



Maatwerk als *standaard*?

Over dilemma's en dynamieken bij het streven
naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Wiljan Hendriks
Marije Huiting
Caspar van den Berg
Mark van Twist

dr. P.M.A (Wiljan) Hendriks

is onderzoeker en docent aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). In december 2019 is hij gepromoveerd aan Tilburg University op het proefschrift 'When Policy meets Practice: Professional Identity in a context of Public Management Reform'.

M.J. (Marije) Huiting MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg

is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en CAOP-hoogleraar Transitie in de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij namens de VVD lid van de Eerste Kamer.

prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadviesing in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

De auteurs danken Jacob Umland voor zijn ondersteuning bij dit onderzoek.

Inhoudsopgave

1. **Inleiding** → 4

2. **Maatwerk:**
een enthousiasmerend én diffuus begrip → 7
 - 2.1 Maatwerk – een conceptuele verkenning → 8
 - 2.2 Maatwerk – een praktijkverkenning → 12
 - 2.3 Maatwerk – een begrip met vele kanten → 23

3. **Dilemma's van maatwerk** → 27
 - 3.1 De uitvoeringsambtenaar als... → 27
 - 3.2 De uitvoeringsambtenaar als verlener van publieke diensten aan (meerdere) burgers → 29
 - 3.3 De uitvoeringsambtenaar als uitvoerder in – en gezicht van – de rechtsstaat → 30
 - 3.4 De uitvoeringsambtenaar als werknemer van een (uitvoerings)organisatie → 32
 - 3.5 De uitvoeringsambtenaar als lid van een professionele gemeenschap → 33
 - 3.6 De uitvoeringsambtenaar opererend binnen een bredere maatschappelijke context → 34
 - 3.7 Maatwerk-dilemma's → 35

4. Dynamieken door maatwerk → 38

- 4.1 Dynamiek burgers: verschil zien, gelijkheid eisen → 39
- 4.2 Dynamiek uitvoeringsambtenaren: vrijheid krijgen, beschutting zoeken → 41
- 4.3 Dynamiek managers: ruimte scheppen, randvoorwaarden meegeven → 43
- 4.4 Dynamiek bestuurders: risicoregelreflex, institutionele overreactie → 45
- 4.5 Conclusie: voorbij komen aan de tragiek van goede bedoelingen? → 47

5. Dynamieken doorbreken: dilemma's (h)erkennen → 49

- 5.1 Maatwerk: praktijken, dilemma's en dynamieken → 50
- 5.2 Maatwerk als 'sensitizing concept' → 51

Geraadpleegde bronnen → 58

1. Inleiding

Een korte blog op een specialistische website met juridische informatie voor hulpverleners leidt begin 2021 tot een kleine mediastorm over wat later bekend is geworden als de ‘boodschappenaffaire’. De blog beschrijft een rechtszaak over een vrouw in de gemeente Wijdemeren die ruim 7.000 euro aan bijstandsuitkering moet terugbetalen, omdat zij de gemeente niet inlichtte over de boodschappen die zij op regelmatige basis van haar moeder ontving.¹ Talloze Kamervragen, een amendement én een breed gedragen initiatiefwetsvoorstel pleiten ervoor dat gemeenten op korte termijn meer ruimte krijgen om in individuele gevallen zelf te bepalen hoe streng zij willen handhaven na het constateren van mogelijk misbruik van voorzieningen die zijn geregeld in de Participatiewet.² Want, zo stelt de Memorie van Toelichting van de initiatiefwet, ‘gemeenten voelen zich gebonden aan een zeer strikte uitleg van de wet en ervaren geen ruimte om in schrijnende gevallen maatwerk te kunnen leveren.’³

De ‘boodschappenaffaire’ markeert een belangrijke omslag in het maatschappelijke en politieke denken over de relatie tussen overheid en burger. Deze casus is niet uniek, de reacties van het publiek en de politiek zijn dat wel. Ondanks dat er een rectificatie plaatsvindt in de media, omdat de casus complexer in elkaar steekt dan in eerste instantie in de berichtgeving beschreven, buitelen partijen over elkaar heen om er schande van te spreken. Terwijl in het recente verleden de roep om streng overheidsoptreden luid klonk, is nu de teneur dat publieke dienstverleners expliciet oog moeten hebben voor de mogelijke gevolgen van al te hardvochtig optreden voor individuele burgers.⁴ Als reactie op publieke dienstverlening die in zichzelf wellicht logisch is, maar die langzaam maar zeker niet meer voldoende aansluit bij de (belevings) wereld van burgers en er zelfs toe leidt dat burgers vermalen kunnen worden in de wielen van de bureaucratie – met de Toeslagenaffaire als treurig dieptepunt – is nu juist ‘maatwerk’ het nieuwe buzzword.

Hoewel nu over de volle breedte van het publieke domein gesproken wordt over maatwerk, is daarmee nog niet automatisch duidelijk wat het precies is en hoe publieke organisaties het rechtvaardig toe moeten passen. Zo maakt ook in het geval van de boodschappenaffaire de initiatiefwet *Vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand* niet duidelijk wat

1 De Jonge, 13 januari 2021.

2 De Jonge, 2 maart 2021.

3 Bruins, Van Beukering-Huijbregts, Peters, Renkema, J. van Dijk & G. van Dijk, 2021.

4 Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

gronden zijn om te bepalen of in individuele gevallen afgezien wordt van terugvordering en boete. En terwijl ruim 84 procent van de Nederlandse gemeenten als gevolg van de boodschappenaffaire hun bijstandsregels rondom schenkingen in 2021 versoepelden, blijken de verschillen tussen gemeenten daardoor toegenomen met soms wel meer dan bijna 2.000 euro per jaar.^{5,6}

Als we de recente debatten over maatwerk onder de loep nemen, valt op dat over maatwerk in ieder geval twee concurrerende ideeën naast elkaar bestaan. Enerzijds wordt over maatwerk gesproken als het (legitiem) afwijken van de generieke regel om een individueel geval te bedienen. Maatwerk is daarmee letterlijk ‘de uitzondering op de regel’. Anderzijds wordt over maatwerk gesproken als recht voor iedere burger. Maatwerk is in dat geval niet de uitzondering, maar de generieke regel zelf: ‘standaardmaatwerk’.

In de afgelopen jaren lijkt de maatschappelijke en politieke druk toe te nemen om deze laatste invulling van maatwerk leidend te maken en maatwerk te verheffen tot algemeen geldende praktijk. Toch blijkt in de praktijk het (willen) verwezenlijken van maatwerk nieuwe problemen en dilemma’s met zich mee te brengen, niet in de laatste plaats voor de publieke professionals die in direct contact met burgers de verantwoordelijkheid hebben om uitvoering te geven aan het elders bedachte beleid – de uitvoeringsambtenaren.⁷

Want terwijl de verwachtingen die burgers hebben van de publieke dienstverlening al behoorlijk hooggespannen zijn, brengt met name het ideaal van maatwerk als recht voor iedereen conflicterende logica’s met zich mee voor deze beleidsuitvoerders. Zo valt te betogen dat er niet langer sprake meer is van overheidshandelen zonder, maar per definitie van overheidshandelen mét aanzien des persoons. Dat brengt fundamentele vragen met zich mee: kan en mag de overheid onderscheid maken tussen individuele burgers en kan maatwerk betekenen dat de overheid voor de ene burger een andere aanpak kiest dan voor de andere? Mogen uitvoeringsambtenaren als publieke professionals de discretionaire ruimte krijgen om afwegingen te maken, met als onvermijdelijk gevolg dat die afwegingen in concrete gevallen van elkaar kunnen verschillen? Zal bovendien de rechtsontwikkeling niet steeds maatwerk willen codificeren in nadere regelgeving?

Uitvoeringsambtenaren moeten in dit spanningsveld belangrijke keuzes maken in hun dagdagelijkse praktijk, die veelal grote gevolgen hebben voor hun cliënten. Toch lijkt de roep om maatwerk voor iedereen voorbij te gaan

5 Kuipers & Rotman, 12 januari 2022.

6 Eindhovens Dagblad, 15 februari 2022.

7 Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

aan de uitdagingen en tegenstrijdigheden waar uitvoeringsorganisaties – en concreet hun uitvoerders op de werkvloer – zich voor gesteld zien. Door het maatwerkideaal kritisch te beschouwen vanuit een uitvoeringsperspectief, beoogt dit onderzoek kleur te geven aan deze moerassige praktijk. We stellen onszelf daarbij de centrale vraag:

Wat zijn de consequenties van het streven naar ‘maatwerk’ voor uitvoeringsambtenaren in de praktijk en welke centrale dilemma’s en dynamieken levert dit op?

Via een verkenning van maatwerk in uitvoeringsorganisaties maken we zichtbaar dat maatwerk geen eenduidig begrip is, eerder is het een ambigu begrip. Bovendien roept het tal van dilemma’s op. Dit maakt dat maatwerk vraagt om het omgaan met deze dilemma’s en het oog hebben voor de dynamieken die hier achter schuilgaan.

In hoofdstuk 2 schetsen wij de verschillende gezichten van maatwerk via een conceptuele verkenning van de (wetenschappelijke) literatuur en negen praktijken in de uitvoering. Voor de conceptuele verkenning hebben we een literatuurstudie uitgevoerd naar wetenschappelijke literatuur, adviesrapporten en expertessays om grip te krijgen op de even verleidelijke als vage notie van maatwerk. Om de sectorvergelijking van negen uitvoeringspraktijken mogelijk te maken hebben wij via deskresearch materiaal verzameld, variërend van websites tot jaarverslagen, om op te kunnen tekenen hoe er over maatwerk gesproken wordt en hoe maatwerk vorm krijgt in elke praktijk afzonderlijk. Daarna gaan we in hoofdstukken 3 en 4 achtereenvolgens in op de dilemma’s die maatwerk met zich meebrengt voor de uitvoering en de dynamieken die deze dilemma’s oproepen. We zoomen daarbij in op uitvoeringsambtenaren; diegenen die in interactie met burgers publieke diensten verlenen. We besteden daarbij bijzondere aandacht aan dilemma’s en dynamieken die niet alleen uit de literatuur te herleiden zijn, maar die voor ons ook terug te voeren zijn op eerder empirisch materiaal dat we in het kader van andere onderzoekstrajecten hebben verzameld. We sluiten af met in hoofdstuk 5 een eerste aanzet om deze dynamieken te doorzien (om ze waar nodig te doorbreken).

2. Maatwerk: een enthousiasmerend én diffuus begrip

Maatwerk is overal. De VO-raad pleit voor een maatwerkdiploma.⁸ Het IND heeft in Amsterdam een eerste maatwerkloket geopend.⁹ Rijkswaterstaat biedt maatwerk in de groeituin Social Return, waar nagedacht wordt over manieren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan werk te helpen.¹⁰ De Rijksdienst Wegverkeer hanteert maatwerk voor het keuren van ‘bijzondere bromfietsen’: een licht en langzaam voertuig met specifieke kenmerken die vaak nieuw op de markt komt en daardoor niet als reguliere bromfiets bestempeld worden.¹¹ Het centrum Indicatiestelling Zorg onderzoekt of mensen in aanmerking komen voor de Wet langdurige zorg: er wordt hiervoor een zorgprofiel opgesteld. Er zijn ook allerlei maatwerkregelingen mogelijk, bijvoorbeeld voor gespecialiseerde zorg of extra zorg thuis.¹² Het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens helpt professionals die klem zitten om sneller tot een oplossing te komen.¹³ Het nieuwe kabinet is voornemens om bindende maatwerkafspraken te maken met de 10 tot 20 grootste uitstoters van broeikasgassen.¹⁴ En DUO levert inmiddels maatwerk voor oud-studenten die hun schuld niet kunnen óf willen betalen.¹⁵ Het Openbaar Ministerie gebruikt voor veelvoorkomende criminaliteit (o.a. diefstal, vernieling, licht uitgaansgeweld) de ZSM-aanpak: zorgvuldig, snel en maatwerk – om ervoor te zorgen dat slachtoffers, verdachten en de samenleving merken dat er iets gebeurt.¹⁶

Wie er de beleidsstukken en kamerbrieven, onderzoeken, opiniestukken en mediaberichten op naslaat, zal zien dat de term maatwerk in zeer verschillende, soms heel uiteenlopende contexten wordt genoemd. Maar wat betekent maatwerk eigenlijk in al deze situaties? ‘Maatwerk is méér dan goede bedoelingen’, lezen we in Binnenlands Bestuur eind 2021, ‘het vergt behoorlijk

8 VO-Raad, z.d.

9 IND, 7 februari 2022.

10 A+O fonds Rijk, 1 januari 2019.

11 RDW, z.d.

12 VWS, z.d.

13 Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. (z.d.).

14 VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 15 december 2021.

15 Kerstens, 11 september 2019.

16 Openbaar Ministerie, z.d.

wat kennis en vaardigheden'. Iedereen gebruikt een andere definitie, lezen we ook, maar het maakt niet zoveel uit wat de gekozen definitie is 'als iedereen binnen de organisatie er maar hetzelfde onder verstaat'.¹⁷

Maakt het inderdaad niet zoveel uit wat de gekozen definitie is, zolang iedereen er maar ongeveer hetzelfde onder verstaat? En wat behelst 'ongeveer' hier dan? Of vraagt maatwerk toch om nadere definiëring, specificering, operationalisering en concretisering? In dit hoofdstuk verkennen we hoe maatwerk wordt geduid en hoe het in uiteenlopende uitvoeringspraktijken wordt gebruikt, niet eens per se om de juiste omschrijving ervan te vinden maar wel om zicht te krijgen op de omlijning ervan.

2.1 Maatwerk – een conceptuele verkenning

Lang niet altijd wordt de betekenis van maatwerk in algemene zin of specifiek in een bepaalde context geduid. Desondanks zijn er onderzoeken en beschouwingen te vinden waar maatwerk nader wordt beschreven. Zo beschrijft Trappenburg maatwerk in het kader van een beschouwing over de geschiedenis van de bijstand.¹⁸ Ze zet maatwerk tegenover standaardisatie. 'Maatwerk heeft een positieve bijklank', schrijft ze, terwijl standaardisatie 'klinkt naar bureaucratie en dat associëren we met ellenlange formulieren, administratieve overlast en trage beslissingen'. Bureaucratie kan echter ook anders gezien worden: gebaseerd op rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en procedurele rechtvaardigheid waardoor bureaucratie besluitvorming hulpbehoevendheden duidelijkheid en zekerheid biedt.¹⁹ Waar bij bureaucratie/standaardisatie dienstverlening 'op basis van regels' uitgangspunt is, is bij maatwerk de samspraak met de cliënt (op basis van diens situatie) het uitgangspunt.²⁰ Hoewel de Belgische filosoof Devisch in zijn boek 'Het empathisch teveel' stelt dat bij maatwerk sprake is van selectieve empathie, benadrukt Trappenburg juist dat hier geen sprake van is, omdat professionals een beroepscode hebben.^{21,22} Die beroepscode verplicht professionals om 'de waardigheid van hun cliënten te bevorderen en hun levens te respecteren (tenzij ze schade toebrengen aan anderen)'.

17 Stimulansz, 23 september 2021.

18 Trappenburg, 2020.

19 Du Gay, 2000 en Fry, 1989 in Trappenburg, 2020: 23.

20 Zo wordt maatwerk wel vaker geduid, bijvoorbeeld door Van Gunsteren, 2016: bij maatwerk is er geen sprake meer van een vaststaand aanbod, maar van een op maat gesneden voorziening voor elke unieke cliënt.

21 Devisch, 2017.

22 Ibid.

Het contrast dat Trappenburg aanbrengt tussen bureaucratie en maatwerk, komen we ook op andere plekken tegen. In een essaybundel uitgebracht door de transitiecommissie Sociaal Domein worden door diverse experts allerlei reflecties gegeven over het beoogde effect van de decentralisaties in het lokaal domein.²³ Dit beoogde effect is onder andere het kunnen bieden van maatwerk. ‘We zijn op weg naar een wereld waarin we onderzoeken wat iemand nodig heeft en dat doen we samen met de zorgvrager. Daarmee verandert de relatie tussen de overheid en burgers fundamenteel’. Een verandering waar in de essaybundel aandacht voor wordt gevraagd. ‘Kan de manier waarop we onze bureaucratie hebben ingericht überhaupt een fenomeen als diversiteit aan’, vraagt commissievoorzitter Noten zich af, ‘of moeten we de werking van de klassieke bureaucratie in onze verzorgingsstaat opnieuw tegen het licht houden?’²⁴ Op deze vraag wordt in de essaybundel vanuit verschillende invalshoeken gereflecteerd. Vanuit een politiek perspectief is de vraag waar bij maatwerk het politieke primaat ligt:

‘Om maatwerk mogelijk te maken zullen routines van organisaties moeten veranderen. Lukt dit niet, dan zal maatwerk al gauw als ongehoorzaamheid, ordeloosheid, willekeur of zelfs corruptie worden weggezet. Lukt dit wel, dan zal de politieke top in de gemeente zich moeten herbezinnen op wat het primaat van de politiek in deze verhoudingen kan betekenen.’²⁵

Vanuit een filosofisch perspectief kan de roep of wens om meer maatwerk worden geduid vanuit de verhouding tussen de systeem- en leefwereld. Maatwerk is dan een manier om ‘de koloniserende werking van de systeemwereld’ (die wordt gedreven door rationalisatie, het streven naar efficiëntie, productiviteit, veiligheid, controle, beheersing en voorspelbaarheid) in te dammen zodat er meer ruimte ontstaat voor de leefwereld (en daarmee meer ruimte voor solidariteit, empathische zorg en wederzijdse verantwoordelijkheden). Zolang er echter nadruk ligt op systemische waarden zoals beheersing van kosten, op meetbare output en controle, zal de koloniserende werking van de systeemwereld voortduren.²⁶ In het kader van de decentralisaties in het sociaal domein wordt hierover gezegd:

‘Er treedt een tragiek aan het licht die zich als volgt laat omschrijven: de transitie van het sociaal domein wordt op een modernistische en technocratische wijze geïmplementeerd, en het is meer van hetzelfde. Van de beloofde ‘kanteling’ is geen sprake. Dit is

23 Transitiecommissie Sociaal Domein, 2016.

24 Noten, 2016: 7-8.

25 Van Gunsteren, 2016.

26 Abma, 2016.

*tragisch, omdat publieke waarden zoals altruïsme, solidariteit, zorg, charitas en empathie zo van belang zijn, evenals bezieling en passie voor zorg en welzijn.*²⁷

Maatwerk lijkt in bovenstaande duidingen sterk te worden afgezet tegen systemen, bureaucratie, standaarden. Vanuit een bestuurskundig perspectief zoeken verschillende onderzoekers juist naar manieren om dit met elkaar te verbinden. ‘Maatwerk kan niet zonder systematiek,’ stelt Van der Steen, want anders kan maatwerk niet goed geborgd worden.²⁸ Dan wordt maatwerk een incidentele aanpak, in plaats van de normaaltoestand.

