

# Samenvatting onderzoek

## Maatwerk als standaard

Door: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)

## Korte samenvatting van het onderzoek

Maatwerk is 'booming business'. Overall in het openbaar bestuur lijken organisaties bezig invulling te geven aan maatwerk in hun publieke dienstverlening. Maar zo divers als de publieke sector is, zo divers is ook deze invulling van maatwerk in de uitvoeringspraktijk. In dit essay onderzoeken we maatwerk vanuit het perspectief van uitvoeringsorganisaties.

Centraal staat de 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?

We starten dit onderzoek met een conceptuele verkenning. Voor deze verkenning hebben we een literatuurstudie uitgevoerd naar wetenschappelijke literatuur en 'grijze' literatuur zoals adviesrapporten en expertessays om grip te krijgen op de even verleidelijke als vage notie van maatwerk.

We staan vervolgens stil bij een tiental uitvoeringspraktijken: hoe speelt daar maatwerk, welke dilemma's roept dat op? Om deze sectorvergelijking 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.

Vervolgens zoomen we 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. Denk daarbij aan het dilemma tussen het willen bieden van maatwerk voor het individu, en het tegelijkertijd willen garanderen van rechtsgelijkheid tussen mensen. We hebben (in afstemming met de opdrachtgever en op verzoek van betrokken partijen) daarmee gekozen voor een metastudie waarbij is geput uit eerdere gesprekken en ontmoetingen over het onderwerp, om de onderzoekspopulatie niet opnieuw te belasten.

## Belangrijkste uitkomsten/conclusies

De conceptuele verkenning en de verkenning van praktijken in uitvoeringsorganisaties waar gesproken wordt over maatwerk maken zichtbaar dat maatwerk geen eenduidig, maar eerder een gevarieerd begrip is. Zo is maatwerk soms een uitzondering op de regel en soms een recht voor iedere burger, dus eigenlijk een regel in plaats van een uitzondering. Zo wordt ruimte voor maatwerk soms belegd bij een specifieke afdeling, terwijl het soms juist voor de gehele organisatie mogelijk wordt gemaakt.

De praktijken laten zien dat maatwerk op veel verschillende manieren invulling kan krijgen en krijgt in uitvoeringsorganisaties. Het doordenken van maatwerk maakt vervolgens tal van dilemma's

zichtbaar, waardoor duidelijk wordt dat er spanningen kunnen bestaan tussen maatwerk en andere wensen of uitgangspunten, die ook aan de orde zijn in uitvoeringsorganisaties. Maatwerk vindt immers niet plaats in een vacuüm, maar krijgt lading in verschillende contexten.

### *Dilemma's in loyaliteiten*

Aan de hand van de vijf loyaliteiten die uitvoeringsambtenaren hebben, scherpen we de dilemma's aan die ontstaan als het gevolg van het streven naar maatwerk. Maatwerk lijkt in eerste instantie vooral recht te doen aan de loyaliteit aan burgers, maar tegelijkertijd wordt juist ook binnen deze loyaliteit de spanning van maatwerk zichtbaar: uitvoeringsambtenaren leveren nooit publieke diensten aan één burger of stakeholder, maar zijn doorlopend 'spelverdeler' en 'scheidsrechter' ineen doordat zij continu beslissingen nemen over hoe zij hun beperkte tijd en middelen op eerlijke wijze verdelen.

### *Dilemma's in principes van de rechtsstaat*

Andere dilemma's spelen bijvoorbeeld in de verhouding tussen maatwerk en principes van de rechtsstaat zoals rechtsgelijkheid en rechtmatigheid. Maatwerk roept zodoende dilemma's op als: hoe verhoudt maatwerk voor een individuele burger zich tot andere beslissingen die een uitvoeringsambtenaar moet nemen? Wat als professionele waarden vragen om harde besluiten, terwijl maatwerk vraagt om een gelijkwaardige 'partner' relatie?

### *Vier dynamieken*

De afwegingen die ten aanzien van de dilemma's en spanningen 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; het zorgt voor dynamieken in en tussen organisaties en tussen professionals en burgers. Dit kunnen helpende, maar ook hinderende dynamieken zijn.

In ons essay zetten we vier dynamieken uiteen: voor uitvoeringsambtenaren, voor managers, voor bestuurders en voor burgers. We lichten er hier één toe. De dynamiek voor uitvoeringsambtenaren gaat over hoe zij in bureaucraties juist beschutting vinden.

Maatwerk brengt namelijk hoge verwachtingen voor uitvoeringsambtenaren met zich mee. De dynamiek die hierdoor kan ontstaan, is dat uitvoeringsambtenaren het ongemak van maatwerk en het risico van aanspreekbaarheid proberen te ontlopen door zich achter regels te verschuilen en bescherming te zoeken in de bureaucratie. Wie maatwerk ambieert, zal deze dynamieken serieus moeten nemen en daardoor de concretisering en doorwerking van deze ambitie uitvoerig moeten doordenken.

## **Aanbevelingen en tips**

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.

### *Nadere duiding van maatwerk*

Het onderzoek leert ons dat maatwerk vraagt om nadere duiding, omdat het nu in de praktijk op

heel verschillende manieren vorm krijgt en dreigt te verworden tot een 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. Hetzelfde geldt voor maatwerk dat door slechte doordenking irrealistische belasting van uitvoeringsorganisaties en -ambtenaren impliceert.

#### *Omslagpunt bepalen*

Het is belangrijk dat tussen politiek, beleid, uitvoering en – niet te vergeten – burgers, met de door ons geïdentificeerde dynamieken in het achterhoofd, het eerlijke gesprek plaatsvindt over waar dit omslagpunt ligt om overbelasting en teleurstelling te voorkomen.

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 scherpste 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.