig heeft het niet krijgt.

Ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn zich bewust van de noodzaak van maatwerk en de meeste hebben een vorm van een maatwerkaanpak geïmplementeerd die past bij hun organisatie en de wijze waarop contact is met de burger of ondernemer. De een is al verder dan de ander. De vorm van het maatwerkproces is heel verschillend. Voorbeelden zijn: een werkatelier (CBR), een werkplaats (RVO), maatwerkplaatsen (UWV, SVB, VWS en SZW), Stella teams (Belastingdienst, Toeslagen), een Arbitrair Beraad en Persoonsgericht Innén bij DUO, multichannel, hulp via persoonlijk gesprek (KvK), juridische entiteit (NIWO), Commissie Bijzonder Maatwerk (CAK), multidisciplinair twijfelteam (Huurcommissie) maatwerkaanpak in de keten (voertuigenOverleg), team maatwerk (CJIB).

2a) Hoe maak je menselijke maat praktisch, hoe is het toe te passen en hoe passen we het toe? (Hoe) kan gemeente maatwerk leveren?

De belangrijkste aanbevelingen om de menselijke maat toe te passen zijn:

- Geef medewerkers speelruimte. Zorg voor transparante spelregels en heldere kaders voor collega's waarbinnen zij, in lijn met de bedoeling, eigen beslissingen kunnen nemen.
- Contactpersoon voor inwoners of ondernemers. Zorg voor een contactpersoon (case manager/regisseur) voor inwoners of ondernemers die dreigen te verdwalen of buiten de boot te vallen. Een contactpersoon die blijft tot de betreffende inwoner (of ondernemer) daadwerkelijk is geholpen.
- Zorg voor inlevingsvermogen, zodat medewerkers vanuit het perspectief van de inwoner, ondernemer en/of collega naar de keten kijken. Luister naar elkaar en kijk wat er nodig is en naar de bedoeling en bepaal pas daarna wat een rechtmatige toepassing is, welke wetten en regels van toepassing zijn. Stimuleer dat medewerkers standpunten delen.
- Vereenvoudig; neem het proces en de keten opnieuw door en vereenvoudig waar mogelijk. Nog te vaak bestaat de neiging om uitgebreide procesbeschrijvingen te maken waar mensen op vastlopen. Afhankelijk van het proces zijn de klantreis-, service formules of lean methode hiervoor handige aanpakken.
- Bewustwording. Voer een open gesprek over de problemen in de uitvoeringspraktijk en over mogelijke oplossingen, ook op bestuurlijk niveau.
- Contactpersoon voor collega's. Zorg dat er een contactpersoon is om mee te sparren waarover zorgen of nog vragen zijn. Zorg bijvoorbeeld dat juristen met AVG-kennis goed te bereiken zijn.

- Leren. Zorg voor kennisuitwisseling en het delen van informatie over casuïstiek, geldende wetten en regels en de bedoeling hiervan en hoe je kunt herkennen wat eigen beleidsregels of richtlijnen of procedures zijn.

2b) Wat zijn mogelijke oplossingen of verbeteringen aan de voorkant, zodat professionals en rechter niet nodig zijn? Is daarvoor commissie-overstijgend denken nodig?

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving is sterk toegenomen. In het parlement is er druk om zoveel mogelijk rekening te houden met uitzonderingen en voor specifieke groepen iets te regelen. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk leidt tot verdere complicering. Veel wetgeving legt een administratieve last bij burgers en ondernemers die het minst in staat zijn om daar mee om te gaan. Alle verschillende regelgeving en de stapeling van beleid maken ook het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoelig.

Daarnaast is er sprake van stapeling van regels. Stapeling ontstaat omdat het bestuur steeds meer opereert door middel van een complex web van algemene maatregelen van bestuur (AMvB), ministeriële regelingen, richtlijnen en beleidsregels.

Er zijn allerlei voorbeelden van een samenloop van regels die voor een individuele persoon ongunstig kunnen uitpakken. Daarbij kan gedacht worden aan verschillende regels over inkomenssteun, de samenloop van Participatiewet en Wajong, of de regeling voor AOW voor mensen met een partner in een verpleeginstelling.

De spanningen als gevolg van een samenloop van regelgeving worden het meest gevoeld door de meest kwetsbare groepen. Sommige huishoudens hebben te maken met 15 verschillende regelingen en overheidsorganisaties, die hebben allemaal verschillende oplossingen, verschillende indicaties, verschillende financieringsvormen en verantwoordingsmechanismen. Soms hebben ze meer dan 15 verschillende interacties per maand op hun bankrekening met verschillende overheden (toeslagen, budgetten, belastingen, vorderingen, zorg, etc).

Het kabinet wil in de volle breedte met de Kamer en met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties het gesprek voeren over hoe de complexiteit kan worden teruggedrongen. Met de SZW-vereenvoudigingsagenda en het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid worden opties geschetst voor het verminderen van die complexiteit.

2c) Wat doet de ombudsman (Nationale en gemeentelijke) met deze signalen uit de samenleving? Hoe probeert de ombudsman menselijke maat hanteerbaarder te maken?

Burgers kunnen met klachten over bejegening door overheidsorganisaties terecht bij de Nationale ombudsman. Uit onderzoek naar de binnengekomen klachten bij de Nationale ombudsman blijkt dat de meeste klachten gaan over:

1. Overheid is niet voldoende voortvarend
2. Overheid heeft de organisatie niet op orde
3. Overheid voorziet niet in de goede informatie
4. Overheid is niet voldoende betrouwbaar
5. Overheid bejegt mij niet fatsoenlijk

In de 'Behoorlijkheidswijzer' zijn door de Nationale ombudsman behoorlijkheidsnormen opgesteld. Er staan 22 criteria in, ingedeeld in vier kernwaarden:

- *Open en duidelijk*: transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering
- *Respectvol*: respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fairplay, evenredigheid, bijzondere zorg
- *Betrokken en oplossingsgericht*: maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie
- *Eerlijk en betrouwbaar*: integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit.

De Nationale ombudsman heeft burgers gevraagd wat zij van de overheid verwachten in 2030. Ook in de toekomst willen burgers een overheid die eerlijk, begripvol en simpel is³. Belangrijkste verbeterpunt voor de overheid in de toekomst is 'versimpelen': begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket. Burgers verwachten deskundigheid van ambtenaren. Zo wil de meerderheid dat de overheid in de toekomst sneller reageert, meer dienstverlening op maat levert, beter luistert en één loket biedt voor alle overheidszaken.

3) Wat is nodig voor een effectieve implementatie van oplossingsrichtingen in de uitvoering?

Vanuit efficiency geredeneerd is de inzet op een standaardaanpak de meest goedkope oplossing. Maatwerk kost nu eenmaal geld, omdat er geen gebruik kan worden gemaakt van standaardbrieven, protocollen en omdat het extra tijd en inzet van betrokken ambtenaren vergt. De bezuinigingen van de afgelopen 10 jaar hebben geleid tot verschraling van de dienstverlening. Door uitvoeringsorganisaties vooral af te rekenen op efficiëntie, is dat ten koste gegaan van de menselijke maat.

Een uitvoeringsorganisatie die werkt volgens de maatschappelijke opgave is de SVB, die overheidsorganisatie van het jaar 2020 werd. De 'bedoeling' van de SVB - de maatschappelijke opgave - is om innovatie en klanttevredenheid voorop te zetten.

Om echte zeggenschap van professionals te stimuleren speelt leiderschap, van teamleider tot directeur, een cruciale rol. Zij inspireren en motiveren medewerkers zelf tot gewogen beslissingen te komen als de regels schuren, om maatwerk mogelijk te maken. Ook hebben zij een rol als hitteschild: leidinggevend en beschermen hun medewerkers wanneer fouten gemaakt worden.

Het kabinet spreekt in het coalitieakkoord over een structurele uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur, waardoor de ondersteuningsbehoefte van de cliënt leidend wordt. Dit moet nu in de praktijk worden doorgevoerd. Uiteindelijk is dit een concrete politieke keuze: meer maatwerk vergt ook meer financiële middelen.

4) Wat is de stand van zaken van lopende (politieke) ontwikkelingen op het terrein van menselijke maat? Bedoeld wordt o.a. de kabinetsreactie op de aanbevelingen van het Eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU, Commissie Bosman: Klem tussen balie en beleid) m.b.t. menselijke maat en de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen?

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de aanbevelingen vanuit de rapporten Werk aan Uitvoering (WaU), het rapport «Ongekend onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en het rapport «Klem tussen balie en beleid» van de TCU samen te voegen onder een meerjarige overheidsbrede Werkagenda voor Publieke Dienstverlening. Met deze Werkagenda wil het kabinet de dienstverlening meer laten aansluiten bij de behoeften en verwachtingen van mensen, nu en in de toekomst. Hiermee zet het kabinet in op een duurzame verbetering van het overheidshandelen in de volle breedte, met een horizon van tien jaar. Het is belangrijk dat in de komende kabinetsperiode, maar zeker ook daarna, kabinet, Tweede Kamer, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden samen blijven werken aan deze doelen.

Het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WAU) en de daaraan gelieerde Werkagenda Publieke Dienstverlening bevat een tienjarenplan met zes handelingsperspectieven:

- Spoor 1: Toekomstbestendige dienstverlening
- Spoor 2: Versnelling digitale agenda
- Spoor 3: Begrijpelijke en uitvoerbare wetgeving
- Spoor 4: Intensivering van samenwerking en verbeteren ambtelijke sturingsdriehoek
- Spoor 5: Vergroten statuut en aantrekkelijkheid van de uitvoering
- Spoor 6: Rol van de politiek

Onderdelen van het TCU-rapport zijn inmiddels door verschillende Kamercommissies overgenomen. Zowel de commissie Binnenlandse Zaken (publieke dienstverlening), de commissie Justitie en Veiligheid (onder andere uitvoeringsorganisaties Centraal Justitieel Incassobureau en Immigratie- en Naturalisatiedienst) en de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (uitvoeringsorganisaties UWV en Sociale Verzekeringsbank) hebben aanbevelingen op hun agenda's geplaatst en werken daarmee.

Om de positie van de burger in het stelsel van de sociale zekerheid te verbeteren en het verwezenlijken van publieke waarden in beleid en uitvoering te verankeren, bereidt het ministerie van SZW een aantal wijzigingen van de Wet SUWI en onderliggende regelgeving voor. Het gaat om de volgende actielijnen:

1. Sturen op en verantwoorden over publieke waarden
2. Meer proactieve dienstverlening (bestaanszekerheid)
3. Zorgvuldige gegevensuitwisseling (privacy by design)
4. Inkadering onderzoeksbevoegdheden (rechtmatigheid en privacy)

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft in haar brief van 4 juli 2022 toegelicht hoe het kabinet om wil gaan met de menselijke maat in dienstverlening, wat de stand van zaken is van het programma Werk aan Uitvoering en wat de prioriteiten binnen dit programma zijn. Voor verbetering van de uitvoering en

dienstverlening is gedurende tien jaar additioneel 600 miljoen euro per jaar opgenomen in het coalitieakkoord, met een aanloop van 200 miljoen euro in 2022. Structureel is 133 miljoen euro beschikbaar. Voor het merendeel van deze middelen zijn intussen concrete plannen opgesteld.

Er is onderzoek gedaan naar hardvochtige effecten in de sociale zekerheid, er zijn verbetertrajecten als Participatiewet in balans, herijking van het handavingsinstrumentarium. vereenvoudiging van de WW en de verbetering van het arbeidsongeschiktheidsstelsel in gang gezet. Schenkingen in de bijstand hoeven niet gemeld te worden tot een bedrag van € 1.200,- per jaar. Overal in het land zijn er inmiddels 'maatwerkplaatsen'.

5. In hoeverre is de omvang en complexiteit van uitvoeringsorganisaties van invloed op de menselijke maat?

De relatie tussen menselijke maat en complexiteit van regelgeving is hierboven kort besproken bij het antwoord op vraag 2b. Over de vraag in hoeverre de omvang en complexiteit van uitvoeringsorganisaties van invloed op is de menselijke maat, is opvallend weinig literatuur te vinden. We troffen geen Nederlands onderzoek aan naar deze relatie. In de internationale literatuur wordt vaker gesproken over 'capaciteit' dan over de omvang van uitvoeringsorganisaties. 'Capaciteit' kan daarbij op meerdere manieren worden opgevat en er zijn verschillende factoren die daarbij een rol spelen, afgezien van bijvoorbeeld het aantal werknemers. De capaciteit van een organisatie is de optelsom van de mensen, structuur, expertise, management, technologie en middelen die nodig zijn om haar politiek gemandateerde missie te volbrengen.

Het bereiken van maatschappelijke resultaten is afhankelijk van verschillende middelen die ingezet worden. Variaties in soorten of hoeveelheden middelen kunnen de verschillen in resultaten verklaren. In theorie geldt: hoe groter de capaciteiten van de staat, hoe groter het maatschappelijk bereik van het overheidsbeleid. Het probleem is dat er geen overeenstemming bestaat over welke middelen tot het meeste resultaat leiden.. Capaciteiten kunnen individueel, organisatorisch of systemisch zijn, maar er bestaat geen consensus in de literatuur over de specifieke attributen of hun weging

Uit analyse van beschikbare gegevens over burgers tevredenheid op waarstaatjegemeente.nl blijkt dat inwoners van kleine gemeenten over het algemeen een zelfde waardering hebben voor het handelen van hun gemeente als inwoners van grotere gemeenten (zie bijlage Excel).

Nader onderzoek is wenselijk naar de volgende thema's

1. Is het mogelijk om een 'moresprudentie' te ontwikkelen t.b.v. uitvoeringsprofessionals, zodat zij de ruimte voor maatwerk ook daadwerkelijk gebruiken?
2. Er bestaat een spanning tussen maatwerk en willekeur. Maatwerk kan leiden tot verschillen in behandeling, tussen gemeenten, of zelfs binnen een organisatie. Hoe met deze spanning om te gaan; is deze oplosbaar?

3. Rol digitalisering in het negeren of realiseren van de menselijke maat? Kunnen digitalisering en AI ook een rol spelen in het bevorderen van de menselijke maat? Denk daarbij aan de 'vertaling' van berichten van gemeente naar bewoner of van bewoner naar gemeente.

Wat is de menselijke maat?

Begripsbepaling

Er zijn verschillende definities voor 'de menselijke maat'. In essentie gaat het om oog voor de mens, de eenling, het individu. In bestuurskundige termen gaat de menselijke maat vooral over mechanismen die ervoor zorgen dat het bureaucratisch systeem rekening houdt met de gevolgen van het optreden van de overheid voor een individueel mens van vlees en bloed.

De door de commissie SZW gehanteerde definitie van Menselijke Maat luidt: Recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving (TCU, 2021) en daarbij dient een besluit genomen te zijn op basis van de bedoeling van de wet (WaU, 2021), beleid en regelgeving en niet alleen rechtvaardig te zijn, maar ook als rechtvaardig ervaren te worden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het doenvermogen van verschillende burgers (WRR, 2017; WaU en kabinetsreactie, 2021; TCU, 2021).

Centrale begrippen in de operationalisering van het begrip menselijke maat vanuit het perspectief van de burgers zijn:

- Burgers krijgen passende dienstverlening met aandacht voor de mens in plaats van (alleen) aandacht voor de regels, procedures, kaders en protocollen.
- Er wordt fatsoenlijk met burgers omgegaan (behoorlijk, eerlijk en betrouwbaar).
- De burgers snappen de regels omdat ze uitlegbaar zijn.
- Er is ruimte voor persoonlijk contact en maatwerk (betrokken).
- De burgers voelen zich begrepen en serieus genomen (respectvol).
- Er is sprake van onderling vertrouwen (overheid staat naast de burgers/open en duidelijk).
- De burgers worden tijdig geholpen.
- Het probleem/vraagstuk van een burger wordt opgelost en daarover krijgt de betrokkene bericht (oplossingsgericht) of, als het probleem niet opgelost kan worden, dan wordt hierover respectvol, begrijpelijk en tijdig gecommuniceerd met de betrokkene (TCU, 2021, A, p. 179).

De grote gemene deler is dat we allemaal mens zijn. Tegelijkertijd is ieder mens anders. De één is laagopgeleid of een alleenstaande moeder, een ander heeft een alcoholprobleem, of rijke ouders. Als de mens over het hoofd gezien wordt, dan treden er allerlei processen in werking:

- Er ontstaat een mismatch tussen probleem en oplossing, tussen vraag en aanbod.
- Mensen raken gefrustreerd door lange wachttijden;
- boos over onterechte boetes,
- of zelfs depressief door bureaucratische overbelasting.
- Het kan ook grote bureaucratische gevolgen hebben en leiden tot fouten die later alleen met veel moeite kunnen worden gecorrigeerd,

- kostbare processen vaak, die wederzijds wantrouwen in de hand werken.

Er kan vanuit twee perspectieven naar de menselijke maat worden gekeken: vanuit dat van de *burger* en vanuit dat van de uitvoering (de *professional*).

Vanuit het perspectief van burgers gaat het om de vraag of de uitvoering recht doet aan hun belangen. Is er bijvoorbeeld sprake van passende dienstverlening, fatsoenlijke omgang, zijn de regels uit te leggen, is er persoonlijk contact, wordt de burger tijdig geholpen, richt de uitvoeringsorganisatie zich op oplossingen en wekt de organisatie vertrouwen? Waar komen deze zaken in het gedrang? (...)

Vanuit het perspectief van de uitvoering (professionals) gaat het om de vraag wanneer recht kan worden gedaan aan de belangen van burgers en wanneer niet, bijvoorbeeld omdat burgers onrealistische verwachtingen hebben. Hierbij spelen deze zaken een belangrijke rol: of professionals rekening houden met 'doenvermogen' van burgers en of er discretionaire ruimte is voor deze professionals (TCU, 2021, A, p. 25-26).

De Nationale ombudsman heeft behoorlijkheidsnormen opgesteld in de 'Behoorlijkheidswijzer'. Er staan 22 criteria in de behoorlijkheid, ingedeeld in vier kernwaarden:

- *Open en duidelijk*: transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering.
- *Respectvol*: respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fairplay, evenredigheid, bijzondere zorg.
- *Betrokken en oplossingsgericht*: maatwerk, samenwerking, courante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie.
- *Eerlijk en betrouwbaar*: integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit (TCU, 2021, A, p. 30).

De heer Tjeenk Willink (oud-vicepresident Raad van State) spreekt in zijn position paper ook van respect voor verscheidenheid in de zin van ruimte voor verschillen en burgers in hun waarde laten. Tijdens de hoorzitting zei de heer Tjeenk Willink hierover dat hij de term menselijke maat graag zou vervangen door 'zicht op de individuele mens'. En vulde hij aan: "(...) de 'gemiddelde burger' bestaat sowieso niet." (TCU, 2021, A, p. 29)

Doenvermogen

A . Samenvatting

Nederland heeft een fijnmazig netwerk van sociale ondersteuning, waarin burgers op allerlei niveaus worden bijgestaan. Elke individuele regeling kent zijn eigen regels en vereisten, maar houdt geen rekening met het totaal aan mentale belasting. Niet iedere burger beschikt over voldoende 'bureaucratische competenties' om gebruik te maken van de verschillende regelingen. Het 'doenvermogen' wordt bepaald door non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag.

Iedereen gaat weer anders om met tegenslagen, maar er is wel onderscheid te maken tussen een aantal persoonlijkheidskenmerken die de doenvermogen mede bepalen. Mensen met een meer confronterende persoonlijkheid zullen problemen eerder onder ogen te zien en aan pakken (approach temperament). Anderen gaan problemen liefst uit de weg (avoidant temperament) en zijn geneigd stressoren te ontkennen en te vermijden.

De meest kwetsbare mensen doen beroep op verschillende regelingen met verschillende uitvoerders. Juist van deze mensen verlangen we de meeste administratieve vaardigheden, terwijl we zien dat dat problemen geeft.

De wetgever dient daarom aandacht te hebben voor het doenvermogen van burgers. Voor dienstverlening op maat is het daarom essentieel om deze verschillende persoonlijkheden tot hun recht laten komen. De WRR heeft een 'Doenvermogenstoets' ontwikkeld voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen. Het doel is om op systematische wijze te achterhalen of een burger het wetsvoorstel kan uitvoeren.

B . Problemen

In Nederland kennen we een uitgebreid systeem voor inkomensondersteuning. Elke individuele regeling kent zijn eigen regels en vereisten, maar houdt geen rekening met het totaal aan mentale belasting. De Nationale ombudsman bracht in 2013 de administratie in kaart van een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning. Deze ouder heeft ten minste twaalf verschillende inkomensbestanddelen, moet daarvoor achttien verschillende formulieren invullen en ontvangt tachtig verschillende betalingen per jaar. Bij elke betaling moet de ouder controleren of er niet sprake is van een onterecht ontvangen toeslag, omdat deze dienen te worden terugbetaald. In de praktijk is dat teveel gevraagd, wat een belangrijke oorzaak is van problematische schulden (TCU, 2021, C, p. 91).

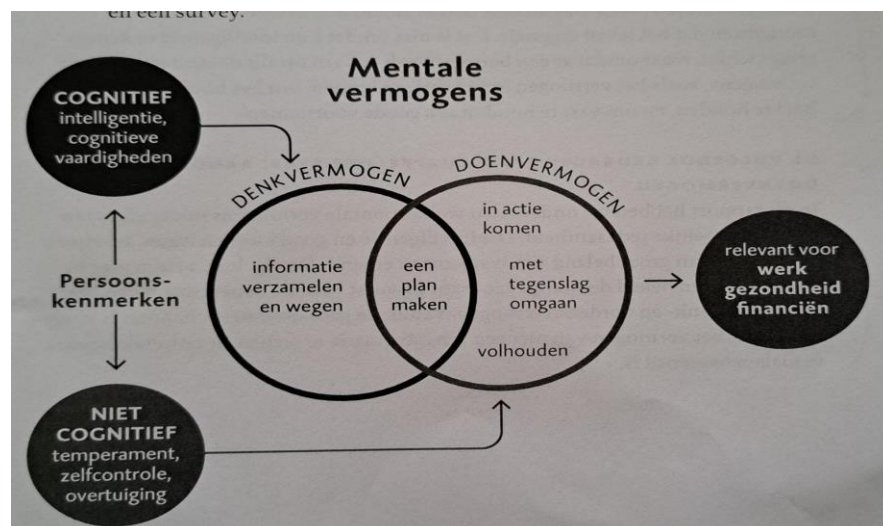
Een afgestudeerde student moet uiterlijk de tiende dag van de volgende maand de OV-studentenkaart opzeggen, want na het afstuderen gaat direct een boeteregime in.

Opzeggen kan niet via internet, maar kan alleen door een aantal handelingen te verrichten bij een automaat op een station. Omdat het afstuderen gepaard gaat met veel veranderingen, zoals andere woonruimte zoeken, reizen, solliciteren of een baan, vergeten veel studenten hun kaart stop te zetten. Dat leidt tot snel oplopende boetes. Wie niets doet, zit al snel met een flinke extra studieschuld. Omkering van de default, waarbij de ov-kaart automatisch wordt gestopt op het moment van afstuderen, tenzij er bezwaar wordt gemaakt, zou veel beter passen bij dit life-event (TCU, 2021, C, p. 94).

Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is, zeker op momenten dat het leven tegenzit. Dat is niet omdat hun intelligentie of kennis tekortschiet, maar omdat er een beroep wordt gedaan op allerlei andere mentale vermogens, zoals het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel te houden, en om vast te houden aan goede voornemens.

De afgelopen jaren is er in wetenschap en beleid de nodige aandacht geweest voor de beperkingen van het menselijk denk- en oordeelsvermogen. Vanuit de gedragswetenschappen is aangetoond dat het vermogen van mensen om informatie te wegen en rationale keuzes te maken begrensd is (WRR, 2017, p. 9).

Het gaat daarbij om non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. Aan de basis van dit doenvermogen liggen een drietal persoonskenmerken: temperament, zelfcontrole en overtuiging (WRR, 2017, p. 10).



(WRR, 2017, p.10).

Mensen met een approach temperament zijn eerder geneigd om 'stressoren' onder ogen te zien en aan te pakken, terwijl mensen met een avoidance temperament eerder geneigd zijn 'stressoren' te ontkennen en te vermijden. De eerste groep scoort relatief hoog op levensuitkomsten en de omgang met problemen, de twee groep relatief laag. Niet alle burgers hebben in aanleg gelijke kansen op redzaamheid. Niet-cognitieve persoonskenmerken hebben een erfelijke component, net als intelligentie.

Dat is extra problematisch op momenten wanneer het leven tegenzit, zoals bij een echtscheiding, faillissement, of ontslag. Juist dan is het cruciaal dat iemand in actie komt, de juiste keuzes maakt en die weet vol te houden. Helaas zijn dit nu net de situaties die gepaard gaan met stress (WRR, 2017, p.11).

Het overheidsideaal van eigen kracht, participatie en 'zelfmanagement' werkt vanuit precariteit bezien dan ook averechts omdat mensen die in precaire condities leven (chronisch onzeker leven, gedomineerd door verschillende onzekerheden die het leven radicaal beïnvloeden – fysiek, sociaal, cultureel, economisch, psychologisch en existentieel) dikwijls onmachtig en kwetsbaar zijn ten opzichte van de bureaucratie die hen moet verzekeren of beschermen (Frankowski et al., 2021, p. 54).

We hebben door middel van de inlichtingenplicht een grote verantwoordelijkheid neergelegd bij mensen als het gaat om informatie die zij aan moeten leveren om een uitkering te ontvangen of te behouden. De onderzoekers geven aan dat het mensbeeld van de individualistische, rationele en zelfredzame burger die de wet kent in de praktijk onrealistisch blijkt (Ministerie van SZW, 2022, p. 8).

De meest kwetsbare mensen doen beroep op verschillende regelingen met verschillende uitvoerders. Juist van deze mensen verlangen we de meeste administratieve vaardigheden, terwijl we zien dat dat problemen geeft (Ministerie van SZW, 2022, p. 9).

Een groep van 14 procent van de ondervraagden is negatief over de dienstverlening door de overheid. Deze groep neemt bovendien in omvang toe. Het gaat om een groep met minder doenvermogen, vaak met een lager inkomen en opleidingsniveau (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 31).

Daarnaast zijn respondenten ontevreden over complexere gebeurtenissen, waarvan de impact groter is op kwetsbare groepen in de samenleving. Denk aan levensgebeurtenissen waarbij men aanmerkelijk vaker dan gemiddeld contact heeft met de overheid: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en hulp bij schulden. Naarmate het aantal contacten met de overheid toeneemt en het aantal organisaties waarmee men contact heeft groter is, neemt de kans toe dat ergens zaken misgaan: instanties die verschillende signalen afgeven, parallelle procedures die elkaar bijten. 'Hulp bij schulden' is zo'n life event met én relatief vaak contact én vaak met meerdere organisaties (Kantar & Pieterse, 2022).

Leiden kleine fouten direct tot grote problemen?
Zijn er mogelijkheden om fouten eenvoudig te herstellen?
Hoeveel mentale belasting vraagt het van burgers om een fout te herstellen?
Kan de burger terugkomen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit?
Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?
(Ministerie van BZK, 2021, p.94).

C . Oplossingen

Naast de toets op de uitvoerbaarheid van beleid is het belangrijk dat de wetgever aandacht heeft voor het doenvermogen van burgers. Van uitvoeringsorganisaties kan

worden gevraagd dat zij een doenvermogenstoets uitvoeren om na te gaan of wetgeving doenlijk is voor burgers.

De Tweede Kamer kan ook een belangrijke rol vervullen bij bestaande wet- en regelgeving. Zeer belangrijk bij het laag houden van mentale lasten voor burgers is dat regels en werkwijzen niet te vaak worden aangepast. Voortdurende wijzigingen en verfijningen zorgen voor veel mentale lasten omdat burgers en kleine ondernemers dan niet kunnen varen op routines (TCU, 2021, C, p. 89).

Een eerste stap is om na te gaan hoeveel mentale lasten de regeling met zich mee brengt voor de burger. Daarbij kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn: Hoeveel verschillende acties moet de burger ondernemen om aan de regelgeving te kunnen voldoen? Wat vraagt de beoogde regelgeving aan alertheid van burgers? Hoe vaak moeten ze zelf in actie komen? Hoeveel formulieren moeten ze invullen? Hoe vaak moeten ze nagaan of de door hen verstrekte informatie nog klopt? Hoeveel deadlines moeten ze in de gaten houden? Is het belangrijk dat ze bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten? Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen of wordt er voortdurend oplettendheid gevraagd omdat onderdelen van de regeling regelmatig wijzigen? (TCU, 2021, C, p. 91).