‘Het moet gewoon worden om op maat te werken – in de verbanden die voor deze cliënt, in dit netwerk, binnen deze omstandigheden en vanuit politieke kaders het best passen. Die gewoonte kan nooit vanuit het discours van uitzonderingen en afwijkingen ontstaan, maar vereist gewoonten, gebruiken, woorden en symbolen op zichzelf.’²⁹

Eenzelfde insteek herkennen we bij Meurs, die benadrukt dat maatwerk altijd goed onderbouwd dient te worden.³⁰ Zij stelt daarbij dat maatwerk als waarde botst met ‘toegang tot de zorg van allen’. ‘Als maatwerk de beleidstaal is, dan is willekeur de praktijk’. Willekeur is volgens Meurs echter niet lukraak maar wat doen, maar is verschil maken en daar echt achter staan. De ruimte die op deze manier ontstaat voor ongelijke uitkomsten, moet wel onderbouwd worden. Principes van behoorlijk bestuur kunnen hiervoor in stelling worden gebracht: het beginsel van omgevingsgerichtheid (waar de taak uit voortvloeit om intensief te communiceren, overleggen en samen te werken met burgers, maatschappelijke organisaties en belangengroepen), het beginsel van contextualiteit (wat betekent dat er maatwerk geleverd moet worden) en het beginsel van resultaatgerichtheid (de overheid moet taken zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uitvoeren). Meurs pleit voor situationele gelijkheid:

‘Situationele gelijkheid vergt een zorgvuldige afweging en principiële bereidheid om steeds opnieuw verantwoording af te leggen over die afweging en daaruit vloeiende beslissingen. Democratie is nodig om uiteindelijk een normatieve uitspraak te doen over welke verschillen niet aanvaardbaar zijn.’³¹

27 Abma, 2016: 32.

28 Van der Steen, 2016.

29 Van der Steen, 2016

30 Meurs, 2016.

31 Meurs, 2016.

Tabel 2.1 – Afwegingen bij de duiding van maatwerk

Moet maatwerk invulling krijgen als...	...uitzondering op de regel...	OF	... als regel in plaats van uitzondering?
Is maatwerk aan de orde in...	...zeer uitzonderlijke gevallen...	OF	... eigenlijk altijd?
Is het verschil dat ontstaat door maatwerk...	...willekeur...	OF	... het omarmen van verschil dat nou eenmaal bestaat?
Wie gaat over maatwerk?	De uitvoerende ambtenaar	OF	... de politieke bestuurder?

Een andere verbinding wordt gemaakt door Kruiter.³² Hij introduceert de *Algemene Beginselen van Behoorlijk Maatwerk* om ‘de belofte van maatwerk’ als manier voor de overheid om mensen goed te helpen. Het zijn principes als: ‘zonder plan geen maatwerk’ (professionals moeten maatwerk motiveren), ‘bureaucratie is geen lastpak maar je beste vriend’, ‘omarm het ongelijkheidsbeginsel’ (mogelijke gevallen ongelijk leren behandelen naarmate ze verschillen), ‘precedentwerking is een zegen’ (als een maatwerkoplossing goed werkt, kan het ook voor anderen worden ingezet) en ‘gebruik geld om toegang mogelijk te maken’ (maak de kosten en baten van maatwerk expliciet).

Wat valt er te zeggen over maatwerk als we kijken naar de duidingen die er worden gegeven? Waar eensgezindheid over lijkt te bestaan, is dat maatwerk betekent dat er meer rekening gehouden wordt met de specifieke situatie van een burger. De opvattingen lopen echter uiteen als het gaat over de verhouding tussen maatwerk en regels. Sommigen zien maatwerk als de mogelijkheid om uitzonderingen te maken (en daarmee het zoeken naar ruimte binnen of misschien wel net buiten bestaande kaders), anderen pleiten juist voor manieren om op gestandaardiseerde wijze tot maatwerk te komen. Er lijkt ook verschillend gedacht te worden over verschillen die ontstaan als er maatwerk geleverd wordt. Is verschil iets om te omarmen, omdat situaties nou eenmaal ongelijk zijn, of leidt het juist tot willekeur en ordeloosheid waardoor burgers niet meer weten waar ze recht op hebben? En waar ligt bij maatwerk het politieke primaat? In onderstaand overzicht schetsen we de afwegingen die maatwerk met zich meebrengen.

Wat tot slot ook opvalt is dat wie zoekt naar voorbeelden van maatwerk, al snel uitkomt in het sociaal domein. Maatwerk speelt dan een rol in de verhouding van de overheid als sociale dienstverlener en de burger als

³² Kruiter, z.d.

gebruiker van deze diensten (waarbij de burger nogal eens als cliënt of klant wordt bestempeld). Maar ook in heel andere domeinen blijkt het concept intrede te hebben gedaan en valt het ook steeds vaker terug te lezen.

2.2 Maatwerk – een praktijkverkenning

Hoewel uit een eerste conceptuele verkenning op basis van de literatuur over het onderwerp maar al te makkelijk een andere indruk zou kunnen ontstaan, wordt niet alleen in het sociaal domein nagedacht over maatwerk. In deze paragraaf willen we laten zien hoe juist ook in heel andere, zeer uiteenlopende uitvoeringspraktijken over maatwerk wordt nagedacht en hoe dat ook heel concreet wordt vormgegeven. We hebben daarbij een selectie van negen organisaties gemaakt uit de in totaal 38 uitvoeringsorganisaties die onderdeel zijn van de eerste Staat van de Uitvoering, om maatwerk in de praktijk te illustreren. In onze selectie zitten zowel ZBO's (zelfstandige bestuursorganen) en agentschappen als eigensoortige organisaties (zoals de Politie, het OM en Inspecties).³³ We hebben van de negen geselecteerde organisaties geen uitputtend overzicht van hoe maatwerk binnen de organisatie speelt, maar hebben steeds een casus ter illustratie uitgelicht, waaruit waardevolle inzichten over maatwerk te halen zijn. De uitvoeringsorganisaties die hier worden besproken, hebben volstrekt uiteenlopende taken en opdrachten, maar in al deze organisaties wordt nagedacht, gesproken én gewerkt aan maatwerk. We schetsen hieronder – in willekeurige volgorde – voor elk van de negen uitvoeringsorganisatie een casus waar maatwerk aan de orde is, hoe invulling wordt gegeven aan maatwerk en welke vragen/dilemma's dit oproept.

2.2.1 Dienst uitvoering Onderwijs (DUO)

Maandelijks ontvangen duizenden studenten van DUO een studielening en/of -beurs op hun rekening. Dit is een grotendeels geautomatiseerd proces, waarbij het studenten gemakkelijk wordt gemaakt om in een paar muisklikken hun maandelijks lening bij te stellen. Na minimaal twee jaar afgestudeerd te zijn, komt DUO weer in beeld: er is dan een berekening gemaakt om te kijken wat de oud-student in kwestie terug moet gaan betalen. Wederom volledig geautomatiseerd kan het terugbetalingstraject starten. Deze 'route' om tot inning te komen wordt bij DUO gedaan door de afdeling Regulier Innen.

³³ Dienst uitvoering Onderwijs (DUO), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Staatsbosbeheer, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Nationaal Archief, de Inspectie van het Onderwijs, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK).

Door digitalisering en standaardisatie van overheidsdienstverlening kunnen grote groepen burgers gemakkelijk zelf hun ‘zaken’ regelen. Maar wat betekent dit voor de mogelijkheid om persoonlijk maatwerk te bieden aan burgers? Deze vraag staat centraal in een onderzoek van ABDTOPConsult getiteld *‘Regels en Ruimte; Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte’*. In het onderzoek is onder andere gekeken naar de dienstverlening van DUO. Duizenden studenten en oud-studenten maken gebruik van de diensten van DUO en hoewel dit geautomatiseerd en gedigitaliseerd is, kan door middel van algoritmes en beslismodules de dienstverlening toch op maat worden aangeboden. In het onderzoek wordt dit ‘massa-maatwerk’ genoemd.³⁴

Voor DUO geldt dat ongeveer 80% van de inningen van studieschulden via het geautomatiseerde standaardproces verloopt. De andere 20% van de inningen vraagt extra aandacht, met name omdat er door oud-studenten niet (tijdig) wordt terugbetaald. Sinds 2012 loopt daarom een project naar (on-)vindbare debiteuren en in 2019 is het onderdeel Persoonsgericht Innem (PGI) opgericht: ‘Dit onderdeel heeft als doel debiteuren die uit beeld zijn geraakt, doordat zij bijvoorbeeld naar het buitenland zijn gegaan, te achterhalen’.³⁵ Er is bij PGI ook aandacht voor debiteuren die hun studieschuld niet terug kunnen betalen, maar ‘mensen die niet willen betalen worden opgespoord en gemaand tot het aflossen van hun schuld.’ In tegenstelling tot de afdeling Regulier Innem, waar gewerkt wordt met een gestandaardiseerd proces en vaste werkinstructies, werkt PGI vanuit een flexibele basis en wordt hun werk bestempeld als maatwerk. Medewerkers bij PGI zijn ook hoger ingeschaald dan medewerkers bij Regulier Innem. In de praktijk gaat dit overigens niet zonder problemen, want volgens de Auditdienst Rijk zorgt het voor onvrede: ‘De werkdruk bij Regulier Innem wordt als hoog ervaren. De medewerkers hebben daarnaast het beeld dat medewerkers bij PGI het niet zo druk hebben en dat zij veel vrijheid en flexibiliteit genieten terwijl zij een hogere beloning krijgen.’³⁶

Maatwerk in het inningsproces bij DUO is dus belegd bij een specifiek onderdeel binnen de organisatie. Enerzijds lijkt ook hier de betekenis stand te houden dat maatwerk betekent dat er meer rekening gehouden wordt met de specifieke situatie van een burger (als deze de schuld niet kan betalen), maar maatwerk lijkt tegelijkertijd te betekenen dat medewerkers meer tijd en ruimte krijgen om burgers die niet betalen op te sporen. Op het eerste gezicht is hier bij het doen van maatwerk sprake van meer discretionaire ruimte, met het belang van DUO zelf als belangrijkste vertrekpunt.

³⁴ Kerstens, 11 september 2019.

³⁵ Auditdienst Rijk, 2 september 2020.

³⁶ Auditdienst Rijk, 2 september 2020.

Maatwerk krijgt bij DUO dus een aparte plek binnen de organisatie. Wie afwijkt en uit standaardprocedures valt, komt bij PGI in beeld. Maatwerk wordt geboden aan wie niet kan of wil betalen. De vragen die dit oproept: hoe wordt duidelijk of er sprake is van niet willen of niet kunnen betalen? Wat als dit niet goed kan worden vastgesteld, omdat er weinig bekend is over de specifieke situatie van een debiteur? En staat dit soort vraagstukken wel centraal, of is het toch het organisatiebelang, namelijk het innen van de schuld, dat voorgaat?

2.2.2 Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Iedereen die met een voertuig de weg op wil, krijgt er mee te maken: na het volgen van rijlessen is het mogelijk om bij het CBR een rijbewijs te halen. Een rijbewijs wordt verstrekt als iemand zowel het theorie- als praktijkexamen succesvol aflegt. Wie het reguliere praktijkexamen niet af kan leggen vanwege medische redenen, kan een rijtest afleggen. Een medisch specialist van CBR beoordeelt dan of iemand op een veilige en verantwoorde manier aan het verkeer kan deelnemen en kijkt samen met de betreffende persoon welke aanvullende training of aanpassingen aan een voertuig hiervoor nodig zijn. Een rijtest is zodoende altijd maatwerk.³⁷

In januari 2022 bericht televisieprogramma *Radar* dat medische keuringen, noodzakelijk wanneer er door het CBR getwijfeld wordt over rijvaardigheid, enorm in de papieren kunnen lopen.³⁸ In de uitzending ontmoeten we Gonard, die bij elke verlenging van zijn rijbewijs opnieuw een dergelijke keuring (totale kosten: ongeveer 200 euro) moet doorlopen. Hoewel Gonard inmiddels medicijnen neemt die voorkomen dat hij ooit nog aanvallen kan krijgen, moet hij door zijn epilepsieverleden toch steeds weer langs een onafhankelijke medische keuring. Zijn eigen arts mag dit niet doen, het CBR wijst iemand aan.

Een vergelijkbare ervaring hebben mensen die gediagnosticeerd zijn met een Autismespectrumstoornis (ASS). In 2019 maakt de Nederlandse Vereniging voor Autisme (NVA) melding van misstanden bij psychiaters die in opdracht van het CBR keuringen doen. De vereniging krijgt meerdere klachten van mensen met ASS die aan psychiaters contant 200 euro moeten betalen voor een kort gesprek van 15 minuten.³⁹

Mensen die niet kunnen voldoen aan de standaardprocedures van het CBR, moeten op deze manier extra kosten maken ten opzichte van de mensen die wel 'binnen de hokjes' passen. Maatwerk betekent zodoende in deze context

³⁷ CBR, z.d.

³⁸ Radar, 31 januari 2022.

³⁹ Nieuwsuur, 7 november 2019.

dat er weliswaar afgeweken kan worden van de standaard, maar dat dit wel extra kosten met zich meebrengt, die voor rekening van de burger zijn.

2.2.3 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Het COA biedt opvang aan asielzoekers die wachten op het oordeel van hun asielaanvraag. Asielzoekers zijn geen uniforme groep mensen. Tussen bijvoorbeeld politieke vluchtelingen en economische vluchtelingen bestaan vaak ook nog culturele verschillen. Sommige vluchtelingen zijn bovendien extra kwetsbaar door hun leeftijd, seksuele geaardheid of hun geloof. Weer anderen hebben mentale problemen, of veroorzaken overlast. Daar bovenop is de vluchtelingenstroom grillig doordat deze afhankelijk is van bijvoorbeeld geopolitieke (in)stabiliteit of de gevolgen van klimaatverandering.

Dit alles maakt de asielzoekerswerkelijkheid zeer onvoorspelbaar en veelvormig. Om hier recht aan te doen, geeft het COA in zijn visie 2025 aan de ambitie te hebben ‘om schommelingen en variaties in aantallen en diversiteit van (groepen) asielzoekers nog beter te kunnen opvangen’. Hiervoor is het nodig snel te kunnen op- en afschalen en moet maatwerk geleverd worden voor specifieke doelgroepen: ‘We kennen onze bewoners en hun talenten in een vroeg stadium en kunnen daarom maatwerk bieden’.⁴⁰ Daarbij levert het COA maatwerk in relatie tot gemeenten. Zo kijkt het COA met gemeenten hoe een azc in de gemeente kan passen en hoe het tot maatschappelijke meerwaarde kan leiden.

Al jaren geeft het COA aan meer opvangplekken nodig te hebben. In 2021 en ook meermaals dit jaar laat COA weten dat de opvangcapaciteit dusdanig onder druk staat, dat asielzoekers in Ter Apel de nacht moeten doorbrengen op een stoel.⁴¹ Sinds het begin van de oorlog in Oekraïne, in februari 2022, komt er bovendien een nieuwe stroom vluchtelingen op gang, die dan wel niet onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen, maar voor wie ook naarstig gezocht moet worden naar opvangplaatsen. De nijpende situatie van de opvang lijkt ook de wens en ambitie voor maatwerk onder druk te zetten. Zo kunnen alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet goed worden opgevangen, omdat de locaties voor tieners veel te vol zitten. Dit betekent ook dat minderjarige asielzoekers niet de begeleiding kunnen krijgen die ze nodig hebben.⁴²

⁴⁰ COA, 11 september 2020.

⁴¹ Trouw, 21 maart 2022.

⁴² Vissers, P. (21 maart 2022). Nederland heeft te weinig opvangplekken voor tieners die alleen asiel aanvragen. Trouw.

Kijkend naar actuele ontwikkelingen, kan de onvoorspelbaarheid van de werkelijkheid de veelvormigheid inhalen. In de wens om recht te doen aan beide zaken neemt de noodzaak om snel op te schalen de overhand en organiseren het COA en de gemeenten noodgedwongen grootschalige opvanglocaties. De gemeentes kunnen hierdoor wel rekenen op een integrale aanpak om opvanglocaties te realiseren, maar er komt van recht doen aan de pluriforme belangen en wensen van verschillende groepen asielzoekers weinig meer terecht.

2.2.4 Staatsbosbeheer (SBB)

In Nederland is op veel plekken de natuur toegankelijk om te wandelen, fietsen, of anderszins te recreëren. 265.000 hectare en aan natuur en landschap in Nederland wordt beheert door Staatsbosbeheer, die 95% van diens terreinen openstelt voor publiek. Daarbij zoekt Staatsbosbeheer naar een rendabele balans tussen beschermen, beleven en benutten.⁴³ ‘Beter beschermen, door beleven’ is daarbij het motto:

‘Wij geloven dat openstellen en beleefbaar maken van natuurgebieden de beste methode is om duurzaam veilig te stellen. Als mensen terreinen niet in kunnen of slecht kunnen beleven geeft dat geen ‘warm gevoel’ of trots over die specifieke natuur en over natuur in het algemeen.’⁴⁴

Om mensen gebieden goed te laten beleven, is maatwerk nodig. Elk terrein kent eigen kenmerken en om deze goed te beheren, is ook maatwerk nodig. SBB kent wettelijke kaders, maar kan daarbinnen zelfstandige keuzes maken over het benodigde maatwerk.⁴⁵ Dat is ook nodig, want terreinen verschillen van elkaar en de natuur laat zich niet voorspellen. Zo verschilt het wanneer er waar en in welke mate gemaaid moet worden, afhankelijk van de vegetatie, grassoorten en het weer.⁴⁶ Maatwerk gaat hier dus niet om aandacht voor de situatie van een specifiek persoon, maar van een specifiek terrein. Er wordt door Staatsbosbeheer wel gesproken over maatwerk, maar niet duidelijk is welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. Want hoewel wordt gesproken over ‘beter beschermen, door beleven’, staan beschermen en beleven ook op gespannen voet met elkaar. Denk aan loslopende honden: met name in het voorjaar kunnen loslopende honden het aanwezige wild in een gebied verstoren of verjagen, dus dit komt de bescherming van het gebied niet ten goede, terwijl het voor de beleving van hond en baasje juist wel ten goede kan komen als de hond losloopt.

43 Staatsbosbeheer, z.d. (1).

44 Staatsbosbeheer, z.d. (1).

45 Staatsbosbeheer, z.d. (2).

46 Rutgers, 2 juli 2020.

Wat daarnaast ook meespeelt: in veel gebieden werkt Staatsbosbeheer samen met organisaties, ondernemers en omwonenden voor de recreatie en bescherming van het gebied. De behoeften en belangen van deze verschillende partijen kunnen uiteenlopen. Denk aan omwonenden aan een meer die de mogelijkheden voor recreatie graag beperkt zouden zien, terwijl er ondernemers zijn die juist belang hebben bij veel recreatie. De wens om recreatie kan bovendien op gespannen voet staan met het beschermen van natuur (denk aan de loslopende honden).⁴⁷ Wat betekent maatwerk in een situatie waar belangen onverenigbaar zijn? Met welke belangen wordt dan in hoeverre rekening gehouden?

