

De menselijke maat: maak voor maatwerk in de praktijk van de dienstverlening ruimte

G4-position paper ten behoeve van het Rondetafelgesprek 'Menselijke Maat'

November 2022

Woensdag 23 november organiseert u een Rondetafelgesprek over 'Menselijke Maat'. De vraag die centraal staat in dit gesprek is "achterhalen hoe maatwerk in de praktijk van dienstverlening ruimte krijgt". We snappen dat de Participatiewet hierin een logische keuze is om te belichten. Dat doen wij dan ook in dit paper. Daarnaast zijn er meer 'maatwerk-wetten' waar we als gemeente mee te maken hebben. Om die reden hebben we ook iets opgenomen vanuit de WMO. We realiseren ons dat wellicht niet u maar een collega-Kamerlid hier meer vanaf weet, maar we geven het u wel mee.

De Participatiewet

De menselijke maat is een omvangrijk begrip. Het behelst het mensbeeld dat we hanteren zowel bij het opstellen van beleid als bij de uitvoering van wet -en regelgeving. Het gaat ook over maatwerk in de uitvoering en hoe de dienstverlening is vormgegeven.

De menselijke maat heeft afgelopen tijd veel aandacht gekregen. Het is ook één van de redenen geweest die hebben geleid tot de wens om te komen tot een herziening van de Participatiewet waarin het vertrouwen in de burger centraal staat. En deze herziening van de Participatiewet is in volle gang. Gesprekken tussen SZW, gemeenten en belangenorganisaties hebben geleid tot een scala aan maatregelen om gewijzigd te worden en die op een aantal punten de hardheid van de Participatiewet verminderen. Beoogd wordt om deze 'quick-wins' nog tijdens de huidige kabinetsperiode in werking te laten treden, in 2024. Een goede eerste stap, maar er zijn grotere wijzigingen nodig om meer impact te hebben voor onze inwoners.

Deze eerste belangrijke aanpassingen zijn een goed begin maar er zijn grotere wijzigingen nodig om meer impact te creëren voor de burger. De bouwstenen hiervoor moeten nog deze kabinetsperiode gereed zijn zodat een volgend kabinet hier snel mee aan de slag kan.

Een ingrijpende herziening is noodzakelijk. Wij zijn blij dat het ministerie zich inzet, tezamen met gemeenten en andere stakeholders, om te komen tot een Participatiewet die aansluit bij de praktijk en die uitgaat van vertrouwen. We roepen dan ook op om de beoogde bouwstenen hiervoor deze kabinetsperiode klaar te zetten zodat een volgend kabinet hier snel mee aan de slag kan.

Ruimte voor maatwerk binnen de Participatiewet en de uitvoering daarvan

Formeel biedt de participatiewet ruimte voor maatwerk, maar de maatwerk mogelijkheden in de wet zijn te beperkt.

- Maatwerk vraagt van de uitvoering het nodige vakmanschap. De uitvoeringspraktijk laat zien dat het vaak moeilijk balanceren is tussen individualiseren van casuïstiek en tegelijk het voorkomen van willekeur. Deze verschillen zijn ook duidelijk te zien in hoe iedere gemeente de uitvoering vormgeeft, waardoor er voor burgers, afhankelijk van de gemeente waar ze wonen, ongelijkheid ontstaat.
- Voor gemeenten volstaat daarom het op onderdelen aanpassen van de wet of het verwijzen naar maatwerkmogelijkheden binnen de huidige wet niet meer. Omdat het vaak om een afwijking van de letter van de wet gaat, druist het vaak in tegen professioneel handelen, althans in de beleving. Deze aandacht voor vakmanschap is het rijk niet ontgaan. Naast de aangekondigde herzieningen komt er in een apart spoor ook aandacht voor investering in vakmanschap. De inzet op de ontwikkeling van medewerkers is onmisbaar. Daarnaast is tijd en ruimte een randvoorwaarde om het goede gesprek te kunnen voeren met de burger. Dit vraagt allemaal tijd én middelen.

- Bij het toepassen van maatwerk speelt o.a. ook een financieel vraagstuk. Het toepassen van maatwerk kost geld en capaciteit. Dat wringt des te meer omdat gemeenten enerzijds al met financiële tekorten kampen en anderzijds het rijk in toenemende mate medebewindstaken bij gemeenten belegd. Voorbeelden daarvan zijn de regeling TONK- en TOZO-regelingen, het uitvoeren van de energietoeslag, de afhandeling van de Kinderopvangtoeslagaffaire, de opvang van ontheemden uit Oekraïne en de opvang van vluchtelingen.
- Om maatwerk in de uitvoering toe te passen, vraagt dat enerzijds van burgers een zekere mate van zelfregie en doen-vermogen. Anderzijds vraagt dat van de uitvoering dat zij regelmatig contact hebben met de burger en dat zij doorvragen om tot de kern van de problematiek te komen. De praktijk laat zien dat een burger zich niet altijd wil of kan melden, als gevolg van een bijvoorbeeld een verstandelijke beperking, life events of vanuit wantrouwen en angst. Veel signalen vanuit de burger bereiken ons dan ook niet of onvoldoende. Vanuit de uitvoering vraagt het voldoende tijd om het goede gesprek met de burger te voeren, terwijl de werkdruk dat belemmert.