Perspectief voor burgers en bedrijven, rekening houden met doenvermogen in de praktijk en uitvoerbaarheid krijgt een nog prominentere positie in het ontwerpproces van nieuwe wet- en regelgeving middels de herziening van het Integraal Afwegingskader (IAK) (Ministerie van BZK, 2022, p. 17).

De Belastingdienst maakt uitvoeringstoetsen die samengevat worden in een pictogram met op vier of vijf punten een rood, geel of groen vlaggetje bij de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en dat soort zaken. Daaronder staat een tekst van maximaal vier pagina's. Dat is heel prima te lezen." (TCU, 2021, A, p. 50).

Om het perspectief van de burger meer centraal te stellen in beleid, wet- en regelgeving heeft de WRR de doenvermogenstoets ontwikkeld voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen. Het doel is om op systematische wijze te achterhalen of een burger het wetsvoorstel kan uitvoeren. De toets bestaat uit vragen als: is er onderzoek gedaan naar de samenstelling en specifieke eigenschappen van de doelgroep, welke mentale lasten brengt de regeling met zich mee, hoeveel acties worden verondersteld, wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt of een fout maakt en hoe zit het met hulp of vroegsignalering hierbij? Ook beschrijft de toets een aantal acties dat bij de beantwoording van de vragen kan helpen, zoals het uitvoeren van ex ante onderzoek (bijvoorbeeld door klantpanels of experimenten), het betrekken van alle relevante doelgroepen en het raadplegen van onderzoek of ervaringen met een vergelijkbaar beleid of regelgeving. De doenvermogenstoets is opgenomen in het IAK, in de Aanwijzingen voor de regelgeving en in de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting (TCU, 2021, A, p. 56).

De WRR beveelt aan:

- om een keuzearchitectuur te hanteren die uitgaat van een realistisch beeld van de burger;
- de keuzedruk te reduceren;

- verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van burgers te verminderen;
- zeer terughoudend te zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële financiële voorzieningen, zoals ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en pensioenvoorzieningen.
(WRR, 2017, p. 15).

Ontwerpprincipe 1: Zet de gebruiker centraal. Ontwerp vanuit de behoefte en context van mensen, niet vanuit de techniek of je organisatie. Als je iets maakt wat mensen ook echt willen, is de kans het grootst dat het ook echt wordt gebruikt. Dat is effectief, maar ook efficiënt. De kosten die je hebt gemaakt, vertalen zich dan terug in concrete resultaten.

Ontwerpprincipe 2: Wees pas tevreden als je gebruiker het is. Ontwerp, test, meet en verbeter. En blijf verbeteren. Doe je dat niet, dan wrekt zich dat vroeg of laat. Tijdens de uitvoering kan dit leiden tot gebruikers die vastlopen, met bijvoorbeeld meer helpdeskcalls tot gevolg. Hoe goed je vooraf ook test, een deel van de problemen zul je pas in de exploitatiefase tegenkomen.

Ontwerpprincipe 3: Maak het eenvoudig voor de gebruiker. Ontwerp eenvoudige processen, maak gebruiksvriendelijke systemen en schrijf begrijpelijk.
(Gebruiker Centraal, z.d.).

De menselijke maat in organisaties

Ruimte voor professionals

A. Samenvatting

Een belangrijke oorzaak is dat professionals te weinig tijd, ruimte en financiële middelen krijgen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn. Protocollen en procedures zitten in de weg. Het werk moet zo efficiënt mogelijk en ze moeten verantwoording afleggen voor de stappen die ze zetten.

Gebrek aan discretionaire bevoegdheid wordt genoemd als een belangrijke drempel voor het bieden van maatwerk. In veel gevallen blijkt er echter wel degelijk discretionaire bevoegdheid te zijn. Deze discretionaire ruimte wordt niet genomen.

Dit heeft verschillende oorzaken:

- Bijna 1 op de 5 professionals weet niet of wet- en regelgeving ruimte biedt voor maatwerk.
- Vaak wordt maatwerk belemmerd door zelf-opgestelde richtlijnen, eigen protocollen en procedures en werkwijzen, terwijl de wet- en regelgeving dat wel toestaat.
- Professionals nemen een veilige bandwijdte bij het nemen van beslissingen vanwege:
 - de complexiteit van overlappende regelgeving;
 - een gebrek aan inhoudelijk en actuele kennis over regelgeving, met name wanneer het verschillende beleidsterreinen betreft;
 - en de daarmee gepaard gaande onzekerheid over waar de bevoegdheden ophouden;
 - er is onvoldoende leervermogen;
 - de minst ervaren krachten worden vaak neergezet aan de burgerkant;
 - betere samenwerking en onderlinge afstemming is zou meer duidelijkheid kunnen bieden, maar daar is vaak te weinig tijd en capaciteit voor.
- Als de grenzen waarbinnen gewerkt wordt onduidelijk zijn, zal maatwerk eerder gezien worden als riskant voor de uitvoerder: bij twijfel, niet doen.

Oplossingen

- Regels zouden een veilig en duidelijk framework moeten bieden waarbinnen professionals zich optimaal kunnen richten op hun kerntaken en het leveren van maatwerk. Dat betekent meer aandacht dus voor wat er wel kan, in plaats van wat er niet mag.
- Alle departementen en uitvoeringsorganisaties zijn zich bewust van de noodzaak van maatwerk. De meeste hebben een vorm van een maatwerkaanpak geïmplementeerd die past bij hun organisatie en de wijze waarop contact is met de burger of ondernemer.

B. Problemen

Waar loopt het mis tussen burger en overheid? Burgers komen met verschillende problemen bij de Nationale ombudsman. Zij ervaren dat het mis gaat op tal van terreinen. Uit onderzoek naar onze klachten blijkt dat de meeste klachten gaan over:

1. Overheid is niet voldoende voortvarend
2. Overheid heeft de organisatie niet op orde
3. Overheid voorziet niet in de goede informatie
4. Overheid is niet voldoende betrouwbaar
5. Overheid bejegt mij niet fatsoenlijk

Burgers moeten steeds meer zelf doen en zelf regelen. Maar hoe zij dat moeten doen en waar zij terecht kunnen voor hulp of ondersteuning, is vaak onduidelijk. Een belangrijke oorzaak is dat professionals te weinig tijd, ruimte en financiële middelen krijgen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn. Protocollen en procedures zitten in de weg. Het werk moet zo efficiënt mogelijk en ze moeten verantwoording afleggen voor de stappen die ze zetten. Diensten worden ook na de decentralisaties verder weg van de burger georganiseerd, loketten verdwijnen en het wordt steeds lastiger om een echt mens aan de lijn te krijgen. Efficiënt werken en goede verantwoording – beiden toch bedoeld om het beter te regelen voor de burger – keren zich zojuist tegen de burger (TCU, 2021, C, p. 60).

Overkoepelend ontstaat het beeld dat een aanzienlijk deel van de professionals in het sociaal domein onvoldoende kennis heeft van de discretionaire ruimte die wet- en regelgeving hen biedt om maatwerk te kunnen bieden. Met name de juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet bij iedereen goed bekend. Maar ook de ruimte die er is binnen, bijvoorbeeld de Participatiewet, wordt onvoldoende benut. Deels door onbekendheid, maar deels ook door het ontbreken van vaardigheden of bereidheid om dit toe te passen (Oomkens et al., 2023, p. 3).

Een bevinding die in meerdere van onze onderzoeken naar voren komt, is dat het gemeentelijke beleid onvoldoende richting geeft aan de uitvoering. Daarnaast wordt in beleid meestal beperkt inkleuring gegeven aan open begrippen uit de sociale wetten, zoals dringende redenen', 'onverwijld', 'redelijkerwijs duidelijk', 'gebruikelijke hulp', 'schoon en leefbaar huis', etc. Hoewel er op uitvoeringsniveau soms alsnog maatwerk wordt geleverd door bijvoorbeeld te 'werken vanuit de bedoeling', biedt het gemeentelijke beleid onvoldoende handvaten voor de wijze waarop omstandigheden gewaardeerd moeten worden. Hierdoor ben je als belanghebbende afhankelijk van wat de behandelend ambtenaar 'de bedoeling' vindt, waardoor het risico op rechtsongelijkheid en willekeur bestaat (Roest, 2022).

De Belastingdienst geeft aan dat de organisatie in een ingewikkelde situatie terecht is gekomen, doordat de politiek nu heeft aangegeven dat de Belastingdienst veel meer maatwerk moet leveren bij het innen en invorderen, terwijl de aanpassing van systemen en werkinstructies nog niet is afgerond. Ook laat de huidige wet- en regelgeving soms geen ruimte voor maatwerk. In de Standen komen veel voorbeelden van de behoefte aan maatwerk naar voren. (...) De dienst Toeslagen spreekt van 'een gebrek aan discretionaire ruimte'. Het UWV noemt wetgeving die uitkeringsgerechtigden

onevenredig zwaar kan treffen. De IND geeft in haar Stand aan veelvuldig tegen dilemma's aan te lopen waarin rechtvaardigheid botst met de regels (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 26).

Omdat uitvoeringsorganisaties onvoldoende transparant zijn over de mogelijkheden voor maatwerk, moeten mensen veel tijd, zoekwerk en energie steken in het vinden van een oplossing. Dat vergt nogal wat van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers. Bij het CJIB en het CAK is de uitkomst afhankelijk van welke medewerker iemand treft. Het uitgangspunt bij deze organisaties is eerst een standaardregeling met de burger af te sluiten. De uitvoeringsorganisaties verwachten van de aanvragers dat zij duidelijk aangeven dat een standaardregeling geen oplossing biedt en dat zij informatie op kunnen sturen over hun financiële situatie. Dit verhoogt de drempel voor maatwerk. Bij de Belastingdienst ligt die drempel nog hoger. Mensen die maatwerk nodig hebben, krijgen geen duidelijke informatie over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor maatwerk. Soms moeten ze zelfs in beroep gaan, voordat de Belastingdienst hen ruimere mogelijkheden biedt. Het risico bestaat dat een burger die maatwerk nodig heeft het niet krijgt, of daarom toch een standaardregeling afsluit die hij eigenlijk niet kan betalen (Algemene Rekenkamer, 2023, p. 33).

Maar liefst 1,2 miljoen burgers hebben in het afgelopen jaar een klacht of bezwaar ingediend bij de overheid. Het gaat om 8 procent van de burgers boven de 18 jaar. Daar gaat veel tijd en energie in zitten, zowel van dienstverleners als van burgers" (...) (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 11).

"Wet- en regelgeving en daarop gestoelde beleidsplannen kunnen nooit een blauwdruk bieden die de beoogde interventies naadloos laten aansluiten op de complexe leefwereld. Dat aansluiten gebeurt door ambtenaren, die – als *street-level-bureaucrats* – in de spreekwoordelijke 'frontlinie' van het openbaar bestuur de overheid vertegenwoordigen in de ogen van burgers. Aangezien de match tussen beleid en werkelijkheid nooit vanzelfsprekend is, zijn het deze ambtenaren die in de discretionaire ruimte die ontstaat keuzes moeten maken over wanneer en hoe de regels precies worden toegepast in individuele gevallen. Zeker in het sociaal domein behoren deze burgers vaker tot kwetsbaar ingebedde groepen in de samenleving. Zodoende hebben relatief kleine keuzes van ambtenaren in de sociale zekerheid – zoals het toekennen of intrekken van een uitkering – vaak grote gevolgen in het leven van deze burgers (Frankowski et al., 2021, p. 55).

Door het interpreteren van zowel beleid als werkelijkheid en door de professionele handelingskeuzes die zij hierop baseren, zijn het dan ook deze ambtenaren die in grote mate binnen de discretionaire ruimte die zij hebben de regels 'maken' – of 'breken' (Frankowski et al., 2021, p. 56).

De organisatiecultuur is soms een belemmering om optimaal te presteren, zo bleek uit het Werkonderzoek 2019. De belangrijkste relevante factoren blijken te zijn:

- Gebrek aan ruimte voor de professional (regeldruk, proceduregerichtheid)
- Onduidelijkheid over waar de organisatie voor staat (visie, missiegedrevenheid)
- Gebrek aan openheid
- Een gevoel van onveiligheid om fouten te maken
- Gebrekkige samenwerking en externe oriëntatie, en

- Onvoldoende leervermogen (Ministerie van BZK, 2019).

Het ontbreekt de professionals aan de discretionaire ruimte. Ze hebben regelmatig te maken met een strikt juridisch kader dat weinig ruimte biedt voor maatwerk. (...) Daar komt bij dat als de ruimte voor maatwerk er wél is, professionals deze niet altijd optimaal benutten. Zij weten niet goed hoe zij er het beste mee kunnen omgaan, of het ontbreekt ze aan inschattingsvermogen en inhoudelijke kennis en kunde. (...) Verder stelt de TCU vast dat professionals niet altijd voldoende zijn toegerust op het bieden van maatwerk. Uitvoeringsorganisaties moeten hun medewerkers hierbij ondersteunen, zodat professionals beschikken over richtlijnen waaraan zij kunnen toetsen of een maatwerkoplossing gewenst is en voldoet aan de menselijke maat. Tegelijkertijd merkt de TCU op dat diverse uitvoeringsorganisaties momenteel wel aandacht hebben voor verhoging van het vakmanschap van medewerkers. Dat is een ontwikkeling waar ook burgers bij gebaat zijn (TCU, 2021, A, p. 95).

Uitgelicht: Gedragscode Integriteit Rijk

“Van jou wordt ambtelijk vakmanschap verwacht. Als goed ambtenaar hoor jij je werk goed, betrokken én gewetensvol te doen. Trouw aan de publieke taak staat hierbij voorop. Dit doet een groot beroep op jouw oordeelsvermogen, omdat iedere situatie weer anders is. Daarbij die je het algemeen belang en houd je rekening met de gerechtvaardigde belangen en degenen die een beroep op jou doen. Dit vereist betrokkenheid, wijsheid en moed. Betrokkenheid bij jouw organisatie en bij het algemene belang dat je dient. Wijsheid om in moeilijke situaties de juiste afweging te kunnen maken, en moed om daadkrachtig te zijn en je morele oordeel om te zetten in moreel handelen. Verwacht wordt dat jij hierin jouw eigen verantwoordelijkheid neemt en bereid bent om jouw keuzes vooraf of achteraf te laten toetsen. Bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid hoort ook dat je integriteitsvraagstukken bespreekt met collega's en met je leidinggevende, of eventueel met de vertrouwenspersoon. Dit is geen teken van zwakte of onkunde, maar juist van ambtelijke professionaliteit.” (TCU, 2021, A, p. 108).

Bijna 1 op de 5 professionals weet niet of wet- en regelgeving ruimte biedt voor maatwerk. Dit laatste impliceert dat er meer inhoudelijke kennis over mogelijkheden binnen wet- en regelgeving nodig is. Bij de overkoepelende wetgeving komt het -meer dan bij de gemeentelijke beleidsregels en beleidsplannen- voor dat men onbekend is met de mogelijkheden. Zo is 26% van de professionals werkzaam rondom de Participatiewet niet op de hoogte van de mogelijkheden die de Awb biedt en 22% van de ondervraagde schuldhulpverleners geeft dit aan m.b.t. de Wsnp (Oomkens et al., 2023, p. 35-6).

Het is hun praktische wijsheid, zoals Aristoteles het zou noemen, die het verschil maakt op menselijk niveau in een wereld van standaarden, bureaucratie, regels en algoritmen. Ze handelen niet primair efficiënt, juridisch, of rationeel, maar vooral ook moreel: zo doen wat goed is en volgen de menselijke maat. Daarmee vervangen ze de standaarden en het efficiency denken voor publieke waarden. Gelijkheid voor gelijkwaardigheid en rechtmatigheid voor rechtvaardigheid. Ze handelen moreel in plaats van efficiënt (TCU, 2021, C, p. 41).

Er worden beginnende werknemers bij wijkdiensten geplaatst die moeten leren om met dingen om te gaan. Zij zijn de personen waar de burger het eerst mee in contact komt. Zij moeten gelijk weten hoe het gaat met financiën, illegale activiteiten, etc, etc. De minst ervaren krachten worden neergezet aan de burgerkant. Deze werknemers hebben een laag opleidingsniveau en weinig werkervaring. Als je mensen wil helpen moet je je beste mensen juist vooraan hebben. Mensen die vervolgens meer ervaring en kennis opdoen hebben niet de mogelijkheid om te groeien (in salaris) en gaan dan bijvoorbeeld de beleidskant op, waar ze weer veel minder contact hebben met burgers (Interview Front Office Rotterdam).

Professionals die wél beschikken over voldoende discretionaire ruimte weten niet altijd hoe ver ze kunnen gaan - door de veelheid en complexiteit van regels. Of ze zijn angstig om van de regels af te wijken. Hierbij speelt mee dat professionals regelmatig te weinig tijd, ruimte en financiële middelen hebben om mensen van dienst te zijn. Ze worden beoordeeld op hoe efficiënt ze vraagstukken afhandelen, niet op hoezeer ze de menselijke maat in het oog houden (TCU, 2021, A, p. 37-38).

In het woud van belemmeringen die goede dienstverlening in de weg staan, is er ook nog sprake van een zeer hardnekkig misverstand. In plaats van een 'regel' of 'wet', blijkt het regelmatig om zelf opgestelde of ontworpen richtlijnen of werkwijzen te gaan, die een goede dienstverlening in de weg staan. We hebben een richtlijn, procedure of werkwijze, om ons werk in ongeveer 80% van de gevallen efficiënt en op een 'standaard' manier af te kunnen handelen en hierbij risico's zoveel mogelijk uit te sluiten. Hier kan, al dan niet na afstemming, prima van worden afgeweken. Slechts 20% van de meldingen betrof daadwerkelijk belemmerende wetten en regels; daar waar we onszelf voor hadden opgericht. De andere meldingen betroffen allemaal richtlijnen of werkwijzen die prima op lokaal niveau konden worden aangepakt. Het ging hier om inefficiency door procedures en verouderde (ICT)systemen (20%) en 'organisatie DNA': durf, tijd, kennis, houding, gedrag en samenwerking (60%) (Suzanne Kursten, 2023, LinkedIn).

Bij het achterhalen van de oorzaken ontdekten we een duidelijk patroon dat medewerkers kiezen om te werken vanuit veiligheid. Een voorbeeld: onder de noemer van privacy-wetgeving (AVG) worden er vaak belemmeringen opgeworpen. Zo kwamen we er achter dat er vaak veel meer kon dan werd aangenomen. Dat we veel strikter met de AVG omgingen dan de regels voorschreven en de bedoeling van de wet was. Gevolg was dat er bijvoorbeeld geen informatie werd gedeeld, terwijl dat bij nader onderzoek wel bleek te mogen. We kwamen dit knelpunt in de dienstverlening bijvoorbeeld vaak tegen bij het delen van verhuisgegevens, mantelzorg-verklaringen en bij het verstrekken van parkeervergunningen. Hier een overzicht van de (hoofd)oorzaken van knelpunten in passende dienstverlening die we tegen kwamen:

- Onveiligheid; Een gevoel van onveiligheid door gebrek aan kennis, kaders en vertrouwen. Zeker daar waar taken verder zijn opgesplitst, kennen we de keten en mogelijkheden vaak onvoldoende, collega's kunnen de consequentie van hun handelen niet goed overzien en de regels en speelruimte zijn vaak onvoldoende transparant. Dit leidt o.a. tot onvoldoende betrokkenheid en eigenaarschap.
- Onvoldoende vaardigheid; De ruimte tussen de regels wordt niet gezien, de bedoeling ervan soms ook niet en het lukt onvoldoende om wetten en regels te onderscheiden van richtlijnen en procedures.

- Gebrek aan vertrouwen; Gebrek aan vertrouwen in het proces en de medewerker, waardoor er extra richtlijnen en procedures, en dus extra bureaucratie (bijvoorbeeld extra benodigde handtekeningen of parafen) wordt toegevoegd.
- Onvoldoende samenwerken; Men is het niet gewend om elkaar actief op te zoeken om met elkaar mee te denken over (vermeende) belemmeringen. Werkdruk en achterstanden spelen hierin overigens ook mee.
- Te weinig tijd; Collega's met direct klantcontact krijgen vaak te weinig tijd om signalen door te geven, feedback te geven op processen en/of om dieper op een case in te duiken. Er is jarenlang bezuinigd op deze werkzaamheden waarbij de focus ligt op kwantiteit in plaats van kwaliteit.
- Ontbrekende monitoring: Een groot verschil met het bedrijfsleven vind ik nog altijd de aandacht voor het uitvoeren van klantreizen, het monitoren, verzamelen en analyseren van signalen en inbedden van feedbackloops.
- Angst om fouten te maken: In het politieke speelveld is fouten maken lastig. De media zijn meestal ook niet mals als er iets fout gaat. Maar deze angst veroorzaakt bureaucratie en staat verbeteren soms wel echt in de weg.
- Durf ontbreekt; Er is gebrek aan durf, lef en ondernemerschap om nieuwe wegen in te slaan en om meer te handelen naar de bedoeling. *"Waarom je nek uitsteken als er een kans is dat je er last mee krijgt?"* (Suzanne Kursten, 2023, LinkedIn).

C. Oplossingen

Alle departementen en uitvoeringsorganisaties zijn zich bewust van de noodzaak van maatwerk en de meeste hebben een vorm van een maatwerkaanpak geïmplementeerd die past bij hun organisatie en de wijze waarop contact is met de burger of ondernemer. De een is al verder dan de ander. De vorm van het maatwerkproces is heel verschillend. Een greep uit de reacties: een werkatelier (CBR), een werkplaats (RVO), maatwerkplaatsen (UWV, SVB, VWS en SZW), Stella teams (Belastingdienst, Toeslagen), een Arbitrair Beraad en Persoonsgericht Inneden bij DUO, multichannel, hulp via persoonlijk gesprek (KvK), juridische entiteit (NIWO), Commissie Bijzonder Maatwerk (CAK), multidisciplinair twijfelteam (Huurcommissie) maatwerkaanpak in de keten (voertuigenOverleg), team maatwerk (CJIB), Tijdelijke regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Raad van Rechtsbijstand). VWS en SZW hebben maatwerkplaatsen om mee te denken met burgers die in de knel zitten en zich van kastje naar muur gestuurd voelen, en om hiervan te leren. Als een organisatie niet direct zelf met een burger contact heeft, zoals RvIG, ondersteunt deze andere organisaties in de keten. In sommige schade- en versterkingspunten in Groningen zijn IMG, NCG, de gemeente en andere lokale organisaties aanwezig om ervoor te zorgen dat bewoners in één keer goed geholpen worden (Ministerie van BZK, 2022, p. 19-20).

Ook uitwisseling over en reflectie op zogenoemde maatwerksituaties kan het vakmanschap binnen de uitvoering vergroten. Het is ook van groot belang is dat medewerkers goed worden opgeleid in de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt. De SVB werkt met roadshows om medewerkers hierin op grote schaal mee te nemen. De kennis die een uitvoerder verwacht wordt te hebben is aanzienlijk, terwijl ook voor uitvoerders geldt dat de wet- en regelgeving complex is. (..) "Als het per definitie ambivalente begrippen zijn, zoals 'evenredigheid' en 'redelijkheid', moet de uitvoerder

ergens houvast aan hebben. Ik denk dat het zit in de uitwisseling tussen collega's." - (Oomkens et al., 2022, p. 147).

Vooraf bij het herkennen en oplossen van situaties van multiproblematiek is het kennen en handelen vanuit de situatie van de burgers en bedrijven cruciaal. In het sociaal domein kunnen landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten zich aansluiten bij het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) om passende dienstverlening te realiseren in multiprobleemsituaties en daarmee bij het Maatwerkregister en het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Via het Maatwerkloket, dat fungeert als landelijk hulp- en escalatieloket, kunnen instrumenten als de Overbruggingsprocedure (Ministerie van BZK, 2022, p. 17).

Verder helpt hierbij de zogeheten fix en solve aanpak: een probleem in het individuele geval zo snel mogelijk oplossen (fix), meteen proberen te extrapoleren naar andere en aanverwante gevallen en onderliggende problematiek structureel oplossen (solve) (Ministerie van BZK, 2022, p. 13).

Menselijke maat in het sanctiebeleid. Wij herkennen het knelpunt dat de SVB signaleert. Wij vinden het ook van groot belang dat het sanctiebeleid zijn doel niet voorbijschiet en mensen onnodig hard raakt. Daarom werken wij sinds 2020 aan een herijking van het sanctiebeleid (Ministerie van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 49).

Mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen. Hiermee wordt mede uitvoering gegeven aan de al eerder genoemde motie van het lid Omtzigt c.s. Kamerstuk 35 925 VI, nr. 115 (Ministerie van BZK, 2022, p. 11).

De Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) is een methode waarmee sociale professionals makkelijker onderbouwd maatwerk kunnen leveren in het sociaal domein. (...) Ieder plan wordt aan de hand van de 'Waardendriehoek' gewogen. De juridische legitimiteit wordt expliciet getoetst (waarde: legitimiteit), er wordt vastgesteld waarom het plan bijdraagt aan het verbeteren van het leven van de inwoner (waarde: betrokkenheid) en er wordt doorgerekend wat de maatschappelijke kosten en baten van ieder maatwerkplan zijn (waarde: rendement). (...) 81 % van de inwoners die zijn geholpen met de Doorbraakmethode ervaren een betere kwaliteit van leven en tonen meer zelfwerkzaamheid na een doorbraak (Hogeschool van Amsterdam, 2020). Sociale professionals ervaren meer autonomie, kunnen beter regie voeren en krijgen sneller draagvlak voor integrale oplossingen. Bovendien levert de methode aantoonbaar resultaat voor de gemeentefinanciën; de gemiddelde gevalideerde maatschappelijke opbrengst per maatwerkplan is tot nu toe meer dan twintigduizend euro in het eerste jaar na interventie (EY, 2020). Vooral op het gebied van Wmo en Jeugd- wet worden die opbrengsten gescoord (Canoy et al., 2021, p. 34-5).

Diverse gemeenten ontplooiën al maatwerkinitiatieven voor deze burgers. Gemeenten hebben bijvoorbeeld 'maatwerkfunctionarissen' aangesteld en/of ze maken een 'maatwerkbudget' vrij (TCU, 2021, A, p. 104).

In Amsterdam is de maatwerkplaats – voorheen het maatwerkloket – nu een staande praktijk. Klanten met achterliggende problematiek zoals laaggeletterdheid, verminderde digitale vaardigheden, psychische aandoeningen of een laag IQ kunnen naar ons toe komen voor een afspraak (IND, Vreemdelingenvisie, 2021).

De gemeente Den Haag realiseert 24- uurs opvang voor jongeren en 375 woonplekken voor jongeren. Daarnaast krijgen 100 dak- of thuisloze jongeren tussen 18-21 jaar een stabiel inkomen waarmee zij zonder stress aan hun toekomst kunnen bouwen en krijgen 80 jongeren een maatwerkbudget om hun toekomstplan te realiseren (Van Empel et al., 2021, p. 18).

De menselijke maat moet het uitgangspunt zijn voor zowel het beleid als de dienstverlening door de overheid. Dat krijgt vorm door in dienstverleningsprocessen in te spelen op de behoeften en wensen van de meeste burgers. Er is in de dienstverlening extra aandacht nodig voor burgers die met deze processen niet uit de voeten kunnen. En als dienstverlening op maat en/of persoonlijke dienstverlening geen oplossing biedt, dan moet er rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden conform de bedoeling van de wet (maatwerk).” (Ministerie van SZW, 2022, C, p. 11).

Het is verstandig de regie nadrukkelijk bij de inwoner laten. Maar om die inwoner vervolgens niet te vermalen in de bureaucratie moet er één vast aanspreekpunt zijn bij de gemeente, de zogenaamde ketenregisseur (Canoy et al, 2021, p. 14).

Binnen de SVB hebben ze in het najaar van 2016 de handen ineengeslagen om uitvoeringsdilemma’s op te lossen. Dat doet de SVB in “Garage de Bedoeling”. Op een informele manier komen collega’s van diverse organisatieonderdelen in de garage bij elkaar. Zij zijn de monteurs en vormen met elkaar een multidisciplinair team. Een ‘garagesessie’ is altijd laagdrempelig, hiërarchische lijnen bestaan niet. In Garage de Bedoeling staat het stimuleren van korte lijnen, onderling communiceren en eigenaarschap nemen centraal. Zo komt de SVB snel tot een concrete oplossing of aanpak. Zo’n garage kan met deelnemers van de eigen organisatie zijn, maar ook met de ketenpartners of het ministerie. Fouten in het proces of in wet- en regelgeving worden met behulp van de Garage opgespoord en opgelost (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 43).