Met de komst van de wolf in Nederland is het bovendien nodig om opnieuw naar het beheer van bepaalde terreinen te kijken. Bijvoorbeeld als een wolf zijn intrede doet op een terrein waar schapen grazen om heide in stand te houden. Dan moet opnieuw gekeken worden naar wat passend is: of omheiningen voor de schapen om ze 's nachts veilig te houden voor wolven, of in plaats van schapen op zoek naar andere manieren van begrazing. Maatwerk vraagt hier dus ook om aanpassingsvermogen als de omstandigheden wijzigen.

2.2.5 *Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)*

Het RIVM is als uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de wetenschappelijke ondersteuning en legitimering van het beleid van diverse bestuursorganen in het domein van gezondheid en de fysieke leefomgeving. Eén van de belangrijkste onderwerpen die op het gebied van de leefomgeving speelt is de Omgevingswet. Deze wet, die op 1 januari 2023 moet ingaan, heeft als doel de huidige regelgeving te versimpelen. In de wet wordt gewerkt met open normen, waardoor gemeenten meer flexibiliteit hebben en hun bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot. Het RIVM is als adviesorgaan betrokken bij de totstandkoming van de uitvoering van de Omgevingswet.

Een belangrijke belofte van de nieuwe wet is ruimte laten voor maatwerk: het RIVM heeft hier vanaf het begin van het wetsontwerp voor gepleit en in de nieuwe wet zijn verschillende beleidsinstrumenten opgenomen om maatwerk mogelijk te maken.^{48,49} In het advies 'Omgaan met normen in de omgevingswet' pleit het RIVM om de normen gedifferentieerd in te zetten. Bij kleinere, meer routinematige beslissingen kan gewerkt worden met uniforme prestatie-eisen, gestandaardiseerde vergunningaanvragen en

47 Dit maakt overigens dat boswachters van Staatsbosbeheer vaak ook Buitengewoon Opsporingsambtenaar zijn, zodat zij bij verstoring van de natuur kunnen handhaven. In coronatijd werd veel van deze handhavingstaak gevraagd, omdat de terreinen van Staatsbosbeheer massaal werden opgezocht voor recreatie.

48 Roels, Maas, Beijl, Knol, & Van der Ree, 2013.

49 Informatiepunt Leefomgeving, z.d.

eenvoudige procedures. Maatwerk komt om de hoek kijken bij complexere gevallen, zodat een goede afweging van risico's en kansen en kosten en baten gemaakt kan worden. Maatwerk kan dan ook betekenen dat van regelgeving afgeweken wordt of dat er ontheffing mogelijk wordt gemaakt. Het RIVM geeft mee dat het belangrijk is om een juiste balans te vinden, tussen eenvoud en complexiteit, maar ook tussen uniformiteit en harmonisatie enerzijds en flexibiliteit anderzijds. Elke keuze zal naast voordelen ook nadelen kennen. Het RIVM geeft echter ook mee dat compenserende keuzes de nadelen kunnen verzachten. Bijvoorbeeld dat als er gekozen wordt voor uniformering en algemene voorschriften waardoor geen of minder rekening gehouden wordt met specifieke situaties, er ook een zogenoemd maatwerkvoorschrift bestaat.⁵⁰

De Omgevingswet is niet onomstreden; er is ook kritiek op. Zo publiceerde de VNG in 2020 een preadvies, waarin specifiek aandacht is voor de rol van maatwerk in de omgevingswet. Hierin wordt een spanning aangekaart tussen twee doelen van de Omgevingswet, namelijk 'het vergroten van voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht' en 'het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte'. Als er ten behoeve van maatwerk veel bestuurlijke afwijkingmogelijkheden ontstaan, kan dit juist leiden tot complexere regels, rechtsonzekerheid en minder inzichtelijkheid. Maatwerk zou weloverwogen ingezet moeten worden; naarmate er sprake is van een grotere afwijking, moeten er zwaardere eisen gesteld worden aan de onderbouwing van maatwerk. Maatwerk zou bovendien incidenteel moeten blijven: 'het stellen van regels moet tenslotte democratisch zijn gelegitimeerd'.⁵¹

2.2.6 Nationaal Archief (NA)

Het Nationaal Archief beheert als de grootste openbare archiefinstelling van ons land veel bijzondere stukken over de Nederlandse geschiedenis. Zo wordt ook het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) beheerd, een register van ongeveer 300.000 personen die na de Tweede Wereldoorlog de zogeheten bijzondere rechtspleging hebben ondergaan, omdat zij verdacht werden van collaboratie of landverraad.⁵²

Voor historici die onderzoek doen naar de Tweede Wereldoorlog is het CABR van onschatbare waarde: dossiers geven niet alleen inzicht in hoe de processen gevoerd zijn, het bestuderen ervan kan ook weer nieuwe, voorheen onbekende namen opleveren. Toegang tot het CABR is niet eenvoudig. Het Nationaal Archief stelde in een rechtszaak in 2018 dat de personen die in het register zijn opgenomen potentieel allemaal recht op gegevensbescherming hebben: het is immers op voorhand niet mogelijk om te weten wie van de 300.000 personen

⁵⁰ Roels, Maas, Beijl, Knol, & Van der Ree, 2013.

⁵¹ Lurks & Van Renssen, 2020.

⁵² Nationaal Archief, z.d.

nog in leven is, en wie niet.⁵³ Ditzelfde probleem geldt voor andere bronnen die ondergebracht zijn bij het Nationaal Archief: nabestaanden die bijvoorbeeld willen weten wie van hun voorouders tijdens de Tweede Wereldoorlog gedeporteerd is, moeten kunnen aantonen dat al die voorouders inmiddels overleden zijn. Bij twijfel moeten de namen van de personen waarvan niet uitgesloten kan worden dat ze nog leven worden weggelakt, maar daar heeft het archief ‘de mankracht niet voor’.⁵⁴

Het resultaat: beperkte toegang tot archieven, kopiëren is verboden (er mag alleen worden overgeschreven uit de bronnen, camera’s worden afgeplakt en iedereen die in de archieven duikt wordt streng in de gaten gehouden) en het aanvragen van toegang neemt vaak weken of zelfs maanden in beslag. Dit terwijl er in de wetgeving die wordt aangehaald om te verdedigen waarom het zo lastig is toegang tot de archieven te verlenen, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), juist wel ruimte is om in bepaalde gevallen uitzondering te verlenen.⁵⁵ Toen de AVG op Europees niveau is vastgesteld, heeft de *International Holocaust Remembrance Alliance* bovendien met succes gepleit voor blijvend toegang tot gearhiveerd materiaal. In de AVG is daardoor een paragraaf opgenomen waarin staat dat lidstaten voor archiveringsdoelinden af mogen wijken van het verbod op het verstrekken van persoonsgegevens, waardoor het voor specifieke informatie over onder andere de Holocaust en oorlogsmisdaden wel degelijk mogelijk is om kopieën te maken en te raadplegen.^{56, 57}

Waarom wordt in Nederland de ruimte voor maatwerk bij het verwerken van persoonsgegevens, in dit geval bij archivering, niet gebruikt? In antwoord op Kamervragen gaf de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media begin 2020 nog aan binnen de geldende voorwaarden genoeg mogelijkheden te zien voor wetenschappelijk of historisch onderzoek.⁵⁸ Recenter, in april 2022, geeft de Rijksarchivaris in de media aan onderzoekers tegemoet te willen komen door te kijken of er binnen de wetten en regels meer bewegingsruimte is om kopieën te maken. Tegelijkertijd, geeft ze aan, is het belangrijk dat er zorgvuldig omgegaan wordt met gegevens, want ‘we merken dat nabestaanden zich soms zorgen maken. Wij moeten ook voor hun belangen opkomen.’ Ruimte zoeken om maatwerk te bieden voor historici en andere onderzoekers, zet zodoende ook spanning op belangen van andere betrokkenen, zoals hier de nabestaanden.

53 NRC, 11 oktober 2018.

54 De Volkskrant, 15 april 2022.

55 Autoriteit Persoonsgegevens, 9 oktober 2020.

56 EHRI, 26 januari 2016.

57 De Volkskrant, 15 april 2022.

58 Kamervragen, 2019-2020, nr. 2815.

2.2.7 *Inspectie van het Onderwijs (IvhO)*

Het is regelmatig in het nieuws: er zijn lerarentekorten in zowel het basis-onderwijs, als het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Reden voor de overheid om een speciale aanpak te lanceren om dit tekort terug te dringen. Zo krijgen studenten die de pabo of een lerarenopleiding volgen de eerste twee jaar van hun studie korting op hun collegegeld, zijn er subsidies voor schoolbesturen voor onderwijsassistenten en leraar-ondersteuners die de pabo doen en hebben zij-instromers de mogelijkheid om de pabo versneld te volgen en al tijdens hun studie in het onderwijs aan de slag te gaan.⁵⁹

Voor zij-instromers zijn er diverse routes naar het klaslokaal. Dit zijn vaak maatwerkopleidingen, zodat het aansluit bij deze verschillende instroom-routes (denk aan studeren naast de huidige baan buiten het onderwijs of juist het halen van meer lesbevoegdheid). Van alle studenten die aan een lerarenopleiding beginnen, is een kwart zij-instroomer, een aanzienlijk deel dus. Reden voor de Inspectie van het Onderwijs om de maatwerkopleidingen voor zij-instromers te onderzoeken.⁶⁰ Ten eerste is een inventarisatie gemaakt van de mogelijke routes voor zij-instromers. Daaruit wordt voor de inspectie duidelijk dat er veel verschillende varianten zijn en dat er ook een toename is te zien in het aantal varianten. Uit interviews met lerarenopleidingen komt naar voren dat er niet altijd een overzicht is van de verschillende routes die er zijn. Door verschillende routes aan te bieden om een lerarenopleiding te voltooien, kan aan zeer specifieke doelgroepen een passende route, maatwerk dus, worden geboden. Tegelijkertijd is het voor examencommissies van opleidingen complex om overzicht te houden op al deze routes, terwijl de examencommissie toeziet op toetsing en kwaliteit van het diploma. Ook voor schoolbestuurders is het lastig om overzicht te hebben van de maatwerk-trajecten die er zijn voor het verder opleiden van hun medewerkers, terwijl daar ook de behoefte leeft om vooral bij tekortvakken snel nieuwe docenten op te kunnen leiden.

In haar eindconclusie komt de inspectie tot de slotsom: er is behoefte tot maatwerk en er zijn ook veel maatwerktrajecten, maar het bestaan van veel routes leidt ook tot onoverzichtelijkheid 'en daardoor vinden deeltijdstudenten niet altijd de juiste route tot het leraarschap'. Maatwerk krijgt hier zodoende een paradoxale betekenis: maatwerk is bedoeld om zij-instromers een zo passend mogelijke route te bieden om in het onderwijs te gaan werken, maar door de veelheid van mogelijkheden hebben zij-instromers soms juist geen zicht meer op de meest passende oplossing. De inspectie ziet dan ook kans

⁵⁹ Rijksoverheid, z.d.

⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2019.

in het standaardiseren van maatwerk, 'zoals landelijk geformuleerde leeruitkomsten en het gezamenlijk ontwikkelen van (blended) modules'.⁶¹ Daarnaast geeft de inspectie nog aan dat individueel maatwerk geen doel op zich is, maar een instrument om te komen tot het opleiden van zoveel mogelijk kwalitatief goede leraren.

2.2.8 Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Als in een vonnis van een strafrechter wordt besloten dat er door daders een schadevergoeding aan slachtoffers betaald moet worden, bijvoorbeeld bij oplichting, komt het CJIB in beeld om deze schadevergoeding te innen bij de daders. Er wordt bij het vonnis gekeken voor welke schade de dader aansprakelijk wordt gehouden. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de (financiële) draagkracht van de dader.

In 2021 behandelt de Nationale Ombudsman een klacht van een vrouw over de ruim €30.000 aan schadevergoeding die zij moest betalen en waarvoor het CJIB haar betalingsverzoeken en aanmaningen heeft gestuurd.⁶² Aanvankelijk had de verzoekster geprobeerd de schadevergoeding die zij moest betalen te verlagen: haar medeverdachte, die in tegenstelling tot haar wel in hoger beroep was gegaan, moest een aanzienlijk lager bedrag betalen. De verzoekster vroeg het CJIB hier een uitzondering te maken, omdat het verschil in het te betalen bedrag oneerlijk aanvoelde: het ging immers om hetzelfde misdrijf (oplichting). Waarom moest zij dan meer betalen? Dat het CJIB in deze context het bedrag niet kon aanpassen, is terecht volgens de Ombudsman. Het CJIB is niet bevoegd om een rechterlijke uitspraak te veranderen. Omdat de vrouw niet in hoger beroep is gegaan, zal zij het oorspronkelijk vastgestelde bedrag moeten betalen.

De Ombudsman is wel kritisch op de wijze waarop het CJIB de schadevergoeding bij de verzoekster heeft geïnd: de verzoekster had door haar persoonlijke situatie niet de mogelijkheid om het bedrag in de vastgestelde termijn van 36 maanden te voldoen. Een verzoek tot een ruimere betalingsregeling van 72 maanden werd afgewezen, omdat de verzoekster bij benadering óók niet aan die termijn kon voldoen – en dus moest het bedrag alsnog binnen de eerder vastgestelde 36 maanden worden betaald. Overigens is het CJIB later op deze beslissing teruggekomen en kon de verzoekster de schadevergoeding alsnog binnen 72 maanden betalen, lezen we in het rapport van de Ombudsman. Desalniettemin oordeelt de ombudsman 'dat het OM en het CJIB verzoekster geen maatwerk hebben geboden bij de uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel, terwijl daar wel aanleiding

⁶¹ Inspectie van het Onderwijs, 2019.

⁶² Nationale Ombudsman, 8 juli 2021.

én ruimte voor was.’ Het OM en CJIB hebben dus gehandeld in strijd met de behoorlijkheidsvereiste van maatwerk.⁶³

Het onderzoek van de Nationale Ombudsman leidde begin 2022 tot Kamervragen aan de minister van Rechtsbescherming. Daarbij werd de minister gevraagd of hij van mening is dat er met terugwerkende kracht maatwerk geleverd zou moeten worden en of er nu wel maatwerk geleverd wordt in alle schadevergoedingsmaatregelen. In zijn beantwoording stelt de minister dat op diens verzoek de afgelopen jaren bij het CJIB meer ingezet is op persoonsgericht innen en incasseren. Tegelijkertijd geldt dat er bij de hoogte van schadevergoedingen door de rechter geen rekening gehouden wordt met de draagkracht van de dader en ook is wettelijk vastgelegd dat als de veroordeelde niet op tijd betaalt, er verhoging van het te betalen bedrag volgt.⁶⁴ Maatwerk aan de betaler van de schadevergoeding kent dus grenzen. De begrenzing hier is uiteindelijk terug te herleiden naar politieke keuzes; gekozen is om het recht van het slachtoffer op een schadevergoeding als uitgangspunt te nemen, en niet de draagkracht van de dader. En de verplichting om deze vergoeding te betalen (met de consequentie dat bij het niet of te laat betalen van de schadevergoeding er een verhoging volgt), geeft de grens van maatwerk aan (er dient hoe dan ook betaald te worden).

2.2.9 Centraal Administratiekantoor (CAK)

Het Centraal Administratiekantoor (CAK) wordt als één van de elf ‘buikepijndossiers’ genoemd in het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak van het jaar 2021. De Raad signaleert dat er Toeslagenaffaire-achtige zaken lopen waarbij er ‘weinig ruimte is voor de menselijke maat’.⁶⁵ Bij het CAK speelt dit bij de inning van betalingsachterstanden die burgers bij hun zorgverzekeraar hebben. Het CAK komt in actie wanneer iemand de maandelijkse zorgpremie niet kan voldoen. Het CAK rekent hier ‘torenhoge proces- en beslagkosten’, aldus de Raad,⁶⁶ met als gevolg dat mensen in kwetsbare situaties dieper in de problemen komen.

Het CAK komt in beeld als er sprake is van wanbetaling: wie 6 maanden of langer zijn zorgverzekering niet heeft betaald, moet premie gaan betalen via het CAK. Dat betekent dat er een hogere premie betaald moet worden, de zogeheten bestuurlijke premie. Pas als er een betalingsregeling wordt getroffen met premie weer betaald worden.

63 De Nationale Ombudsman (2015) definieert deze vereiste als volgt: ‘de behoorlijkheidsvereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereidt is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.’

64 Kamervragen, 2021-2022, nr. 1769

65 Rob, 2012.

66 Raad voor de Rechtspraak, 26 april 2022.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk concludeerden we dat maatwerk vaak in ieder geval betekent dat er rekening gehouden wordt met de specifieke situatie van de burger. Bij het CAK is dat niet het vertrekpunt; vertrekpunt is aanmelding van een wanbetaler door de zorgverzekeraar. Gebruikmaken van de diensten van het CAK gebeurt dan ook niet vrijwillig, maar wordt afgedwongen. Of zoals het CAK het zelf zegt: ‘Onze klanten kiezen niet voor ons, maar zijn wel afhankelijk van het CAK’.⁶⁷ Waar normaliter jaarlijks gewisseld kan worden van zorgverzekeraar, kan dit niet voor iemand met betalingsachterstanden.

Wat betekent maatwerk in deze situatie? Het CAK verleent haar diensten zo veel mogelijk geautomatiseerd aan burgers, maar biedt maatwerk voor mensen die extra ondersteuning nodig hebben. Dit vanuit de opvatting dat burgers recht hebben op een snelle, foutloze en gemakkelijke dienstverlening.⁶⁸ Maatwerk is onderdeel van het strategische doel ‘tevreden klanten’.⁶⁹ De ruimte voor maatwerk is in zekere zin beperkt, want het CAK kan, kijkend naar de specifieke situatie van de klant, een klant niet zomaar terugverwijzen naar de zorgverzekeraar waardoor de premie weer omlaag gaat. Ook is het niet mogelijk een betalingsregeling af te spreken voor de te betalen premie. Hoe gemakkelijk, foutloos of snel ook: voor sommige specifieke situaties, bijvoorbeeld als er sprake is van schulden of weinig inkomen, zal het moeten betalen van extra premie via het CAK problemen opleveren. Maatwerk in de betekenis van ‘rekening houden met de specifieke situatie van mensen’ lijkt hier dan per definitie alleen beperkt van toepassing te zijn.

2.3 Maatwerk – een begrip met vele kanten

In alle uitvoeringsorganisaties die hierboven genoemd zijn, is maatwerk een thema. Het leveren of willen leveren van maatwerk, wordt door elke organisatie als doel of ambitie genoemd. De casus laten echter ook zien, dat maatwerk bij de verschillende organisaties over hele verschillende zaken kan gaan: van natuurgebieden bij Staatsbosbeheer, tot rijtsten bij het CBR en van oog voor individuele talenten van asielzoekers bij het COA, tot premies bij het CAK.

Maatwerk blijkt een begrip dat binnen de verschillende uitvoeringspraktijken op zeer uiteenlopende manieren invulling krijgt en daarmee ook uiteenlopende vragen oproept. Onderstaande tabel biedt een beknopt overzicht daarvan.

67 CAK, z.d. (1).

68 CAK, z.d. (2).

69 CAK, z.d. (2).

Tabel 2.2 – Invullingen maatwerk

ORGANISATIE	INVULLING VAN MAATWERK...	VRAGEN DIE DAT OPROEPT...
DUO	Een speciale afdeling biedt maatwerk voor debiteuren die uit de standaard-procedure vallen. Dit zijn debiteuren die niet willen of niet kunnen betalen.	Wat als er niet genoeg bekend is over de specifieke situatie van een debiteur om passend maatwerk te leveren?
CBR	In uitzonderlijke gevallen die niet aan de standaardvoorwaarden voor een rijtest kunnen voldoen, biedt een externe medisch specialist maatwerk. Dit kost de burger wel extra geld.	Wat als maatwerk extra kosten voor de burger met zich meebrengt?
COA	Maatwerk houdt in dat er voor specifieke groepen gezocht wordt naar passende opvang.	Hoe verhoudt de wens voor maatwerk zich tot capaciteitsproblemen?
SBB	Maatwerk gaat hier over het beheer van terreinen; elk terrein is uniek, dus is maatwerk nodig.	Wat is de uitkomst van maatwerk als er onverenigbare belangen spelen?
RIVM	Maatwerk als manier om bestuurlijke afwegingsruimte te behouden in de Omgevingswet	Maatwerk kan leiden tot meer complexiteit in regelgeving. Hoe verhoudt maatwerk zich dan tot de wens om wet- en regelgeving voorspelbaar en gebruiksvriendelijk te maken?
NA	De minister geeft sommige partijen toegang tot afgesloten archieven, anderen krijgen deze toegang niet.	Wie bepaalt wanneer maatwerk wordt ingezet?
IvhO	Maatwerk moet in regelgeving ruimte bieden aan een oneindig pluriforme werkelijkheid, maar in dezelfde regelgeving bestaan ook gestandaardiseerde prestatiemetingen die geen rekening houden met deze pluriformiteit.	Wat gebeurt er als er in uitzonderings-situaties alsnog volgens dezelfde gestandaardiseerde werkwijzen getoetst wordt?
CJIB	Als aan specifieke eisen wordt voldaan, kan het CJIB een ruimhartige betalings-regeling met een burger treffen.	Wat als een casus niet voldoet aan de voorwaarden om maatwerk te kunnen leveren?
CAK	Maatwerk voor mensen die dat nodig hebben, voor een snelle, foutloze en gemakkelijke dienstverlening.	Kan maatwerk (in de betekenis van het rekening houden met de specifieke situatie van burgers) in een context van onvrijwillige afname van diensten?

Bezien vanuit het sociaal domein draait maatwerk doorgaans om rekening houden met de specifieke situatie van een cliënt. Als we naar andere domeinen kijken, zien we dat maatwerk ook kan gaan om de wijze waarop wordt omgegaan met terreinen of plannen, in plaats van burgers. En het kan in de uitvoeringspraktijk bij maatwerk ook gaan over groepen in plaats van individuen. Maatwerk lijkt in veel gevallen ook te gaan over ‘ruimte bieden’, zoals de ruimte die een organisatie heeft (of ervaart) binnen gestelde kaders, de ruimte die gemeenten krijgen om bestuurlijke afwegingen te maken en de ruimte die professionals krijgen (of nemen) om aan de wensen, behoeften, situaties of kwesties van burgers tegemoet te komen. Wat de negen cases zodoende laten zien, is dat de afwegingen die er over de betekenis en invulling van maatwerk te maken zijn, gevolgen hebben voor de inrichting van de organisatie. Maatwerk als standaard voor de organisatie vraagt om maatwerk door de hele organisatie heen mogelijk te maken, terwijl maatwerk voor zeer uitzonderlijke gevallen eerder betekent dat maatwerk op een of enkele specifieke plekken in de organisatie een plek krijgt. En maatwerk voor personen vraagt eerder om ruimte voor professionals, terwijl maatwerk met betrekking tot groepen of categorieën eerder zal vragen om keuzes op beleidsniveau. Tabel 2.1 kan zodoende op basis van de beschreven voorbeelden worden uitgebreid tot tabel 2.3.

Tabel 2.3 – Afwegingen maatwerk m.b.t. de inrichting van de organisatie

Moet maatwerk invulling krijgen als...	...uitzondering op de regel...	OF	... als regel in plaats van uitzondering?
Is maatwerk aan de orde in...	...zeer uitzonderlijke gevallen...	OF	... eigenlijk altijd?
Is het verschil dat ontstaat door maatwerk...	...willekeur...	OF	... het omarmen van verschil dat nou eenmaal bestaat?
Wie gaat over maatwerk?	De uitvoerende ambtenaar	OF	... de politieke bestuurder?
Heeft maatwerk betrekking op...	...personen	OF	...groepen en categorieën (dus persona's) ?
Wordt maatwerk belegd...	...bij een specifieke afdeling	OF	...door de gehele organisatie?
Zijn de kosten voor maatwerk...	...voor de organisatie	OF	...voor de burger die er gebruik van maakt?
Wordt maatwerk toegepast...	...op basis van afwegingskaders	OF	...op basis van professionele afweging?

Een onderzoek levert niet een scherp en eenduidig, allesomvattend antwoord op. Eerder laat het zien dat maatwerk een veelzijdig en meerduidig begrip is, waaraan ook weer per uitvoeringspraktijk een specifieke invulling is te geven. Duidelijk is ook dat maatwerk onvermijdelijk spanning oproept met andere wensen en uitgangspunten die aan de orde zijn in organisaties. Dit maakt dat er allerlei dilemma's spelen bij maatwerk, zoals in bovenstaande tabel te zien is.

De afwegingen die ten aanzien van maatwerk worden gemaakt, zijn niet slechts een kwestie van helder definiëren. Er gaan afwegingen van waarden achter schuil die zelden of nooit simpel in termen van goed of fout te beantwoorden zijn. Precies daardoor zet de wijze waarop maatwerk invulling krijgt, zaken in beweging; zorgt het voor dynamieken in en tussen organisaties en tussen professionals en burgers. De invulling waarvoor gekozen wordt, brengt bovendien organisatorische gevolgen met zich mee, met ook weer eigen dynamieken. Dit kunnen helpende, maar ook juist hinderende dynamieken zijn. In de volgende hoofdstukken gaan we nader op deze dilemma's en dynamieken in.

We doen dat in het besef dat maatwerk (ook) een hol begrip kan worden als het niet van nadere duiding wordt voorzien, en weggekeken wordt van achterliggende dilemma's en dynamieken. Het is makkelijk te benoemen als ambitie ('meer maatwerk'); als klassiek jubeljargon waar niemand het in abstracto mee oneens is. Maar pas bij duiding van dilemma's (hoofdstuk 3) en dynamieken (hoofdstuk 4) kan scherpte ontstaan over wat er dan nodig is en over wat helpt en hindert bij de omgang met maatwerkvraagstukken.

3. Dilemma's van maatwerk

Een scootmobiel brengt je van A naar B. Althans, dat is de heersende gedachte. Wanneer een cliënt van de Sociale Dienst een verzoek indient voor een overdekte variant, wijst de medewerker die dit moet beoordelen zijn verzoek direct af. De lijn is immers dat cliënten bij slecht weer gebruik maken van het openbaar vervoer. Niet voor niets zijn hierover duidelijke afspraken gemaakt. Kort na de afwijzing meldt de cliënt zich om bezwaar te maken. Het blijkt een man met grote verhalen, die zijn hele leven onder de mensen is geweest. Hij heeft recht op dagbesteding, maar dat is niets voor hem. Hij wil niet weggestopt worden tussen 'zure binnen-zitters', zoals hij het zelf noemt. Hij wil er iedere dag op uit. Maar omdat hij nu bij slecht weer aan huis gekluisterd zit, wil hij een overdekte scootmobiel als alternatief voor de dure dagbesteding. Ondanks weerstand van een collega die het er niet mee eens is, kent de medewerker op individuele gronden alsnog de gevraagde voorziening toe. Korte tijd later meldt zich een tweede cliënt – een kennis van de eerste – met een vergelijkbaar verzoek. Deze cliënt maakt echter wel één dag per week gebruik van de dagbesteding. Hoewel de medewerker van de Sociale Dienst vermoedt dat dit tot een klacht gaat leiden, besluit hij de aanvraag ditmaal af te wijzen.

Wet- en regelgeving en daarop gestoelde beleidsplannen kunnen nooit een blauwdruk bieden om de beoogde interventies naadloos aan te laten sluiten op de complexe leefwereld. Het zijn dan ook de uitvoeringsambtenaren die – als professionals – in de discretionaire ruimte die ontstaat keuzes moeten maken over wanneer en hoe de regels precies worden toegepast in individuele gevallen. Maar zoals de waargebeurde casus van het al dan niet toekennen van een overdekte scootmobiel duidelijk maakt, en zoals we in het vorige hoofdstuk hebben laten zien, plaatst het maken van afwegingen in individuele gevallen uitvoeringsambtenaren regelmatig voor lastige dilemma's. In dit hoofdstuk werken we deze dilemma's die ontstaan bij het leveren van maatwerk in de pluriforme praktijk van het publieke domein verder uit. We stellen daarbij het perspectief van de uitvoeringsambtenaar die als professional in de praktijk allerlei (waarden)afwegingen en keuzes moet maken centraal.

3.1 De uitvoeringsambtenaar als...

Als we kijken naar de dilemma's waar uitvoeringsambtenaren zich voor gesteld zien wanneer zij maatwerk proberen te realiseren in relatie tot individuele burgers, dan wordt zichtbaar dat deze vaak gaan over botsingen

tussen verschillende logica's en belangen waar uitvoeringsambtenaren gelijktijdig mee te maken hebben. Uitvoeringsambtenaren bevinden zich namelijk in een breder krachtenveld en hebben ten opzichte van verschillende actoren en sferen ook heel verschillende rollen te vervullen. De constatering van een dergelijke gelaagdheid is niet nieuw. Zo stelde Tjeenk Willink al in de jaren '80 dat 'uitvoerders' een dubbelrol moeten spelen, waarbij zij ingeklemd zitten tussen voorschriften uit Den Haag enerzijds en de daadwerkelijke problemen van de burgers anderzijds. Gelijktijdig klantgericht werken én uitvoering geven aan beleid zoals overeengekomen in Den Haag stond ook toen al op gespannen voet met elkaar. Tjeenk Willink beschrijft dat uitvoeringsambtenaren een drievoudige loyaliteit hebben: aan hun 'superieuren' in Den Haag, aan de normen die zij als deskundigen in acht moeten nemen, en aan de burgers die van hen afhankelijk zijn.⁷⁰ Vervolgens is met name in de afgelopen twintig jaar de aandacht voor ambtelijk vakmanschap als thema enorm toegenomen, met publicaties van onder andere de Raad voor Overheidspersoneel (2008), het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010), en onszelf – de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2014).⁷¹ Met deze hernieuwde aandacht voor de (uitvoerings)ambtenaar in relatie tot het complexe krachtenveld waar deze in opereert, is ook een fijnmaziger beeld ontstaan van de loyaliteiten die ambtenaren hebben. Zo herkennen we er niet drie, maar zeker vijf:

1. De burgers aan wie zij publieke diensten verlenen;
2. De rechtsstaat waarvan de wetten en regels hen binden;
3. De eigen organisatie waarbinnen zij werkzaam zijn;
4. De beroepsgroep waartoe zij behoren; en
5. De bredere maatschappij als context waarbinnen zij hun werk uitvoeren.

Hoewel deze loyaliteiten niet nieuw zijn, zet het leveren van maatwerk ze wel degelijk in een nieuw daglicht. In zekere zin appelleert maatwerk met name aan de eerste loyaliteit: de burger aan wie de uitvoeringsambtenaar publieke diensten verleent. Maatwerk gaat immers over dienstverlening toegesneden op het individu. Maar doordat het daarmee één van de loyaliteiten herdefinieert, stelt het de spanningen tussen alle loyaliteiten op een nieuwe manier op scherp. We gebruiken de vijf loyaliteiten om de dilemma's die ontstaan als gevolg van het streven van maatwerk scherper te kunnen duiden en te begrijpen.

⁷⁰ Tjeenk Willink, 1985.

⁷¹ Raad voor Overheidspersoneel, 2008; Rijnja & Wilmink, 2010; 't Hart, 2014.

3.2 De uitvoeringsambtenaar als verlener van publieke diensten aan (meerdere) burgers

Allereerst leidt de herdefiniëring door maatwerk van de loyaliteit die uitvoeringsambtenaren ervaren ten aanzien van de burgers met wie zij in direct contact staan tot spanningen en dilemma's binnen deze loyaliteit. Het leveren van maatwerk lijkt op het eerste gezicht bij uitstek een manier voor uitvoeringsambtenaren om in lijn met hun loyaliteit naar burgers te handelen door hen te voorzien van de best mogelijke publieke dienstverlening. Maar schijn bedriegt. Uitvoeringsambtenaren leveren immers nooit publieke diensten aan één burger of stakeholder tegelijkertijd. In plaats daarvan zijn zij doorlopend 'spelverdeler' en 'scheidsrechter' ineen doordat zij continu beslissingen moeten nemen over hoe zij hun (beperkte) tijd en (publieke) middelen op eerlijke wijze verdelen. Denk aan de UWV verzekeringsartsen: onder tijdsdruk betekent maatwerk leveren aan de ene burger, minder tijd hebben voor iemand anders. Het verdelingsvraagstuk over wie op welk moment wat toekomt – en wie dus niet – gaat dan ook onvermijdelijk gepaard met vragen over de principes van *fairness* en consistentie. Voor uitvoeringsambtenaren die maatwerk willen leveren betekent dit in de praktijk dat ze beslissingen over maatwerk altijd maken in het licht van andere beslissingen die zij nemen – of hebben genomen – in hun relatie met 'concurrerende' burgers en stakeholders ten aanzien van wie zij net zoveel loyaliteit verschuldigd zijn. Simpler gezegd: de invulling van maatwerk in het concrete geval hangt af van beslissingen die je als uitvoeringsambtenaar in andere gevallen neemt. Neem het voorbeeld van de overdekte scootmobiel waarmee dit hoofdstuk opent. Wat zijn voor de uitvoeringsambtenaar in kwestie nu precies de gronden om te bepalen dat de ene burger waar hij of zij beslissingen voor neemt iets wel krijgt en de andere niet? Hoe garandeert een uitvoeringsambtenaar dat hij of zij bij een volgend besluit een vergelijkbare beslissing neemt? Of betekent 'maatwerk' dat het door de tijd heen een andere invulling mag krijgen?

Naast het verdelingsvraagstuk, plaatst ook het vraagstuk van proportionaliteit uitvoeringsambtenaren voor dilemma's bij het leveren van maatwerk aan burgers. De grote vraag is iedere keer opnieuw: wat is in dit geval gepast en gewenst? 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. Dat laat de casus

van DUO uit hoofdstuk 2 ook zien: als op de afdeling Persoonsgericht Innen wordt bepaald dat een debiteur niet *kan* betalen, volgen andere acties dan als beoordeeld wordt dat een debiteur niet *wil* betalen. Het is niet vanzelfsprekend dat uitvoeringsambtenaren zich raad weten met deze vernieuwde verantwoordelijkheid, noch dat burgers beter af zijn nu de relatie tussen uitvoeringsambtenaar en individuele burgers gedefinieerd wordt door een nieuwe machtsbalans. 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.

3.3 De uitvoeringsambtenaar als uitvoerder in – en gezicht van – de rechtsstaat

Hoewel we de loyaliteit van uitvoeringsambtenaren aan individuele burgers voorop hebben gezet, omdat dat het perspectief is dat centraal is komen te staan door de discussie over maatwerk, spelen de voornaamste dilemma's wat betreft het leveren van maatwerk in relatie tot de tweede loyaliteit, namelijk die aan de rechtsstaat. Ambtenaren als uitvoerders van wet- en regelgeving moeten zich niet alleen moeten verhouden tot individuele burgers, maar óók tot de democratische rechtsstaat (bijvoorbeeld in het geval van schadevergoedingen waarbij de strafrechter de hoogte van de te innen schadevergoeding vaststelt; het CJIB dient op basis van dit vonnis over te gaan tot het innen van de schadevergoeding). Concreet betekent dit dat uitvoeringsambtenaren zich moeten houden aan wet- en regelgeving en dat zij daarmee zelf ook gebonden zijn. In meer abstracte zin betekent dit dat uitvoeringsambtenaren in relatie tot de burger de belichaming zijn van de rechtsstaat, doordat zij vaak letterlijk 'het gezicht' zijn waar burgers mee te maken krijgen als zij in contact treden met de overheid.⁷² Door deze verknoping met de rechtsstaat moet het tegemoetkomen aan de belangen van het individu door uitvoeringsambtenaren dan ook altijd gepaard gaan met zorg dragen voor de borging van rechtstatelijke principes.

Een eerste rechtstatelijk principe waar maatwerk mee op gespannen voet staat en wat in de praktijk leidt tot lastige situaties, betreft rechtsgelijkheid. Om te garanderen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, is het

⁷² De uitvoeringsambtenaar is wat Lipsky (1980) omschrijft als 'street-level-bureaucrat'.

belangrijk dat een overheid handelt zonder aanzien des persoons. Hoewel in de veelkleurige praktijk gevallen nooit helemaal gelijk zijn, moet het streven er dan ook wel degelijk op gericht zijn om zoveel mogelijk te waarborgen dat burgers die in enigszins vergelijkbare posities verkeren hetzelfde mogen verwachten van de overheid. Het streven naar maatwerk laat zich in de praktijk niet gemakkelijk verenigen met rechtsgelijkheid. Het maken van afwegingen die toegesneden zijn op individuele gevallen vraagt namelijk om een overheid die onderscheid maakt tussen individuen en vraagt daarmee om handelen mét aanzien des persoons. Onherroepelijk ontstaat daardoor verschil tussen burgers, bijvoorbeeld doordat verschillende gemeenten anders omgaan met in wezen vergelijkbare gevallen. Denk aan de verschillen tussen gemeentelijke bijstandsregels rondom schenkingen waardoor de verschillen tussen gemeenten zijn opgelopen tot bijna 2.000 euro per jaar zoals benoemd in hoofdstuk 1.⁷³ De vraag die zich opdringt is hoeveel verschil politiek, maatschappij en – niet onbelangrijk – rechterlijke macht kunnen en zullen tolereren voordat het gezien wordt als onrechtvaardig. In het recente verleden bleek de tolerantie voor verschil beperkt, omdat het gezien werd als vergroting van rechtsongelijkheid die de rechtseenheid in Nederland bedreigt.^{74,75}

Het tweede rechtsstatelijke principe dat door maatwerk onder druk komt te staan, betreft rechtmatigheid. In de klassieke Weberiaanse bureaucratie opereren ambtenaren als uitvoerders binnen het door de politiek bepaalde mandaat en geven zij als neutrale experts invulling aan de door de politiek gestelde doelen. Dat betekent dat alle door uitvoeringsambtenaren genomen beslissingen direct hun grondslag vinden in politiek bekrachtigde wet- en regelgeving. Maatwerk zet deze realiteit echter onder druk, allereerst doordat het een onvermijdelijke verplaatsing van politiek impliceert. Zo kan de wetgever juridisch een mogelijkheid scheppen tot het leveren van maatwerk, bijvoorbeeld door het toestaan van uitzonderingen, maar kan de wet vervolgens niet voorzien in houvast voor de specifieke inhoudelijke beoordeling voor iedere uitzondering. Als uitvoeringsambtenaren vervolgens afwegingen maken – hoe goed beredeneerd en moreel juist deze ook mogen zijn – dan vinden deze geen grond in politiek bekrachtigde wet- en regelgeving. Het primaat van de politiek wordt daarmee doorkruist, doordat de politiek zich in feite verplaatst van het parlement naar de beslisruimte van uitvoeringsambtenaren.⁷⁶ Daarnaast zet met name de politieke druk om maatwerk te realiseren rechtmatigheid op een tweede manier onder druk, namelijk doordat het soms voorbij gaat aan de ruimte die regelgeving en bureaucratische

73 Investico, 12 januari 2022; Eindhovens Dagblad, 15 februari 2022.

74 Hofsteenge, 2017.

75 Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

76 Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

systemen laten om in individuele gevallen actie te ondernemen. Tragisch voorbeeld is de hersteloperatie van de Toeslagenaffaire, waarbij de politiek heeft besloten om op het niveau van de individuele slachtoffers te compenseren, terwijl het ambtelijke instrumentarium daar keer op keer niet toegerust voor blijkt te zijn.