Wanneer de onduidelijkheden rondom de toepassing van wettelijke kaders zijn weggenomen, is het belangrijk dat de kennis van uitvoeringsprofessionals over de mogelijkheden die de Awb en de hardheidsclausule binnen de Participatiewet bieden voor maatwerk wordt vergroot. Besluiten conform de ‘bedoeling’ van wet- en regelgeving vraagt kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en een helder normenkader dat uitvoeringsprofessionals helpt om zorgvuldige afwegingen te maken. Hier lijkt een belangrijke rol weggelegd voor het opleiden en beroepsorganisaties (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 11)

Ook zijn ‘SVB-Talks’ gelanceerd om medewerkers mee te nemen in de beweging naar nog burgergericht werken. Daarnaast wordt mediation (bemiddeling bij conflicten) vaker ingezet waardoor juridische procedures kunnen worden voorkomen (Ministerie van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 28).

Bij de Maatwerkplaats kunnen UWV-medewerkers terecht met casuïstiek waar zij professionele buikpijn van krijgen: het gevoel dat er onbedoeld, of soms ook bedoeld, onredelijk negatieve gevolgen optreden voor mensen wanneer uitvoerders de letter van de regelgeving toepassen, of wanneer er intern een kastje-naar-de-muur-situatie optreedt. Wanneer medewerkers geen ruimte zien om zelf juridische of organisatorische oplossingen te vinden, biedt de Maatwerkplaats een omgeving om met behulp van zoveel mogelijk perspectieven oplossingsrichtingen te bespreken. Het rapport analyseert 250 afgehandelde casussen. De ingediende casussen gaan vooral over financiële problemen en re-integratie. (...) In bijna de helft van de gevallen (49%) maakt een regel (hetzij een wet, hetzij intern UWV-beleid) het onmogelijk om vanuit de bedoeling dienstverlening te bieden (het onderzoek noemt gevallen waar overlappende wetten of uitkeringen regels tegenstrijdig hebben ingericht zonder duidelijke reden). Verder laat het rapport zien dat 38% van de problemen ontstaat door gebrekkig vakmanschap of samenwerking tussen organisatieonderdelen. In 85% van alle gevallen heeft de Maatwerkplaats een voor de cliënt (deels) bevredigende oplossing helpen vinden (Ministerie van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, B, p. 17)

In aanvulling hierop is het raadzaam om 'moreel beraad' te organiseren. Een dergelijk beraad waarbij professionals onderling reflecteren op afwegingen en beslissingen kan eraan bijdragen dat er meer scherpte en helderheid ontstaat over de vraag óf er sprake is van een knellende situatie en zo ja, welke ruimte er is om maatwerk te leveren (Oomkens et.al, p.4-5)

Door het opstellen van een heldere opschaal- of escalatieroute, en dit ook schriftelijk vast te leggen, is voor professionals helder in welke gevallen een knellende situatie waar moeten worden aangekaart. Hierin zou tevens moeten worden vastgelegd wie op welk punt in verantwoordelijk is voor de afhandeling en terugkoppeling richting professionals (Oomkens et.al, p.4-5)

De Stadskamer is een nieuw team binnen het Klantencontactcentrum (KCC) van de gemeente, waar expertise over de contacten met alle Utrechters samenkomt. In de Stadskamer worden signalen over de dienstverlening geanalyseerd. Hier maken zij inzichtelijk wat voor de inwoners belangrijk is, wat van de gemeentelijke dienstverlening verwacht wordt en wat anders moet om negatieve ervaringen te voorkomen. Deze informatie wordt teruggegeven aan de organisatie en daarbij wordt de kennis van het KCC ingezet om tot daadwerkelijke verbetering van de dienstverlening te komen vanuit het perspectief van de inwoner. (..) In de gemeente Utrecht gaan we in 2023 verder inzetten op het aanbieden van meer opleidingen en trainingen aan ambtenaren met als thema menselijke maat (Meijer, 2023).

Aanbevelingen:

- Bewustwording; Zorg voor bewustwording over bovenstaande oorzaken rond ons gedrag en bepaalde patronen. Voer hierover een open gesprek, ook op bestuurlijk niveau.
- Inlevingsvermogen; Zorg voor inlevingsvermogen, zodat medewerkers vanuit het perspectief van de inwoner, ondernemer en/of collega naar de keten kijken. Luister naar elkaar en kijk wat er nodig is en naar de bedoeling en bepaal pas daarna wat

een rechtmatige toepassing is, welke wetten en regels van toepassing zijn. Stimuleer dat medewerkers standpunten delen.

- Leren; Zorg voor kennisuitwisseling en het delen van informatie over casuïstiek, geldende wetten en regels en de bedoeling hiervan en hoe je kunt herkennen wat eigen beleidsregels of richtlijnen of procedures zijn.
- Speelruimte; Geef medewerkers speelruimte. Zorg voor transparante spelregels en heldere kaders voor collega's waarbinnen zij, in lijn met de bedoeling, eigen beslissingen kunnen nemen.
- Vereenvoudig; Neem het proces en de keten opnieuw door en vereenvoudig. Nog te vaak bestaat de neiging om uitgebreide procesbeschrijvingen te maken waar mensen op vastlopen. Afhankelijk van het proces zijn de klantreis-, service formules of lean methode hiervoor handige aanpakken.
- Contactpersoon voor collega's; Zorg dat er een contactpersoon is om mee te sparren waarover zorgen of nog vragen zijn. Zorg bijvoorbeeld dat juristen met AVG-kennis goed te bereiken zijn.
- Contactpersoon voor inwoners of ondernemers; Zorg voor een contactpersoon (casemanager/regisseur) voor inwoners of ondernemers die dreigen te verdwalen of buiten de boot te vallen. Een contactpersoon die blijft tot de betreffende inwoner (of ondernemer) daadwerkelijk is geholpen. En zorg dat deze als dat nodig is ook autonoom kan optreden namens de betrokken (overheids)partijen.

We hebben bijna 95% van de meldingen opgelost door (eigen) procedures en werkinstructies te vereenvoudigen (Suzanne Kursten, 2023, LinkedIn).

Verreweg de meeste casussen lost Weststellingwerf lokaal of regionaal op. Oud: 'Een goed netwerk is essentieel. Je moet mensen kennen en bovendien op ze kunnen bouwen. Gelukkig hebben wij regionaal zo'n netwerk.' Hij noemt het goede contact met de woningcorporatie als voorbeeld: 'Als we écht een woning nodig hebben en alle voor de hand liggende oplossingen niet blijken te werken, kunnen we daar iemand bellen die meer speelruimte heeft. Door onze deelname aan het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) zijn we in staat om landelijk net zo'n sterk netwerk op te bouwen als we regionaal hebben.' (Van Empel et al., 2021, p. 35).

Korte lijntjes zijn ook landelijk een van de pijlers onder het succes. Bijvoorbeeld door het bouwen van het Maatwerkregister. In dit register vinden maatwerkfunctionarissen de directe gegevens van de andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties die deelnemen aan PMM. Hierdoor kunnen ze elkaar snel bereiken en een casus verder helpen. Daarnaast kan via PMM contact worden opgenomen met beleidsmedewerkers die expert zijn op de betreffende wet (Van Empel et al., 2021, p. 36).

De ambitie om maatwerk als standaard te verkiezen vergt verdere doordenking zodat uitvoeringsambtenaren in allerlei domeinen de duidelijkheid krijgen die nodig is om het vorm te geven in hun dagdagelijkse praktijk. Tegelijkertijd is dit geen oproep om maatwerk strak te definiëren; maatwerk moet niet verworden tot een definitief concept dat het werk van uitvoeringsambtenaren en de beslissingen die zij daarbinnen moeten maken protocolleert. Eerder moet maatwerk invulling krijgen als een richtinggevend construct; als 'sensitizing concept'. Er gaan namelijk afwegingen van waarden achter schuil die zelden of nooit in termen van goed of fout te beantwoorden zijn. Wel dient antwoord te worden welke dilemma's en dynamieken spelen bij deze afwegingen en wat dit

betekent voor burgers, uitvoeringsambtenaren, managers en bestuurders (Hendriks et al., 2022, p. 51).

Signalen en leemlagen

A. Samenvatting

Signalen over het overheidsoptreden komen niet vaak door bij degenen die er wat mee kunnen.

- Informatie wordt niet of te laat gedeeld.
- Het ontbreekt aan overzicht welke signalen telkens terugkeren.
- De signalen worden niet opgevangen, of niet door de juiste persoon en/of instantie.
- Twijfel over de deelwaardigheid van de burgervragen, of zelfs wat de burgervragen zijn, omdat signalen vaak niet in de vorm van een vraag binnenkomen.
- De top-down communicatie is veelal beter dan de communicatie vanaf de werkvloer naar het management en de beleidvoerders, vanwege een gevoel van onveiligheid.

Oplossingen

- De hiërarchische 'leemlaag' kan worden doorbroken door een veilige feedbackloop in te bouwen, waarin ook de signalen van onderaf duidelijk en consistent naar boven doorkomen.
- Houd ook de signalen vanuit andere domeinen in de gaten. Regelmatig overleg en afstemming is van belang.
- Ook de wetgever kan signalen missen. De Kamer kan vaker gebruikmaken van instrumenten als technische briefings, hoorzittingen, rondetafelgesprekken, werkbezoeken en parlementaire ondervragingen en onderzoeken.

B. Problemen

Signalen over problemen in de uitvoering komen niet altijd terecht bij degenen die er iets mee kunnen doen. Binnen uitvoeringsorganisaties komt het voor dat medewerkers zich niet veilig voelen om knelpunten in hun werk te melden bij hun leidinggevenden. Ook komt het voor dat als ze dit wel doen, ze niets meer horen van de melding. Het ontbreekt leidinggevenden regelmatig aan 'doorzettingsmacht' om het gesignaleerde probleem op te lossen. Zeker in grote uitvoeringsorganisaties moet een signaal soms een leemlaag aan managers door voordat iemand een besluit kan nemen.

Signalen die wél de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie bereiken, komen niet altijd terecht bij het departement en de verantwoordelijke bewindspersoon. Soms doordat de ambtelijke top ze door een gebrek aan kennis niet op waarde weet te schatten of onvoldoende moed toont om het departement tegen te spreken. Soms ook doordat de top op goede gronden een andere afweging maakt dan de professionals op de werkvloer. Komen de signalen uiteindelijk toch op het departement terecht, dan delen ambtenaren ze niet altijd met de Kamer, omdat de bewindspersoon erdoor in problemen kan komen (TCU, 2021, A, p. 11).

Diverse gesprekspartners merken op dat uitvoeringsorganisaties de neiging hebben problemen zoveel mogelijk intern op te lossen en het verantwoordelijke beleidsdepartement (te) laat te informeren. Ook de POK constateert in haar rapport dat de bewindspersonen niet of niet volledig werden geïnformeerd over problemen binnen de Belastingdienst: *“Weekers, Wiebes, Snel en Hoekstra wijzen er alle vier op dat politiek en maatschappelijk relevante informatie keer op keer niet of slechts deels omhoog komt uit de Belastingdienst.”* Informatie die niet bij het departement terechtkomt, bereikt veelal ook de Tweede Kamer niet (TCU, 2021, A, p. 85).

De heer ‘t Hart (hoogleraar Bestuurskunde) benadrukt dat het van belang is die leemlaag te doorbreken: *“Het is ontegenzeggelijk zo dat de lijn van boven naar beneden krachtiger is dan de lijn van beneden naar boven [...] Ik zou willen dat we manieren zouden vinden om die stem van de uitvoering, en van het onderste niveau van die uitvoering, krachtiger, vaker, meer ongefilterd op een hoger niveau van het systeem te laten doordringen.”* (TCU, 2021, A, p. 84)

Ook bij andere IenW-onderdelen komen vragen en klachten binnen. Geregeld worden er signalen met de ambtelijke top en de bewindspersonen besproken. Er is geen centraal overzicht van deze signalen, over de kwaliteit van de behandeling en geen norm voor het niveau van dienstverlening (bijv. schriftelijk of mondeling contact, helder, toegankelijk taalgebruik). Ook is niet duidelijk of ons filter voor serieuze signalen goed genoeg werkt en in welke mate burgersignalen met het hogere management worden gedeeld. (...) Burgervragen komen momenteel via informatie Rijksoverheid binnen als een mening of als een vraag. In het eerste geval is er geen prikkel om de burgerbrief te beantwoorden, terwijl het een oordeel is om iets te bestempelen als een mening in plaats van bijvoorbeeld een advies aan beleid (Tussenbalans IenW-project omgang met burgers en bedrijven, 2023, p. 4)

Uit de besloten gesprekken die de TCU voerde, komt naar voren dat professionals zich niet altijd veilig voelen om buiten de gestelde kaders te denken en daarmee de menselijke maat te vinden. Het is voor het risicovoller om af te wijken van de standaard dan om hem te volgen. Professionals die afwijken van die standaard moeten dat beargumenteren en er verantwoording over afleggen, en ze kunnen erop worden afgerekend (TCU, 2021, A, p. 102).

Volgens Canoy, Van Dijk & Ham (2021) biedt de huidige wetgeving uitvoeringsprofessionals in het sociale domein voldoende mogelijkheden om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. Volgens hen ligt een deel van de oorzaak van het probleem van een gebrek aan oog voor de menselijke maat in huidige leiderschapsstijlen: teamleiders of managers, die er niet in slagen om een veilige omgeving te creëren waarin afwijken van de regels, mits onderbouwd, niet direct wordt afgestraft. (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 22).

De ambtelijke topmanager heeft maar beperkt inzicht in wat zich dieper in de eigen organisatie afspeelt. Afgelopen december was ik te gast in het panel bij het **Reuring!Café** ‘Leiderschap in onzekere tijden’. De ambtelijke topmanagers in het panel, waaronder ikzelf, waren het er over eens dat leiderschap zich niet hoeft te beperken tot de politieke bestuurders en de ambtelijke top, maar dat iedereen leiderschap kan tonen. En toen gebeurde er iets opmerkelijks. Uit de zaal kwam de

opmerking dat dat gemakkelijk gezegd was, maar dat lager in de hiërarchie van de ambtelijke en uitvoeringsorganisatie lef en tegenspraak vaak werden afgestraft. En er volgde luid applaus! De hele zaal herkende dit. De opvatting van de zaal was onmiskenbaar: Er is (te) weinig ruimte voor tegenspraak op de werkvloer van de publieke organisaties. (...) Het is gemakkelijker om een eigen opvatting te ventileren als je in de top van de organisatie vertoeft. Onderweg in je loopbaan ben je veel meer beducht voor je eigen ontwikkeling. Je ziet dat de carrièremakers niet diegenen zijn die tegen de stroom in roeien. Risicomijdend gedrag wordt eerder beloond dan risicozoekend gedrag. Van het tonen van eigen leiderschap door een medewerker is de directe chef vaak helemaal niet gediend. Die meent al gauw dat getornd wordt aan het eigen gezag. De topmanager staat een beetje buiten deze cultuur van de werkvloer. Het zou daarom zo maar kunnen dat veel topmanagers een soort 'facebook-achtig' beeld van de eigen organisatie hebben. Mooi plaatjes, veel ijver, iedereen doet zijn best om een goede indruk te maken bij de topmanager. (Ter Haar, 2022)

C. Oplossingen

Landelijke publieke dienstverleners richten een aanpak in binnen hun organisaties die zich richt op maatwerk in de dienstverlening die passend is bij hun domein en de specifieke kenmerken van hun dienstverlening. Hierbij is ook voorzien in een signaalfunctie (feedbackloop) naar de relevante beleidsdepartementen. Dat kan ook een samenwerking zijn van verschillende dienstverleners op een bepaald thema, zoals is te zien in de brede schuldenaanpak (Ministerie van BZK, 2022, p. 17).

Direct contact tussen Kamer en burgers is van belang om ervoor te zorgen dat Kamerleden zich goed kunnen verplaatsen in de leefwereld van burgers en in de uitvoeringsproblemen waarop mensen stuiten. De TCU beveelt de Kamer aan vaker in gesprek te gaan met burgers en hun vertegenwoordigers (zoals belangenorganisaties en cliëntenraden) (TCU, 2021, A, p. 151).

Direct contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties (op alle niveaus, dus van hoog tot laag) is van belang. Dat zorgt ervoor dat de Kamer genoeg voeling heeft met de uitvoeringspraktijk om beleid te maken dat uitvoerbaar is voor de organisaties en doenlijk is voor burgers (TCU, 2021, A, p. 151)

De Kamer kan vaker gebruikmaken van instrumenten als technische briefings, hoorzittingen, rondetafelgesprekken, werkbezoeken en parlementaire ondervragingen en onderzoeken. Doet ze dat goed, dan kunnen Kamerleden zich een totaalbeeld vormen van de uitvoering. (...) Tot slot beveelt de TCU aan om de samenwerking tussen de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman te intensiveren en de ombudsman te zien als een belangrijke partner van de Kamer. Op basis van klachten en zijn eigen onderzoek kan hij goed zien waar de menselijke maat in het gedrang komt (B TCU, 2021).

De praktijktafels georganiseerd door de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn een mooi instrument om in gesprek tussen uitvoerder, beleid en eindgebruiker, knelpunten inzichtelijk te krijgen (Werk aan Uitvoering, 2023, B, p. 5).

Het ministerie van VWS organiseert vroeg in het totstandkomingsproces van wetten en regels met substantiële regeldrukgevolgen een panelgesprek met vijf à tien eindgebruikers, zoals zorgaanbieders, zorgverleners of bedrijven, over de werkbaarheid van de voornemens. Dit is aanvullend op de gesprekken met branche- en beroepsverenigingen (Werk aan Uitvoering, 2023, B, p. 8).

De menselijke maat in regels

Complexiteit van regels, samenloop van regels

A. Samenvatting

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving is sterk toegenomen. In het parlement is er druk om zoveel mogelijk rekening te houden met uitzonderingen en voor specifieke groepen iets te regelen. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk leidt tot verdere complicering. Veel wetgeving legt een administratieve last bij burgers en ondernemers die het minst in staat zijn om daar mee om te gaan. Alle verschillende regelgeving en de stapeling van beleid maken ook het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoelig.

Daarnaast is er sprake van stapeling van regels. Stapeling ontstaat omdat het bestuur steeds meer opereert door middel van een complex web van algemene maatregelen van bestuur (AMvB), ministeriële regelingen, richtlijnen en beleidsregels.

Door de complexiteit maken veel burgers geen gebruik van regelingen waar ze wel recht op hebben.

- De complexiteit uit zich vervolgens in veel overleg, bezwaar- en beroepschriften en handmatig werk omdat het proces niet altijd te automatiseren is.
- Complexe regelgeving veroorzaakt een grote administratieve last, waarbij heffen en innen veel capaciteit kost en niet meer in verhouding staat met de geïnde euro's.

Er zijn allerlei voorbeelden van een samenloop van regels die voor een individuele persoon ongunstig kunnen uitpakken. Daarbij kan gedacht worden aan verschillende regels over inkomenssteun, de samenloop van Participatiewet en Wajong, of de regeling voor AOW voor mensen met een partner in een verpleeginstelling.

De spanningen als gevolg van een samenloop van regelgeving worden het meest gevoeld door de meest kwetsbare groepen. Sommige huishoudens hebben te maken met 15 verschillende regelingen en overheidsorganisaties, die hebben allemaal verschillende oplossingen, verschillende indicaties, verschillende financieringsvormen en verantwoordingsmechanismen. Soms hebben ze meer dan 15 verschillende interacties per maand op hun bankrekening met verschillende overheden (toeslagen, budgetten, belastingen, vorderingen, zorg, etc.).

Oplossingen

Het kabinet wil in de volle breedte met de Kamer en met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties het gesprek voeren over hoe de complexiteit kan worden teruggedrongen.

Met de SZW-vereenvoudigingsagenda en het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid worden opties geschetst voor het verminderen van die complexiteit.

B. Problemen

Er is sprake van steeds complexere wet- en regelgeving die geen rekening houdt met wat burgers aankunnen en die uitvoeringsprofessionals geen ruimte biedt voor maatwerk. Professionals komen daardoor zelf ook klem te zitten tussen balie en beleid, waardoor zij er niet altijd in slagen recht te doen aan de belangen van burgers (TCU, 2021, A, p. 10).

Burgers willen vooral dat de overheid eerlijk, simpel en begripvol is. Niet ingewikkelder. Maar het lijkt een reflex om bij nieuwe vragen, prioriteiten of bij nieuwe technische mogelijkheden zaken eerder gecompliceerder dan eenvoudiger te maken (TCU, 2021, C, p. 62).

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving is sterk toegenomen. [...] In het parlement is er druk om zoveel mogelijk voor specifieke groepen iets te regelen. En bij een nieuwe maatregel worden bestaande gebruikers veelal ontzien. Ook bij vereenvoudiging van regelingen mag omwille van politiek draagvlak niemand erop achteruitgaan. De oude regeling blijft dan voor bestaande gebruikers in stand met als gevolg dat er in de uitvoering tot in lengte van jaren verschillende groepen naast elkaar blijven bestaan. Om politiek draagvlak te verkrijgen in het versplinterde politieke landschap hebben bewindslieden de neiging om mee te bewegen met de Tweede Kamer. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk leidt tot verdere complicering (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 9).

Bovendien zijn de regels soms zo complex dat zelfs de betreffende ambtenaren ze niet begrijpen en kunnen toepassen. (...) Als iemand bijvoorbeeld vanuit de dagbesteding een aantal uur wil gaan werken, gelden er 35 pagina's aan wet- en regelgeving (Stimulansz, 2022).

Zo opereert het bestuur steeds minder aan de hand van direct democratisch gelegitimeerde wetten in formele zin en steeds meer door middel van een complex web van algemene maatregelen van bestuur (AMvB), ministeriële regelingen, richtlijnen en beleidsregels (Esser & Becker, 2021, p. 249).

Burgers en ondernemers zien door de complexe regels en omvangrijke beleidsproductie, die grotendeels vorm wordt gegeven in de kokers, door de bomen het bos niet meer. Wat nodig is, is een systeem dat doenbaar is voor burgers en ondernemers en voor de overheid uitvoerbaar blijft. Veel wetgeving legt een administratieve last bij burgers en ondernemers die het minst in staat zijn om daar mee om te gaan. Alle verschillende regelgeving en de stapeling van beleid maken ook het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoeliger. Het gevolg is dat mensen die afhankelijk zijn van de overheid steeds vaker vastlopen en niet de hulp krijgen die zij nodig hebben. De complexiteit beperkt bovendien de mogelijkheden om snel politiek gewenste wijzigingen door te voeren. Dit alles maakt dat politiek, beleid en uitvoering met elkaar het gesprek moeten voeren over hoe we de complexiteit kunnen

terugdringen. Complexiteit die we niet alleen zien in ingewikkelde wet- en regelgeving, maar ook nadrukkelijk in stapeling van nieuw beleid (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 4).

Het UWV signaleert: 'UWV-medewerkers zijn niet altijd meer in staat om te doorgronden, laat staan toe te lichten, hoe de hoogte van een uitkering tot stand is gekomen.' Dit geldt in het bijzonder voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen en voor het toerekenen van uitkeringslasten aan werkgevers. Dat is een ingewikkelde procedure die gepaard gaat met grote administratieve lasten. De Belastingdienst pleit voor vereenvoudiging van het belastingstelsel. Burgers en ondernemers begrijpen de regelgeving niet en medewerkers constateren bovendien dat mede daardoor het heffen en innen veel capaciteit kost ten opzichte van de geïnde euro's. De complexiteit uit zich in veel overleg, bezwaar- en beroepschriften en handmatig werk omdat het proces niet altijd te automatiseren is. Daardoor ontstaan fouten (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 21).

Ook de SVB benoemt de complexiteit van wetgeving als een probleem en constateert dat dit een belangrijke oorzaak is van het niet-gebruik van regelingen. Zo maakt 30% van de mensen die geen volledig AOW hebben, geen gebruik van de mogelijkheid om het inkomen aan te vullen vanuit de AIO-regeling. Datzelfde geldt voor de algemene bijstand en aanvullingen daarop die door gemeenten worden verleend. (...)

RVO noemt het complexe subsidie- en regelingenlandschap, met name voor agrarisch ondernemers en ondernemers die zich bezighouden met duurzaamheid. De Inspectie Justitie en Veiligheid noemt de complexiteit van gemeentelijke procedures voor inkoop van jeugdhulp en aanmeldprocedures, waardoor passende hulp niet tot stand komt. (...) Gemeenten zien dat knelpunten ontstaan op grensvlakken tussen verschillende wetten, zoals de WMO en de WLZ (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 21).

Binnen de Toeslagenwet en de Participatiewet zijn de inkomsten van de aanvrager en diens eventuele partner een belangrijke toetssteen voor de toegang tot en hoogte van de uitkeringen. Voor de Participatiewet geldt daarnaast een vermogenstoets. Bij de bijstand worden in principe alle inkomens- en vermogensbestanddelen betrokken. Vermogens- en inkomstenvaststellingen kunnen echter zeer ingewikkeld zijn voor professionals en kunnen tot morele dilemma's leiden, specifiek met betrekking tot het bepalen wat wel en niet tot het vermogen of inkomsten gezien moet worden (Oomkens et al., 2022, p. 140).

Overzicht knelpunten wet- en regelgeving UWV en SVB:

- Complexiteit werkloosheidwet (WW)
 - Complexiteit arbeidsongeschiktheidswetgeving (WIA) – duurzaamheidscriteria
Uitvoering van de wet ondersteunt de bedoeling niet:
 - Dienstverlening UWV aan volledig en duurzaam Arbeidsongeschikten (Wajong DGA en WIA/IVA), WW
 - Sollicitatieverplichting WW bij volledige werkhervatting maar tegen lager loon
 - Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten
- Wetgeving die uitkeringsgerechtigden (onevenredig) zwaar kan raken in hun individuele inkomenssituatie
- Debiteurenbeleid
 - Kostendelersnorm in de Toeslagenwet

- Dagloonbesluit WIA
Wetgeving die niet goed (meer) aansluit bij ontwikkelingen in de maatschappij dan wel een grote administratieve last veroorzaken
 - Gegevensuitwisseling tussen instanties bij schuldenproblematiek – ook in geval er geen sprake is van schulden bij UWV
 - Toerekensystematiek ERD/WGA
 - Gegevensuitwisseling tussen instanties
- (Voortgang knelpuntenbrieven wet- en regelgeving UWV en SVB, december 2021).

In de praktijk blijkt vaak sprake te zijn van een samenloop van regelingen; burgers hebben regelmatig met veel verschillende regelingen en instanties en met verschillende inkomstenbronnen te maken waarover zij zelf niet altijd goed overzicht hebben. In de praktijk blijkt het voor veel burgers ook niet duidelijk welke inkomsten opgegeven moeten worden en verrekenend kunnen worden met de uitkering (Oomkens et al., 2022, p. 133).

Burgers in deze doelgroep lopen een groot risico onevenredig hard getroffen te worden in hun bestaanszekerheid als gevolg van sanctiebeleid. Relevant voor handhavingsbeleid is bovendien dat de doelgroep relatief vaak met een combinatie van verschillende wettelijke regelingen te maken heeft, omdat minima vaak recht hebben op allerlei andere vormen van inkomensondersteuning, zoals huur- of zorgtoeslag. Deze voorzieningen zijn allen afzonderlijk geregeld (Frankowski, Den Uijl, Hendrikx, Frissen & Huiting, 2021, p. 23).

Wie bijvoorbeeld een nieuw huis bouwt en zijn bestaande woning nu goed kan verkopen zal misschien denken: ik ga wel een paar weken op de camping staan. Dan ontdek je dat je zorgverzekering – soms met terugwerkende kracht – wordt beëindigd. Want je moet je uitschrijven op je huidige woning en je mag je niet inschrijven op je nieuwe woning of de camping. Dat is niemands bedoeling geweest. Details van een wet op een registratie worden bepalend in een geheel andere context (TCU, 2021, C, p. 56).

Er zijn ook burgers die vanuit de Participatiewet werken met loonkostensubsidie en de Ziektewet instromen als zij ziek uit dienst gaan. Zij vallen vaak tussen wal en schip. Het gaat namelijk om situaties waarin UWV de uitkering betaalt, maar gemeenten verantwoordelijk zijn voor de re-integratie. Niet alle gemeenten pakken deze Arbo-rol op en burgers weten vervolgens niet tot wie ze zich waarvoor moeten richten (Oomkens et al., 2022, p. 109).

Andere regels in de Participatiewet stimuleren mensen niet om aan de slag te gaan. Zo vallen jongeren met een Wajong-uitkering die de overstap naar betaald werk maken, terug in de bijstand als de poging niet slaagt. Volgens Van Houten is dat een belangrijke belemmerende factor voor deze groep om aan de slag te gaan (Stimulansz, 2022).

Leefvormen AOW: duurzaam gescheiden leven. Het stelsel van leefvormen in de AOW is complex. Een stelselwijziging kan zorgen voor vereenvoudiging voor burger en uitvoering, maar heeft ook ingrijpende gevolgen. De varianten uit de verkenning leefvormen in de AOW worden ook in het IBO Vereenvoudiging meegenomen. Daarnaast onderzoeken we de komende periode samen met de SVB mogelijkheden om binnen het huidige stelsel vereenvoudiging te realiseren. Hiermee proberen we de

meest urgente knelpunten te adresseren. De problematiek rondom onvrijwillig duurzaam gescheiden leven (DGL) verdient hierbij onze bijzondere aandacht. Op het moment dat één van de partners wordt opgenomen in een zorginstelling kunnen zij kiezen om de hogere AOW voor alleenstaanden te gaan ontvangen. Dat is een lastige keuze, met soms grote gevolgen, omdat deze doorwerkt in de belastingen, toeslagen en de eigen bijdrage van de zorginstelling (Wlz). Het is tot nu toe niet gelukt om tot een oplossing te komen die zowel binnen de systematiek van de AOW als de Wlz past. Het is een breed gedeelde opvatting dat het maken van deze keuze in deze situatie een zware last is voor de burger. De komende periode hervatten we de gesprekken met de SVB, het CAK en VWS (Ministerie van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 49).

De huishoudens die het IPW helpt hebben niet zelden meer dan twintig publieke organisaties die ze helpen met hun problemen. Die hebben allemaal verschillende oplossingen. Verschillende indicaties. Verschillende financieringsvormen en verantwoordingsmechanismen. Soms hebben ze meer dan 15 verschillende interacties per maand op hun bankrekening met verschillende overheden (toeslagen, budgetten, belastingen, vorderingen, ect. Dan is er geen sprake meer van een rationalistisch perspectief (TCU, 2021, C, p. 46-47).

C. Oplossingen

Het kabinet wil in de volle breedte met uw Kamer en met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties het gesprek voeren over hoe we de complexiteit kunnen terugdringen. De krapte op de arbeidsmarkt en de demografische ontwikkelingen maken de urgentie om de complexiteit aanzienlijk te reduceren nog groter. Voor deze complexiteitsreductie is geen eenduidige weg voorhanden. Het vergt naar de mening van het kabinet het bewandelen van meerdere routes, zowel specifiek, gericht op bepaalde maatschappelijke thema's of beleidsterreinen als ook meer algemene, generieke, acties." (Ministerie van BZK en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 3-4).

Vereenvoudiging: Hardheden ontstaan soms door complexiteit van wet- en regelgeving. Met de SZW-vereenvoudigingsagenda en het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid leveren we opties voor het verminderen van die complexiteit. (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

Om de positie van de burger in het stelsel van de sociale zekerheid te verbeteren en het verwezenlijken van publieke waarden in beleid en uitvoering te verankeren, bereiden we een aantal wijzigingen van de Wet SUWI en onderliggende regelgeving voor. We voorzien daarbij een viertal actielijnen, die we tezamen de Werkagenda SUWI noemen. Deze Werkagenda zal leiden tot een aantal wetsvoorstellen. Het gaat om de volgende actielijnen:

1. Sturen op en verantwoorden over publieke waarden
2. Meer proactieve dienstverlening (bestaanszekerheid)
3. Zorgvuldige gegevensuitwisseling (privacy by design)
4. Inkadering onderzoeksbevoegdheden (rechtmatigheid en privacy)

(Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, X, p. 8-9).

Landelijke publieke dienstverleners richten een aanpak in binnen hun organisaties die zich richt op maatwerk in de dienstverlening die passend is bij hun domein en de specifieke kenmerken van hun dienstverlening. Hierbij is ook voorzien in een signaalfunctie (feedbackloop) naar de relevante beleidsdepartementen. Dat kan ook een samenwerking zijn van verschillende dienstverleners op een bepaald thema, zoals is te zien in de brede schuldenaanpak (Ministerie van BZK, 2022, p. 17).

Vooraf bij het herkennen en oplossen van situaties van multiproblematiek is het kennen en handelen vanuit de situatie van de burgers en bedrijven cruciaal. In het sociaal domein kunnen landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten zich aansluiten bij het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) om passende dienstverlening te realiseren in multiprobleemsituaties en daarmee bij het Maatwerkregister en het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Via het Maatwerkloket, dat fungeert als landelijk hulp- en escalatieloket, kunnen instrumenten als de Overbruggingsprocedure (Ministerie van BZK, 2022, p. 17).

Verschillende uitvoeringsorganisaties moeten beter op de hoogte zijn waar de wet- en regelgeving van de eigen organisatie schuurt met de wet- en regelgeving van andere uitvoeringsorganisaties en wat de impact is daarvan op de burgers. Dit vraagt om kennisuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 11).

Vereenvoudiging: Hardheden ontstaan soms door complexiteit van wet- en regelgeving. Met de SZW-vereenvoudigingsagenda en het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid leveren we opties voor het verminderen van die complexiteit (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

De wetgever moet voorkomen dat verschillende wet- en regelgeving 'knelt'; de verplichtingen binnen de ene wet moeten de beoogde doelen binnen andere wetten en domeinen niet dwarsbomen (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 11).

Uitvoeringsorganisaties moeten regelmatig een terugkoppeling vragen van burgers om mogelijk onbedoelde hardvochtige effecten van (de uitvoering van) wet- en regelgeving op groepen burgers te inventariseren. Onduidelijkheden in toepassing wet- en regelgeving wegnemen om meer procedureel en individueel maatwerk te kunnen leveren (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 11).

De wettelijke kaders omtrent de beslisruimte die uitvoeringsprofessionals hebben om tot een behoorlijk besluit te komen, moeten worden verduidelijkt. De beslisruimte die professionals vanuit de Awb en de hardheidsclausule binnen de Participatiewet hebben, botst met de verplichtingen die gelden binnen de Participatiewet. Het is onduidelijk in welke gevallen uitvoeringsprofessionals mogen afwijken van de wettelijke verplichtingen. Vergroten vakmanschap en professionalisering uitvoeringsprofessionals (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 11).

Tevens is het van belang dat de Kamer erop toeziet dat de bedoeling van de wet duidelijk vastligt en richting geeft in geval van conflicterende waarden (TCU, 2021, A, p. 154)

Inmiddels lopen er pilotprojecten in een aantal gemeenten waarin gezocht wordt naar nieuwe wegen om mensen beter te ondersteunen als het om participatie gaat. In de workshop haalt Van Houten Deurne aan als voorbeeld van een gemeente waar actie is ondernomen door de budgetten voor participatie en Wmo te ontschotten en samen te voegen (zie *Waardevol werken, de stand van zaken*, voor meer voorbeelden). Bij Stichting de Keerwending, die is opgericht van de vrijgekomen gelden, hebben Deurnse burgers die langdurig werkloos nu de mogelijkheid om een ontwikkeltraject te volgen (Stimulansz, 2022).

Discretionaire bevoegdheid en hardheidsbepalingen

A . Samenvatting

Voor het leveren van maatwerk hebben professionals een zekere mate van manoeuvreerruimte nodig. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Awb) staan dit ook toe—onder meer met het evenredigheidsbeginsel dat in art 3:4 lid 2 Awb is verankerd: *“De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”*

In de praktijk ervaren veel uitvoeringsorganisaties en gemeentes dat oorspronkelijke beleids- en beslissingsruimte stapje voor stapje is verdreven. Zelfs de toetsing aan het recht en het bovengenoemde evenredigheidsbeginsel is niet altijd mogelijk.

Discretionaire ruimte wordt onder meer beperkt door:

- gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies;
- uitzonderingen en overgangsregelingen die wetten ‘dichttimmeren’.

De regelstarheid verschilt overigens per werkgebied en wet. Sommige wetten, zoals DUO en SVB, geven relatief veel ruimte aan de professional. Op het terrein van terugvorderingen en sancties treffen we echter nauwelijks nog eigen bevoegdheden aan voor de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten.

Oplossingen

- Sommige gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies kunnen geschrapt worden, omdat ze onnodig belemmerend zijn.
- Onderzoek of wetten zijn ‘dichtgetimmerd’ door uitzonderingen en overgangsregelingen en geef de discretionaire ruimte weer terug aan de lagere overheden en uitvoeringsorganisaties.
- Het handhavingsinstrumentarium kan mogelijk worden herzien met meer nadruk op vertrouwen.
- De uitvoering krijgt meer speelruimte via formulering in ‘Kan-bepalingen’ in plaats van ‘Mag-niet regels’.
- Er zijn hardheidsclausules mogelijk: een wettelijke bepaling van algemene aard die voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om af te wijken van een dwingendrechtelijk voorgeschreven resultaat, op grond van het criterium dat dat resultaat, gelet op het belang van doel of strekking van de regeling, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In feite is dit een herformulering van het evenredigheidsbeginsel.
- Echter, zoals eerder opgemerkt, wordt de discretionaire ruimte die er wel is dus niet genoeg benut. Aanpassing van de regels is dan niet eens nodig om meer maatwerk te kunnen bieden.

B. Problemen

Het ontbreken van discretionaire ruimte in wet- en regelgeving kan maatwerk belemmeren. Om recht te doen aan verschillende groepen, worden wetten regelmatig dichtgetimmerd met uitzonderingen en overgangsregelingen. Voor de ruimte die er wel is, gelden vaak gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies (TCU, 2021, A, p. 37-38).

Professionals moeten beschikken over 'discretionaire ruimte', dat wil zeggen: over een bepaalde mate van zeggenschap over de uitvoering van beleid. In de praktijk bestaan aanzienlijke verschillen in de hoeveelheid discretionaire ruimte die wetten bieden. ABDTOPConsult onderzocht de ruimte in vijf wetten die worden uitgevoerd door landelijke uitvoeringsorganisaties. Tabel 4 laat de uitkomsten zien:

Tabel 4: Discretionaire ruimte in vijf wetten

Uitvoerings-organisatie	Onderzochte wetten	Discretionaire ruimte
Belastingdienst Toeslagen	Wet op de huurtoeslag	Klein
CAK	Inning van eigen bijdragen voor de Wet langdurige zorg	Geen
DUO	Wet studiefinanciering	Vrij groot
SVB	Algemene Ouderdomswet (AOW)	Vrij groot
UWV	Onderdeel Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten van de WIA	Groot

(TCU, 2021, A, p. 96).

In de wetgeving op het terrein van terugvorderingen en sancties treffen we nauwelijks nog eigen bevoegdheden aan voor de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten. De oorspronkelijke beleids- en beslissingsruimte wordt stapje voor stapje verdreven. Het gevolg is regelstarheid en een beperking van de mogelijkheid van de rechter om de beslissingen te toetsen aan het recht en het evenredigheidsbeginsel (Brinkman & Vonk, 2022, p. 34).

Ten aanzien van het sanctioneringsregime in de sociale zekerheid wordt geconcludeerd dat het streng en strikt is, met als voorbeeld dat bij boetes geen onderscheid wordt gemaakt tussen vergissingen en fouten waardoor deze onevenredig hoog kunnen zijn (Ministerie van SZW, 2022, p. 8).

Door de mismatch tussen vraag naar en aanbod van sociaal-medische beoordelingen zijn lange wachttijden ontstaan. Mensen verkeren lang in onzekerheid over hun recht op een uitkering en de hoogte daarvan (Ministerie van SZW, 2022, p. 7).

Hoewel het de aanname was bij invoering van de WIA dat mensen die door ziekte of beperking minder dan 35% van hun verdien capaciteit verliezen, aan het werk zouden kunnen blijven of in staat zouden zijn ander passend werk te vinden, blijkt de praktijk anders te zijn. De groep «35-minners» heeft geen recht op een WIA-uitkering maar is in veel gevallen ook niet aan het werk (Ministerie van SZW, 2022, p. 7).

De Raad voor de Rechtspraak constateert dat de boete uit de Zorgverzekeringswet te weinig ruimte biedt voor de menselijke maat. Ook het CAK adviseert om deze opslag

voor wanbetalers zorgpremie af te schaffen. Deze opslag past niet meer in de huidige maatschappelijke tijdgeest (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 26).

Veel administratieve regels in het sociaal domein worden op deze manier door medewerkers als belastend ervaren. Het gaat dan om regels die onnodig veel tijd kosten om na te leven of waarvan de naleving onnodig complex en frustrerend is. Denk bijvoorbeeld aan de onnodige uitvraag van informatie of onbegrijpelijke formulieren (Bernards & Schmidt, 2021, p. 160).

C . Oplossingen

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen de professional ruimte bieden om maatwerk toe te passen. Een deel van die beginselen is opgenomen in de Awb. Een voorbeeld daarvan is het evenredigheidsbeginsel dat in art 3:4 lid 2 Awb is verankerd: *“De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”* (TCU, 2021, A, p. 101).

We onderzoeken waar er meer discretionaire ruimte zit in de sociale zekerheidswetten. Zodat de uitvoering meer speelruimte heeft via zogenoemde ‘kan-bepalingen’. Hierdoor kunnen uitvoeringsorganisaties de menselijke maat in acht nemen en maatwerk toepassen waar nodig (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

Het is in dit verband bemoedigend te zien dat in de Tweede Kamer een initiatief-wetsvoorstel is ingediend dat een deel van de voorafgaande aanscherpingsoperaties op het terrein van de terugvorderingen en sancties ongedaan maakt, onder meer door de discretionaire bevoegdheden voor de gemeenten en uitvoeringsinstellingen in ere te herstellen. Dit is inderdaad ‘een terugkeer’ naar de menselijke maat (Brinkman & Vonk, 2022, p. 35).

Wet maatwerk bij terugvordering: In 2022 is een initiatiefwet geconsulteerd die UWV, SVB en gemeenten meer beleidsvrijheid geeft om te beslissen of zij bijstand terugvorderen en een boete opleggen bij schending van de inlichtingenplicht (Oomkens et al., 2022, p. 143).

Zoals vermeld in mijn brief van 23 november jl., zijn de opdrachtbrieven die ik noemde in de Stand van de Uitvoering van juli 2021 op 6 juli 2021 aan UWV en SVB verzonden. Hierin geef ik opdracht om voor de inning van vorderingen tijdelijk af te wijken van de regeling waarin het debiteurenbeleid is voorgeschreven. Dat betekent onder meer dat voor alle vorderingen een maximale aflossingstermijn van drie jaar wordt toegepast in plaats van de kortere termijn van één jaar die gold voor vorderingen die zijn ontstaan uit overtreding van de inlichtingenplicht. Met UWV en SVB is afgesproken om op bepaalde punten af te wijken en daarna de werking te evalueren. Ook is inmiddels het amendement Peters/Bruins in het wetsvoorstel Verzamelwet SZW 2022 opgenomen, waardoor het in meer situaties mogelijk is om mee te werken aan een minnelijke schuldenregeling behoudens gevallen waarin een vordering te wijten is aan opzet of grove

schuld. Naar verwachting treedt dit wetsvoorstel per 1 januari 2022 in werking (Voortgang knelpunten reactie van de Staatssecretaris van SZW, december 2021).

De motie van het lid Van Brenk vraagt het kabinet om hardheidsclausules «als regel» in wetgeving op te nemen en de motie van de leden Ploumen en Jetten bepleit opname van dergelijke clausules in wetgeving die hardvochtig uitpakt. In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is aangekondigd dat om onevenredige gevolgen van wetgeving te voorkomen en professionals waar mogelijk meer beslisruimte te geven, hardheidsclausules in de wet zullen worden opgenomen. (...) Deze exercitie heeft het uitgangspunt opgeleverd dat de hardheidsclausule een instrument is om te voorkomen dat mensen buitensporig in de knel komen door wetten en regels, maar niet het enige instrument en ook zeker niet in alle gevallen het meest geëigende (Ministerie van BZK, 2022, p. 6).

Het kabinet verstaat onder een hardheidsclausule een wettelijke bepaling van algemene aard die voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om af te wijken van een dwingendrechtelijk voorgeschreven resultaat, op grond van het criterium dat dat resultaat, gelet op het belang van doel of strekking van de regeling, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (Ministerie van BZK, 2022, p. 7).

Bij voordelen van hardheidsclausules valt te denken aan de volgende punten:

- Evident is het voordeel voor de direct betrokken burger die met succes een beroep doet op een hardheidsclausule. Dit betekent dat een bepaald voordeel hem of haar ten deel valt, of dat dreigend nadeel wordt afgewend. Een voorschrift dat onbillijk uitpakt, kan immers buiten toepassing worden gelaten.
- Omdat de wetgever niet alwetend is en daarom niet alles kan voorzien, kan de hardheidsclausule als algemeen vangnet een gemakkelijke en snelle oplossing bieden voor maatwerk, omdat daarmee aan uitvoerders een expliciete grondslag in de wet wordt geboden om af te wijken van de standaard regels, indien deze in een individueel geval de burger onevenredig hard raken.
- Daarnaast kunnen de verzoeken om toepassing van een hardheidsclausule een belangrijke signaleringsfunctie hebben om in beeld te krijgen waar de wet in de praktijk knelt. Als naar aanleiding van een verzoek de wet of het beleid wordt aangepast, heeft dat vervolgens een positief effect op de kwaliteit van de wetgeving of het beleid.

Tegenover deze voordelen staan nadelen.

- Een hardheidsclausule kan, als deze veel of gemakkelijk wordt ingezet, een risico vormen voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor mensen en daarmee het ontstaan of de toename van willekeur. Daarom dient ervoor gewaakt te worden dat de hardheidsclausule een uitvlucht wordt, als beleid en wetgeving niet goed zijn doordacht.
- Een bijkomend probleem is dat niet iedere burger in staat is om zelf een beroep te doen op een hardheidsclausule. In het bijzonder voor personen met verminderd doenvermogen is het bezwaarlijk dat de menselijke maat niet geborgd wordt in de regels die worden toegepast bij het nemen van besluit in eerste aanleg, maar pas bij een beroep op uitzonderingsmogelijkheden wordt onderkend.
- Als mogelijke nadeel komt verder naar voren dat veel of te gemakkelijk gebruik van een hardheidsclausule de normstelling in feite van de wetgever naar het bestuursorgaan doet verschuiven. Zeker wanneer de keuze voor een algemene hardheidsclausule is ingegeven door onzekerheid aan de zijde van de wetgever over de gevolgen van die

regeling in de praktijk als gevolg van onvoldoende onderzoek vooraf of in geval het niet lukt bepaalde politieke keuzes te maken, leidt dit tot «beleidserosie». Deze werkwijze kan weliswaar op korte termijn een impasse doorbreken of een gebrek aan tijd bij de voorbereiding ondervangen, maar op de langere termijn wordt hiermee de hete aardappel doorgeschoven naar de uitvoering (en in laatste instantie de rechter) (Ministerie van BZK, 2022, p. 7-8).

Het kabinet meent dat het voorkomen van hardvochtigheden primair gerealiseerd zou moeten worden door meer aandacht te geven aan dat aspect bij het opstellen van wetten en regels om daar dan vervolgens adequate maatregelen voor te treffen. Afhankelijk van het karakter van de regeling kan het noodzakelijk zijn daartoe een algemene of specifieke hardheidsclausules op te nemen (Ministerie van BZK, 2022, p. 9).

Net als in het geval van bijzondere wetten en regels is ook de Awb nagelopen op een realistisch mensbeeld. Het kabinet is voornemens om in het wetsvoorstel de volgende aanpassingen van de Awb op te nemen: Voor de gevallen waarin burgers getroffen worden door een onevenredig besluit dat niet binnen het kader van de sectorwet kan worden gecorrigeerd, wordt een aanpassing van de Awb gezien waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, door bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. Het gaat om een mogelijkheid af te wijken, als de uitkomst van de wetstoepassing onevenredig is in het licht van de bedoeling van de wet (Ministerie van BZK, 2022, p. 10).

Hardheden in de WIA: Samen met sociale partners en UWV verkennen we welke hardheden in de WIA aangepakt kunnen worden. Ook kijken we naar de termijn waarop dat kan. Andere voorstellen worden behandeld door de commissie die onderzoek gaat doen naar een toekomstbestendig arbeidsongeschiktheidsstelsel (Ministerie van SZW, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

We bekijken het handhavingsinstrumentarium opnieuw. Daarbij is vertrouwen het uitgangspunt. We werken we aan mogelijke verbeteringen in de uitleg en toepassing van het begrip ‘dringende reden’ (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

Hardheidsclausules: We bekijken of hardheidsclausules onderdeel uit moeten maken van een wet of een wetsvoorstel. Een hardheidsclausule geeft de uitvoeringsorganisatie de mogelijkheid om bij onredelijke uitkomsten af te wijken van de wettelijke bepaling. Ook dit zorgt ervoor dat zij de menselijke maat en maatwerk waar nodig kunnen toepassen (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

Het kabinet werkt aan een aanpassing van de Awb, waardoor de rechter een evenredigheidstoets kan uitvoeren als laatste redmiddel, in situaties waarin er niet kan worden afgeweken van een wet (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

Er wordt een Rijksbrede beleidsvisie opgesteld rondom hardheidsclausules. Vervolgens zullen departementen waar nodig voorstellen doen voor aanpassing van wet- en

regelgeving, zoals het opnemen van hardheidsclausules (Ministerie van BZK, 2022, p. 17).

Participatiewet

A . Samenvatting

De Participatiewet is één van de complexere wetten met te weinig oog voor de menselijke maat—deels omdat juist bij deze wet de verschillen tussen mensen en de situatie waarin zij verkeren zoveel impact hebben op de uitvoering ervan.

Het begint al bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving:

- De verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet zijn niet altijd even goed in beeld.
- Wantrouwen vormt het uitgangspunt binnen het handhavings- en boeteregime.
- Onderbouwing en motivering voor individuele gevallen vergen veel expertise en tijd van klantmanagers, die hiertoe niet altijd bereid of in staat zijn.
- De benodigde intensivering van clientcontact staat onder druk van caseloads.

De combinatie van deze factoren kan leiden tot willekeur, onzekerheid over rechten en plichten (wat soms weer leidt tot het niet benutten van rechten), en onbedoelde fouten bij zowel de burger als de professional. De Participatiewet werkt daardoor vaak averechts: de stap naar werk wordt erdoor juist belemmerd.

Oplossingen

Over de oplossingen is men het over het algemeen wel eens:

- Er is intensiever contact nodig met cliënten, om kennis te ontwikkelen over de cliënt en diens doenvermogen.
- Met name het boeteproces werkt niet optimaal:
 - Het traject kost vaak teveel geld en tijd, zeker in verhouding tot de 'kruimelbedragen' die het oplevert. Dit is tijd die niet kan worden benut met de kerntaken, zoals het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt.
 - Het boeteproces is inflexibel en biedt geen ruimte voor maatwerk.

In het coalitieakkoord biedt mogelijkheden om te aan te pakken: hierin is immers opgenomen dat wetten beoordeeld zullen worden op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid en waar nodig verbeterd zullen worden.

B . Problemen

Gemeenten hebben de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet niet altijd even goed in beeld waardoor ze geen individueel maatwerk kunnen leveren. En hoewel de hardheidsclausule in de Participatiewet in theorie individueel maatwerk mogelijk zou moeten maken, geven gemeenten aan dat de verplichtingen binnen dezelfde Participatiewet het bieden van individueel maatwerk bemoeilijkt (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 7).

De ruimte die gemeenten hebben om individueel maatwerk te leveren bij het handhaven van het schenden van de inlichtingenplicht zijn, in tegenstelling tot de maatwerkmogelijkheden rondom verplichtingen aan de re-integratiekant, nog altijd beperkt. (...) Binnen het bredere stelsel van sociale zekerheid vormt wantrouwen op veel plaatsen het uitgangspunt binnen het handhavings- en boeteregime. Dit maakt dat burgers soms worden bejegend als zijnde fraudeurs. Daarnaast is er binnen de sociale zekerheid in algemene zin te weinig oog voor de menselijke maat bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 9).

De kostendelersnorm kan op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet onder bijzondere omstandigheden buiten toepassing worden gelaten. De keuze voor maatwerk door middel van een beroep op artikel 18 lid 1 Participatiewet moet in elk individueel geval onderbouwd en gemotiveerd worden en vereist veel expertise en tijd van klantmanagers. Lang niet alle klantmanagers zijn daartoe in staat of bereid, wat weer willekeur tot gevolg heeft (Oomkens et al., 2022, p. 141).

Verder klinkt er vanuit verschillende gemeenten een roep om het systeem rondom de Participatiewet (radicaal) op de schop te doen. Zo zijn gemeenten er niet over te spreken dat ook voor 'kruimelbedragen' het gehele boeteprocess doorlopen moet worden, terwijl het vóór de invoering van de Fraudewet mogelijk was om dan van een boete of terugvordering af te zien. Gemeenten zetten dan ook in op intensivering van het contact met cliënten, om kennis te ontwikkelen over de cliënt en wat zijn of haar vermogens zijn (ook wel het doenvermogen genoemd). Deze intensivering staat in de praktijk echter onder druk van caseloads (Frankowski et al., 2021, p. 34).

Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen om mensen die onder de Participatiewet vallen naar werk te begeleiden. Die middelen zijn vrij te besteden. Als gemeenten op uitkeringen besparen, mogen ze het restant houden en ook vrij besteden. Dit prikkelt gemeenten om hun inspanningen te richten op de meest kansrijke groep binnen de totale doelgroep (Van Echtelt et al., 2019, p. 18).

Door verschillende ontwikkelingen is er op dit moment sprake van een ongelijke verhouding tussen (a) de als beperkt ervaren ondersteuning, (b) het strenge sanctieregime en (c) de complexe inrichting van de bestaanszekerheid. Daardoor verkeren mensen in onzekerheid, wordt werkhervatting bemoeilijkt en ervaren burgers wantrouwen bij hun contact met de overheid. Elementen die daarbij onder meer een rol spelen zijn de strikte vormgeving van het vangnetkarakter en de focus op directe arbeidsinschakeling (Ministerie voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, 2022, p. 2).

Het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid laat zien dat het stelsel van sociale zekerheid voor een brede groep complex is, en niet altijd aansluit bij wat een deel van de gebruikers (aan)kan. Ook de Participatiewet komt hierin naar voren als een (te) complexe wet. Dit zorgt voor onzekerheid over rechten en plichten, onbedoelde fouten, niet-gebruik en het niet durven zetten van de stap naar werk. De Participatiewet moet opnieuw worden bekeken vanuit het perspectief van mensen en de uitvoering: "wat vragen we van mensen, in hoeverre is dat begrijpelijk en uitvoerbaar voor professionals, en hoe kan hierbij rekening worden gehouden met verschillen tussen mensen en de

situatie waarin zij verkeren?” (Ministerie van SZW, 2023, B, p. 4-5 en Ministerie voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 5).

C . Oplossingen

De Participatiewet wordt eenvoudiger. De wet biedt mensen een passende ondersteuning om mee te doen in de samenleving. Voor de korte termijn zijn 20 maatregelen benoemd die het evenwicht tussen de menselijke maat en rechten/plichten in de Participatiewet moeten herstellen (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

In het coalitieakkoord is opgenomen dat wetten beoordeeld zullen worden op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid en waar nodig verbeterd zullen worden. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat mensen die onbedoeld een fout maken, direct als fraudeur worden bestempeld. In de uitvoering moet ruimte zijn als de gevolgen voor mensen onevenredig groot zijn. Professionals dienen waar mogelijk meer beslisruimte te krijgen in de uitvoering. (...) Het vorige kabinet is op basis van ontstane zorgen gestart met een traject tot verbetering van de Participatiewet. Binnen dit traject is de Participatiewet in lijn met het coalitieakkoord gewogen op eenvoud, menselijke maat en uitvoering. Het traject is opgepakt als een brede maatschappelijke opgave. Samen met bijstandsgerechtigden, gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en andere partijen zijn ervaren hardheden en knelpunten geïnventariseerd, achterliggende oorzaken geanalyseerd en oplossingsrichtingen geformuleerd (Ministerie voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, p. 1-2).

“Voor de korte termijn zijn 20 maatregelen benoemd gericht op het herstel van het evenwicht tussen de menselijke maat en rechten/plichten in de Participatiewet. Een aantal knelpunten die de onderzoekers hebben geïdentificeerd ten aanzien van de toegang tot de Participatiewet en de hoogte van de uitkering wordt hierin meegenomen. Zo worden onder meer de mogelijkheden verkend om het huidige principe «aanvraagdatum is ingangsdatum» te nuanceren. Dit kan een oplossing zijn voor het ontstaan van een inkomensgat zoals beschreven in het rapport. Ook wordt gekeken naar het mogelijk maken van ondersteuning vanuit het netwerk zonder bijstandsrechtelijke gevolgen en het centraler stellen en op bepaalde plekken ook expliciteren van de mogelijkheid tot maatwerk. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen zal uw Kamer binnenkort over de voortgang van de uitwerking van deze voorstellen berichten.” (Ministerie van SZW, 2022, C, p. 5).