3.4 De uitvoeringsambtenaar als werknemer van een (uitvoerings)organisatie

Een uitvoeringsambtenaar is niet een volledig autonome beroepsbeoefenaar, maar is meestal werkzaam als werknemer van een grotere (uitvoerings) organisatie. Daardoor staan uitvoeringsambtenaren veelal in eerste instantie in een hiërarchische verhouding tot een (midden)management en directie, die hun eigen organisatiebelangen hebben en een eigen logica hanteren. Wanneer we deze derde loyaliteit als perspectief benutten, worden wederom spanningen en dilemma's zichtbaar als gevolg van het leveren van maatwerk.

De eerste betreft een capaciteitsvraagstuk. Zo zien we dat de organisaties waar uitvoeringsambtenaren werkzaam zijn de verantwoordelijkheid hebben de schaarse tijd en middelen die zij tot hun beschikking hebben adequaat te verdelen en te bewaken – in hoofdstuk 2 is dat meermaals aan de orde gekomen. Het aanbieden van een oplossing op maat voor iedere burger die gebruik maakt van een (publieke) voorziening/dienst vraagt nogal wat van betrokken overheidsorganisaties en hun medewerkers. Terwijl veel uitvoeringsorganisaties al geruime tijd aangeven dat zij aanlopen tegen de grenzen van wat ze kunnen bieden, doordat ze te maken hebben met beperkte tijd en financiële ruimte met als gevolg dat de caseload per werknemer regelmatig hoog is, dwingt maatwerk hen nog meer om over de grenzen van het haalbare te gaan. De vraag die zich onvermijdelijk opdringt, is hoeveel rek er in de uitvoeringsorganisaties zit.

Daarnaast hebben niet alleen individuele uitvoeringsambtenaren, maar ook de organisaties waar zij werkzaam zijn te maken met tegenstrijdige verwachtingen, met name als het gaat over bekostiging en verantwoording. Terwijl maatwerk vraagt om flexibiliteit, zien we dat veel organisaties in de praktijk nog steeds sturen en afgerekend worden op *output* in plaats van *outcome*. De bekostigingsstructuur van budgetteren en control is in de praktijk vaak gebaseerd op financieringsparameters die weinig flexibel blijken.⁷⁷ Om maatwerk alsnog een plaats te geven binnen de organisatie, kiezen organisaties er dan soms voor om maatwerk niet te laten toepassen

77 Huiting, Hendriks & Van Twist, 2021.

door de gehele organisatie, maar door het te beleggen bij een specifieke afdeling – denk bijvoorbeeld aan DUO zoals besproken in hoofdstuk 2. Afgezien van de mogelijke gevolgen voor de organisatiecultuur zoals in het DUO-voorbeeld betekent dit voor uitvoeringsambtenaren óók dat het mogen leveren van maatwerk helemaal niet vanzelfsprekend is, zelfs als wet- en regelgeving daarvoor ruimte bieden. De afweging wel of geen maatwerk, is daardoor ook altijd gekleurd door wat de organisatie kan en wil.

Tot slot hebben uitvoeringsambtenaren in de meeste organisaties tegelijkertijd te maken met één of meerdere ‘nevengeschikte’ collega’s. Dat kunnen directe collega’s zijn die hetzelfde werk doen en waar veelal in teamverband mee wordt samengewerkt. Maar dat kunnen ook collega’s van andere afdelingen zijn, met een ander takenpakket en dito verantwoordelijkheden. Zoals het scootmobiel-voorbeeld aan het begin van dit hoofdstuk illustreert, is het geen gegeven dat collega’s dezelfde afwegingen maken bij het leveren van maatwerk. Net zoals voor de maatschappij en de politiek zoals we gezien hebben bij de bespreking van loyaliteit aan de rechtsstaat, is ook voor uitvoeringsorganisaties de hamvraag hoeveel verschil tussen collega’s of afdelingen acceptabel is. Wordt het problematisch als het voor burgers uitmaakt of zij op maandag bij ambtenaar A hun aanvraag doen, of juist op dinsdag bij ambtenaar B? Uitvoeringsorganisaties zullen proberen dergelijke verschillen te voorkomen of op zijn minst te verkleinen, bijvoorbeeld door een nadere precisering van maatwerk te geven via beleidsregels en tools als doelenbomen en overlegstructuren.

3.5 De uitvoeringsambtenaar als lid van een professionele gemeenschap

Naast het verband van de eigen organisatie, maken uitvoeringsambtenaren óók deel uit van externe verbanden, zoals de professionele gemeenschappen waartoe zij behoren. Hoewel dergelijke gemeenschappen onderling sterk kunnen verschillen, bijvoorbeeld in de mate waarin zij juridische mogelijkheden hebben tot accreditatie zoals certificering, zijn het plaatsen waar normen en waarden die gelden voor de specifieke beroepsgroep gearticuleerd worden via codes, richtlijnen, vakbladen en gedrag. Naast organisationele en persoonlijke invloeden, blijken met name professionele verbanden cruciaal voor de vorming van normenkaders of ‘referentiekaders’, die professionals – inclusief uitvoeringsambtenaren – gebruiken om in de dagdagelijkse praktijk afwegingen te maken en beslissingen te nemen.⁷⁸ Dat betekent dat uitvoeringsambtenaren wanneer zij maatwerk leveren ook rekenschap

⁷⁸ Hendriks, 2019.

moeten geven van de normen en waarden die gelden voor hun specifieke beroepsgroep (hier verwijst Trappenburg ook naar)⁷⁹. De beslissingen die uit professionele overwegingen voortkomen, vergen daarbij vaak een zekere professionele distantie, omdat ze af kunnen wijken van wat een privépersoon vindt of zou willen.⁸⁰

Maatwerk stelt uitvoeringsambtenaren ook ten aanzien van deze loyaliteit voor dilemma's. Dat heeft alles te maken met de herdefiniëring van de relatie met de individuele burger als gevolg van het leveren van maatwerk. Door maatwerk verwordt een professionele uitvoeringsambtenaar namelijk steeds meer tot 'partner', die samen met de burger bepaalt wat optimale publieke dienstverlening inhoudt.⁸¹ Uitvoeringsambtenaren dienen steeds meer en steeds nadrukkelijker andere vormen van kennis naast hun professionele kennis te accepteren en te benutten, inclusief bijvoorbeeld ervaringskennis.⁸² In de praktijk betekent dit dat de professionele distantie die nodig is om op professionele gronden beslissingen te nemen voor uitvoeringsambtenaren lastiger valt te handhaven. Want hoe kun je een gelijkwaardige partner van de burger zijn, als je voor diezelfde burger ingrijpende beslissingen moet nemen die flink kunnen afwijken van wat die burger zelf wil en nodig acht? Denk daarbij aan complexe gevallen zoals een moeder, die woont in een woning die bestemd is voor één persoon, en die graag wil dat haar 19-jarige zoon bij haar komt wonen. Haar inschatting is dat zij het beste de begeleiding kan bieden die haar 19-jarige zoon nodig heeft, terwijl er ook een professioneel advies ligt om de jongen begeleid te laten wonen. Maatwerk maakt dergelijke afwegingen voor uitvoeringsambtenaren die gelijkwaardige en constructieve relaties op moeten bouwen met burgers, maar die tegelijkertijd een professionele verantwoordelijkheid hebben, niet eenvoudig.

3.6 De uitvoeringsambtenaar opererend binnen een bredere maatschappelijke context

Uitvoeringsambtenaren staan wellicht in direct contact met een beperkt aantal burgers, maar hebben ook een verantwoordelijkheid naar de bredere maatschappij – inclusief de burgers waar zij géén contact mee hebben. Enerzijds betekent dat, dat uitvoeringsambtenaren altijd scherp moeten zijn op fraude of misbruik. Het dilemma dat hierachter schuilt als gevolg van maatwerk betreft het rekening willen en kunnen houden met alle omstandigheden

79 Trappenburg, 2020.

80 In het Engels wordt dit onder andere door Gardner (2011) beschreven als 'desinterestedness', niet te verwarren met 'ongeïnteresseerdheid' of desinteresse.

81 Van Gestel, Kuiper & Hendrikk, 2019.

82 Steen & Tuurnas, 2018.

van het individu voor zover die kenbaar zijn, maar tegelijkertijd het risico zoveel mogelijk uitsluiten dat het individu misbruik maakt van publieke voorzieningen. De maatschappelijke en politieke tolerantie voor fraude is laag en wanneer het zich voordoet is de roep om ‘optreden’ en ‘ingrijpen’ sterk. Denk bijvoorbeeld aan de fraude met WW-uitkeringen, gepleegd door Poolse arbeidsmigranten met Kamervragen en moties met strengere richtlijnen voor handhaving tot gevolg.⁸³ Anderzijds betekent het, dat uitvoeringsambtenaren altijd na moeten denken over de gevolgen van hun beslissingen als onderdeel van een groter geheel. Het gaat dan met name om de vraag of een beslissing een precedent schept.

Tot slot kenmerkt de maatschappelijke context waarbinnen uitvoeringsambtenaren werken zich door crises en onvoorziene omstandigheden. Uitvoeringsambtenaren moeten maatschappelijke omstandigheden en situationele kenmerken altijd meewegen wanneer zij beslissingen nemen. De recente geschiedenis laat zien hoe kwetsbaar het ideaal van maatwerk eigenlijk is onder invloed van de maatschappelijke context. Zo leert de COVID-19 crisis dat zaken als steunpakketten en noodleningen/-subsidies, zoals de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), geen tijd en ruimte laten voor maatwerk. Datzelfde geldt voor de vluchtelingen crises waarmee uitvoeringsorganisaties zich geconfronteerd hebben gezien, met name het COA zoals besproken in hoofdstuk 2. Want doordat de woningnood hoog is, blijkt het al lastig genoeg om voldoende woningen te vinden voor statushouders en andere kwetsbare groepen die voorrang hebben, laat staan voor een nieuwe groep bestaande uit vluchtelingen. Tijd en middelen zijn schaars en wanneer actie en snel handelen geboden zijn, is maatwerk in de praktijk één van de eerste dingen die sneuvelt.

3.7 Maatwerk-dilemma's

Maatwerk manifesteert zich binnen uitvoeringsorganisaties sterk in het werk van uitvoeringsambtenaren; hier komen de dilemma's, zoals we die eerder ook schetsen in hoofdstuk 2, tot uiting. In de loyaliteiten die uitvoeringsambtenaren hebben, worden deze dilemma's scherp. We geven een overzicht (tabel 3.1).

83 Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

Tabel 3.1 – Dilemma's van maatwerk voor loyaliteiten uitvoeringsambtenaren

LOYALITEIT AAN...	VERGT VAN UITVOERINGSAMBTENAAR...	MAATWERK-DILEMMA:
De burgers aan wie zij publieke diensten verlenen.	Burgers te voorzien van de best mogelijke publieke dienstverlening	Hoe verhoudt maatwerk voor een individuele burger zich tot andere beslissingen die een uitvoeringsambtenaar moet nemen?
De rechtsstaat waarvan de wetten en regels hen binden.	Het gezicht te zijn waar burgers mee te maken krijgen als ze in contact treden met de overheid	Hoe om te gaan met de spanning tussen maatwerk en rechtstatelijke principes als rechtsgelijkheid en rechtmatigheid?
De eigen organisatie waarbinnen zij werkzaam zijn.	Loyaal te zijn aan de eigen organisatiehiërarchie en logica	Kan er ruimte zijn voor maatwerk, bij knellende capaciteit en de behoefte voor precisering en regels?
De beroepsgroep waartoe zij behoren.	Zich te houden aan normen en waarden die gelden voor de beroepsgroep	Wat als professionele waarden vragen om harde besluiten, terwijl maatwerk vraagt om een gelijkwaardige 'partner' relatie?
De bredere maatschappij als context waarbinnen zij hun werk uitvoeren.	Verantwoordelijkheid te hebben naar de bredere maatschappij en omstandigheden	Past het te leveren maatwerk wel in de maatschappelijke context?

Uit de opsomming van vragen wordt al direct duidelijk dat voor uitvoeringsambtenaren maatwerk zeker niet alleen een zegen is; het brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee en lastige afwegingen die niet zomaar makkelijk te rechtvaardigen zijn met bijvoorbeeld een beroep op regels of richtlijnen of die hun basis vinden in routines en gestolde praktijken die door collega's zijn ontwikkeld. De dilemma's waar uitvoeringsambtenaren mee worstelen zorgen zodoende voor ongemak. Dat geldt in de eerste plaats voor uitvoeringsambtenaren zelf, want zelfs het maken van een zorgvuldige afweging biedt geen garantie op het nemen van het 'juiste' besluit. Het levert daarnaast echter ook ongemak bij andere betrokken actoren en dan met name managers, bestuurders en uiteindelijk burgers. Zo zien we dat managers, als zij de verantwoordelijkheid voor beslissingen lager beleggen om maatwerk mogelijk te maken, via het stellen van randvoorwaarden toch grip proberen te houden op hoe maatwerk vervolgens daadwerkelijk vorm krijgt en om fouten te voorkomen. Op een abstracter niveau geldt dit vervolgens ook voor bestuurders, die enerzijds maatwerk willen faciliteren doordat het de mogelijkheid biedt om recht te doen aan de omstandigheden van het individuele geval,

maar die anderzijds invulling willen geven aan hun verantwoordelijkheid door klachten over ongelijkheid en oneerlijkheid te voorkomen of serieus op te pakken. Tot slot levert het ook ongemak bij de burger, want hoewel het prettig is om een publieke dienst te ontvangen die is toegesneden op individuele omstandigheden, wordt het ongemakkelijk als juist een minder precieze afweging meer in het voordeel van de burger uit zou pakken of als voor de buurman of -vrouw net wél een uitzonderingsregeling in het leven wordt geroepen. Zonder goed doordenken en adequaat ondersteunen maakt maatwerk mensen kwetsbaar en onzeker. Precies daardoor roepen de dilemma's van maatwerk eigen dynamieken op. Deze dynamieken kunnen helpend, maar ook hinderend zijn. We schetsen de dynamieken voor uitvoeringsambtenaren, managers, bestuurders en burgers in het volgende hoofdstuk.

4. Dynamieken door maatwerk

In 2021 publiceert het IND voor het eerst een Stand van de Uitvoering.⁸⁴ De DG van IND schrijft in haar voorwoord: “Met deze eerste Stand van de Uitvoering willen wij, op onze beurt, aangeven wat wij van anderen nodig hebben om onze maatschappelijke opdracht goed uit te voeren. Soms is dat een aanpassing van beleid, omdat er te veel of te complexe regels zijn en aanvragers daarin verstrikt raken. Maar soms is het juist een roep om meer beleid, omdat onze medewerkers niet genoeg houvast hebben in de uitvoering. Het is allebei mogelijk. Maatwerk, daar draait het om.” Het voorwoord nodigt uit om te ontdekken hoe medewerkers van IND hun werk doen en welke dilemma’s en uitdagingen daarbij komen kijken. Maatwerk wordt in de rapportage meermaals genoemd. De IND heeft zelf maatregelen genomen om meer maatwerk mogelijk te maken, zoals het aanpassen van procedures zodat deze flexibeler zijn. Daarnaast wordt erop gewezen dat maatwerk om ruimte in regelgeving en beleid vraagt, om maatwerk te leveren waarbij de rechtsgelijkheid tegelijkertijd is gewaarborgd. Daarbij is er soms wel behoefte aan beleidskaders, zoals op het gebied van gezinshereniging.

In de Stand van de uitvoering wordt nog een ander punt aangestipt: hoewel er behoefte is aan maatwerk en de menselijke maat bij medewerkers hoog in het vaandel staat, wordt dit niet altijd zo ervaren. Zo wordt in de media de IND nogal eens aangesproken op het restrictieve migratiebeleid. De IND wijst erop dat het van belang is dat signalen uit de samenleving over wat er schuurt, terecht komen bij de politiek, want daar worden immers politieke keuzes gemaakt.

Maatwerk in uitvoeringsorganisaties kan niet los gezien worden van politieke keuzes die hierover worden gemaakt. Soms is meer beleid nodig, soms juist minder, zo lezen we in de IND Stand van de uitvoering. De opening van dit hoofdstuk laat zien, dat dit allerlei vragen en uitdagingen oproept: wanneer zijn beleidskaders nodig (voor maatwerk) en wanneer juist niet? Hoeveel ruimte voor maatwerk kan een uitvoeringsorganisatie zelf creëren, en wanneer is de politiek daarvoor aan zet? Wie wordt aangesproken op de uitvoering van beleid, en in het verlengde daarvan; wie wordt aangesproken op de uitkomsten van het bieden van maatwerk? Een oorzaak-gevolg redenering – ‘meer ruimte is meer maatwerk’ – is te kort door de bocht: wie maatwerk ambiëert, moet de concretisering van deze ambities ook doordenken.

⁸⁴ IND, 2021.

De spanningen die uitvoeringsambtenaren ervaren tussen uiteenlopende loyaliteiten bij het invulling geven aan maatwerken zorgen voor dilemma's die dynamieken oproepen. Dynamieken zijn circulaire, zichzelf versterkende patronen, die zeer hardnekkig kunnen blijken te zijn.

We kunnen in ieder geval vier dynamieken optekenen voor uitvoeringsambtenaren, managers, bestuurders en burgers, die nu al deels zichtbaar zijn in de praktijk. De eerste betreft de dunne lijn tussen verschil en gelijkheid door de ogen van de burgers die gebruik maken van publieke diensten. De tweede gaat over hoe uitvoeringsambtenaren in bureaucraties juist beschutting vinden. De derde gaat over managers en betreft de paradox dat het laten van de discretionaire ruimte die nodig is voor maatwerk er in de praktijk juist toe leidt dat er meer regels nodig worden geacht. De laatste richt zich op bestuurders en gaat over afnemende beleidseffectiviteit met meer regelgeving ter compensatie tot gevolg.