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 28 november 2022, zet het kabinet met het traject Participatiewet in balans in op het verankeren van vertrouwen en menselijke maat in (de uitvoering van) deze wet. Daarnaast is er aandacht voor vereenvoudiging. Dit wordt gerealiseerd door middel van drie sporen. Het eerste spoor betreft een samenhangend pakket van ruim twintig wetswijzigingen. Dit wetsvoorstel is inmiddels voor internetconsultatie uitgezet. Het betreft een mix van maatregelen, waaronder wijzigingen die de professional decentraal meer ruimte bieden om te doen wat nodig is om mensen te ondersteunen en maatregelen die vanuit rechtszekerheid juist centraal worden ingevuld. Voor de langere termijn kijken we in spoor 2 naar de doelen en uitgangspunten van de Participatiewet, met het oog op een herziening van de wet.

Daarnaast is spoor 3 van het traject gericht op het versterken van de vakkundigheid van de uitvoerend professionals. Menselijke maat in de uitvoering van een complexe wet vraagt namelijk om vakkundigheid. (...) Bij de herziening nemen we de aannames die ten grondslag liggen aan de Participatiewet kritisch onder de loep en brengen we in kaart wat er nodig is om te komen tot een wet die is gebaseerd op een realistisch mensbeeld, waarbij rekening wordt gehouden met wat mensen kunnen en het feit dat mensen daarin van elkaar verschillen.” (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023c, p. 23-24).

De menselijke maat in sturing

Sturen en afrekenen

A . Samenvatting

Vanuit efficiency geredeneerd is de inzet op een standaardaanpak de meest goedkope oplossing. Maatwerk kost nu eenmaal geld, omdat er geen gebruik kan worden gemaakt van standaardbrieven, protocollen en omdat het extra tijd en inzet van betrokken ambtenaren vergt. De bezuinigingen van de afgelopen 10 jaar hebben geleid tot vershraling van de dienstverlening. Door uitvoeringsorganisaties vooral af te rekenen op efficiëntie, is dat ten koste gegaan van de menselijke maat.

Operationeel managers sturen sterk op productie om de prestatienormen te halen. Deze prestatieafspraken zijn vooral toegesneden op de zogenoemde gladde gevallen, die zonder problemen door het geautomatiseerde standaardproces verwerkt worden. Voor maatwerk laten zij weinig ruimte. In de organisatie gaan de productienormen een sterk eigen leven leiden. Bij de evaluatie van de uitvoering zijn rechtmatigheid, het voorkomen van precedentwerking, het behalen van productienormen en een stringente opvolging van werkinstructies vaak belangrijker dan de mate waarin de individuele client ook echt is geholpen.

Oplossingen

Er is brede consensus dat de bedrijfsmatige aanpak van maatschappelijke problemen (de filosofie van *New Public Management*) te ver is doorgeschoten. Het centraal stellen van *public value* (publieke waarden), vindt momenteel enig gehoor bij de rijksoverheid. Deze sturingsfilosofie gaat uit van drie strategische pijlers die met elkaar in evenwicht moeten zijn: (1) publieke toegevoegde waarde; (2) legitimiteit en ondersteuning; (3) en de operationele capaciteit.

Het kabinet spreekt in het coalitieakkoord over een structurele uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur, waardoor de ondersteuningsbehoefte van de cliënt leidend wordt. Dit moet nu in de praktijk worden doorgevoerd. Uiteindelijk is dit een concrete politieke keuze: budget versus maatwerk.

B . Problemen

Onder invloed van het zogenoemde New Public Management denken zijn vanaf de jaren '80 veel veranderingen doorgevoerd in de rijksdienst, met als doel om deze meer efficiënt en bedrijfsmatig te laten werken. Verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties is één van die veranderingen, bezuinigingen een andere. Van uitvoeringsorganisaties wordt verwacht dat ze meer kostenbewust en doelmatig zullen zijn. Daar worden de organisaties ook op afgerekend (bv met prestatie indicatoren). De keerzijde is echter dat efficiëntie alleen kan door standaardisatie; maatwerk kost meer tijd en dus meer geld (TCU, 2021, C, p. 76).

Op veel terreinen is de politiek in de afgelopen decennia niet eenduidig geweest in de opdrachtverlening. Zo wijst hoogleraar Bestuurskunde Frits van der Meer er bijvoorbeeld op dat het openbaar bestuur enerzijds steevast als opdracht meekreeg om in te krimpen en bezuinigen, maar anderzijds stapelde de politiek nieuwe opdrachten, wensen en verwachtingen. Hij betoogt dat daarbij steevast de verkeerde volgorde is gekozen, namelijk: eerst vragen om minder overheid en ambtenaren en dan pas kijken naar wat het resterende openbaar bestuur nog kan bewerkstelligen (TCU, 2021, C, p. 69).

Om te beginnen zijn dat de bezuinigingen die tot forse ingrepen hebben geleid. Versterking van gestandaardiseerde geautomatiseerde werkprocessen, reductie van personeel, weglek van kennis, afbouw van persoonlijk contact en het sluiten van regiokantoren waren het gevolg (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 7).

Een hardnekkig probleem is volgens hen dat baten van een succesvolle aanpak mét oog voor de menselijke maat vaak elders neerslaan. Dit leidt tot verkeerde prikkels voor uitvoeringsprofessionals (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 22).

Bij het UWV vormen capaciteitstekorten, in ieder geval daar waar het de uitvoering van de WIA/WGA betreft, de belangrijkste belemmering voor het leveren van maatwerk. (...) Het tekort aan middelen en de complexe problematiek bij een deel van de doelgroep resulteren echter in een gebrek aan tijd om alle gedeeltelijk arbeidsgeschikten de ondersteuning te bieden, die naar het oordeel van de professionals gewenst en geboden is (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 77-8).

Van Zutphen ziet door de gemeentelijke geldnood een verschraving van de dienstverlening. 'Bij die decentralisaties zijn de financiële consequenties onvoldoende doordacht. Nu is daar nog het abonnementstarief in de Wmo bij gekomen.' Gemeenten en hun inwoners hebben minder ruimte om samen te kijken wat nodig is en aan tafel het probleem op te lossen. Van Zutphen: 'Daar krijgen wij vragen over. We zien dat mensen meer ondersteuning en kansen verdienen dan ze daadwerkelijk krijgen. Bij de klachten staat de jeugdzorg op plaats 1, maar ook bij de Participatiewet en het beschut werk gaat het niet goed. Daar zien we dat gemeenten onvoldoende mogelijkheden en middelen hebben om dingen voor elkaar te krijgen.' (Van den Dikkenberg, 2021).

Uitvoeringsorganisaties hebben ook te maken met conflicterende waarden. Ze moeten efficiënt werken, maar ook zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat; ze moeten burgers van dienst zijn, maar ook streng optreden tegen fraudeurs; ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar ook maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt. Sturing vanuit politiek of kabinet ontbreekt. Er is geen leidende sturingsfilosofie voor de overheid als geheel - terwijl inmiddels wel breed erkend wordt dat de bedrijfsmatige aanpak (de filosofie van *New Public Management*) te ver is doorgeschoten (TCU, 2021, A, p. 10).

De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt dat onderkend wordt dat deze bedrijfsmatige aanpak bij de overheid nadelen heeft, maar dat dit nog niet heeft geleid tot een andere sturingsfilosofie. Een belangrijke verklaring daarvoor is "*...dat binnen en tussen de wetenschap, politiek en beleidsmakers nog geen consensus bestaat over een volwaardig*

alternatief voor NPM. Wel constateert de ROB dat het idee van de Amerikaanse hoogleraar Mark Moore om *public value* (publieke waarden) centraal te stellen, momenteel enthousiast gehoor vindt bij de rijksoverheid. De sturingsfilosofie gaat uit van drie strategische pijlers die met elkaar in evenwicht moeten zijn: (1) publieke toegevoegde waarde; (2) legitimiteit en ondersteuning; (3) en de operationele capaciteit (TCU, 2021, A, p. 74).

De Nationale ombudsman merkt daarin algemene over op dat *“Professionals te weinig tijd, ruimte en financiële middelen krijgen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn.”* Zoals beschreven in paragraaf 4.2, sturen departementen de uitvoeringsorganisaties hoofdzakelijk aan op meetbare resultaten en niet op publieke toegevoegde waarde (TCU, 2021, A, p. 107).

“Uitvoerders worden door de accountant wel ‘op de vingers getikt’ bij vermeende onrechtmatigheden, maar niet wanneer gemeenten bijvoorbeeld ten onrechte Artikel 18 lid 1 Participatiewet niet hebben toegepast. Daarmee wordt een cultuur gecreëerd die sterk geënt is op rechtmatigheid maar niet op het benutten van discretionaire bevoegdheden.” - Deelnemer expertsessie” (Oomkens et al., 2022, p. 130).

Operationeel managers sturen sterk op productie om de prestatienormen te halen. Deze prestatieafspraken zijn volgens gesprekspartners te veel toegesneden op de zogenoemde gladde gevallen, die zonder problemen door het geautomatiseerde standaardproces verwerkt worden. Voor maatwerk laten zij weinig ruimte. In de organisatie gaan de productienormen een sterk eigen leven leiden (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 77-8).

De cultuur en de invulling van het leiderschap binnen de Belastingdienst lijken weinig ruimte te bieden voor maatwerk. De aandacht voor maatwerk is gering; strikt regelgestuurde uitvoering heeft de voorkeur. In het gesprek tussen opdrachtgever en uitvoerder komt maatwerk alleen aan de orde, wanneer politieke en publieke druk daartoe aanleiding geven. Het middenmanagement lijkt vooral te sturen op rechtmatigheid, het voorkomen van precedentwerking, het behalen van productienormen en een stringente opvolging van werkinstructies. Medewerkers ervaren hierdoor weinig beslissruimte en geven aan het veelal onbevredigend te vinden, als in bijzondere situaties geen passende oplossing gevonden kan worden (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 77-8).

Door een sterke sturing op rechtmatigheid voelen medewerkers bijvoorbeeld soms geen ruimte om de discretionaire bevoegdheden te gebruiken. Een deel van de medewerker is hierdoor namelijk sterk gericht op het volgen van de richtlijnen en protocollen en verliest daarbij de menselijke maat soms uit het oog. Dit heeft onder meer te maken met de wijze waarop uitvoeringsorganisaties en gemeenten worden aangestuurd door het Rijk, waarin rechtmatigheid een belangrijke rol speelt. Door nadruk op rechtmatigheid krijgen andere belangrijke waarden, waaronder responsiviteit en menselijke maat, minder aandacht (Oomkens et al., 2022, p.112).

Om echte zeggenschap van professionals te stimuleren speelt leiderschap, van teamleider tot directeur, een cruciale rol. Zij inspireren en motiveren medewerkers zelf tot gewogen beslissingen te komen als de regels schuren, om maatwerk mogelijk te maken. Ook hebben zij een rol als hitteschild: leidinggevend en beschermen hun

medewerkers wanneer fouten gemaakt worden. Zo creëren zij een veilige omgeving waarin professionals ondersteund worden bij moeilijke afwegingen (wat vaak het geval is als maatwerk nodig is) en het aanstippen van problemen. Ten slotte oefenen leidinggevendenden een voorbeeldfunctie uit. Door transparant te zijn over de beslissingen die zij nemen, sporen zij medewerkers aan dit ook te doen. Zo motiveert een leidinggevende die maatwerk met beleid en regelgeving een plaats geeft, medewerkers datzelfde te doen (Schmidt & Akerboom, 2021).

C . Oplossingen

Bij arbeidsmarktdienstverlening staat de behoefte van de burger niet altijd centraal. In het coalitieakkoord spreekt het kabinet over een structurele uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur, waardoor de ondersteuningsbehoefte van de cliënt leidend wordt en niet het type uitkering (Ministerie van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 43).

Werk aan Uitvoering: Met dit programma werkt het kabinet aan een betere overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven. Hiervoor is in het coalitieakkoord additioneel 600 miljoen per jaar vrijgemaakt, voor een periode van 10 jaar (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

‘We hadden een bewoner met beginnende dementie die goed verzorgd werd door zijn partner. Door opname in het ziekenhuis van de partner viel die zorg weg. Er was acuut wat nodig, zonder dat we nog wisten wat de beste oplossing was op lange termijn.’ Voor zulke gevallen is met zorgverzekeraar Menzis een pilot gestart voor een logeervoorziening. Achteraf wordt bepaald of de verzekeraar of de gemeente deze betaalt (...) Door de ervaringen van de samenwerking in de pilotfase is in Friesland een domeinoverstijgend loket opgezet. Het is een ‘loket voor grijze gebieden’, dat ook voor versnelling moet zorgen als hulp nodig is. Dat ervoor zorgt dat hulpverleners niet tureluurs worden als ze iets willen regelen waarvan duidelijk is dat het nodig is. Dat loket is niet alleen beschikbaar voor Leeuwarden, maar ook voor vier andere gemeenten en binnenkort zelfs voor alle 18 Friese gemeenten. Het maatwerkbudget van zorgverzekeraar en gemeenten uit het innovatiefonds is er niet meer, en wordt tijdelijk uit het eigen vermogen van De Friesland betaald. De vraag rijst: wat is nodig om een systeemdoorbraak te realiseren? Zorgverzekeraars worden niet alleen gefinancierd uit premiegelden, maar krijgen ook geld van het Rijk. Een oplossing is om een heel klein percentage van dat geld af te romen voor regionale fondsen voor ‘noodzakelijke zorg die nergens past’ (Van Empel et al., 2021, p. 25).

“In de brief van 4 juli¹² hierover heeft de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen toegelicht hoe het kabinet om wil gaan met de menselijke maat in dienstverlening, wat de stand van zaken is van het programma Werk aan Uitvoering en wat de prioriteiten binnen dit programma zijn. Voor verbetering van de uitvoering en dienstverlening is gedurende tien jaar additioneel 600 miljoen euro per jaar opgenomen in het coalitieakkoord, met een aanloop van 200 miljoen euro in 2022. Structureel is 133 miljoen euro beschikbaar. Voor het merendeel van deze middelen zijn intussen concrete plannen opgesteld (Ministerie van SZW, 2022, C, p. 11).

Onderdelen van het rapport zijn inmiddels door verschillende Kamercommissies

overgenomen. Zowel de commissie Binnenlandse Zaken (publieke dienstverlening), de commissie Justitie en Veiligheid (onder andere uitvoeringsorganisaties Centraal Justitieel Incassobureau en Immigratie- en Naturalisatiedienst) en de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (uitvoeringsorganisaties UWV en Sociale Verzekeringsbank) hebben aanbevelingen op hun agenda's geplaatst en werken daarmee. (Tweede Kamer, 2023).

Het kabinet kiest ervoor de aanbevelingen vanuit de rapporten Werk aan Uitvoering (WaU) (Kamerstuk 29 362, nr. 290), het rapport «Ongekend onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) (Kamerstuk 35 510, nr. 2) en het onderhavige rapport «Klem tussen balie en beleid» van de TCU samen te voegen onder een meerjarige overheidsbrede Werkagenda voor Publieke Dienstverlening (verder: Werkagenda). Met deze Werkagenda wil het kabinet de dienstverlening meer laten aansluiten bij de behoeften en verwachtingen van mensen, nu en in de toekomst. Hiermee zet het kabinet in op een duurzame verbetering van het overheidshandelen in de volle breedte, met een horizon van tien jaar. Het is belangrijk dat in de komende kabinetsperiode, maar zeker ook daarna, kabinet, Tweede Kamer, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden samen blijven werken aan deze doelen." (Kabinetsreactie, 35 387, nr. 4., 24 maart 2022).

Een uitvoeringsorganisatie die werkt volgens de maatschappelijke opgave is de SVB, die overheidsorganisatie van het jaar 2020 werd. De 'bedoeling' van de SVB - de maatschappelijke opgave - is om innovatie en klanttevredenheid voorop te zetten (A. TCU, 2021, p.77).

Teamleiders en managers binnen uitvoeringsorganisaties dienen een veilige omgeving te creëren waarin afwijken van de regels, mits onderbouwd, niet direct afgestraft wordt." (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 11).

De menselijke maat betekent niet alleen dat burgers op een humane manier bejegend worden door goed samenwerkende hulpverleners, maar ook dat ze maximaal betrokken worden bij oplossingen. (...) Er wordt nog onvoldoende gebruikgemaakt van de expertise en ervaringskennis van professionals en van de kennis van de wijk van de bewoners zelf. (...) Het vraagt op het niveau van management om loslaten en ruimte geven voor het op een andere manier bereiken van gemeenschappelijke doelen (Canoy, Van Dijk & Ham, 2021, p. 20).

We zijn met UWV en de SVB in gesprek om meer te sturen vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving. Zo kunnen we beter bijdragen aan het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. In dat kader worden momenteel in samenwerking met UWV en de SVB de KPI's herijkt (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

Door het ministerie van BZK is de zogenoemde Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) ontwikkeld waarmee op gestructureerde wijze in kaart gebracht kan worden wat de gevolgen van nieuw landelijk beleid voor decentrale overheden is (Werk aan Uitvoering, 2023, B, p. 7).

Het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WAU) en de daaraan gelieerde Werkagenda Publieke Dienstverlening bevat een tienjarenplan met zes

handelingsperspectieven:

- Spoor 1: Toekomstbestendige dienstverlening
 - Spoor 2: Versnelling digitale agenda
 - Spoor 3: Begrijpelijke en uitvoerbare wetgeving
 - Spoor 4: Intensivering van samenwerking en verbeteren ambtelijke sturingsdriehoek
 - Spoor 5: Vergroten statuut en aantrekkelijkheid van de uitvoering
 - Spoor 6: Rol van de politiek
- (Ministerie van BZK, 2022, p. 2).

“Als één van de algemene knelpunten wijzen de onderzoekers erop dat in de aansturing van uitvoeringsorganisaties en gemeenten te stevig is ingezet op doelmatigheid en het toezicht op rechtmatigheid. Daarbij is te veel de nadruk komen te liggen op kwantitatieve – meetbare – Key Performance Indicators (KPI’s). Als mogelijke oplossingsrichting stellen zij voor om vanuit de hogere SUWI-doelen – namelijk datgene wat nodig is voor het vergroten van bestaanszekerheid en het verhogen van arbeidsparticipatie van burgers – meer balans aan te brengen in de aansturing van uitvoeringsorganisaties. Het kabinet onderschrijft dit en heeft binnen bestaande wet- en regelgeving al concrete stappen gezet. Zo is het kabinet samen met UWV en de SVB in gesprek om meer vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving te sturen en te verantwoorden en zo zichtbaar te maken op welke wijze bijgedragen wordt aan het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. In dat kader worden momenteel in samenwerking met UWV en de SVB de KPI’s herijkt. Naast toepassing van waarden als doelmatigheid en rechtmatigheid – waarden die nog steeds van belang zijn – streeft het kabinet naar een nieuw evenwicht, waarbij explicieter ruimte wordt geboden voor andere, meer kwalitatieve waarden waarbij het bijdragen van UWV en de SVB aan het bieden bestaanszekerheid centraal staat. Verder heeft SZW samen met UWV en de SVB een nieuwe samenwerkingsvisie vastgesteld. Deze samenwerkingsvisie vervangt de sturingsvisie uit 2016 en geeft beter invulling aan de gedeelde verantwoordelijkheid om maatschappelijke opgaven te realiseren.” (Ministerie van SZW, 2022, C, p. 18).

In literatuur wordt er vaker gesproken over ‘capaciteit’ dan omvang van uitvoeringsorganisaties. Hierbij kan ‘capaciteit’ op meerdere manieren worden opgevat en zijn er verschillende factoren die een rol spelen, afgezien van bijvoorbeeld het aantal werknemers. “The capacity focus involves instituting a process that provides an organization with the administration, structure, expertise, management, technology, and resources necessary to accomplish its politically mandated mission (Poister, Pitts, and Edwards2010). This includes the capacity of management to effectively bring the workforce together, change the processes that enable employees to fulfil their roles, look at resources and revenues more broadly, and to partner with organizations (e.g.PPPs). This cumulative experience and operating capability are valuable for society (Chen, Walker & Sawhney, 2020, p. 1681).

Public policy analysis presupposes that results depend on inputs and that variations in types or amount of input explain the differences in results. The concept of capacity encompasses a set of inputs that are necessary for policies to be implemented and produce results and impact (Centeno, Kohli & Yashar 2017; Matthews 2012). In theory, the greater the capacities of the State, the greater the effectiveness of public policies. The problem is how to know which inputs explain the results. Capacities can be individual,

organizational, or systemic but there is no consensus in the literature on the specific attributes or their weighting (Cingolani 2013; Painter & Pierre 2005; Wu, Ramesh & Howlett 2015).

Build and Nurture a Workforce That Can Deliver (and Loves to Do That). An organization with a mission needs people (professionals) who fit what the organization is trying to do. Selznick made an important point: professionals have to buy into the mission and believe in the underlying values that anchor the institution (cf. Kaufman 1960). This is especially true for public institutions, in which profit and competition cannot be the motivational drivers of the enterprise. Leaders of public institutions need to evoke and harness the 'public service motivation' of their employees (Perry and Hondeghem 2008). When professionals identify with and are energized by the mission, the management is relieved of the burdensome task of command-and-control duties. A high level of decentralization is then possible, as coordination is achieved through shared values (that functions as a 'software of the mind'). The acid test is employees who proudly talk about their work and institution during birthday parties (Boin et al., 2021, p. 15).

We hebben met binnen verschillende mt's (management teams) onze bevindingen en adviezen gedeeld. Verder hebben we het erover gehad dat veranderen van het 'organisatie DNA' blijvend aandacht nodig heeft. Dat sponsorship vanuit de top hierbij essentieel is. Wanneer de top niet continu, met woord en daad, uitdraagt dat de inwoner hét uitgangspunt is voor de dienstverlening, dan verandert er immers weinig (Suzanne Kursten, 2023, LinkedIn).

Systemen

Digitalisering

A . Samenvatting

Standaardisering en digitalisering van werkprocessen haalt de menselijke factor uit het contact tussen burger en professional. Veel loketten zijn wegbezuinigd en de communicatie verloopt grotendeels digitaal (de 'digidwang' is groot). Het kost burgers steeds meer moeite om met uitvoeringsorganisaties in contact te komen.

Oplossingen

Digitalisering kan ook voordelen bieden als het op het leveren van maatwerk aankomt. Data-gedreven werkprocessen kunnen zeer gericht maatwerk mogelijk maken, en door selfservice-diensten aan te bieden kunnen burgers zelf meer regie en overzicht krijgen. Systematische analyse kan ook patronen in klachten, bezwaar en beroep zichtbaar maken. Ook de inzichten uit handhavingsacties leveren waardevolle feedback op, die kan leiden tot optimalisatie van de dienstverlening.

Mits goed ontworpen kan goede data-analyse betere inzichten bieden dan persoonlijke beoordelingen door professionals die eigenlijk een te hoge caseload hebben—zeker wanneer het op multiproblematiek aan komt.

- Dit kan voorkomen dat mensen onnodig naar het maatwerktraject doorstromen.
- De aandacht kan dan worden gericht op degenen die de hulp het meeste nodig hebben.
- Zet technologie in als een verlengstuk voor medewerkers, niet als vervanging.
- Maak menselijke interventies mogelijk op elk moment in de interactie.

B . Problemen

Standaardisering en digitalisering van werkprocessen belemmeren professionals om recht te doen aan complexe aanvragen. Een veelgehoorde klacht is: *it is the computer that says 'yes' or 'no'* (TCU, 2021, A, p. 37-38).

Een volgende drempel is de grotere afstand tussen de burger en de professional. Veel loketten zijn wegbezuinigd en de communicatie verloopt grotendeels digitaal (de 'digidwang' is groot). Het kost burgers steeds meer moeite om met uitvoeringsorganisaties in contact te komen (TCU, 2021, A, p. 37-38).

C . Oplossingen

Laten we inclusieve algoritmen maken, en de professionals trainen om hiermee om te gaan. Voeg die verbeteringen toe aan de selfservice-diensten, en voor je het weet maakt iedereen een eigen maatwerkplan. Met behulp van de data in onze tool kunnen we

bijvoorbeeld eindelijk het containerbegrip *multiproblematiek* stuk schieten. Door de data te analyseren, hebben we zes basispatronen van problemen kunnen onderscheiden. Dat betekent dat we die kwetsbare groep van twintig procent van de burgers in zes brokken van combinaties van veel voorkomende problemen kunnen opdelen, en deze gericht kunnen gaan oplossen (Thors, 2022).

Ontdek patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse. Klachtenafhandeling en bezwaar- en beroepszaken vormen een bron van signalen van knellende situaties. Een analyse hiervan biedt inzicht in de punten waarop de meeste klachten worden ingediend, waar de meeste bezwaren worden gemaakt en waartegen het vaakst in beroep wordt gegaan (Oomkens et.al, p.4-5)

Binnen de organisatie is zeer veel informatie voorhanden die gebruikt kan worden voor de verbetering van het digitale hoofdproces. (...) Door data-analyse kunnen groepen worden geïdentificeerd, die nu alleen via maatwerk naar boven komen. Door bekende generieke 'uitzonderingen' te integreren in het primaire geautomatiseerde proces, kan onnodige doorstroom naar de maatwerklijn voorkomen worden. Ook de inzichten uit handhavingsacties leveren waardevolle feedback op, die kan leiden tot optimalisatie van de dienstverlening (ABDTOPConsult, 2020, B, p. 38-9).

Het kan aantoonbaar anders en beter. Het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG) won in 2019 de European Public Sector Award (EPSA) met het zogenoemde Groeipakket. Twee relevante leerpunten:

- Het Vlaamse Groeipakket is een geïntegreerd inkomensondersteuningspakket voor kind en gezin waarin een reeks van toeslagen, bonussen etcetera samengebracht zijn: dus geen fragmentatie, niet in het beleid en niet in de uitvoering.
- In Vlaanderen is de toekenning van toeslagen met het Groeipakket nagenoeg volledig geautomatiseerd op basis van gekoppelde profiel-, inkomens- en vermogensgegevens van burgers/gezinnen. De administratieve lasten worden zo voor burgers en professionals aanzienlijk beperkt. Burgers ontvangen toeslagen in Vlaanderen zoveel mogelijk automatisch; voor mensen met beperkte bureaucratische vaardigheden een opluchting en reductie van onzekerheid. Terugvordering komt slechts in zeer beperkte mate voor (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 14).

Zet technologie in als een verlengstuk voor medewerkers. Dit realiseren vraagt om technologie die de dynamiek van de klantreis omarmd. Maak menselijke interventies mogelijk op elk moment in de klantreis. Alleen dan snijdt het mes aan twee kanten. En wordt kennis en expertise van medewerkers optimaal benut en voelen klanten zich echt persoonlijk geholpen." (Blueriq, 2022, p. 24)

Uit een data-analyse van de ARK blijkt namelijk dat 48 tot 56% van de rechthebbende huishoudens geen beroep doet op de aanvullende AIO-uitkering. Dat zijn 34.000 tot 51.000 huishoudens⁵⁶. De SVB ziet technische mogelijkheden om het niet-gebruik van de AIO met behulp van gegevensuitwisseling doelmatiger en doeltreffender aan te pakken. SZW geeft aan dat de werkwijze niet proportioneel is (ABDTOPConsult, 2020 A, p. 69).

Het beste voorbeeld dat ik ken is 'Huishoudboekje' in Utrecht. Het is een voorbeeld waarin digitalisering juist wordt gebruikt om: o Maatwerk te leveren o Integraal te

werken o De cliënt centraal te stellen o Bestaanszekerheid te creëren (TCU, 2021 B, p. 46-47).

Inspiratie uit Madrid is o.a:

- de 24/7 beschikbaarheid van hun dienstverlening incl chatbot.
- de in 2015 bij wet vastgelegde landelijke kaders voor de infrastructuur voor digitale overheidsdienstverlening (interoperationability). Hierdoor zijn data en digitale documenten uitwisselbaar en wordt bij [Línea Madrid - Madrid City Council](#) on- en off-line publieke dienstverlening aangeboden voor meerdere overheidsinstanties.
- 80% van de 8000 (!) gemeenten werkt met dezelfde (Saas) software, uitwisselen van data en documenten is hierdoor makkelijk.

(Suzanne Kursten, 2023, LinkedIn).

Regie op gegevens

A . Samenvatting

Overheden beschikken over veel informatie over burgers. Deze informatie wordt regelmatig gedeeld met andere overheidsorganisaties. Als informatie niet correct is of niet tijdig wordt aangeleverd is het voor de uitvoeringsorganisatie lastig en voor een burger haast ondoenlijk dit te corrigeren. Dit leidt in de praktijk te vaak tot een stapeling van problemen voor burgers, zoals het onterecht niet krijgen van een inkomensafhankelijke toelage op basis van foute gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens. Burgers komen dan in een ‘digitale kooi’ terecht, waaruit ze niet kunnen ontsnappen omdat de gegevens al te vaak gedeeld zijn.

Het kabinet vindt het belangrijk dat burgers de regie kunnen voeren over het gebruik van hun eigen gegevens. Middels de ‘Data agenda’ en de ‘Agenda Waardegedreven digitaliseren’ zijn acties in gang gezet om de regie op gegevens mogelijk te maken, inclusief een correctierecht voor burgers. *“De individuele burger moet zeker weten dat zijn/haar informatie vertrouwelijk wordt behandeld; hij/zij moet de mogelijkheid hebben te weten welke data over hem/haar zijn verzameld en deze zonodig kunnen controleren en rectificeren.”* Het had in 2023 geschreven kunnen worden, maar het citaat dateert uit 1998 en komt uit het Actieprogramma Elektronische Overheid van de Minister voor Grote steden- en integratiebeleid.

Een voorbeeld van een beter werkend systeem lijkt de Belgische Kruispuntbank te zijn. Dit is een nutsinstelling die zaken regelt als het eenmalig uitvragen en het verlenen van toegang tot de gegevens. Ook is duidelijk waar eventuele fouten gecorrigeerd moeten worden.

Gegevensuitwisseling kent risico’s, maar heeft ook voordelen. Tegenwoordig wordt ingezet op gegevensuitwisseling om te kijken of burgers recht hebben op een bepaalde regeling. Op deze wijze kunnen burgers proactief benaderd worden voor bijvoorbeeld toeslagen bij de AOW.

B . Problemen

Door de groei van het aantal koppelingen van gegevensbestanden en uitwisselingen van gegevens met derden wordt de “eigen” 24/7 dienstverlening afhankelijk van andere partijen in de keten. Uitval is kostbaar en heeft merkbare effecten voor burgers, bedrijven en instellingen en geeft reputatieschade. Om meer onafhankelijk van anderen te kunnen werken, worden gegevensverzamelingen van derden gedupliceerd naar het eigen domein. Het principe van eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik van gegevens wordt daardoor bemoeilijkt. Bovendien zijn de meeste gegevensverzamelingen daar niet op ontworpen en zijn er rond dezelfde begrippen meerdere definities in omloop wat fouten in de hand werkt (WRR, 2017, p. 52-53).

Als informatie niet correct is of niet tijdig wordt aangeleverd is het voor de uitvoeringsorganisatie lastig en voor een burger haast ondoenlijk dit te corrigeren. Omdat deze fouten onvoldoende en niet snel hersteld kunnen worden, hebben deze fouten een ongewenst grote negatieve impact voor burgers en bedrijven. (...) Het niet weten wat de doorwerking is en het niet kunnen herstellen van fouten leidt in de praktijk te vaak tot een stapeling van problemen voor burgers, zoals het onterecht niet krijgen van een inkomensafhankelijke toelage omdat op basis van foute gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens geconcludeerd wordt dat betreffende persoon niet alleen woont. De positie van burgers, bedrijven en instellingen is nu niet sterk genoeg om zelf de regie op het herstel van fouten te kunnen waarmaken. De WRR en de ARK geven aan dat de informatiepositie van de burger bescherming behoeft. Meer openheid en transparantie is nodig om de burger meer inzicht te geven in de informatie die over hem is vergaard en waar en wanneer die wordt gebruikt. Tevens wordt ervoor gepleit dat de burger foute informatie kan corrigeren (WRR, 2017, p. 63-64).

De regie op de kwaliteit van de eigen persoonsgegevens ligt formeel bij de burger. De bewijslast dat er fouten gemaakt zijn, wordt vaak bij de burger gelegd. Ook als die fouten door anderen zijn gemaakt. Om fouten in (basis)registraties te herstellen moet de burger weten wie op welke wijze de gegevens gebruikt. In de dagelijkse praktijk van onze samenleving kunnen burgers en overheidsorganisaties veelal moeilijk inzicht verwerven welke gegevens precies door wie worden gebruikt of hoe daar consequenties aan worden verbonden. Gegevensuitwisseling heeft een wereld gecreëerd waarin beslissingen van de overheid in steeds mindere mate herleidbaar zijn. Het niet weten wat de doorwerking is en het niet kunnen herstellen van fouten leidt in de praktijk te vaak tot een stapeling van problemen voor burgers, zoals het onterecht niet krijgen van een inkomensafhankelijke toelage omdat op basis van foute gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens geconcludeerd wordt dat betreffende persoon niet alleen woont (ABD TOPConsult, 2020, A, p. 64).

Een overheidsorganisatie blijft verantwoordelijk voor het besluit dat hij neemt. Daar hoort bij het beoordelen van de feiten. En als de feiten niet kloppen dan corrigeer je ze, ook bij de organisatie waar je ze vandaan hebt. En met terugwerkende kracht als dat nodig is. Het introduceren van rechten, waarmee een burger dit ook in individuele gevallen kan afdwingen – zoals een recht op centrale correctie – kan zorgen voor beter evenwicht in de relatie tussen burger en overheid (TCU, 2021, C p. 58-59).

Gegevensuitwisseling heeft fundamentele impact op de wijze waarop burgers, bedrijven, instellingen en de overheid met elkaar interacteren. Door het grootschalig uitwisselen van gegevens binnen de overheid zijn enerzijds belangrijke stappen gezet op het gebied van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Zo maken inmiddels 7,5 miljoen burgers gebruik van de vooringevulde aangifte. Daarvoor was de inrichting van de loonaangifteketen (LAK) nodig op basis waarvan de gegevens werden uitgewisseld. Fouten zijn afgenomen, fraudemogelijkheden beperkter en de burgers meer tevreden. Anderzijds heeft dit bij de vier uitvoerders geleid tot een complex en sterk vertakt netwerk van organisaties waarin gegevens worden doorgegeven. De uitvoerders zijn afhankelijker geworden van derden voor het leveren van goede dienstverlening. De connectiviteit tussen organisaties is gestegen tot duizenden organisaties waarmee de uitvoerders dagelijks gegevens uitwisselen tot miljoenen burgers op jaarlijkse of incidentele basis. SVB heeft bijvoorbeeld voor de uitoefening van

haar taken met derden alleen al een kleine 140 ketens voor gegevensuitwisseling (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 63).

C. Oplossingen

Onder regie van BZK worden in het kader van de Data Agenda activiteiten ontwikkeld waarbij de overheid de volgende principes en spelregels om de hiergenoemde fouten in de dienstverlening te voorkomen:

- De overheid verzamelt en gebruikt persoonlijke gegevens van burgers. Zij zorgt ervoor dat deze gegevens correct en actueel zijn, veilig worden opgeslagen, en efficiënt worden gebruikt, maar alleen waar dat mag.
- Burgers hebben het recht de eigen gegevens in te zien, te controleren, te weten waarvoor de gegevens worden gebruikt en moeten de gegevens kunnen (laten) corrigeren.
- De gevolgen van fouten worden snel(ler) hersteld.
- Burgers hebben het recht bepaalde gegevens, zoals woonadres, eenmalig aan te leveren. En krijgen het recht de gegevens zelf te delen met andere organisaties buiten de overheid.
- Uitvoerders gebruiken de gegevens uit basisregistraties en gebruiken dat op de juiste wijze.

Of en wanneer deze activiteiten in het kader van de Data Agenda voldoende resultaat hebben is nog niet duidelijk (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 65).

Een overheidsorganisatie blijft verantwoordelijk voor het besluit dat hij neemt. Daar hoort bij het beoordelen van de feiten. En als de feiten niet kloppen dan corrigeer je ze, ook bij de organisatie waar je ze vandaan hebt. En met terugwerkende kracht als dat nodig is. Het introduceren van rechten, waarmee een burger dit ook in individuele gevallen kan afdwingen – zoals een recht op centrale correctie – kan zorgen voor beter evenwicht in de relatie tussen burger en overheid (Ministerie van BZK, 2021, p. 58-9)

Gegevensuitwisseling kan ook gebruikt worden om te kijken of burgers recht hebben op een bepaalde regeling. De SVB kan nu pensioengerechtigden wel actief benaderen om te laten weten dat ze recht hebben op AOW, maar weet niet wie in aanmerking komen voor de aanvullende inkomensvoorziening. Ouderen die AOW krijgen moeten dus zelf AIO aanvragen. Betere gegevensuitwisseling, in dit geval tussen het UWV en de SVB, zou betekenen dat de SVB ook weet wie recht hebben op AIO (Frankowski et al., 2021, p. 22).

De tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO is op 21 september 2022 gepubliceerd. De pilot is direct daarna van start gegaan en loopt tot medio 2023. In de pilot identificeert en benadert de SVB potentiële AIO-gerechtigden met behulp van inkomensgegevens van UWV. Daarbij onderzoekt de SVB wat de reden is dat burgers de AIO-uitkering niet hebben aangevraagd als er sprake is van bewust niet-gebruik. Tevens wordt onderzocht of en in hoeverre de SVB in staat is door een gerichte benadering het niet-gebruik in het vervolg te voorkomen. In de eerste twee weken van november heeft de SVB aan ongeveer 1.000 potentiële AIO-gerechtigden een brief gestuurd (Ministerie van SZW en Armoedebelid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 24-5).

De Kruispuntbank is de motor van het e-government in het sociale domein in Vlaanderen. De Kruispuntbank is een nutsinstelling die zaken regelt als het eenmalig uitvragen en het verlenen van toegang tot de gegevens. Ook is duidelijk waar eventuele fouten gecorrigeerd moeten worden. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een efficiënte en effectieve dienstverlening met een minimum aan administratieve lasten en kosten voor alle betrokkenen (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 18).

De menselijke maat in communicatie

Persoonlijk contact

A . Samenvatting

Het belang van persoonlijk contact zit al opgesloten in de term ‘menselijke maat’.

- Als er geen mogelijkheid tot persoonlijk contact meer is, dan is de mens uit het proces gehaald. Een menselijke maat is dan per definitie bijna niet meer haalbaar.
- Vanuit de samenleving is de vraag naar persoonlijk contact duidelijk aanwezig.
- De Nationale ombudsman heeft zelfs bepaald dat het ‘niet behoorlijk’ is om vanuit dienstverlening aan burgers een telefoonnummer slechts selectief te vermelden.

Daarnaast is terugkoppeling door vaste, menselijke contactpersonen vaak effectiever. Vaste contactpersonen vormen een belangrijke schakel in het opsporen van problemen in de uitvoering. Ze kunnen systemische fouten voorkomen, mits het klachtenproces daarvoor de ruimte biedt.

Uit een evaluatie van 400 projecten van het BZK programma ‘Prettig Contact met de Overheid’ bleek dat een informele afhandeling goed werkt. Indien er een klacht binnenkomt gaan ambtenaren bellen of in gesprek met mensen om tot een oplossing te komen. Het leidt tot:

- Grotere tevredenheid burger
- Meer tevredenheid ambtenaren
- Kortere doorlooptijden
- Lagere afhandelingskosten

De realiteit is dat de persoonlijke contactmomenten juist zijn teruggebracht, door digitalisering, door het sluiten van kantoren en loketten gesloten en de vervanging van telefoonnummers door belmenu's en chatbots.

Oplossingen

- Op verschillende punten in de interactie dient de mogelijkheid tot persoonlijk contact te zijn ingebouwd. Vermeld het telefoonnummer duidelijk in alle uitingen, ook op de website. Vermijd lange wachttijden.
- De bezwaarprocedure en klantsignaalmanagement maakt inzichtelijk waar en wanneer knelpunten ontstaan, en waar persoonlijk contact de meeste meerwaarde heeft.
- Interactie gaat twee kanten op: biedt de mogelijkheid aan om terugkoppeling te geven over de geboden hulp, zodat de effectiviteit van ondersteuning wordt vastgesteld en beleid kan worden aangepast.

B. Problemen

Ten eerste is een deel van de loketten gesloten waar burgers in het verleden terecht konden met vragen. Zo verdwenen de afgelopen jaren veel lokale kantoren van de Belastingdienst en het UWV. De trend is dat overheidsdiensten steeds verder weg van de burger worden georganiseerd. Mevrouw Schueler (projectleider CNV) merkt daarover het volgende op: *“Er zijn kantoren en loketten gesloten terwijl de ambtenaren juist zien dat sommige burgers dat klantcontact nodig hebben om iemand te begeleiden in de moeilijke wetgeving, om iemand aan de hand te nemen in een aangifte. Het is dan frustrerend om te zien dat juist daarop bezuinigd is.”*

Ten tweede zijn uitvoeringsorganisaties lastiger telefonisch bereikbaar. Telefoonnummers zijn soms moeilijk te vinden, de wachttijden kunnen lang zijn en de telefoonkosten hoog. Ook lopen mensen soms vast in belmenu's. *“Het wordt steeds lastiger om een echt mens aan de lijn te krijgen,”* aldus de Nationale ombudsman (TCU, 2021, A, p. 110).

Voor de digitalisering van het contact met de overheid geldt dat veel burgers en bedrijven tevreden zijn over de efficiëntie en het gemak van digitale dienstverlening. Maar ook hier is er een groep voor wie die algemene tevredenheid niet opgaat. Diegenen die niet zo taalvaardig zijn en minder goed kunnen omgaan met computers en smartphones worstelen met digitalisering en het vinden van informatie. Zij geven aan dat ze meer behoefte hebben aan persoonlijk contact met de overheid (Kantar, 2022; Brede maatschappelijke heroverweging, 2020) (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 32).

Waternet heeft de Nationale ombudsman in september 2019 laten weten geen telefoonnummer op de aanslag voor waterschapsbelasting te zetten. Zij willen hun telefoonkanaal zo min mogelijk belasten. Daarmee geven zij geen gehoor aan de oproep van de ombudsman hiervoor eerder dat jaar. Hij heeft Waternet laten weten dat het gezien vanuit dienstverlening aan burgers niet behoorlijk is selectief hun telefoonnummer te vermelden. Dit werpt drempels voor burgers op telefonisch contact te zoeken (Bijlage bij position paper Nationale ombudsman, TCU).

C. Oplossingen

Het is bekend wanneer veel bezwaren worden ingediend. Dat is klantsignaalmanagement waardoor UWV kan zien wanneer knelpunten ontstaan en bij welke groepen telefonisch contact potentieel meerwaarde heeft. (...) De SVB doet aan 'voorzorg' door te bellen als er een hoge boete wordt opgelegd. De SVB probeert in dit kader daarnaast, als zij de burger niet kunnen bereiken, ook ansichtkaarten te versturen of langs te gaan. (...) (Oomkens et al., 2022, p. 136).

Uitvoeringsorganisaties moeten zorgen voor een goede bereikbaarheid. Burgers moeten te allen tijde de mogelijkheid hebben om menselijk contact (fysieke afspraak, telefonisch contact, beeldbellen) te hebben met een uitvoeringsorganisatie. Maar ook andere vormen van contact moeten mogelijk zijn voor hen die daar de voorkeur aan geven (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 11).

Bied ondersteuning op maat. Sommige groepen burgers ondervinden problemen bij informatie vinden en begrijpen – ook bij correspondentie met de overheid – en met juridische en/of digitale handelingen uitvoeren. Manieren om deze specifieke groepen te ondersteunen:

- Zorg voor een laagdrempelige informatiebalie (telefonisch, digitaal of fysiek) waar mensen terecht kunnen voor toelichting op correspondentie met de overheid.
- Bied ook de burger buiten de stad voldoende ondersteuning. Ook voor hen moeten voldoende fysieke voorzieningen beschikbaar zijn.
- Zorg voor mogelijkheden voor burgers (en instanties) om terugkoppeling te geven over de geboden hulp, zodat de effectiviteit van ondersteuning wordt vastgesteld en beleid kan worden aangepast.
- Bied in correspondentie met burgers ook informatie aan over waar zij terecht kunnen voor (juridische) ondersteuning.
- Benader burgers actief en tijdig wanneer een reactie is uitgebleven op een besluit met voor hen grote (financiële of juridische) gevolgen. Bijvoorbeeld wanneer zorgtoeslag wordt ingetrokken, kindertoeslag wordt teruggevorderd of persoonsgebonden budget wordt verminderd. Het uitblijven van een reactie betekent immers niet altijd dat de burger akkoord is met het besluit (College voor de Rechten van de Mens, 2020, p. 17).

UWV is daarnaast gestart met de herinrichting van het klachtenproces en met de toewijzing van vaste contactpersonen aan cliënten met complexe (multi-) problematiek. Deze vaste contactpersoon moet adequaat handelen, snel schakelen met afdelingen binnen UWV en met externe organisaties, en waar nodig maatwerk toepassen (Ministerie van SZW en Armoedebelid, Participatie en Pensioenen, 2022, B, p. 12).

Ziektekostenverzekeraar CZ voert sinds 2013 een debiteurenbeleid dat rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van cliënten. Zodra mensen één betaling missen worden ze opgebeld met de vraag: hoe kunnen we u helpen? CZ biedt een op maat gesneden betalingsregeling. CZ opereerde daarmee op het randje van de wet, want formeel dienen cliënten met een achterstand van enkele maanden als wanbetaler aangemeld te worden met een bestuursrechtelijke boete als gevolg. De persoonlijke, proportionele aanpak van CZ heeft succes. CZ treft vijf keer zoveel betalingsregelingen als vroeger, die ook beter worden nageleefd. De afschrijvingen op oninbare premies zijn gehalveerd en het percentage van achterstanden dat weer wordt ingelopen is gestegen van 70 naar 90 procent (TCU., 2021, C, p. 87).

Verder voorzien initiatieven, zoals het inrichten van Informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken, waar naast hulp bij het verkrijgen van informatie ook aangifte bij de Belastingdienst kan worden gedaan, in een grote behoefte (ABDTOPConsult, 2020, B, p. 39).

Zo nemen medewerkers van het CJIB nu zelf soms telefonisch contact op met burgers als zij problemen in de uitvoering voorzien: *“Dat levert heel veel op. Dat heeft er niet zozeer mee te maken dat ze van het systeem hebben geleerd, maar met het feit dat ze ervan hebben geleerd hoe mensen reageren op persoonlijk contact. Dat is een voorbeeld van een dienst waarvan ik vind dat het echt enorm veel beter is gegaan”*, aldus Van Zutphen (Nationale ombudsman).

Ondanks de toenemende afstand zijn de professionals achter de balie of aan de telefoon degenen die het meeste in contact staan met burgers. Zij vormen een belangrijke schakel in het opsporen van problemen in de uitvoering. Uit de vragen die burgers stellen, de klachten die zij uiten en de ervaringen die zij delen, kunnen professionals afleiden welke regels onbegrijpelijk zijn, wanneer wetgeving niet-bedoelde gevolgen heeft voor burgers, et cetera. Professionals op de werkvloer zijn ook degenen die het als (een van de) eersten kunnen opmerken als de samenloop van wetgeving in een individueel geval schrijnende gevolgen heeft. Persoonlijk contact tussen professionals en burgers vormt daarmee, naar het oordeel van de TCU, een goede basis voor een goed functionerende uitvoering. De TCU vindt dat laagdrempelig persoonlijk contact (hetzij face to face hetzij telefonisch) altijd mogelijk moet zijn naast digitale dienstverlening (TCU, A, p. 111).

“Bejegening is meer dan nabellen en uitleggen. Om iemand werkelijk te zien en te zien waar hij in zijn leefwereld staat daar zouden met name uitvoerende dienstverleners op getraind moeten worden en ondersteuning in kunnen gebruiken.” - Deelnemer expertsessie (Oomkens et al., 2022, p. 136).

De gemeente hoeft niet altijd aan hun wensen of eisen tegemoet te komen, maar moet wel laten blijken dat ze mensen ziet en hoort. Dat vinden inwoners superbelangrijk, merk ik in de spreekkamer. In een persoonlijk contact pik je dat op en kun je zo mogelijk een duurzame oplossing voor de langere termijn bieden. Als iemand langskomt voor een gesprek over problemen met de beschikbaarheid van een invalidenparkeerplek en je ziet dat hij met heel veel moeite vijf passen kan lopen, ervaar je een grotere urgentie dan wanneer je het probleem van papier leest (Muskee, 2021).

De inzichten van het palet van Passend Contact met de Overheid zullen in de Awb worden meegenomen om informeel contact met de burger te bevorderen en geschillen te voorkomen of informeel te beslechten, mede ter uitvoering van de motie van de leden Grinswis en Leijten. Kamerstuk 35 510 nr. 73 (Ministerie van BZK, 2022, p. 11).

Als ik met juridische klachtbehandelaars en bezwaarjuristen spreek adviseer ik hen altijd om even de telefoon op te pakken om te vragen naar de klacht, in plaats van het op de formele manier op te lossen. Als dat niet lukt kunnen ze altijd nog de volgende stap zetten met de wet in de hand. Persoonlijk contact staat op één. Met een belletje heb je vaak driekwart van de zaak opgelost. Maak je dat persoonlijk contact niet en wordt het te juridisch, dan zal het contact tussen gemeente en burger ook snel verharderen. De menselijke maat is je verplaatsen in een ander (Van Zutphen, 2021).

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen roept de overheid op haar telefonische toegankelijkheid snel te verbeteren. Al jaren klagen burgers bij hem over knelpunten op dit vlak. Van Zutphen: "Burgers maken zich zorgen over de terugtrekkende overheid. Zij willen een overheid waarmee zij makkelijk contact kunnen leggen, op een manier die bij hen past. Onder meer via de telefoon. Het is hoog tijd dat de overheid de drempels weghaalt waar de burger nu over struikelt bij een telefoontje. De burger heeft recht op menselijk contact met de overheid. De ombudsman noemt drie voorwaarden waaraan de overheid moet voldoen om goed telefonisch toegankelijk te zijn:

- Vermeld het telefoonnummer in alle uitingen en verstop het niet op de website. Burgers lopen namelijk aan tegen het ontbreken van een telefoonnummer. Zij moeten daar dan naar zoeken in hun administratie of via internet. Een onnodige drempel die de overheid opwerpt.

- Houd telefoonkosten laag, met als maximum het lokale tarief. Burgers zijn immers afhankelijk van de overheid en zij kunnen niet overstappen naar een andere instantie die lagere telefoonkosten rekent of waarbij je minder lang in de wacht staat.
- Houd de wachttijd kort. De overheid mag niet het risico nemen dat burgers afhaken door een lange wachttijd en geen antwoord op hun vragen krijgen (Rijksoverheid, 2020, p. 22).

Loket en communicatie

A. Samenvatting

Communicatieproblemen hebben vaak grote gevolgen voor burgers en ondernemers. Onbegrijpelijke communicatie schaadt daarom de relatie tussen overheid en burger.

Wat gaat er mis in de communicatie?

- Burgers hebben regelmatig het gevoel ‘van het kastje naar de muur’ te worden gestuurd. Ze willen zoveel mogelijk zaken afgehandeld hebben aan één loket en hun situatie niet aan vijf verschillende organisaties te moeten uitleggen. Voor burgers is er één overheid.
- ‘Sommige brieven en digitale berichten zijn slecht of onzorgvuldig geformuleerd: onduidelijk, ambivalent en/of onvolledig.
- Burgers nemen informatie niet altijd goed op, vooral in stressvolle situaties. Sterke emoties, stressreacties en zelfs paniek kunnen de boodschap vertroebelen, vooral in crisissituaties.
- Lezers reageren niet alleen op de boodschap, maar ook op de toon, stijl en woordkeus.
- Ambtelijk taalgebruik leidt nog steeds tot problemen:
 - De bewoording is vaak wollig: kort en krachtig is beter.
 - Er is bovendien geen consistentie in de gebruikte terminologie: veel uitvoeringsorganisaties en/of gemeentes hebben een eigen jargon.
 - De boodschap wordt daardoor niet begrepen.
 - "We zien dat mensen de brieven naast zich neerleggen als ze de teksten niet begrijpen."

Oplossingen

- Één serviceloket om gezamenlijke overheden en uitvoeringsorganisaties integraal te benaderen biedt vele voordelen, waaronder:
 - Consistentie in de dienstverlening;
 - Een betere wegwijsfunctie;
 - Integrale aanpak is effectiever.
- Een gecoördineerde aanpak van de communicatie is verhelderend: maak integrale communicatierichtlijnen en eenduidige definities.
- Mensen zijn visueel ingesteld: illustraties en pictogrammen zijn vaak zeer effectief.
- Een lijst met veelgestelde vragen kan veel tijd besparen en toont bovendien aan dat er proactief is nagedacht over de vragen die een situatie mogelijk oproept.

Binnenlandse Zaken trekt ten strijde tegen het gebruik van ‘Ambtenarentaal’ met de Direct Duidelijk Brigade: een groep taalcoaches die het land in trekt om ambtenaren te trainen en te helpen met het schrijven van duidelijke teksten.

Burgers willen begrijpelijk taalgebruik en eenvoudige procedures, maar ook de professionals zijn hierbij gebaat.

B . Problemen

Veel mensen begrijpen de boodschap van de tekst verkeerd, of twijfelen of ze het goed begrepen hebben. Teksten over schuldhulp roepen heel sterke emoties op, die je niet kunt voorspellen met een automatische tekstanalyse of een groep van tekstexperts. Sommige teksten zijn ontmoedigend lang voor de lezers en worden daarom niet of slecht gelezen. Andere teksten leveren veel stress op. De lezers begrijpen het doel of de inhoud niet goed en zijn bang dat de tekst slecht nieuws brengt over hun geldproblemen (Niehof, 2021).

De emotionele beleving van een tekst wordt vooral bepaald door de inhoud, en pas in tweede instantie door de talige kenmerken of de toon. Vooral als lezers het doel en de boodschap van de tekst niet zien, struikelen ze over woorden en zinnen, op zoek naar de mogelijke betekenis van de tekst. Verder hebben we twee emoties gezien opkomen bij lezers van onze voorbeeldteksten. Bij de foldertekst zijn lezers ontmoedigd door de lengte ervan; en bij de inhoudsbrief ontstaat regelmatig stress of zelfs paniek, omdat de tekst niet duidelijk is, maar de consequenties ernstig kunnen zijn (Pander Maat & Van Der Geest, 2021, p. 69)

Onbegrijpelijke overheidscommunicatie is niet alleen schadelijk voor de effectiviteit van overheidsorganisaties en hun uitvoeringstaken. Het gaat ook ten koste van de relatie tussen overheid en burger. Teksten van de overheid hebben – naast hun inhoudelijke functie – ook altijd een expressieve en relationele functie (Schulz von Thun 2003).

De middelen waarmee een schrijver de expressieve en relationele functie van een tekst kan beïnvloeden zijn onder andere de toon (bijvoorbeeld vriendelijk, streng), de stijl en woordkeus (bijvoorbeeld informeel, afstandelijk, juridisch) en de manier waarop de lezer aangesproken wordt (bijvoorbeeld persoonlijk, belerend). Een lezersreactie op een tekst gaat niet alleen over de inhoud, maar is óók een reactie op hoe de verzender van de tekst zich presenteert en de relatie met de lezer uitdrukt. Negatieve beleving van teksten kan de relatie tussen de burger en de overheid onder druk zetten en beschadigen (Pander Maat & Van Der Geest, 2021, p. 63).

De Nationale ombudsman heeft burgers gevraagd wat zij van de overheid verwachten in 2030. Ook in de toekomst willen burgers een overheid die eerlijk, begripvol en simpel is³. Belangrijkste verbeterpunt voor de overheid in de toekomst is ‘versimpelen’: begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket. Burgers verwachten deskundigheid van ambtenaren. Zo wil de meerderheid dat de overheid in de toekomst sneller reageert, meer dienstverlening op maat levert, beter luistert en één loket biedt voor alle overheidszaken (TCU, 2021, C, p. 61).

C . Oplossingen

Voor burgers en ondernemers bouwen we de één loketfunctie verder uit. De één loketfunctie gaat niet over één oplossing of om één overall fysiek loket per se maar om een combinatie van bestaande en mogelijk nieuwe vormen van loketfuncties waarbij uitgegaan wordt van het principe «geen verkeerde deur». Hier kunnen burgers of ondernemers terecht met vragen en problemen die door de gezamenlijke overheden en

uitvoeringsorganisaties integraal benaderd dienen te worden (Ministerie van BZK, 2022, p. 17).

Ook werkt de SVB samen met een aantal gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties in een gemeenschappelijk serviceloket (Ministerie van SZW en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, A, p. 1-2).