4.1 Dynamiek burgers: verschil zien, gelijkheid eisen

Daar waar de eerste drie dynamieken over uitvoeringsambtenaren, managers en bestuurders zich bevinden aan de zijde van de overheid, gaat de vierde dynamiek juist over de gebruikers van publieke diensten; over burgers.⁸⁵ Deze vierde dynamiek treedt op wanneer burgers als gevolg van maatwerk voor zichzelf of voor een ander benadeeld *voelen*. Met nadruk op 'voelen', omdat het niet gaat over of ze feitelijk of redelijkerwijs ook daadwerkelijk benadeeld zijn, maar het wel als zodanig ervaren. Het patroon van de eerste dynamiek draait erom dat het beleefde verschil onherroepelijk leidt tot een roep om meer gelijkheid, en daarmee om meer waarborgen via regelgeving om verschillen te verkleinen en te voorkomen. Het ervaren verschil of de gevoelde ongelijkheid kan zowel het gevolg zijn van beslissingen die genomen worden in de individuele relatie die burgers hebben met de overheid, als het gevolg zijn van beslissingen die zijn genomen ten aanzien van andere burgers in de (directe) omgeving.

Wanneer we kijken naar door burgers ervaren verschil als gevolg van maatwerk in de individuele relatie met de overheid, dan is het goed om voor ogen te houden wat maatwerk over het algemeen betekent. Maatwerk behelst de ambitie om burgers te voorzien van publieke dienstverlening die toegesneden is op het individuele geval. Het beoogt daarbij zoveel mogelijk rekening te houden met de context van het individu, om zo een optimale

85 We tekenen deze dynamiek indirect op, namelijk op basis van gesprekken met uitvoeringsambtenaren en handhavers in de sociale zekerheid in het bijzonder.

situatie te creëren. In het debat over maatwerk lijkt er echter weinig ruimte voor de idee dat 'optimaal' in de ogen van uitvoeringsambtenaren, bestuurders en beleidsmakers niet per definitie overeenkomt met wat de betreffende burger als optimaal voor hem of haar percipieert en creëert het daar bovenop een afhankelijkheidspositie voor burgers. Het eerste gaat erover dat maatwerk ook kan betekenen dat een beslissing moet worden genomen die verstandig, maar daarmee niet per se gewenst is. Maatwerk is in dat geval niet prettig, maar juist ontzettend lastig voor burgers, die het ook niet als op het individu toegesneden dienstverlening ervaren, maar juist als willekeur. Het tweede gaat erover dat een burger de zekerheid en voorspelbaarheid – en daarmee veiligheid – van regels mist, wanneer een uitvoeringsambtenaar besluit of maatwerk geleverd gaat worden en hoe dat er vervolgens uit zal zien. Want hoewel een besluit om bijvoorbeeld voorlopig niet te handhaven uitgelegd kan worden als maatwerk, brengt het en passant de burger in een kwetsbare positie. De burger heeft immers geen recht op uitstel, maar is afhankelijk van de uitvoeringsambtenaar en de uitvoerende instantie of zij handhaving uitstellen, die vervolgens ook de duur van uitstel bepalen en die het besluit eventueel ook terug kunnen draaien. Voor de burger levert deze afhankelijkheid een gevoel van onzekerheid.

Naast dit ervaren verschil als gevolg van beslissingen in de individuele relatie tussen burger en overheid, kunnen burgers ook verschil zien wanneer zij kijken naar het maatwerk van publieke dienstverlening voor burgers in hun (directe) omgeving. Uitvoeringsambtenaren en -organisaties kunnen zien dat hoewel cases op elkaar kunnen lijken, zij op individueel niveau vrijwel nooit exact hetzelfde zijn. Doordat gevallen altijd een unieke context hebben, is er dan ook zeker ruimte om verschil in beslissingen in op het oog vergelijkbare gevallen te legitimeren. Verschil hoeft zodoende ook niet automatisch rechtsongelijkheid te betekenen. Maar toch betreft dit een vanuit het systeem geredeneerde invulling van verschil. Door de ogen van burgers lijken gevallen namelijk veel sneller op elkaar, met als gevolg een gevoel van oneerlijkheid.

Het mensbeeld van een calculerende burger zoals dat jarenlang dominant was in beleid, schiet onherroepelijk tekort. Maar dat betekent niet dat we mogen vergeten dat ook dat mensbeeld niet zomaar uit de lucht is komen vallen. Een blinde focus op maatwerk roept ook bij burgers een dynamiek op. Deze laatste dynamiek zoals hier besproken gaat over burgers die als gevolg van maatwerk verschil ervaren. Verschil ten opzichte van wat zij eerlijk en gepast in hun situatie achten, of verschil ten opzichte van wat zij als betrouwbaar overheidsoptreden zien, of verschil letterlijk tussen mensen. Het paradoxale van deze dynamiek is dan ook dat hoewel maatwerk natuurlijk

beoogt om burgers te bedienen, het juist ook een groep burgers levert die meer gelijkheid eisen om een voor hen gunstige afweging van belangen uit te lokken en om meer bescherming via regels om de ervaren verschillen te verkleinen en te voorkomen.

4.2 Dynamiek uitvoeringsambtenaren: vrijheid krijgen, beschutting zoeken

Uitvoeringsambtenaren leren doorlopend zowel over de continu veranderende wet- en regelgeving die zij implementeren, als over de steeds complexer wordende omgeving waarmee zij interacteren – een omgeving die op zijn beurt ook doorlopend leert. Daar waar Lipsky (1980) met zijn *street-level bureaucrats* impliciet uit lijkt te gaan van uitvoeringsambtenaren, die in direct contact met de burger de bedoeling van de wetgever proberen te realiseren met oog voor diens complexe leefwereld, wijzen andere auteurs op het gevaar van uitvoeringsambtenaren die al lerende wet- en regelgeving naar hun hand weten te zetten en zo eigen doelstellingen nastreven en voor zichzelf veilige situaties te creëren. Als twee vormen van dezelfde dynamiek kan dit zowel een (onbewuste) overlevingsstrategie zijn zoals Zacka (2017) betoogt, als een doelbewuste vorm van machtsgebruik zoals Crozier (1973) al in de jaren '70 beschreef.⁸⁶

In het geval van de (onbewuste) overlevingsstrategie gaat het met name om de dynamiek die ontstaat als gevolg van beleidsveranderingen – zoals inzetten om meer ruimte voor maatwerk – voor uitvoeringsambtenaren. Hoe meer de overheid iedere keer opnieuw grip tracht te krijgen op de uitvoering – meestal via steeds gedetailleerdere regelgeving – hoe moeilijker de opgave wordt voor uitvoeringsambtenaren om de complexe en veelkleurige wereld te kunnen plooiën naar de steeds fijnmazigere systeemordening van de rechtsstaat. Doordat uitvoeringsambtenaren zich vervolgens steeds vaker geconfronteerd zien met de dilemma's zoals beschreven in eerdere hoofdstukken, voelen zij zich genoodzaakt om hun discretionaire ruimte aan te wenden om de (beleids)regels naar hun hand te zetten. Bijvoorbeeld om de complexiteit van regelgeving behapbaar te maken voor henzelf en voor de burgers met wie zij contact hebben, of omdat ze gevangen tussen complexe systeem- én leefwereld manieren zoeken om simpelweg het hoofd boven water te houden. Het gevolg is dat informele routines ontstaan die steeds verder af komen te staan – en onderling ook nog eens grote verschillen kennen – van wat politici en beleidsmakers beogen, met nieuwe sturing tot gevolg.⁸⁷

⁸⁶ Crozier, 1973. Zacka, 2017.

⁸⁷ Brodtkin, 2011.

Wellicht belangrijker nog is het gevolg dat de onmogelijkheid om de complexe werkelijkheid te voegen naar de steeds fijnmazigere mal van regelgeving onherroepelijk leidt tot een erosie van de morele gevoeligheid van uitvoeringsambtenaren. Zonder dat zij het zelf vaak doorhebben reduceren zij de reikwijdte van hun verantwoordelijkheden om überhaupt nog aan handelen toe te komen.⁸⁸

De dynamiek in de vorm van doelbewust machtsgebruik, is gebaseerd op het werk van Crozier (1973).⁸⁹ Hij deed onderzoek naar ‘cirkels van bureaucratisering’. In zijn werk staat de gedachte centraal dat medewerkers helemaal niet vanzelf blij zijn met meer discretionaire ruimte – bijvoorbeeld voor het bieden van maatwerk. Integendeel zelfs. Regels zijn in zijn perspectief niet zozeer een last als wel een lust voor uitvoeringsambtenaren. Ze kunnen regels heel goed gebruiken om zich achter te verschuilen, om zich in te dekken tegen mogelijke kritieken van anderen, om de eigen positie veilig te stellen. Door nauwkeurig de regels te volgen wordt het risico om zelf op te draaien voor afwegingen en verantwoordelijkheden geminimaliseerd. Het opzoeken van (en verzoeken om) regels is dus niet zozeer irrationele en tegennatuurlijke actie maar juist een verstandige daad van zelfbescherming. Uitvoeringsambtenaren volgen wet- en regelgeving dusdanig nauwgezet, dat gesproken kan worden van overconformisme. Niet uit het oogpunt van gehoorzaamheid, maar als tactiek van zich indekken tegen mogelijke kritiek van anderen, en dan met name de hiërarchisch bovengeschatte politici, beleidsmakers en managers. Terwijl zowel de samenleving, als de wetten en regels die die samenleving trachten te sturen complexer worden, nemen de verwachtingen van uitvoeringsprofessionals om maatwerk te leveren alleen maar toe, met alle in hoofdstuk drie besproken dilemma’s tot gevolg. Om het ongemak van maatwerk en het risico van aanspreekbaarheid te ontlopen, verschuilen uitvoeringsambtenaren zich vervolgens achter regels en zoeken zij bescherming in de bureaucratie.

Beide dynamieken vertellen ons ook iets over maatwerk, zowel als dat gepaard gaat met het willen bieden van meer discretionaire ruimte als wanneer het gepaard gaat met specifieke regels en categorieën voor het bieden van maatwerk. Daar waar ruimte wordt gegeven en dus vrijheid ontstaat, kan de behoefte tot regels en bureaucratie leiden tot overconformisme. En specifieke regels en categorieën verhogen de reeds bestaande complexiteit, met een erosie van morele gevoeligheid van uitvoeringsambtenaren als gevolg. Zacka (2017) benadrukt dat het juist van belang is dat uitvoeringsambtenaren gevoelig moeten zijn en blijven voor de pluraliteit van waarden in de

88 Zacka, 2017.

89 Crozier, 1973.

uitvoering van publieke diensten.⁹⁰ Bij het ontwerpen van onze instituties en beleid zou daar ook aandacht voor moeten zijn. Toegepast op maatwerk, maakt dit duidelijk dat er oog moet zijn voor de dynamiek die in de uitvoering ontstaat en die ongewenste uitwerkingen kan hebben op maatwerkambities.

4.3 Dynamiek managers: ruimte scheppen, randvoorwaarden meegeven

Voor de derde dynamiek beschouwen we naar idee van Lipsky (1980) uitvoeringsambtenaren als *street-level bureaucrats*. Dat stelt de discretionaire ruimte van hen als professionals centraal, maar maakt ook zichtbaar dat in de praktijk die ruimte door managers al snel gevuld blijkt te worden met randvoorwaarden.⁹¹ De idee van *street-level bureaucracy* vraagt allereerst om een andere kijk op beleidsimplementatie. De vertaling van beleid naar praktijk gaat namelijk niet vanzelf, hoewel die indruk al snel kan ontstaan. Alleen al ons woordgebruik verleidt daartoe, want door consequent te spreken over de ‘uitvoering van beleid’, wat zich vertaalt in aanpalende woorden als ‘uitvoeringsorganisatie’ en ‘uitvoeringsambtenaar’, wordt een technische en instrumentalistische oriëntatie op beleidsimplementatie versterkt.⁹² In die oriëntatie is ‘de uitvoering’ niet veel meer dan het één op één vertalen van door politici en beleidsmakers bedachte en gelegitimeerde wet- en regelgeving. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de praktijk van bestuur en beleid ook tegenwoordig nog juist deze opvatting hardnekkig blijkt.

De implementatie van beleid kent in werkelijkheid echter een eigen rationaliteit en is daarmee een cruciale zelfstandige fase in het beleidsproces.⁹³ *Street-level bureaucrats* moeten bij iedere beslissing die ze nemen namelijk opnieuw afwegingen maken over hoe de ‘grijze’ realiteit van de complexe leefwereld het beste aansluit bij het ‘zwart-wit’ van wetten en regels. Wet- en regelgeving kunnen nooit een blauwdruk bieden, maar laten onvermijdelijk altijd enige discretionaire ruimte voor uitvoeringsambtenaren waarbinnen zij de aansluiting tussen beleid en praktijk moeten realiseren. Daarnaast komt discretionaire ruimte voor uitvoeringsambtenaren voort uit de aard van het beleid zelf. Wet- en regelgeving gaan namelijk over de inzet van middelen en instrumenten en over het ontwerpen van processen en procedures. Hoewel we graag willen denken dat al die zaken eenduidig zijn, maken hun omvang, pluriforme karakter en mate van detail het onmogelijk om interne contradicties

⁹⁰ Raaphorst, 2018.

⁹¹ Lipsky, 1980.

⁹² Hupe & Hill, 2016.

⁹³ Lipsky, 1980.

en complexiteit uit te sluiten.⁹⁴ Uitvoeringsambtenaren moeten aan de hand van geschreven beleid vervolgens zelf bepalen hoe zij beleid *doen*.⁹⁵ Ondanks deze onvermijdelijkheid van discretionaire ruimte, is deze volgens Lipsky vooral ook nuttig. De idee is namelijk dat ambtenaren in de ‘frontlinie’ van het openbaar bestuur beter dan wie ook zullen weten wat er in de praktijk speelt. Alleen zij kunnen bepalen hoe publieke dienstverlening op individueel niveau vorm moet krijgen.

Binnen de discretionaire ruimte die uitvoeringsambtenaren hebben, vindt bij het proces van beleidsimplementatie vervolgens een tweezijdige interpretatie door hen plaats, waarbij hun professionele referentiekader een cruciale rol vervult in hun oordeelsvorming. Zo interpreteren zij enerzijds de wetten en beleidsregels en anderzijds de complexe werkelijkheid. Het proces en de inhoud van beide interpretaties zijn daarbij in hoge mate afhankelijk van de maatstaven die uitvoeringsambtenaren voor ‘goed’ en ‘fout’ hanteren. Dit professionele referentiekader betreft geïnternaliseerde waarden en opvattingen die concrete individuen hebben op basis van de abstracte gemeenschap waartoe zij behoren. Een uitvoeringsambtenaar ‘ziet’ zodoende beleid en werkelijkheid zoals hij of zij denkt dat een uitvoeringsambtenaar van de groep waartoe hij of zij behoort deze hoort te zien, en neemt in lijn daarmee beslissingen.⁹⁶ Het professionele referentiekader ontwikkelt zich voortdurend via initiële opleiding, processen van socialisatie en eigen ervaringen.

Ruimte geven aan uitvoeringsambtenaren, die op basis van hun professionele referentiekader beslissingen nemen, klinkt in theorie mooi. In de praktijk zien we echter een dynamiek ontstaan van ruimte scheppen wat leidt tot randvoorwaarden stellen, waarbij met name managers een cruciale rol spelen. Maatwerk vergt namelijk méér discretionaire ruimte voor uitvoeringsambtenaren om in individuele gevallen te kunnen beslissen hoe de meest optimale publieke dienstverlening eruit ziet. Om die ruimte goed inkleuring te geven wordt vervolgens ook het belang van een goed ontwikkeld professioneel referentiekader groter. Terwijl lange tijd in het openbaar bestuur de nadruk voor het professionele referentiekader heeft gelegen op de aspecten die standaardiseerbaar en meetbaar bleken, vraagt maatwerk om oordeelsvorming die voorbij gaat aan gestandaardiseerde kennis en vraagt het juist een sterke ontwikkeling op de meer abstracte en waardegedreven

94 Zacka, 2017.

95 Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

96 Hendriks, 2019.

aspecten van professioneel werk.⁹⁷ Managers moeten erop vertrouwen dat het met de professionele oordeelsvorming wel goed zit en dat professionals de ‘juiste’ antwoorden geven op de dilemma’s die zij in de praktijk ervaren.

In de praktijk blijkt echter keer op keer dat zij dat vertrouwen slechts beperkt willen en kunnen geven. Het betekent namelijk dat managers niet langer moeten willen streven naar inzicht in en controle over wat er precies afspeelt in de praktijk van hun uitvoeringsambtenaren. In de praktijk blijkt de sturingsdrang echter onverminderd hoog, niet in de laatste plaats omdat managers simpelweg de verantwoordelijkheid hebben om de kans op foute beslissingen en verschil tussen hoe medewerkers beslissen zo klein mogelijk te maken.⁹⁸ Daarnaast vraagt ook de democratische rechtsstaat om hoge garanties wat betreft professionele oordeelsvorming als waarborgen tegen ‘ongenormeerde publieke machtsuitoefening en willekeur’.⁹⁹ De oplossing wordt vervolgens keer op keer gezocht in stringenter randvoorwaarden zoals professionele normen en extra regels en richtlijnen voor competenties en kwalificaties.

Hoewel deze dynamiek van managers wellicht te begrijpen valt in het licht van de ruim drie decennia van prestatiesturing waarin generaties uitvoeringsambtenaren zijn grootgebracht met targets en indicatoren, impliceert het daarmee onvermijdelijk een verdergaande protocollering van het werk van uitvoeringsambtenaren. Niet op het niveau van de beleidsmaker, maar op het niveau van de uitvoeringsorganisaties zelf. Voor de uitvoeringsambtenaar aan de balie of in de wijk maakt het natuurlijk niet uit waar de regeldruk vandaan komt.

4.4 Dynamiek bestuurders: risicoregelflex, institutionele overreactie

Nauw verbonden met de voorgaande dynamiek voor managers, zien we ook voor bestuurders een zichzelf versterkend patroon optreden. We maken hierbij gebruik van wat In ’t Veld (1989) de besturingscyclus noemt.¹⁰⁰ Centraal staat hierbij de idee dat sturingsinstrumenten de neiging hebben om na verloop van tijd minder effectief te worden. Dit heeft alles te maken met het reflexieve – en daarmee lerende – karakter van organisaties en verbanden waarin mensen samenwerken. Hoewel het tempo waarin zij leren kan variëren en zelfs valt te beïnvloeden, zullen organisaties namelijk uiteindelijk altijd

97 Leicht, 2016.

98 Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

99 Schuurmans, Leijten & Esser, 2020.

100 In ’t Veld, 1989.

leren. Dat betekent dat zij óók zullen leren om zich na verloop van tijd te onttrekken aan de sturing zoals die oorspronkelijk vorm krijgt. In 't Veld sprak in de jaren '80 al van het eroderen van sturingsinstrumenten en bestempelt dit als de wet van de afnemende beleidseffectiviteit: terwijl de bedoelde effecten van sturing afnemen, zullen de onbedoelde effecten toenemen. Bestuurders reageren zelden met het beëindigen van het aan effectiviteit verliezende beleid, maar proberen het beleid te repareren met aanvullende vormen van sturing. Een verdere verfijning en detaillering van wet- en regelgeving door middel van meer wetten en regels is het gevolg.

Deze wetmatigheid speelt ook een bepalende rol in hoe bestuurders omgaan met maatwerk in de praktijk. De waardering voor maatwerk is alom, ook onder bestuurders. Maar terwijl bestuurders zich bevinden op wat Schön (1995) zo mooi noemt de 'droge, hoge gronden', krijgt maatwerk gestalte in de 'moerassige laaglanden'.¹⁰¹ Vanaf de droge gronden lijkt alles stuurbaar, zolang de plannen maar duidelijk genoeg zijn en de sturingsinstrumenten voldoende concreet. Maar zoals in beide voorgaande dynamieken al is uiteengezet, laat de praktijk zich niet via een blauwdruk sturen. De in het derde hoofdstuk beschreven dilemma's maken het daarnaast lastig te voorspellen wat zich in de 'moerassige laaglanden' van de uitvoeringsambtenaren precies afspeelt, laat staan te beheersen. Dus voor zover de sturingsinstrumenten ingezet door bestuurders überhaupt al de gewenste effecten sorteren, maakt de wet van afnemende beleidseffectiviteit ook nog eens dat deze effecten na verloop van tijd in belang afnemen, terwijl onbedoelde effecten steeds scherper zichtbaar worden. Het gevolg is 'reparatie' door verdere categorisering en verfijning. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verdere categorisering van maatwerk, zoals 'specifiek maatwerk' als verbijzondering van 'massamaatwerk' in het sociaal domein.

Wat in het openbaar bestuur is gaan heten de 'risicoregelreflex' versterkt deze wetmatigheid en maakt deze tot dynamiek met institutionele overreactie tot gevolg.¹⁰² Schrijnende gevallen in de media, burgers die bestuurders belagen met klachten over oneerlijke en daarmee (rechts)ongelijke behandeling, en zelfs alleen al het risico dat hiervan uitgaat: alles noopt bestuurders tot actie. Om incidenten en risico's onmiddellijk in de kiem te smoren of af te wenden zijn bestuurders geneigd snelle maatregelen aan te kondigen om bestaande praktijken te repareren en toekomstige risico's te beperken – de institutionele overreactie. De snelle interventie gaat in de praktijk namelijk vrijwel altijd gepaard met een onvermijdelijk beperkte analyse van kosten, baten, alternatieven en schadelijke neveneffecten zoals het aantasten van belangrijke

¹⁰¹ Schön, 1995.

¹⁰² In 't Veld, 1989.

rechtstatelijke waarden of imagoschade door het wekken van onrealistische verwachtingen. Zodra negatieve, beperkte of afnemende impact van regelgeving vervolgens zichtbaar wordt, is de stereotype reactie van bestuurders om meer van hetzelfde te doen, met een accumulatie van sturingsimperatieven tot gevolg.

4.5 Conclusie: voorbij komen aan de tragiek van goede bedoelingen?

Soms wordt beoogd om maatwerk te bieden om zo tegemoet te komen aan individuele situaties. Dit kan met goede bedoelingen worden gedaan, maar er kunnen ook onbedoelde of zelfs ongewenste dynamieken ontstaan. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vier beschreven dynamieken.

Tabel 4.1 – Overzicht dynamieken

	MAATWERKDYNAMIEK
Burgers	Hoewel maatwerk beoogt om burgers te bedienen, kan het juist ook een roep om meer gelijke behandeling aan de hand van voorspelbare regels oproepen.
Uitvoeringsambtenaren	Bij maatwerkambities moet oog zijn voor dynamieken in de uitvoering: er kan een dynamiek van overconformisme ontstaan, en het kan ook de morele gevoeligheid van uitvoeringsambtenaren eroderen.
Managers	Het te geven vertrouwen aan uitvoeringsambtenaren (om vanuit professionele oordeelsvorming maatwerk te bieden) staat op gespannen voet met de behoefte aan controle en randvoorwaarden. Er kan een dynamiek van steeds verdergaande protocollering ontstaan, juist ook bij de ambitie om ruimte voor maatwerk te bieden.
Bestuurders	Op het niveau van bestuurders speelt de wet van afnemende beleids-effectiviteit en institutionele overreactie. Dit brengt een dynamiek met zich mee waarbij op bestuurlijk niveau snelle maatregelen worden doorgevoerd, met een accumulatie van sturingsinitiatieven tot gevolg. Er is hierbij te weinig aandacht voor de gevolgen in de moerassige praktijk.

In dit hoofdstuk hebben we proberen duidelijk te maken dat de meervoudige loyaliteiten waarmee uitvoeringsambtenaren in de praktijk moeten omgaan dilemma's oproepen die op hun beurt weer kunnen zorgen (destructieve) dynamieken, waarbij het bieden van ruimte aan de kant van de politieke en ambtelijke leiding de verleiding oproept om steeds meer randvoorwaarden te gaan stellen en de vrijheid die uitvoeringsambtenaren ervaren juist

onbedoeld de prikkel oproept om beschutting te zoeken achter nadere regels, richtlijnen en routines om onzekerheid en kwetsbaarheid te vermijden.

Hoewel iedereen (in abstracto) roept een hekel te hebben aan bureaucratie en de voorkeur lijkt te geven aan (meer) maatwerk blijkt in de praktijk dat het eigenlijk voor iedereen best fijn is om vast te houden aan bestaande en nieuwe regels, randvoorwaarden, routines en richtlijnen. Iedereen heeft er (tot op zekere hoogte) baat bij:

- burgers (bescherming tegen willekeur, zekerheid en voorspelbaarheid)
- medewerkers (bescherming, zekerheid),
- managers (kaders, beheersing)
- bestuurders (afschuiven verantwoordelijkheid)

Opgave is in dat licht om het juiste evenwicht te vinden en te voorkomen dat de onvermijdelijke dynamieken een destructief karakter krijgen resulterend in een maatwerk begrip als holle term. En als dat alsnog gebeurt, dat ze dan worden omgebogen van destructieve in productieve dynamieken. Daarvoor is het nodig nog eens opnieuw te kijken naar de eerder beschreven, uit meervoudige loyaliteiten voortkomende dilemma's.

5. Dynamieken doorbreken: dilemma's (h)erkennen

Een oplossing voor burgers die tussen wal en schip raken; zo wordt er over maatwerkplaatsen gesproken, waarvan er inmiddels meerdere bestaan. Binnen UWV zijn er inmiddels meerdere, evenals binnen de SVB. Ook op andere plekken ontstaan maatwerkplekken: zo heeft IND in Amsterdam een eerste maatwerkloket geopend en het Rijk heeft sinds 2021 een Maatwerkloket Multiproblematiek om uitvoerders te helpen in multiprobleemsituaties.

Daar waar dienstverlening knelt, bieden maatwerkplaatsen ruimte om individuele casuïstiek te bespreken. Er wordt gekeken wat er precies speelt en vanuit verschillende invalshoeken wordt nagedacht over een oplossing. Naast het zoeken naar oplossingen voor individuele gevallen legt de maatwerkplaats nog iets bloot; duidelijk wordt waar regelgeving knelt en/of waar verschillende regelgevingen een complex (en soms tegenstrijdig) geheel vormen in het leven van burgers.

Maatwerk is een aantrekkelijk, maar ook een diffuus begrip. Terwijl in het verleden de maatschappelijke en politieke roep om streng overheidsoptreden luid klom, is mede als gevolg van de Toeslagenaffaire nu juist de boodschap aan publieke dienstverleners dat zij meer oog moeten hebben voor de gevolgen van overheidsoptreden in individuele gevallen. Veel organisaties in het publieke domein lijken deze ambitie te omarmen en zijn volop bezig om maatwerk betekenis en invulling te geven in hun specifieke context. Maar terwijl daarmee over de volle breedte van het publieke domein gesproken wordt over maatwerk, is het niet meteen duidelijk wat deze betekenissen en invullingen precies zijn en hoe zij zich onderling tot elkaar verhouden. Dit is problematisch, omdat het verwezenlijken van maatwerk uitvoeringsambtenaren in de praktijk voor dilemma's stelt en het diffuse karakter van het concept maatwerk hen niet helpt om deze dilemma's scherp te krijgen en van antwoorden te voorzien. Door maatwerk kritisch te beschouwen vanuit het perspectief van de uitvoering, beoogt dit onderzoek hier een bijdrage aan te leveren en de veelvormigheid van maatwerk zichtbaar te maken. We hebben daarbij gezocht naar een antwoord op de volgende vraag: *wat zijn de consequenties van het streven naar maatwerk voor uitvoeringsambtenaren in de praktijk en welke centrale dilemma's en dynamieken levert dit op?*

5.1 Maatwerk: praktijken, dilemma's en dynamieken

Voor het beantwoorden van de centrale vraag hebben we in hoofdstuk 2 van dit essay allereerst in beeld gebracht hoe over maatwerk gesproken wordt in theorie en praktijk. Hoewel maatwerk op nog veel meer plaatsen in de literatuur wordt besproken en we het beeld dat ontstaat in de praktijkverkenning nog veel fijnmaziger in zouden kunnen kleuren, bijvoorbeeld door per organisatie nog meer voorbeelden van maatwerk te bespreken, illustreert het de rijke variëteit van de verschillende manieren waarop over maatwerk wordt gedacht en gesproken. Het maakt daarmee niet alleen inzichtelijk dat maatwerk geen eenduidige definitie kent, maar maakt ook duidelijk waar de verschillen tussen betekenissen en invullingen dan precies in zitten.

Iedere unieke invulling roept ook weer unieke vragen op, waar organisaties vervolgens weer eigen antwoorden op geven. Bij het willen uitvoeren van maatwerk zijn dan ook allerlei afwegingen te maken en ontstaan allerlei dilemma's. Op deze dilemma's hebben we voortgeborduurd in hoofdstuk 3. We zoomen daarbij verder in op wat maatwerk betekent voor uitvoeringsambtenaren in het sociaal domein – de plaats waar maatwerk momenteel het meest wordt besproken. We onderscheiden vijf loyaliteiten van ambtenaren: de burgers, de rechtsstaat, de eigen organisatie, de beroepsgroep en de bredere maatschappij. Vanuit elk van deze loyaliteiten zijn dilemma's te onderscheiden als het gaat over maatwerk.

De keuzes die zowel in de praktijk als op politiek, bestuurlijk en managementniveau worden gemaakt om deze dilemma's die zich manifesteren in de uitvoering te beslechten, gaan per definitie over waarden en zijn op zichzelf vervolgens ook niet zonder gevolgen. Keuzes over maatwerk brengen zichzelf versterkende patronen – zogenaamde dynamieken – op gang die soms kunnen helpen, maar soms ook flink in de weg kunnen zitten. Gevoed door inzichten uit bestuurskundige literatuur bespreken we in hoofdstuk 4 een viertal dynamieken. We richten ons daarbij op het niveau van de uitvoeringsambtenaar zelf, van diens management, en van het bestuur en de politiek. Daarnaast nemen we expliciet ook het perspectief van de burger in ogenschouw. De beschrijvingen van de vier dynamieken laten zien dat waar maatwerk de ambitie is, ook onbedoelde, hinderende patronen op kunnen treden. Deze patronen herkennen, is een eerste stap om deze te doorbreken. Juist daarom is het van belang dat bij maatwerk oog is voor deze dynamieken, op alle niveaus: van politiek en bestuur, via management en uitvoeringsambtenaren, naar burgers. Daarbij moet ook de samenhang tussen deze niveaus in ogenschouw genomen worden.

5.2 Maatwerk als ‘sensitizing concept’

De maatschappelijke en politieke druk om maatwerk te verheffen tot algemeen geldende praktijk lijkt de afgelopen jaren toe te nemen. Wie in de politieke arena of in beleidsdoelstellingen vraagt om maatwerk, doet er echter goed aan eerst te doordenken wat deze wens praktisch inhoudt voor de uitvoeringspraktijk. Dit onderzoek leert ons namelijk dat maatwerk vraagt om nadere duiding, omdat het nu in de praktijk op heel verschillende manieren vorm krijgt en dreigt te verworden tot een diffuus en hol begrip, waarbij weggekeken wordt van achterliggende dilemma’s en dynamieken. Maatwerk is dan makkelijk te benoemen als ambitie (‘meer maatwerk’); als klassiek jubeljargon waar niemand het in abstracto mee oneens is. Maar door alles te verklaren tot maatwerk, bijvoorbeeld omdat het politiek goed uitkomt of omdat er tijdelijk extra geld voor beschikbaar is, raakt de grens uit zicht tussen het maatwerk dat onvermijdelijk is doordat burgers anders vermalen worden in de wielen van de bureaucratie, en maatwerk dat door slechte doordenking irrealistische belasting van uitvoeringsorganisaties en -ambtenaren impliceert.

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 *definitive 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 beantwoord te worden welke dilemma’s en dynamieken spelen bij deze afwegingen en wat dit betekent voor burgers, uitvoeringsambtenaren, managers en bestuurders.

Als richtinggevend construct lijkt maatwerk in ieder geval te gaan over gelegitimeerd tegemoetkomen aan de bijzondere kenmerken en/of omstandigheden van het geval. Twee aspecten zijn daarbij in het bijzonder van belang:

1. De toepassing van maatwerk geldt voor:
 - bijzondere afzonderlijke gevallen/individuen;
 - bepaalde specifieke groepen, dat wil zeggen beleidscategorieën
2. De *mate waarin* sprake is van maatwerk, variërend op een denkbeeldige schaal van 0 tot 100; van absolute standaardisatie (géén maatwerk) naar een situatie waarin elk geval afzonderlijk behandeld wordt.

Als we die twee aspecten combineren, dan kunnen we in ieder geval een viertal varianten onderscheiden (zie tabel 5.1), die behulpzaam zijn om maatwerk concreet te maken in de praktijk: standaardisatie, beleidscategorieën, hardheidsclausules, en standaardmaatwerk. Let wel, dit is geen uitputtende opsomming van variaties, maar laat wel zien dat er verschillende opties zijn bij het streven naar maatwerk.

Tabel 5.1 – Varianten van maatwerk

MAATWERK PER INDIVIDU	100	III. Maatwerk voor schrijvende gevallen: Hardheidsclausules	IV. Maatwerk als uitgangspunt voor iedereen: Standaardmaatwerk
	0	I. Geen maatwerk: Standaardisatie	II. Maatwerk voor specifieke groepen: Beleidscategorieën
		MAATWERK PER GROEP	
		0	100

Bovenstaande varianten maken duidelijk dat er sprake kan zijn van verschillende vormen en gradaties van maatwerk. Elke keuze heeft voor de verschillende actoren (burger, uitvoeringsambtenaar, manager en bestuurder) zowel voor- als nadelen. Kiezen voor een bepaalde variant van maatwerk vraagt in dat licht het continu balanceren tussen en wegen van deze voor- en nadelen. Zo wordt niet alleen duidelijk welke dilemma's en dynamieken er spelen, maar kan ook nagedacht worden over manieren om deze te doorbreken. We schetsen hieronder voor elke variant een aantal mogelijke voor- en nadelen per perspectief om een indicatie te geven van de kwesties die spelen.

Tabel 5.2 – Variant I: Standaardisatie

PERSPECTIEF	VOORDEEL	NADEEL
<i>Burger</i>	Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid	Risico op het ondervinden van perverse of onbedoelde uitwerking van beleidsregels
<i>Uitvoerings-ambtenaar</i>	Overzicht en eenvoud in taakuitoefening	Beperkte professionele autonomie en betekenisgeving uit taakuitvoering
<i>Manager</i>	Beheersbaarheid van processen en kosten	Weinig ruimte in wetgeving en beleid om dienstverlening aan te passen waar nodig
<i>Bestuurder</i>	Inhoudelijke sturing duidelijk	Risico op politiek-bestuurlijke schade vanwege gevallen van hardvochtige behandeling van burgers

In het denken over maatwerk kan er ook voor worden gekozen om bepaalde typen van dienstverlening of taken van de overheid juist gestandaardiseerd uit te voeren (tabel 5.2). Bijvoorbeeld omdat de te verlenen dienst of de taak op zeer grote schaal moet worden uitgevoerd. Het voordeel hiervan is dat er een zekere maat van voorspelbaarheid en zekerheid kan worden geboden. Dit kan voor de betrokken professionals ook overzicht en eenvoud in de uitvoering betekenen en ook het aansturen van het proces is beheersbaar. Standaardisatie heeft ook een keerzijde: de regels en procedures kunnen ook te star zijn, waardoor het risico bestaat dat het uit te voeren beleid perverse en onbedoelde uitwerkingen heeft. Te zeer gestandaardiseerd beleid ontnemt de uitvoering de mogelijkheid om bij te sturen met alle mogelijke gevolgen van dien. Kiezen voor een hoge mate van standaardisatie kan allerlei zinnige redenen hebben. Desalniettemin vraagt het om ook oog te hebben voor dynamieken die in de uitvoering ontstaan en de keerzijden die deze dynamieken hebben.

Tabel 5.3 – Variant II: Hardheidsclausule, schrijvende gevallen

PERSPECTIEF	VOORDEEL	NADEEL
<i>Burger</i>	Bescherming tegen perverse of onbedoelde uitwerking van beleidsregels	Voor een burger is het onzeker of een beroep wordt gedaan op de hardheidsclausule
<i>Uitvoerings-ambtenaar</i>	Meer professionele autonomie, betekenisgeving uit taakuitvoering	Minder overzicht, meer complexiteit in taakuitvoering, grotere verantwoordelijkheid voor het signaleren en behandelen van uitzonderlijke gevallen
<i>Manager</i>	Ruimte in wetgeving en beleid om maatwerk te leveren waar dat nodig wordt geacht	Lagere beheersbaarheid van processen en kosten
<i>Bestuurder</i>	Verlaagd risico op politiek-bestuurlijke schade vanwege gevallen van hardvochtige behandeling van burgers	Risico om grip op inhoud teveel te verliezen aan uitvoering

In de discussies over maatwerk komen hardheidsclausules ook regelmatig ter sprake (tabel 5.3). De ruimte voor maatwerk wordt dan op wetsniveau gecreëerd (in plaats van op uitvoeringsniveau). Hardheidsclausules bieden perspectief voor burgers die vastlopen in bepaalde wetten of beleid. Professionals hebben de mogelijkheid om dit aan te kaarten en hier iets aan te doen (en managers hebben de mogelijkheid om hier in mee te gaan). Tegelijkertijd brengen de hardheidsclausules als basis voor maatwerk ook ingewikkeldheden met zich mee: wanneer is wetgeving of beleid te hardvochtig? Hoe moet dit worden onderbouwd? Ook voor burgers kan maatwerk via hardheidsclausules nadelen hebben: soms is pas als zij kunnen aantonen dat hun situatie dusdanig schrijnend is door hardvochtig beleid maatwerk mogelijk. Het maakt deze variant dan ook kwetsbaar voor ongelijke behandeling en rechtsonzekerheid.