Een voorbeeld van een gecoördineerde aanpak wordt reeds toegepast voor de circa 1 miljoen Nederlanders in het buitenland. Zij ervaren mede door de afstand tot Nederland een geheel eigen problematiek in het contact met de overheid. Knelpunten die zij ervaren hangen vaak met elkaar samen en zij hebben dan ook veelal meervoudige vragen: mensen die bijvoorbeeld AOW willen aanvragen, moeten ook in de Registratie Niet-Ingezetenen staan en hebben een DigID nodig. Het ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en elf uitvoeringsorganisaties werken samen aan één loket waar alle producten en diensten in samenhang worden aangeboden: het huidige Nederlandwereldwijd.nl, ondersteund door het 24/7 contact center voor antwoord op vragen en de juiste doorverwijzing (ABDTOPConsult, 2020, B, p. 42).

UWV gaat in 2023 in meerdere regio's aan de slag met de loketfunctie (in de vorm van Regionale Werkcentra), waar gemeenten en UWV ontschotte dienstverlening aanbieden in samenwerking met sociale en private partners en onderwijs. In samenwerking met DUO biedt de SVB sinds een aantal jaar gezamenlijke dienstverlening op locatie (GDL) in de vorm van een fysiek loket bij gemeenten (Ministerie van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 19).

In nauwe samenspraak met onder meer de publieke dienstverleners en medeoverheden is een breed gedragen beeld van de loketfunctie opgesteld. De loketfunctie van de overheid is een eenduidige en gemakkelijke toegang tot informatie en dienstverlening van de overheid. Dit is extra van belang als meerdere overheidsorganisaties tegelijkertijd betrokken zijn. Het uitgangspunt van elk loket is dat burgers en ondernemers begripvol en met empathie wordt benaderd. De loketfunctie van de overheid biedt, afhankelijk van waar behoefte aan is, drie functionaliteiten: 1) gestandaardiseerde dienstverlening, inclusief passende informatieverstrekking, 2) de wegwijsfunctie van de overheid en 3) actief de helpende hand bieden als burgers of ondernemers er op eigen kracht niet uit komen (Werk aan Uitvoering, 2023, B, p. 2).

Ambtenarentaal, zoals Raymond Knops het noemt, leidt nu te vaak tot problemen. Knops is staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en gaf vandaag het startsein voor de Direct Duidelijk Brigade: een groep taalcoaches die het land in trekt om ambtenaren te trainen en te helpen met het schrijven van duidelijke teksten. "We zien dat mensen de brieven naast zich neerleggen als ze de teksten niet begrijpen. Soms zitten daar betaalverzoeken bij. En dan komt de schuldenproblematiek in beeld." [...] Een voorbeeld is het woord implementeren. "Dat staat heel vaak in teksten, maar dat woord gebruiken we toch ook niet op straat? Meestal zeggen mensen gewoon uitvoeren of invoeren." Volgens Oosterhout is 80 procent van de brieven van gemeenten een standaardbrief. "Waarom maken we voor die brieven niet één makkelijke tekst, die elke gemeente kan gebruiken?", vraagt hij zich af. (NOS, 2019)

Voeg illustraties toe. Mensen zijn visueel ingesteld, binnen een paar seconden

beslissen zij of ze blijven kijken of lezen. Illustraties zijn perfect wanneer je complexe zaken uit wilt leggen. Je boodschap wordt duidelijker. Je kunt een ingewikkeld verhaal samenvatten in één afbeelding. Hoe complex de materie ook is. Tenslotte blijft een illustratie langer hangen in het geheugen van de lezer. (...) Direct duidelijk taalgebruik en vormgeving werkt. Het heeft een aantoonbaar en positief effect op gebruikers en overheidsdienstverlening. [...] (Van Den Hurk, Loosman & Koster, 2021, p. 49-50).

Voeg een lijst met veelgestelde vragen toe aan de tekst. Hierin staan korte, informatieve antwoorden op vragen die vaak worden gesteld. Met een lijst veelgestelde vragen kan je de lezer veel tijd besparen. Je laat ook zien dat je weet wat voor de lezers belangrijk is en je hebt de antwoorden op hun vragen al (Van Den Hurk, Loosman & Koster, 2021, p. 49).

Zo heeft UWV meer dan 400 brieven beter leesbaar en meer cliëntgericht gemaakt. Deze aanpassingen hebben impact op gemiddeld 1,2 miljoen contactmomenten per jaar. De SVB werkt samen met communities om brieven te toetsen op begrijpelijkheid. In de tweede helft van 2022 heeft de SVB verder gewerkt aan project 'KoLiBrie', ofwel 'Korte en Lichte Brieven'. Ook in dit project worden brieven beter leesbaar gemaakt, door bijvoorbeeld duidelijke en overzichtelijke pictogrammen te gebruiken. De SVB toetst daarnaast informatie op de website blijvend aan B1-leesniveaus (Ministerie van SZW en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2023, p. 20).

Dilemma's

Uitvoeringsorganisaties worden geconfronteerd met een slingerbeweging tussen handhaving en dienstverlening: het ene moment vraagt de politiek, veelal gedreven door incidenten die media-aandacht krijgen, om een strenger handhavingsregime met veel nadruk op het vinden van fraude en met hoge terugvorderingen en boetes; het andere moment staat de dienstverlening centraal en krijgt handhaving minder aandacht en middelen (WRR, 2017, p. 44).

Maatwerk heeft voor uitvoeringsorganisaties ook nog een onbedoeld bijeffect: voor het oplossen van eerder ontstane knelpunten en het toepassen van maatwerk is veel personeel nodig (Staat van de Uitvoering, 2022, p. 36).

Als gevolg van lokaal maatwerk ontstaat ongelijkheid, zowel aan de re-integratiekant (waar het gaat om de inzet van instrumenten) alsmede aan de kant van de handhaving van verplichtingen. De decentrale uitvoering van de Participatiewet heeft geleid tot ongelijkheid en onvoorspelbaarheid. Het gaat hierbij om ongelijke behandeling van gevallen die niet veel van elkaar verschillen. (...) De beschikbare bronnen laten zien dat er regionale verschillen bestaan omtrent de handhaving van verplichtingen, aangezien gemeenten anders omgaan met de verplichtingen binnen de Participatiewet. Er is dus sprake van lokaal maatwerk. De beleidsvrijheid die gemeenten hebben, leidt tot verschillen in uitvoering tussen gemeenten, waarbij burgers in sommige gemeenten benadeeld worden (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 8).

Hierbij bestaat, eveneens in brede zin, een spanningsveld tussen differentiatie van regeltoepassing (evenredigheidsbeginsel) versus het gelijkheidsbeginsel en de voorspelbaarheid van overheidshandelen. Dit speelt in het bijzonder bij de uitvoering van de Participatiewet, die decentraal is georganiseerd. Als gevolg van beleidsvrijheid die gemeenten hebben bestaan er verschillen in de uitvoering van de (verplichtingen binnen de) Participatiewet. Hierdoor is er geen sprake van één duidelijke regeling met gelijke kansen en mogelijkheden voor alle burgers en kunnen gelijke gevallen ongelijk worden behandeld (Oomkens & Drijvers, 2021, p. 9).

Niet alle gemeenten zijn even streng maar als je woont in een gemeente die weinig financiële middelen heeft en de Participatiewet naar de letter uitvoert dan ben je echt de Sjaak als het gaat om herverdelende rechtvaardigheid (Knijn & Hlah, 2020).

Bij wet- en regelgeving die wél discretionaire ruimte biedt, worstelen uitvoerders soms met de toepassing van die beschikbare ruimte. Het ongemak hierover kan dan leiden tot 'dichtregelen' van de discretionaire ruimte met beleidsregels en werkinstructies. [...] Invulling van de bestaande discretionaire ruimte met beleidsregels heeft voor- en nadelen. Enerzijds bieden beleidsregels duidelijkheid bij de toepassing van bevoegdheden. Anderzijds beperken zij uitvoeringsorganisaties en daarmee professionals in hun mogelijkheden (TCU, 2021, A, p. 97).

Professionals hebben behoefte aan kaders en richting, waarbinnen zij maatwerk kunnen leveren. Te veel ruimte bij de individuele professional zorgt juist voor onzekerheid (Oomkens et al., 2023, p. 3).

Er komt, naast de druk van politiek en media veel op uitvoeringsorganisaties af. Burgers, bedrijven en instellingen verlangen begrijpelijke regels, digitale dienstverlening en waar nodig maatwerk. De politiek verwacht betere dienstverlening en wil nieuw beleid zo snel mogelijk gerealiseerd zien in veelal al complexe systemen. Het moet allemaal wel rechtmatig, er moet goed worden gehandhaafd en snel betaald en alles binnen het budget. Gegevens moeten meervoudig worden gebruikt. Aan de waarborging van privacy en beveiliging worden steeds nieuwe eisen gesteld, zonder budgettaire vertaling. Er moet meer worden samengewerkt in ketens en met andere overheidsorganisaties, in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Bezuinigingen worden ingepast zonder taakvermindering. Meerdere ambtelijke opdrachtgevers verlangen prioriteit voor hun opdracht. Sommige nieuwe structurele taken worden incidenteel gefinancierd. Vereenvoudigingsvoorstellen krijgen geen prioriteit. Voor innovatie en vernieuwend onderhoud is de verandercapaciteit niet toereikend. De arbeidsmarkt is krap. Het is een permanente uitdaging om aan alle eisen en verlangens te voldoen (ABDTOPConsult, 2020, A, p. 11).

We hebben in dit rapport laten zien dat de menselijke maat – even- als fraude – een ambigu begrip is en dat het onmogelijk is vast te stellen wat dit in iedere situatie is. Bovendien is het zo dat hoewel de menselijke maat een ‘hoera-woord’ is waar iedereen voor begint te klappen het tegelijkertijd zo is dat veel partijen en groeperingen die dikwijls opkomen voor de belangen van gebruikers van sociale zekerheid eveneens grote moeite hebben met willekeur (bijvoorbeeld in verschil in uitvoering bij verschillende gemeentes). Menselijke maat toepassen in een staat die handelt zonder aanzien des persoons is nu eenmaal ook een tegenstelling in termen. De combinatie van het gelijkheidsideaal én de wens tot maatwerk leidt tot een politieke dynamiek waarin wetgeving steeds verder wordt gespecificeerd omdat men immers vanuit de wet (zonder aanzien des persoons) ieder uniek geval probeert te vangen. We hebben aangetoond dat deze poging niet alleen heilloos is, maar ook het probleem verder vergroot (Frankowski et al., 2021, p. 68).

Meer ruimte voor professionals om meer maatwerk mogelijk te maken om dienstverlening te verbeteren klinkt aantrekkelijk. Hierbij willen we twee kanttekeningen plaatsen. Ten eerste, hoewel het versterken van maatwerk belangrijk is, is het geen panacee. Maatwerk biedt geen oplossing voor structurele knelpunten in wet- en regelgeving. Ten tweede, meer ruimte in wet- en regelgeving betekent vaak een groter beroep op het morele kompas van professionals. De vraag wanneer een situatie bijvoorbeeld ‘onevenredig’ of ‘buitenproportioneel’ is of in strijd is met ‘de bedoeling van de wet’, is in de praktijk niet zo eenvoudig te beantwoorden. De uitkomsten van intervisie en (kennis)uitwisseling tussen professionals een plek geven in de feedbackloop tussen uitvoering, departement en Tweede Kamer is daarom onontbeerlijk (Oomkens et al., 2022, p. 151).

Dilemma's bij maatwerk

Zoals benoemd is het uitvoeren van deze prioriteiten niet van vandaag op morgen geregeld. Bij de uitvoering van de beleidsprioriteiten zullen we nog tal van vragen en

dilemma's tegen gaan komen. Vragen en dilemma's die ook een zorgvuldige afweging vragen op politiek niveau: wat regelen we in wetgeving en waar geven we ruimte aan uitvoerders. In hoeverre zijn er belemmeringen binnen de uitvoeringsorganisaties om maatwerk te leveren. En hoe wegen we ruimte voor de uitvoerder tegenover het risico dat er fouten worden gemaakt. Hieronder benoemen we een aantal concrete dilemma's die nu al opspelen.

- Het spanningsveld tussen rechtsgelijkheid en willekeur. Hoe gaan we om met het dilemma dat met maatwerk er mogelijk ongelijke behandeling ontstaat tussen burgers of ondernemers in een gelijke situatie.
- Privacy wetgeving versus gegevensuitwisseling. Geen mogelijkheid tot uitwisseling van gegevens waardoor samenwerking met organisaties om te komen tot maatwerkoplossingen voor burgers en bedrijven moeilijk of zelfs onmogelijk is.
- Cultuur en sturingsfilosofie. Er is lang vooral gestuurd op KPI's als kostenefficiency en doorlooptijd. Maatwerk is arbeidsintensief; het kost tijd en geld. Sturing op deze KPI's past minder goed bij het voorzien in maatwerk waarbij ook het werken vanuit publieke waarde/de bedoeling van de wet wordt meegenomen. Dit veranderen vraagt een verandering in de organisatie en ook het hele systeem van beleidsontwikkeling en uitvoering en van cultuur die tijd kost.
- Compleet beeld van de gehele situatie waarin burger zich bevindt. Organisaties hebben vaak geen zicht op de gehele situatie van de burger. Daardoor kan een organisatie soms tot een oplossing komen die de burger uiteindelijk niet helpt of waar hij zelfs van op achteruit gaat. Alleen als een casus als multiproblematiek wordt aangepakt, is dit zicht er vaak wel.
- Het hebben van voldoende gekwalificeerde professionals in de uitvoering om maatwerk te leveren en krapte arbeidsmarkt. Indien beslismedewerkers meer beslisruimte krijgen is het cruciaal dat er meer aandacht is voor opleiding en begeleiding waar men nu vaak niet aan toe komt. Hierbij speelt ook de angst om grenzen van de wetgeving op te zoeken en vervolgens een tik op de vingers te krijgen (door het management, toezichthouder, financier, departement) (Ministerie van BZK, 2022, p. 18).

Uitvoeringsorganisaties moeten regelmatig een afweging maken tussen gelijke behandeling van burgers enerzijds en het leveren van maatwerk anderzijds. Gelijke behandeling veronderstelt dat burgers moeten worden behandeld zonder aanzien des persoons, terwijl het hanteren van de menselijke maat juist vraagt om rekening te houden met ieders unieke kenmerken en omstandigheden. De heer Drinkers (secretaris-generaal IenW) merkt op dat het een uitdaging is de juiste balans te vinden: *"Je wilt zo veel maatwerk dat mensen niet in de knel komen, maar je wilt ook weer niet zoveel maatwerk dat er rechtsongelijkheid ontstaat. Dat is een evenwicht dat je van tevoren kunt bedenken, maar je zult gaande de rit moeten kijken of je het goede evenwicht hebt gevonden."* (TCU, 2021, A, p. 76).

De acceptatie van feilbaarheid. De eerste is min of meer filosofisch van aard zonder dat daar een duidelijk en concreet handelingsperspectief aan kan worden verbonden, namelijk: een pleidooi om falen en incidenten in enigerlei mate te accepteren. De Raad begrijpt dat dit ten zeerste tegen de aard van de politiek in gaat. Die wil immers de wereld veranderen en vindt de status quo bijna ten principale onbevredigend. Maar de acceptatie van misstanden is een eerste stap naar de erkenning dat de politiek geen garanties kan bieden dat een ongewenste situatie zich nooit meer voor zal doen (TCU, 2021 B, p. 70).

In zekere zin maakten uitvoeringsambtenaren in de dagdagelijkse praktijk van hun werk altijd al een afweging over hoe de ‘grijze’ werkelijkheid past in het ‘zwart-wit’ van wet- en regelgeving. Maatwerk verplaatst het zwaartepunt van oordelen over wat proportioneel is in concrete gevallen nog steviger in handen van uitvoeringsambtenaren. In de relatie met burgers betekent dit niet alleen dat een zwaardere verantwoordelijkheid op de schouders van uitvoeringsambtenaren rust, maar ook dat de afhankelijkheid van burgers met wie zij in direct contact staan toeneemt. (...) Zelfs goed beredeneerde interpretaties van wat gepast en gewenst is in het concrete geval zijn kwetsbaar doordat zij in hoge mate afhankelijk zijn van individuele waarden en van individuele categorisering en kwalificaties die uitvoeringsambtenaren hanteren om hun praktijk hanteerbaar te maken en te houden. Het is dan ook niet gegarandeerd dat uitvoeringsambtenaren hier een invulling aan geven die politiek en maatschappelijk wenselijk wordt geacht (Hendrikx, 2022, p. 30).

Er zijn meer *checks and balances nodig* om ervoor te zorgen dat de menselijke maat geen loterij wordt of je wel of niet een lieve, invoelende medewerker over de vloer krijgt. We kunnen inspiratie opdoen bij andere vakgebieden om willekeur te verminderen. Zo zouden we in de rechtszaal of de spreekkamer vreemd opkijken van een *one-size-fits all* vonnis of medische behandeling. In deze vakgebieden is goed nagedacht over maatregelen die de context en persoonlijke omstandigheden meewegen en tegelijk het gevaar van willekeur te verkleinen. Dat kan bijvoorbeeld bestaan uit intercollegiale toetsing van spannende gevallen (Van Dijk & Canoy, 2022).

Vragen en kennislacunes

Nader onderzoek is wenselijk naar de volgende thema's:

- 1 . Is het mogelijk om een 'moresprudentie' te ontwikkelen t.b.v. uitvoeringsprofessionals, zodat zij de ruimte voor maatwerk ook daadwerkelijk gebruiken?
- 2 . Er bestaat een spanning tussen maatwerk en willekeur. Maatwerk kan leiden tot verschillen in behandeling, tussen gemeenten, of zelfs binnen een organisatie. Hoe met deze spanning om te gaan; is deze oplosbaar?
- 3 . Rol digitalisering in het negeren of realiseren van de menselijke maat? Kunnen digitalisering en AI ook een rol spelen in het bevorderen van de menselijke maat? Denk daarbij aan de 'vertaling' van berichten van gemeente naar bewoner of van bewoner naar gemeente.

Moties

Motie van het lid Omtzigt c.s. over een voorstel voor doorlichting van wetten en regelingen door een externe partij, Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 13.

“constaterende dat de wet rondom de kinderopvangtoeslag te rigide in elkaar zit;

constaterende dat ook de uitvoering te hard heeft uitgepakt;

constaterende dat bovendien niet altijd volgens de wet gehandeld is;

constaterende dat dit te laat en te summier bekend is geworden en er dus te laat is ingegrepen;

overwegende dat vergelijkbare patronen ook binnen andere wetten en uitvoeringsinstanties aan de orde kunnen zijn;

verzoekt de regering, met behulp van een externe partij – bijvoorbeeld de Ombudsman – een onderzoek uit te voeren met als doel een doorlichting van andere wetten en regelingen waar hetzij de wet, hetzij de uitvoering hardvochtige effecten heeft op groepen burgers, en hierbij gebruik te maken van reeds bestaande onderzoeken;

verzoekt de regering, tevens deze partij in ieder geval te laten kijken naar de Participatiewet, het pgb en de wetten die door het UWV worden uitgevoerd;

verzoekt de regering, tot slot een voorstel voor een dergelijk onderzoek binnen drie weken aan de Kamer voor te leggen, burgers de mogelijkheid te geven om voorbeelden aan te leveren, en een eerste rapportage voor 1 juli aan de Kamer te doen toekomen

Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over een doenvermogenstoets bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, Kamerstuk II 2021/22, nr. 35 387, nr. 10.

constaterende dat complexe wet- en regelgeving ertoe leidt dat het voor burgers lastig is de wet te begrijpen en te doen wat er van hen wordt verwacht;

overwegende dat in uitvoeringstoetsen niet alleen het perspectief van uitvoeringsorganisaties moet worden betrokken, maar ook het perspectief van de burgers;

verzoekt de regering bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, met name als die het inkomen van burgers raakt, een doenvermogenstoets uit te voeren, en de Kamer over de ervaringen met de doenvermogenstoets te informeren voor 1 september 2023

Motie van de leden Ploumen en Jetten over een inventarisatie van wetgeving die hardvochtig uitpakt, Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 24.

“overwegende dat de wetgeving op tal van terreinen hardvochtig uitpakt voor mensen;

verzoekt het kabinet, een uitgebreide inventarisatie te maken van de terreinen waarop dit voorkomt en voorstellen te doen om hardheidsclausules in de verschillende wetten op te nemen”.

Motie van de leden Den Haan en Hermans over bij uitvoeringstoetsen ook duidelijk het burgerperspectief voor ogen houden, Kamerstuk II 2021/22, 35 788, nr. 151.

constaterende dat in het regeerakkoord is opgenomen dat er meer aandacht komt voor de uitvoeringstoets;

overwegende dat het Sociaal en Cultureel Planbureau in de reflectie op het coalitieakkoord concludeert dat het belangrijk is om de burger te betrekken bij de uitvoering van beleid;

verzoekt de regering om bij de uitvoeringstoets niet alleen te kijken of beleid haalbaar is, maar ook of het begrijpelijk, toegankelijk en laagdrempelig is voor de burger, en dus heel duidelijk het burgerperspectief voor ogen te houden.

Motie van het lid Van Brenk over als regel in wetgeving een hardheidsclausule opnemen, Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 37.

“overwegende dat de wetgever wetten zo moet formuleren dat een uitvoeringsorgaan altijd enige ruimte heeft om maatwerk te leveren, en de rechter voldoende rechtsbescherming kan bieden aan de burger;

verzoekt de regering, als regel in wetgeving een hardheidsclausule op te nemen en bestaande wetgeving in deze zin aan te passen.

Motie van het lid Strolenberg over een jaarlijkse stand-van-zakenbrief omtrent de aanbevelingen van de commissie-Bosman, Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 13.

“constaterende dat door het kabinet de aanbevelingen van de commissie-Bosman zijn overgenomen, maar versnipperd terugkomen in verschillende rapporten en programma’s, waardoor het overzicht verloren gaat;

overwegende dat de commissie waardevolle aanbevelingen heeft gedaan; van mening dat het belangrijk is om de aanbevelingen van het rapport «Klem tussen balie en beleid» niet uit het oog te verliezen en recht te doen aan alle aanbevelingen, zoals de commissie-Bosman deze formuleert;

verzoekt de regering om de Kamer jaarlijks een kabinetsbrede brief te doen toekomen waarin wordt ingegaan op de stand van zaken omtrent de aan het kabinet gerichte aanbevelingen van de commissie-Bosman”.

Motie van het lid Leijten c.s. over het normaliseren van het directe contact tussen Kamerleden en uitvoering, Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 15.

“constaterende dat de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties constateert dat, ondanks de recente wijzigingen, de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren in de praktijk zorgen voor belemmeringen in het contact tussen volksvertegenwoordiging en uitvoering;

constaterende dat de commissie constateert dat direct contact tussen Kamer en uitvoering ertoe leidt dat de Kamer beter in staat zal zijn de medewetgevende en controlerende taken uit te voeren, de kwaliteit van informatie zal verbeteren en er beter zicht zal zijn op de uitvoerbaarheid van wetten;

overwegende dat de commissie en de ondervraagde specialisten adviseren het directe contact tussen Kamerleden en de uitvoering te normaliseren;

verzoekt de regering uitvoering te geven aan het advies het directe contact tussen Kamerleden en uitvoering te normaliseren en daarvoor de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren grondig te herzien”.

Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over bij uitvoeringsorganisaties aandringen op het in het jaarverslag opnemen van een top drie van gesignaleerde problemen in de uitvoering en de aanpak daarvan, Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 12.

“constaterende dat signalen over problemen in de uitvoering niet altijd terechtkomen bij degenen die er iets mee kunnen doen;

overwegende dat signalen van de werkvloer onmisbaar zijn voor het beter functioneren van uitvoeringsorganisaties;

verzoekt de regering er bij uitvoeringsorganisaties op aan te dringen dat zij in hun jaarverslag een top drie opnemen van de in de uitvoering gesignaleerde problemen en de aanpak daarvan,”.

Motie van het lid Van Baarle over in de beleidsreactie opnemen hoe de regering cultuursensitief werken in de dienstverlening en uitvoering zal bevorderen, Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 7.

“constaterende dat de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) constateert dat de wetgever meer aandacht moet hebben voor het doenvermogen van burgers;

overwegende dat hiermee wordt bedoeld dat beleid moet aansluiten bij de belevingswereld en vaardigheden van mensen;

overwegende dat een goede dienstverlening ook inhoudt dat mensen op een wijze bejegend worden die aansluit bij hun culturele belevingswereld waarbij geen sprake is van vooroordelen;

*verzoekt de regering om in de verdere beleidsreactie op het rapport van de TCU in te gaan op de vraag hoe de regering **cultuursensitief** werken in de dienstverlening en de uitvoering zal bevorderen, met daarbij ook aandacht te hebben voor verschillen in taalvaardigheid, bejegening, bewustwording en het voorkomen van vooroordelen,”.*

Motie van de leden Inge van Dijk en Kat over onderzoek naar een orgaan dat directe fiscale bijstand kan leveren, Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 74.

constaterende dat de Nederlandse fiscale wetgeving complex is en kan leiden tot fouten in de toepassing bij burgers en bedrijven, of onevenredig uitwerkt;

constaterende dat hiervan sprake was in de kinderopvangtoeslagenaffaire, waar de praktische rechtsbescherming van Nederlandse burgers op verschrikkelijke wijze in het gedrang is gekomen;

constaterende dat medewerkers van de Belastingdienst het meest direct contact hebben met burgers en bedrijven en zonder negatieve gevolgen signalen moeten kunnen afgeven wanneer zij fouten en misstanden constateren in en bij de uitvoering van beleid en wetgeving;

overwegende dat de fiscale rechtshulp voor burgers of bedrijven in Nederland beperkt is wanneer zij geschillen hebben met de Belastingdienst;

overwegende dat de Taxpayer Advocate Service in de Verenigde Staten een praktijkvoorbeeld is van een orgaan dat burgers en bedrijven direct kan bijstaan in geschillen met de Amerikaanse belastingdienst;

verzoekt de regering, onderzoek te doen hoe ook in Nederland een orgaan kan worden vormgegeven:

- dat directe fiscale bijstand levert aan burgers en bedrijven wanneer zij geschillen ervaren met de Belastingdienst en daarbij doorzettingsmacht heeft;
- dat eveneens een signalerende functie heeft voor problemen bij de uitvoering en misstanden in beleid en wetgeving, en daarover direct aan de Kamer kan rapporteren;
- dat eigenstandige bevoegdheden heeft om onderzoek te doen;

verzoekt in dit onderzoek op te nemen hoe ook medewerkers van de Belastingdienst zelf vertrouwelijk meldingen kunnen doen bij dit orgaan,

Motie van het lid Idsinga c.s. over meer ruimte voor maatwerk en beslissingen door ambtenaren van de Belastingdienst, Kamerstuk 2020/21, 35 510, nr. 75.

overwegende dat de toeslagenaffaire zich in de toekomst niet mag herhalen;

overwegende dat de Belastingdienst voor veel mensen een van de belangrijkste gezichten is van de overheid;

overwegende dat een van de doelen van het kabinet is dat mensen meer persoonlijk worden geholpen;

verzoekt de regering, te bevorderen dat ambtenaren van de Belastingdienst beter in staat worden gesteld om maatwerk te leveren en meer ruimte krijgen om beslissingen te nemen; verzoekt de regering, om de Kamer hierover te informeren bij de eerstvolgende voortgangsrapportage Belastingdienst,

en gaat over tot de orde van de dag.

Gewijzigde motie van het lid Van Raan c.s. over een plan van aanpak waarin maatwerk en heling centraal staan, Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 78.

constaterende dat de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) vaststelt dat de hersteloperatie vast dreigt te lopen omdat maatwerk en snelheid onverenigbaar zijn;

overwegende dat een zorgvuldige, individuele, integrale schadeafhandeling voorop moet blijven staan;

overwegende dat het voor het proces van heling juist belangrijk is dat de gedupeerde ouders zo veel tijd krijgen als ze nodig hebben;

verzoekt de regering, om in samenspraak met de ouders tot een plan of plannen van aanpak te komen waarbij maatwerk en heling centraal staan.

Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over met het oog op herstel rust, stabiliteit, voortgang en een vertrouwd gezicht waarborgen over kabinetsperiodes heen, Kamerstuk II 2022/23, 35 510, nr. 129.

constaterende dat ondanks alle inspanningen, de hersteloperatie niet binnen deze kabinetsperiode afgerond zal zijn;

overwegende dat de overgang van kabinet op kabinet wederom tot vertraging, onrust en onduidelijkheid bij ouders zal leiden;

overwegende dat rust, stabiliteit en voortgang randvoorwaarden zijn voor herstel, en dat een vertrouwd gezicht dat de hersteloperatie bewaakt het vertrouwen kan versterken; overwegende dat het kabinet hier te allen tijde aan moet bijdragen;

verzoekt de regering de opties te onderzoeken hoe genoemde randvoorwaarden voor herstel en een vertrouwd gezicht over kabinetsperiodes heen te waarborgen, en voorstellen hiervoor uiterlijk in het najaar van 2023 naar de Kamer te sturen,

Motie van het lid Segers c.s. over waarborgen dat alle uitvoeringsorganisaties voldoende ruimte krijgen voor maatwerk en de menselijke maat, Kamerstuk II 2020,21, 28 362, nr. 52.

constaterende dat de menselijke maat in wetgeving en beleid belangrijk is;

constaterende dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur normstellend zijn voor het handelen van de overheid en de omgang met de burger;

constaterende dat uit het onderzoek van de commissie-Van Dam blijkt dat de bestuursrechtspraak jarenlang een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het in stand houden van de niet dwingend uit de wet volgende, spijkerharde uitvoering van de

regelgeving van de kinderopvangtoeslag en de commissie-Bosman heeft geconcludeerd dat er meer aandacht voor de menselijke maat in de uitvoering moet zijn;

overwegende dat de rechtspraak na de toeslagenaffaire duidelijk heeft benoemd dat wetgeving het bestuur enige ruimte moet laten om recht te doen aan de belangen van burgers in het individuele geval;

overwegende dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur klaarblijkelijk bij de afgelopen affaires onvoldoende geldingskracht hadden om de menselijke maat bij deze wetten recht te doen;

overwegende dat de moties-Jetten/Marijnissen (35 510, nr. 15), Van Brenk (35 510) en Omtzigt c.s. (26 448, nr. 643) zijn aangenomen door de Kamer;

verzoekt de regering, te waarborgen dat alle uitvoeringsorganisaties voldoende ruimte krijgen – ook in de wetgeving – voor maatwerk en de menselijke maat;

spreekt uit dat na inventarisatie en doorlichting van de wetten en uitvoeringsorganisaties tevens voldoende middelen beschikbaar gesteld moeten worden om de uitvoeringscapaciteit van de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak dusdanig te vergroten dat deze de geconstateerde opgave daadwerkelijk kunnen realiseren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Motie van de leden Ceder en Van Baarle over met de SVB mogelijkheden bespreken voor maatwerk bij verblijf in het buitenland, Kamerstuk II 2022/23, 34 352, nr. 70.

“constaterende dat de aanvullende inkomensondersteuning ouderen (AIO) bedoeld is ter ondersteuning van ouderen met een gekorte AOW om te voorkomen dat ouderen onder het sociaal minimum moeten leven;

overwegende dat aan de AIO voorwaarden verbonden zijn die er in sommige gevallen voor kunnen zorgen dat ouderen het recht op AIO verliezen, bijvoorbeeld een langer verblijf dan dertien weken in het buitenland;

overwegende dat deze voorwaarde in zichzelf redelijk is, maar nadelig kan uitpakken in specifieke en complexe gevallen voor ouderen die voor een langere periode in het buitenland moeten verblijven in verband met bijvoorbeeld het (plotseling wegens onvoorziene omstandigheden) verlenen van mantelzorg, terwijl hun vaste lasten in Nederland doorlopen en zo onder het sociaal minimum dreigen te raken;

verzoekt de regering daarom om in overleg met de SVB te treden en de mogelijkheden voor maatwerk met betrekking tot verblijf in het buitenland, specifiek voor de hierboven geschetste situatie, te bespreken en hierover aan de Kamer te rapporteren, en gaat over tot de orde van de dag.”

Motie van het lid Hoekstra over samen werken aan een nieuw sociaal contract, Kamerstuk II 2020/21, 35 788, nr. 27.

“constaterende dat herstel van vertrouwen tussen burger en de politiek een urgente opgave is, waarvoor voorstellen ter verbetering niet hoeven te wachten tot er een nieuw kabinet zit;

overwegende de aangenomen motie-Kuik c.s. (28 362, nr. 47) over onder andere voorstellen die een nieuw kabinet moet doen voor een nieuw sociaal contract;

overwegende dat de Kamer ook zelf een rol heeft bij het herstel van vertrouwen;

spreekt uit dat de Kamer gedurende deze kabinetsperiode samen gaat werken aan een nieuw sociaal contract, waarin in ieder geval de volgende elementen centraal staan:

- het serieuzer behandelen van wetgeving en minder de waan van de dag leidend laten zijn;
- meer oog voor de menselijke maat in wet- en regelgeving;
- een duale houding die bij gaat dragen aan een betere uitvoering van wet- en regelgeving,”

Literatuurlijst

- ABDTOPConsult. (2019). Regels en Ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. In *Algemene Bestuursdienst Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-19b948f2-5441-49d6-9cd4-7e5e395880fe/pdf>
- ABDTOPConsult. (2020a). Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse "Ja, mi(t)s. .". In *Algemene Bestuursdienst Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-358a385e-2ebb-47a4-be59-69d7bc866b47/pdf>
- ABDTOPConsult. (2020b). Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-955b05ab-118c-4451-9445-d9159ff59297/pdf>
- Algemene Rekenkamer. (2023). *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2023/03/23/betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk/WR2+rapport+Betalingsregelingen.pdf>
- Bakker, J. & De Rek, R. (2021). Werken vanuit de menselijke maat binnen het sociaal domein. *Factum Advies*. <https://www.factumadvies.nl/werken-vanuit-de-menselijke-maat-binnen-het-sociaal-domein/>
- Baron, J. D., & Poelmann, E. (2020). De menselijke maat past in rechtmatige rechtsvinding. *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht*, 2020(4), 40-41. [TFB 2020/4 -20].
- Baron, J. D., & Poelmann, E. (2020). Principles always ring twice: de menselijke maat is willen en doen. *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht*, 2020(1-2), 8-14. [TFB 2020/1-2-2].
- Bernards B. & Schmidt E. (2021). *Regels breken in het belang van de burger. Van rebelse leidinggevende naar rebelse professional? B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 48(2): 156-173.
- Binkhorst, J. (2021). Lokaal en integraal werken aan participatie. *Movisie*. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-04/Rapport%20Lokaal%20en%20integraal%20werken.pdf>
- Binkhorst, J., & Wilken, J. P. (2021). Integraal samenwerken op het snijvlak van Participatiewet en Wmo. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 37(3) <https://www.aupon-line.com/docserver/fulltext/01692216/37/3/TVA2021.3.008.BINK.pdf?expires=1679316431&id=id&accname=guest&checksum=704E894206C8AE9032D9986F14BC974D>
- Bockhorst, M. (2022). Sociale minima in de knel. *De Nationale Ombudsman*. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Reflectie sociale minima in de knel 0.pdf>

- Boin, A., Fahy, L. A., & Hart, P. 't (Eds.). (2021). *Guardians of public value : how public organisations become and remain institutions* (Ser. Open access e-books). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51701-4>
- Brinkman, O., & Vonk, G. (2023). De menselijke maat. *Socialisme en Democratie*, 79(2), 28-40. https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/214086532/generated_54740689.pdf
- Blueriq, (2022). Trendrapport: De staat van de menselijke maat. Een kritische blik op overheidsdienstverlening. <https://www.blueriq.com/actueel/trendrapport-de-staat-van-de-menselijke-maat>
- Canoy, M., Van Dijk, S. & Ham, M. (2021). Momentum voor de menselijke maat. *Movisie*. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-06/Momentum%20voor%20de%20menselijke%20maat.pdf>
- Chen, J., Walker, R.M., Sawhney, M., (2020). Public service innovation: a typology, *Public Management Review*, 22 (11), 1674-1695, doi: 10.1080/14719037.2019.1645874
- Choho, A., Allessie, M., Bakker, G., Harmsma, H., Herstel, C., Sonnema, M., Starmans, D., De Rooij, R., & Teesink, P. (2022). *Staat van de Uitvoering*. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>
- College voor de Rechten van de Mens. (2020). Iedereen op eigen kracht?: Nederlanders over zelfredzaamheid en mensenrechten. <https://publicaties.mensenrechten.nl/file/c34aa58f-2d49-9f3a-bf4e-15a9d803551e.pdf>
- College voor de Rechten van de Mens. (2020). De menselijke maat vanuit het perspectief van de rechten van de mens. *Position paper van het College voor de Rechten van de Mens*. <https://publicaties.mensenrechten.nl/file/818cf5c2-fef0-20d5-9bc4-e25e347ac7d0.pdf>
- Commissie-Donner (2021). *Omzien in verwondering (eindrapport)*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-92a099d5-526f-4599-bed0-d8f2b8a94b49/pdf>
- Cuelenaere, B., Van den Brink, E., Leenen, J., (2019). Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. *Centerdata*. https://www.eerstekamer.nl/overig/20191121/bijlage_2_ervaringen_gemeenten_met/document/
- De Beer, P. T. (2021). Maatwerk is geen oplossing. *Socialisme en Democratie*, 2021(5). p. 11-19. https://wbs.nl/sites/default/files/2021-10/04.%20P%20de%20Beer_Maatwerk%20is%20geen%20oplossing_SD_2021_5.pdf
- Decentralization Thematic Team, Civil Service Reform and Decentralization. Geraadpleegd op 16 mei 2023 via <http://www.ciesin.org/decentralization/English/Issues/CSR.html>
- Dekker, P., Terpstra, B., & Zouridis, S. (2022). *Hoe burgers naar uitvoering kijken*. Tilburg University. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/12-08-22-Deelrapport-1-Het-burgerperspectief-op-uitvoering.pdf>

De Jonge, A. (2021). Wet moet uitgaan van vertrouwen, vindt Koolmees. *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/menselijke-maat-moet-terug-participatiewet>

Esser, J. E., & Becker, R. G. (2021). Maak van maatwerk de regel: maatwerk in rechterlijke toetsing van regels en uitvoering. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2021(4), 249-257. <https://hdl.handle.net/1887/3278503>

Filgueiras, F., Koga, N. & Viana, R. (2020, April-Juni). State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service, *Revista de Sociologia e Política*, 28 (74), doi: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277404>

Frankowski, A., Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). Tussen staat en menselijke maat. *Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)*.

Freshmark. (2022). *Toekomst van Dienstverleningsconcepten*. <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/onderzoek-klantvriendelijke-dienstverleningsconcepten/>

G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht). (2022). *Position paper G4 t.b.v. rondetafelgesprek MenselijkeMaat*. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A07761

Govers, E., Hanse, D., van Beek, G., Mulder, J., & van de Wiel, J. (2021). Een burger is geen dataset : Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid. www.nationaleombudsman.nl

Hendriks, W., Huiting, M. Van den Berg, C. & Van Twist, M. (2022). Maatwerk als standaard? *Nederlandse School van Openbaar Bestuur*. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2022-10/NSOB%20-%20Essay%20Maatwerk%20als%20standaard.pdf>

Hirsch Ballin, E.M.H., Jaspers, A.P.C.M., Knottnerus J.A. & Vinke, H. (2021). De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire. *Boom Juridisch*. https://www.instituutgak.nl/wp-content/uploads/2021/03/9789462909281_WEB.pdf

Hoogeboom, L. & Pluijm, M. (2021). De Menselijke Maat binnen gemeente Utrecht. DSP. https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/16LH-Vooronderzoek-Menselijke-Maat-gemeente-Utrecht_DSP-2021.pdf

Kaal M., Plantinga S. & Ter Berg J., (2019). Relatie burger overheid 2030. *Nationale ombudsman*. https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/1%20RAP-PORT%20Nationale%20Ombudsman%20-%20relatie%20burger%20overheid%202030_def.pdf

Kamerstuk II 2020,21, 28 362, nr. 52. Motie van het lid Segers c.s. over waarborgen dat alle uitvoeringsorganisaties voldoende ruimte krijgen voor maatwerk en de menselijke maat. [Reikwijdte van artikel 68 Grondwet | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2020/21, 34 352, nr. 213. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Uitkomsten rondetafelgesprekken Participatiewet en vervolgaanpak*.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z09945&did=2021D21913

Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2. Brief van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*.
https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_tcu_oversicht_opgevraagde_en_ontvangen_position_papers_totaal.pdf

Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 4. Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsreactie op het rapport 'Klem tussen balie en beleid'*.
https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528

Kamerstuk II 2020/21, 35 788, nr. 27. Motie van het lid Hoekstra over samen werken aan een nieuw sociaal contract.
[Kabinetsformatie 2021 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 13. Motie van het lid Omtzigt c.s. over een voorstel voor doorlichting van wetten en regelingen door een externe partij.
[Kamerstuk 35510, nr. 13 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 24. Motie van de leden Ploumen en Jetten over een inventarisatie van wetgeving die hardvochtig uitpakt. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021D02434&did=2021D02434>

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 37. Motie van het lid Van Brenk over als regel in wetgeving een hardheidsclausule opnemen.
[Kamerstuk 35510, nr. 37 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 74. Motie van de leden Inge van Dijk en Kat over onderzoek naar een orgaan dat directe fiscale bijstand kan leveren.
[Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 75. Motie van het lid Idsinga c.s. over meer ruimte voor maatwerk en beslissingen door ambtenaren van de Belastingdienst.
[Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 78. Gewijzigde motie van het lid Van Raan c.s. over een plan van aanpak waarin maatwerk en heling centraal staan.
[Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2021/22, 26 448, nr. 686. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Midterm review effectiviteit activerende dienstverlening aan mensen in de WIA*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26448-686.pdf>

Kamerstuk II 2021/22, 34 352, nr. 253. Brief van de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D26205&did=2022D26205

Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 7. Motie van het lid Van Baarle over in de beleidsreactie opnemen hoe de regering cultuurintensief werken in de dienstverlening en uitvoering zal bevorderen.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528

Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 8. Motie van het lid Van Baarle over standaard een doenvermogenstoets bij wetsvoorstellen en beleidsvoornemens die uitvoeringsorganisaties of dienstverlening raken. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022D11664&did=2022D11664>

Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 10. Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over een doenvermogenstoets bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z05708&did=2022D11668>

Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 11. Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over ten minste drie pilots bij uitvoeringsorganisaties om de ruimte voor professionals in de uitvoering te vergroten.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528

Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 12. Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over bij uitvoeringsorganisaties aandringen op het in het jaarverslag opnemen van een top drie van geïdentificeerde problemen in de uitvoering en de aanpak daarvan. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528

Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 13. Motie van het lid Strolenberg over een jaarlijkse stand-van-zakenbrief omtrent de aanbevelingen van de commissie-Bosman.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528

Kamerstuk II 2021/22, 35 387, nr. 15. Motie van het lid Leijten c.s. over het normaliseren van het directe contact tussen Kamerleden en uitvoering. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528

Kamerstuk II 2021/22, 35 510, nr. 102. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels*.

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D30807>

Kamerstuk II 2021/22, 35 788, nr. 151. Motie van de leden Den Haan en Hermans over bij uitvoeringstoetsen ook duidelijk het burgerperspectief voor ogen houden.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022D01639&did=2022D01639>

Kamerstuk II 2021/22, 35 868, nr. 12. Motie van het lid Bouchallikh over het behoud van de mogelijkheid van niet-digitale identificatie.

[Wijziging van het voorstel van wet houdende algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur \(Wet digitale overheid\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2022/23, 26 448, nr. 692. Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Modernisering Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen*.

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z26386&did=2022D56994

Kamerstuk II 2022/23, 26 448, nr. 693. Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Stand van de uitvoering SZW december 2022*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z00167&did=2023D00384

Kamerstuk II 2022/23, 26 448, nr. 714. Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Kabinetsreactie op vier rapporten van de Nationale ombudsman over sociale minima. Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI) | Tweede Kamer der Staten-Generaal*

Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 313. Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Kabinetsreactie onderzoek hardvochtige effecten sociale zekerheid*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-313.pdf>

Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 321. Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Staat van de Uitvoering en voortgangsrapportage programma Werk aan Uitvoering*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z00531&did=2023D01293

Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 328. Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Kabinetsreactie op het IBO vereenvoudiging*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z10542&did=2023D25257

Kamerstuk II 2022/23, 34 352, nr. 70. Motie van de leden Ceder en Van Baarle over met de SVB mogelijkheden bespreken voor maatwerk bij verblijf in het buitenland. [Uitvoering en evaluatie Participatiewet | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2022/23, 34 352, nr. 283. Brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Visiebrief Participatiewet in Balans*. [Uitvoering en evaluatie Participatiewet | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2022/23, 35 510, nr. 129. Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over met het oog op herstel rust, stabiliteit, voortgang en een vertrouwd gezicht waarborgen over kabinetperiodes heen.

[Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Kamerstuk II 2022/23, 36 200 V, nr. 70. Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Inventarisatie hardvochtigheden in dienstverlening BZ ter uitvoering van de motie Ploumen en Jetten*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D55493&did=2022D55493

Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 75. Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Inventarisatie hardvochtigheden dienstverlening Buitenlandse Zaken*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D07652&did=2023D07652

Knijn, T. & Hlah, J. (2020). De participatiewet of een rechtvaardige bijstand. *Sociale Vraagstukken*.

<https://www.socialevraagstukken.nl/de-participatiewet-of-een-rechtvaardige-bijstand/>

Kruiter, H. & Kellermann, F. (2019). Stapelingsproblematiek in het Sociaal Domein. *Instituut voor Publieke Waarden*.

<https://publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf>

Kursten, S. (2023). Zijn het de wetten en regels of de richtlijnen en werkwijzen? <https://www.linkedin.com/pulse/zijn-het-de-wetten-en-regels-richtlijnen-werkwijzen-suzanne-kursten/>

Lammers, J. & Bos, C. (2022). *Menselijke maat en regeldruk: een gespannen relatie*. BMC. <https://www.bmc.nl/actueel/menselijke-maat-en-regeldruk>

Make it in Tilburg (2021). Meer ruimte voor maatwerk bij uitvoering participatiewet. <https://www.makeitintilburg.com/nl/ruimte-genoeg-voor-je-ambities/nieuws/meer-ruimte-voor-maatwerk-bij-uitvoering-participatiewet>

Marseille, A. T. (2020). Maatwerk in het sociaal domein: reële, onnodige en denkbeeldig problemen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2020(6), 307-311. <https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/130206579/77F8141D-E22B-1D-B05D-FDC07CF-A-A5C-7Fpd>

Meijer, J. (2023). Menselijke maat en maatwerk gaan hand in hand! *Tijdschrift voor Klachtrecht* https://www.researchgate.net/publication/369104154_Menselijke_maat_en_maatwerk_gaan_hand_in_hand

Modugno, G., Di Carlo & F., Lucchese, M. (2022). Causes and Effects of Processes' Complexity in Public Institutions: Some Experiences from Italian Universities. *Administrative Sciences* 12 (37). <https://doi.org/10.3390/admsci12010037>

- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
<https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.4159/harvard.9780674067820>
- Muskee, M. (2021). De menselijke maat - Zien en luisteren. *VNG Magazine*, 1
<https://vng.nl/artikelen/de-menselijke-maat-zien-en-luisteren>
- Ministerie van Algemene Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Stand van de Uitvoering RvIG Rapport*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/22/stand-van-de-uitvoering-rvig>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2019). *WERK onderzoek: lessen voor beleid*, Den Haag.
https://www.venster.nl/wp-content/uploads/2022/11/werkonderzoek_lessen_voor_beleid.pdf
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2021a). *Eenvoudig Maatwerk bij gestapelde problemen*.
<https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/eenvoudig-maatwerk-bij-gestapelde-problemen>
- Ministerie van Financiën (2019). *IBO toeslagen Deelonderzoek 1 - Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*.
<https://rijksbegroting.nl/system/files/12/eindrapport-toeslagen-deel-1.pdf>
- Muskee, M. (2021). De menselijke maat - Zien en luisteren. *VNG Magazine* (1)
<https://vng.nl/artikelen/de-menselijke-maat-zien-en-luisteren>
- Nationale Ombudsman (2019). Invorderen vanuit het burgerperspectief. Rapport 2019/005. De Nationale Ombudsman. p. 18.
- Nicholl, A. (2013). 'Capacity of the Civil Service in Wales', in *A Stable, Sustainable Settlement for Wales' Capacity of the Civil Service in Wales*. In Osmond, J., en Upton, S., (Eds.), *Research Papers: A Stable, Sustainable Settlement for Wales* (p. 30-42). Wales Governance Centre at Cardiff University, the Institute of Welsh Affairs, en Cymru Yfory/Tomorrow's Wales
- Niehof, F. (2021). *Overheidsteksten over schuldhulp vaak nog te moeilijk*. Universiteit Utrecht. <https://www.uu.nl/nieuws/overheidsteksten-over-schuldhulp-vaak-nog-te-moeilijk>
- Nieto Morales, F., Heyse, L., Pardo, M. d. C. & Wittek, R. (2014). BUILDING ENFORCEMENT CAPACITY: EVIDENCE FROM THE MEXICAN CIVIL SERVICE REFORM, *Public Admin. Dev.*, 34, p. 389– 405. doi: 10.1002/pad.1701.
- NOS Nieuws (2019). *Moeilijke overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit?* Geraadpleegd op maandag 8 mei 2023, van <https://nos.nl/artikel/2307397-moeilijke-overheidsbrieven-moeten-duidelijker-snap-jij-dit>

Ombudsman Rotterdam (2022). *Position paper Ombudsman Rotterdam t.b.v. rondetafel-gesprek Menselijke Maat*.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z22172&did=2022D47821>

Gebruiker Centraal. (z.d.). *Ontwerpprincipes van Gebruiker Centraal*. <https://www.gebruikercentraal.nl/ontwerpprincipes/>.

Oomkens R. & Drijvers A. (2021). *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet*. https://www.eerstekamer.nl/overig/20220310/syntheseonderzoek_aandacht_voor/document3/f=/vlr4nh10ykxy_opgemaakt.pdf

Oomkens, R., Drijvers, A., Salome, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-170e916e22773b9fd6a22315b68108a7702fbafa/pdf>

Oomkens, R., van Geuns, R. C., Jungmann, N., van der Schors, A., Muda, J. E., van der Meulen, B., Schiffelers, M-J., & Kuiper, M. (2023). *Knellende Mechanismen: Het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht*.

Oskam, J. (2021). *Hoe kan de menselijke maat opgenomen worden in het organiseren van beleidsvraagstukken? Van maatschappelijk verdrag naar sociale alliantie*. (Master thesis), Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Pander Maat, H., & Van Der Geest, T. (2021). Monitor begrijpelijke overheidsteksten. *Taalunie*. <https://taalunie.org/feeds/download/monitor-begrijpelijke-overheidsteksten-onderzoeksrapport-juli-2021-61388.pdf/monitor-begrijpelijke-overheidsteksten-onderzoeksrapport-juli-2021-61388/original>

Putters K. (2022). *Essay de menselijke staat*. *Sociaal en Cultureel Planbureau*. <https://www.scp.nl/publicaties/essays/2022/05/30/essay-de-menselijke-staat>

Roest S. (2022). *Maatwerk en menselijke maat in het sociaal domein*. *Pro facto*. <https://www.pro-facto.nl/meer-actueel/912-maatwerk-en-menselijke-maat-in-het-sociaal-domein>

Ridderbos-Hovingh, C., & Tollenaar, A. (2021). *Enschede en de menselijke maat: Onderzoek voor de commissie Menselijke Maat Enschede*. *Pro Facto*. https://research.rug.nl/files/190727165/Rapportage_RUG_PF_bijlage_bij_Maatvoering_is_Mensenwerk_II.pdf

Rijksoverheid. (2020). *Een betere overheid voor burgers en bedrijven*. Rijksfinancien.NL. <https://www.rijksfinancien.nl/bmh/bmh-13-een-betere-overheid-richting-burgers-en-bedrijven.pdf>

- Schmidt, E. & Akerboom, M. (2021). Een goede leider luistert naar de professionals. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/opinie/een-goede-leider-luistert-naar-de-professionals~bee5c363/>
- Schuurmans, Y.E., Leijten, A.E.M. & Esser, J.E. (2020). Bestuursrecht op Maat (inopdracht van BZK). *Universiteit Leiden*.
- Stimulansz (2022). *Ondersteuning participatie laat nu veel routes onbenut*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/stimulansz/ondersteuning-participatie-laat-nu-veel-routes-onbenut>
- Straatpraat: Communiceert de overheid goed met jou? (2020). *Nationale Ombudsman*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/artikel/2020/straatpraat-communiceert-de-overheid-goed-met-jou>
- Ter Haar, B. (2023), Tegenspraak op de ambtelijke werkvloer is moeilijker dan gedacht, Platform O, <https://platformoverheid.nl/artikel/tegenspraak-op-de-ambtelijke-werkvloer-is-moeilijker-dan-gedacht/>
- Thors, O. (2022). Hoe versterken we de menselijke maat binnen de publieke dienstverlening? *InGovernment*. <https://www.publieksdiensten.nl/ingovernment/hoe-versterken-we-de-menselijke-maat-binnen-de-publieke-dienstverlening>
- Tollenaar, A. (2021). Hoe de menselijke maat in het sociaal domein wordt vermalen door de trias politica. *Sociaalweb*. <http://magazines.sociaalweb.nl/de-menselijke-maat#!/hoe-de-menselijke-maat-wordt-vermalen-door-de-trias-politica>
- Tollenaar, A. (2014). ICT en de uitdagingen voor de menselijke maat. In A. T. Marseille, & L. Van der Velden (editors), *Verdient vertrouwen, vertrouwen verdiend: Visies op geschilbeslechting door de overheid* (blz. 120-129). Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2023). *Debat over rapport 'Klem tussen balie en beleid'*. <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/debat-over-rapport-klem-tussen-balie-en-beleid>
- Van Dijk, S & Canoy, M. (2021). De menselijke maat nader beschouwd. *Sociale Vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/de-menselijke-maat-in-perspectief/>
- Van Dijk, S. & Canoy, M. (2022). Menselijke maat is mooi en moeilijk. *Sociale Vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/menselijke-maat-is-mooi-en-moeilijk/>
- Van Den Dikkenberg, R. (2021). De menselijke maat - Nationale ombudsman: 'De deur moet altijd openstaan'. *VNG Magazine*, 17. <https://vng.nl/artikelen/de-menselijke-maat-nationale-ombudsman-de-deur-moet-altijd-openstaan>

Van Den Hurk, J., Loosman, K. & Koster, J. (2021). Het Direct Duidelijk Effect: 10 effectmetingen van direct duidelijk taalgebruik en vormgeving op overheidsdienstverlening. *Overheid.Nl*.

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl3fcaafc1-accf-4632-8331cd8554e151d4/pdf>

Van Echtelt, R., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Versantvoort, M. & Putman, L. (2019). Eindevaluatie Participatiewet. *Sociaal en Cultureel Planbureau*.

<https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet/Rapport+Eindevaluatie+van+de+Participatiewet.pdf>

Van Empel, Y., Hilhorst, P., Van Holst Pellekaan, E. & Van Hout, F. (2021). Maatwerk Magazine. *City Deal Eenvoudig Maatwerk en Programma Sociaal Domein*.

https://www.programmasociaaldomein.nl/binaries/programmasociaaldomein/documenten/magazines/2021/06/30/maatwerk-magazine-juni-2021/PSD_EenvoudigMaatwerk-Online.pdf

Van Endhoven, F. (2023). Meten van kwaliteit van overheidsdienstverlening. *iBestuur*.

<https://ibestuur.nl/partner-blueriq/meten-van-kwaliteit-van-overheidsdienstverlening>

Van Zutphen, R. (2021). De menselijke maat is minder vanuit potjes denken, en meer vanuit empathie. *De Menselijke Maat*.

<https://www.nationaleombudsman.nl/professionals/nieuws/interview/2021/de-menselijke-maat-is-minder-vanuit-potjes-denken-en-meer>

Veldheer, V. Jonker, J-J., Noijs, L., van, & Vrooman, C. (2012). Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? *Sociaal Cultureel Planbureau*.

VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (2020). Good en bad practices. Handhaving en Naleving Verplichtingen Participatiewet. *VNG*.

https://vng.nl/sites/default/files/knowledge_base_compliance//20200117_Good-and-bad-practices-Participatiewet.pdf

Vollebregt, B. (2021). Tilburg maakt samenwonen op proef mogelijk voor inwoners in de bijstand. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/economie/tilburg-maakt-samenwonen-op-proef-mogelijk-voor-inwoners-in-de-bijstand~b6aaa5ec/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Vreemdelingenvisie (2021). *IND: Meer plaats voor maatwerk*. <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2021/11/maatwerkloket>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.

Wiersema, D. (2021). Voortgang op knelpunten als reactie op de knelpuntenbrieven van UWV en SVB. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3526253d-3208-4a33-9bf6-781e4a79dba0/pdf>

Wu, Z., Ramesh, M., Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, *Policy and Society*, 34 (3-4) p. 165–171, <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>