Tabel 5.4 – Variant III: Beleidscategorieën

PERSPECTIEF	VOORDEEL	NADEEL
<i>Burger</i>	Rechtszekerheid, een zekere mate van dienstverlening en gezagsuitoefening toegesneden op eigen situatie	Rechtsongelijkheid en risico dat beleidscategorieën ontaarden in onwenselijke profilering (zoals etnische profilering in de Toeslagenaffaire)
<i>Uitvoerings-ambtenaar</i>	Overzicht en eenvoud in taakuitoefening	Beperkte professionele autonomie en betekenisgeving uit taakuitvoering
<i>Manager</i>	Beheersbaarheid van processen en kosten	Een complex geheel aan wetgeving en beleid
<i>Bestuurder</i>	Inhoudelijke sturing duidelijk	Risico op politiek-bestuurlijke schade vanwege gevallen van profilering

Uit verschillende casuïstiek komt naar voren dat maatwerk ook invulling kan krijgen op het niveau van groepen of categorieën (tabel 5.4). Maatwerk op dit niveau gaat niet zozeer over het rekening houden met de specifieke situatie van een specifieke burger; eerder gaat maatwerk dan over het doordenken van beleid op zo een manier, dat rekening wordt gehouden met verschillende types of categorieën burgers. Bijvoorbeeld met groepen burgers die digitaal niet vaardig zijn of de Nederlandse taal niet machtig. Als over beleid op een dusdanige manier wordt nagedacht, is er voor de professional ook meer ruimte om af te wegen hoe aan een burger tegemoet gekomen kan worden. Voor de burger zit hier ook een zekere mate van zekerheid en voorspelbaarheid in, omdat in beleid al veel is vastgelegd. Tegelijkertijd heeft de Toeslagenaffaire pijnlijk inzichtelijk gemaakt dat profilering op basis van groepen grote risico's met zich mee kan brengen en zelfs volledig kan ontsporen.

Tabel 5.5 – Variant IV: Standaardmaatwerk

PERSPECTIEF	VOORDEEL	NADEEL
<i>Burger</i>	Dienstverlening en gezagsuitoefening toegesneden op eigen situatie	Verminderde rechtszekerheid en risico op rechtsongelijkheid; vergt veelal gedetailleerd inzicht geven in persoonlijke situatie
<i>Uitvoerings-ambtenaar</i>	Grote professionele autonomie en betekenisgeving uit taakuitvoering	Overvraagd worden (mist handvat) en in de wind gezet worden
<i>Manager</i>	Maatwerkprocessen op gestandaardiseerde wijze vormgeven.	Proces en kosten moeilijk te beheersen, aanzienlijk meer kwalitatieve en kwantitatieve kwaliteit nodig
<i>Bestuurder</i>	Verlaagd risico op politiek-bestuurlijke schade vanwege gevallen van hardvochtige behandeling van burgers	Inhoudelijke sturing beperkt, aanzienlijk risico op politiek-bestuurlijke schade vanwege beoordelingsfouten of willekeur in de operatie.

Een veelbesproken variant van maatwerk is maatwerk waarbij professionals (discretionaire) ruimte hebben om tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van maatwerk. Maatwerk is daarbij de standaard – ‘standaardmaatwerk’ (tabel 5.5). Zij hebben dan meer ruimte om met specifieke omstandigheden of behoeften van burgers rekening te houden. Voor burgers kan het fijn zijn dat hun situatie in ogenschouw genomen wordt. Het kan voorkomen dat burgers vermorzeld raken in starre bureaucratische systemen. Maar let wel, dit hoeft niet altijd het geval te zijn: als een burger niet wil of niet kan overbrengen wat diens specifieke situatie is, valt daar ook geen rekening mee te houden. Standaardmaatwerk vraagt daarmee ontzettend veel van burgers (!). Bovendien legt deze vorm van maatwerk een grote verantwoordelijkheid bij uitvoeringsambtenaren als professionals. In hoofdstuk 4 beschreven we al dat dit hen in lastige en onveilige posities kan brengen, waardoor de veiligheid van ‘schuilen achter regels’ aantrekkelijk is. Op managementniveau kan deze variant van maatwerk op gespannen voet staan met de behoefte aan grip op processen en procedures. Voor bestuurders kan dit type maatwerk zodoende tamelijk ongrijpbaar worden. Hoe en in welke mate maatwerk wordt uitgevoerd, is namelijk primair de verantwoordelijkheid van de professional.

Bovenstaande varianten laten eens te meer zien dat maatwerk een begrip is dat voortdurend in beweging is. Het is nooit af; het afwegen van voor- en nadelen, het reflecteren op dilemma’s en het doorzien en waar mogelijk doorbreken van dynamieken blijft aandacht vragen. Juist doordat maatwerk

per definitie gaat over de afweging van waarden die uitvoeringsambtenaren en andere actoren moeten maken, zet de wijze waarop maatwerk invulling krijgt zaken in beweging: het zorgt voor dynamieken in en tussen organisaties en tussen professionals en burgers.

Het is belangrijk dat tussen politiek, beleid, uitvoering en – niet te vergeten – burgers, met de door ons geïdentificeerde dynamieken in het achterhoofd, het gesprek plaatsvindt over waar het omslagpunt tussen noodzakelijk en irrealistisch maatwerk ligt om overbelasting en teleurstelling te voorkomen. Op politiek-bestuurlijk niveau roept de door ons beschreven dynamiek de vraag op wat een optelsom van sturingsinterventies en institutionele overreactie voor doorwerking heeft in beleid en uitvoering. Op management-niveau speelt de vraag hoe de balans wordt gezocht tussen ruimte scheppen en randvoorwaarden meegeven. Voor het uitvoerend niveau gaat het om hoe het verkrijgen van discretionaire ruimte zich verhoudt tot de beschutting (van de bureaucratie). Hierbij voegen we ook uitdrukkelijk het perspectief van de burger toe: de mate waarin maatwerk voor burgers helpend, maar ook hinderend kan zijn, vraagt vanuit zowel politiek, beleid en uitvoering verdere doordenking. Een fijnmazig set aan regelingen vanuit de ambitie om maatwerk te kunnen regelen, kan voor burgers onbedoeld een complex en ondoorzichtig geheel vormen. De Tijdelijke Commissie Uitvoering spreekt in haar rapport van de paradoxale werking van maatwerk: ‘paradoxaal genoeg kan dus juist de wens om maatwerk te verzorgen, leiden tot meer regelgeving en complexiteit (en tot een verhoogde kans op fouten), omdat de wetgever ook ambtelijke willekeur en rechtsongelijkheid wil voorkomen’.¹⁰³ Tegelijkertijd kunnen bij versimpeling van regelingen, bedoeld om ruimte te maken voor maatwerk, onduidelijkheden ontstaan over welke burger waar nu wel of niet recht op heeft. Kijkend vanuit het perspectief van burgers wordt zo eens te meer duidelijk dat hoe maatwerk ook invulling krijgt, er steeds oog dient te zijn voor de dilemma’s en dynamieken die het oproept.

Pas bij gedurfde (politieke) keuzes die uitvoeringsambtenaren helpen om in de praktijk waardenafwegingen te kunnen maken en zo dilemma’s te beslechten, en bij het in toom houden van de reflex tot méér sturing als risico’s zich voordoen om zo dynamieken te doorbreken, kan scherpte ontstaan over wat er dan nodig is en wat helpt en hindert bij de omgang met maatwerkvraagstukken. Maatwerk als ambitie is geen stabiele eindtoestand; iets wat afgevinkt kan worden. Maatwerk roept bedoelde én onbedoelde dynamieken op en moet daarom voortdurend bevochten worden.

¹⁰³ Raad van State, 2018.

Geraadpleegde bronnen

A+O fonds Rijk. (1 januari 2019). *Rijkswaterstaat biedt maatwerk bij social return*. In mei 2022 ontleend aan: <https://www.aofondsrijk.nl/artikel/rijkswaterstaat-biedt-maatwerk-bij-social-return/>

Abma, T. (2016). *De tragiek van de transitie: een filosofische bezinning op de transitie in het sociaal domein*. In: Transitiecommissie sociaal domein (Ed.). *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Auditdienst Rijk. (2 september 2020). Onderzoeksrapport Kwetsbaarheden Persoonsgericht Innem / Debiteurenbeheer. Den Haag: Auditdienst Rijk.

Autoriteit Persoonsgegevens. (9 oktober 2020). *Onderzoek in private sector: 'de' verwerkersovereenkomst bestaat niet*. Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.

Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253–278.

Bruins, E., Van Beukering-Huijbregts, M., Peters, W., Renkema, WJ., Van Dijk, J. & Van Dijk, G. (2021). *Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte bij terugvordering bijstand* – Memorie van Toelichting (consultatieversie d.d. 1 maart 2021).

CAK. (z.d. 1). *Over ons*. In mei 2022 ontleend aan <https://www.hetcak.nl/over/over-ons#:~:text=Het%20CAK%20voert%20de%20regelingen,en%20loketten%20in%20het%20zorgdomein>

CAK. (z.d. 2). *CAK: Een introductie [Brochure]*. Den Haag: CAK.

CBR (z.d.). *Wat is een rijtest?* In mei 2022 ontleend aan <https://www.cbr.nl/nl/rijbewijs-houden/nl/rijtest/wat-is-een-rijtest.htm>

COA. (11 september 2020). *Meerjarenstrategie COA 2020-2025*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

Crozier, M. (1973). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press.

- De Jonge, A. (13 januari 2021). *Aanstichter 'boodschappenaffaire' is blij met quick wins*. Binnenlands Bestuur.
- De Jonge, A. (2 maart 2021). *Nieuwe wet moet einde maken aan 'boodschappenboete'*. Binnenlands Bestuur.
- De Volkskrant. (15 april 2022). *In Nederlandse oorlogsarchieven is kopiëren vaak verboden. Zo verspillen historici tijd*.
- Devisch, I. (2017). *Het empathisch teveel: op naar een werkbare onverschilligheid*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- EHRI. (26 januari 2016). *Brussels includes reference to the Holocaust in the General Data Protection Regulation*. Amsterdam: European Holocaust Research Institute.
- Eindhovens Dagblad. (15 februari 2022). *Een wasmachine cadeau, zonder dat je uitkering in gevaar komt: veel Zuidoost-Brabantse gemeenten hebben regels versoepeld*.
- Frankowski, A. Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke maat; Handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Gardner, H. (2011). *Truth, Beauty and Goodness Reframed: Educating for the Virtues in the 21st Century*. New York: Basic Books.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0; Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hendriks, W. (2019). *When policy meets practice; Professional identity in a context of public management reform* [PhD-thesis]. Tilburg: Tilburg University.
- Hofsteenge, J.A. (2017). De bevordering van rechtsbescherming op grond van het sanctiestelsel in de SZW-uitkeringswetten. *RegelMaat*, 32(5), 349-365.
- Huiting, M., Hendriks, W., & Van Twist, M. (2021). *Opgavegericht tegenwerken; Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121.

In 't Veld, R. (1989). *De Verguisde Staat* (Tweede oratie). Den Haag: VUGA

IND (2021). *Stand van de Uitvoering*. Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

IND. (7 februari 2022). *IND verzorgt dienstverlening vanuit vier loketten en gaat het land in*. In mei 2022 ontleend aan: <https://ind.nl/nieuws/Paginas/IND-verzorgt-dienstverlening-vanuit-vier-loketten-en-gaat-het-land-in-.aspx>

Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.) De maatwerkregel onder de Omgevingswet. In mei 2022 ontleend aan <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/maatwerkregel/>

Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Maatwerk voor aankomende leraren*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Investico. (12 januari 2022). *Bijstandsgerechtigden in de knel door hoge terugvorderingen, ondanks versoepelingen gemeenten*. Amsterdam: Investico.

Kamervragen [Aanhangsel van de Handelingen], 2019-2020, nr. 2815.

Kamervragen [Aanhangsel van de Handelingen], 2021-2022, nr. 1769.

Kerstens, R. (11 september 2019). *Regels en Ruimte Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Den Haag: ABDTOPConsult.

Kruiter, A.J. (z.d.). *De algemene beginselen van behoorlijk maatwerk*. In mei 2022 ontleend aan <https://publiekewaarden.nl/de-algemene-beginselen-van-behoorlijk-maatwerk/>

Kuipers, K. & Rotman, M. (12 januari 2022). *Bijstandsgerechtigden in de knel door hoge terugvorderingen, ondanks versoepelingen gemeenten*. Platform Investico.

Leicht, K. T. (2016). Market fundamentalism, cultural fragmentation, post-modern skepticism, and the future of professional work. *Journal of Professions and Organization*, 3(1), 103-117.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services* (2010th ed.). New York: Russell Sage Foundation.

Lurks, M. & Van Renssen, N.A. (2020). *Doelgericht maatwerk: tussen integratie en specialisatie in de Omgevingswet*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Meurs, P. (2016). *Maatwerk én willekeur. Een pleidooi voor situationele gelijkheid*. In: Transitiecommissie sociaal domein (Ed.). *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Nationaal Archief. (z.d.). *Tweede Wereldoorlog: Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging*. In mei 2022 ontleend aan <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/tweede-wereldoorlog-centraal-archief-bijzondere-rechtspleging-cabr>

Nationale Ombudsman (2015). *Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2014*. Kamerstuk, 2014-2015, 34167, nr. 2.

Nationale Ombudsman. (8 juli 2021). *Openbaar Ministerie en CJIB leveren onvoldoende maatwerk bij uitvoering schadevergoedingsmaatregel*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nieuwsuur. (7 november 2019). *Autismevereniging doet aangifte: 200 euro voor kwartiertje rijkeuring*. NOS.

Noten, H. (2016). Voorwoord. In: Transitiecommissie sociaal domein (Ed.). *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

NRC. (11 oktober 2018). *Stichting eist toegang tot dossiers oorlogsmisdadigers*.

Openbaar Ministerie (z.d.). *Veelvoorkomende criminaliteit (ZSM)*. In mei 2022 ontleend aan: <https://www.om.nl/onderwerpen/veelvoorkomende-criminaliteit-zsm>

Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. (z.d.). *Voor een sterke positie van maatwerkprofessionals en perspectief voor inwoners in de knel*. In mei 2022 ontleend aan: <https://maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl/>

Raad van State (2018) in TCU (2021, p. 66). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.

Raad voor de Rechtspraak. (26 april 2022). *Rechtspraak Jaarverslag 2021*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Raad voor Overheidspersoneel. (2008). *Professioneel handelen in het Publieke Domein*. Den Haag: ROP

Raaphorst, N. (2018). B. Zacka, When the state meets the street: public service and moral agency. *Acta Politica*, 2020(55), 327-329.

Radar. (31 januari 2022). [Televisie-uitzending]. AVROTROS.

RDW. (z.d.). Bijzondere bromfietsen. In mei 2022 ontleend aan: <https://www.rdw.nl/over-rdw/actueel/dossiers/bijzondere-bromfietsen#informatieproducenten>

Rijksoverheid. (z.d.). *Aanpak lerarentekort*. In mei 2022 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/aanpak-tekort-aan-leraren>

Rijnja, G. & Wilmink, H. (2010). *Beroep: Rijksambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Rob. (2012). *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Roels, J.M., Maas, R.J.M., Beijk, R., Knol, A.B., & Van der Ree, J. (2013). *Omgaan met normen in de omgevingswet*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rugers, D. (2 juli 2020). *Maaibeheer is Maatwerk – Boswachtersblog*. In mei 2022 ontleend aan <https://www.boswachtersblog.nl/achterhoek/2020/07/02/maai-beheer-is-maatwerk/#:~:text=Maaien%20is%20maatwerk, is%20oop%20groei, is%20groei, is%20bloei>

Schön, D. (1995) in Kunneman, H. (2013). *Slobeschouwing: De tweede postmoderniteit als politieke context van normatieve professionalisering*. In: Van Ewijk, H. & Kunneman, H. (Eds.). *Praktijken van normatieve professionalisering*. Amsterdam: Uitgeverij SWP

Schuurmans, Y.E., Leijten, A.E.M. & Esser, J.E. (2020). *Bestuursrecht op Maat* [in opdracht van BZK]. Leiden: Universiteit Leiden.

Staatsbosbeheer. (z.d. 1). *Samen gaan we het beleven*. In mei 2022 ontleend aan <https://www.staatsbosbeheer.nl/wat-we-doen/recreatie/samen-beleven>

Staatsbosbeheer (z.d. 2). *Faunabeheer bij Staatsbosbeheer*. In mei 2022 ontleend aan <https://www.staatsbosbeheer.nl/-/media/08-dossiers/flora-en-fauna/faunabeheer-bij-staatsbosbeheer-samenvatting-2020.pdf?la=nl-nl&hash=9DFA758DF0E85266DA1CA2C2BBo699A322F3A-4EF#:~:text=Indien%20aanzienlijke%20schade%20door%20dieren,ontheffing%20door%20provincie%20is%20overleend>

Steen, T., & Tuurnas, S. (2018). The Roles of the Professional in Co-Production and Co-Creation Processes. In T. Brandsen, B. Verschuere, & T. Steen (Eds.), *Co-Production and Co-Creation; Engaging Citizens in Public Services* (pp. 80–92). New York: Routledge.

Stimulansz (23 september 2021). *Maatwerk is méér dan goede bedoelingen*. Binnenlands Bestuur.

Tjeenk Willink, H.D. (1985). *Jaarbericht 1985; Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Transitiecommissie sociaal domein (2016). *De decentralisatie in het sociaal domein: wie houdt er niet van?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Trappenburg, M. (2020). Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk. In: Kampen, Th., Sebrechts, M., Knijn, T., & Tonkens, E. (Eds.). *Streng maar onrechtvaardig; De bijstand gewogen*. Amsterdam: Uitgeverij van Genneep.

Trouw. (21 maart 2022). *Slapen op een stoel: de asielopvang zit opnieuw overvol, 1500 nieuwe bedden nodig*.

Van der Steen, M. (2016). *Van A naar B, volgens de regels van B*. In: Transitiecommissie sociaal domein (Ed.). *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Van Gestel, N. M., Kuiper, M., & Hendriks, W. (2019). Changed Roles and Strategies of Professionals in the (co)Production of Public Services. *Administrative Sciences*, 9, 1–15.

Van Gunsteren, H. (2016). *Diversiteit benutten*. In: Transitiecommissie sociaal domein (Ed.). *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

VO-Raad. (z.d.). *Maatwerkdiploma*. In mei 2022 ontleend aan:
<https://www.vo-raad.nl/themas/maatwerk/onderwerpen/399>

VWS. (z.d.). *Extra budget en maatwerk in de Wlz*. In mei 2022 ontleend aan:
<https://www.regelhulp.nl/onderwerpen/wlz/extra-budget>

VVD, CDA, D66 & ChristenUnie. (15 december 2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* [Regeerakkoord].

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Eerder publiceerde de NSOB

2022

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

augustus 2020 - februari 2021

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff, Myrthe van Delden, Wiljan Hendrixx, Laura Schröer, Nancy Chin-A-Fat

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat,

Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse,

Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

2021

Impliciete politiek

Noord-Brabants erfgoed: een verhaal van stille sturing

Paul Frissen, Henk den Uijl, Martin Schulz, Mark van Twist

Hou zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

Aanleiding voor dit boek is dat milieubeleid 50 jaar geleden voor het eerst institutioneel vorm kreeg in Nederland.

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

2020

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Onzichtbaar, maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met onvoorspelbaarheid

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832838-0-7

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.