Wat er nodig is zodat gemeenten maatwerk kunnen leveren binnen rechtmatigheid en zonder willekeur

In de G4 bestaan verschillende mogelijkheden om maatwerk te organiseren: collegiale overlegstructuren en maatwerktafels, zoals het citydeal-overleg en de doorbraaktafel in Utrecht. Deze laatste zijn multidisciplinaire overleggen waarin gezamenlijk de verantwoordelijk genomen wordt om voor burgers oplossingen te bedenken die mogelijk afwijken van de (Participatie)wet. De praktijk laat zien dat deze werkwijze vruchten afwerpt.

Tegelijkertijd constateren we ook dat de Participatiewet onvoldoende aansluit op de belevingspraktijk en onnodig hard kan uitpakken voor de burger. Daar waar maatwerktoepassingen laten zien dat wet- en regelgeving onwenselijk hard uitpakt, zetten we in op gesprekken met en beïnvloeding richting het rijk. Ook zoeken we zelf de randen van de wet op, bijvoorbeeld bij de 4-weken zoektermijn voor jongeren. De meeste jongeren die zich melden bij de gemeente zijn kwetsbaar, individueel maatwerk op de zoekperiode past daar niet bij. Het is positief dat dit punt aandacht heeft in de aanpassing van de Participatiewet waar het kabinet momenteel aan werkt.

We pleiten daarbij ook voor een grotere stelselwijziging waarbij niet alleen de Participatiewet wordt gewijzigd, maar het bredere sociale vangnet in zijn geheel wordt herzien. Het ideale uitgangspunt is dat in de uitvoering maatwerk binnen de kaders van de wet zoveel mogelijk wordt gefaciliteerd. De formulering in de wet dient daartoe de ruimte te bieden.

Als sinds 2007 wordt gepleit voor één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt waarbij niet de uitkering of de indicatie (Wajong, Wsw, nieuw beschut werk) die een inwoner heeft het uitgangspunt is, maar wat onze inwoners nodig heeft om zich verder te ontwikkelen en stappen te zetten richting de arbeidsmarkt. Inwoners binnen verschillende regelingen kennen dezelfde ondersteuningsbehoefte, maar lopen nu vast op de vele verschillende loketten; wat voor de ene persoon wel mogelijk is blijkt voor een ander niet haalbaar. Dit is een onwenselijke situatie en werkt ongelijkheid verder in de hand. Daadwerkelijke ontschotting van loketten en het beschikbaar komen van dezelfde instrumenten voor een grotere groep zou een goede eerst stap zijn.

Om de menselijke maat, en daarmee ook maatwerk, voldoende te borgen in de herziening van de Participatiewet pleiten we daarom voor aandacht voor:

- Een overheid die bij de uitwerking van plannen eenvoud en uitlegbaarheid vooropstelt. Dus geen ingewikkelde toeslagenstelsels meer en een toereikend sociaal minimum waarbij mensen ook zelf keuzes kunnen maken en niet aangewezen zijn op een wirwar aan regelingen of complexe procedures ter financiële ondersteuning van de overheid.
- Een overheid die voldoende middelen beschikbaar stelt zodat gemeenten tijd, capaciteit en vakmanschap kunnen investeren in de noodzakelijke en gewenste ondersteuning van de inwoners gericht op werk, maatschappelijke participatie, of anderszins.
- Een overheid en bijhorende wetgeving die uitgaat van vertrouwen, gericht is op het beoogde mensbeeld, de groeiende kloof tussen arm en rijk constructief probeert te dichten en waarin

maatwerk mogelijk blijft. In een reflectie van 17 oktober 2022 van de Nationale Ombudsman¹ wordt nogmaals benadrukt dat het rijk verder moet gaan dan ooit: er is nog steeds geen sprake van werkelijk uitgaan van vertrouwen, dan wel een verschuiving waarbij de burger het voordeel van de twijfel geniet. Ook in de Hannie van Leeuwenlezing door minister Schouten van 3 november jl.² wordt een positief mensbeeld centraal gesteld waarin de overheid een belangrijke rol heeft.

- Een herziening van de Participatiewet waarin ook aandacht is voor aanpassingen in aanpalende wetten en regelingen. Een samenhangende aanpak is gewenst met oog voor uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid aan de burger. Willen we van een herziening kunnen spreken, dan zal het beoogde mensbeeld daarin centraal moeten staan. Voor ieder wetsvoorstel dient de toets op dit mensbeeld plaats te vinden.
- Tegelijkertijd draagt het tijdig betrekken van de burger in de voorbereiding van wetsvoorstellen bij aan het hanteren van de menselijke maat in wetgeving.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)

Graag belichten we ook het maatwerk-principe in een andere wet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Uitgangspunt van deze wet is de menselijke maat: dus het toepassen van maatwerk, goed aansluiten bij de leefwereld van de inwoner en bij wat de hulpvrager wil bereiken, wat ze zelf kunnen doen of hoe het netwerk goed in te zetten. Dit ligt in de 'geest' van de wet. Inwoners/cliënten hebben juist behoefte aan rechtszekerheid en willen weten waar zij recht op hebben.

Verschillende rechtszaken bevestigen dit. Bewoners worden in verschillende zaken daarin ook door de rechter in het gelijk gesteld: gebaseerd op de 'letter' van de wet. In het extreme hebben wij dat gezien bij de invoering van het abonnementstarief voor de eigen bijdragen. Iedereen die Wmo-zorg betaalt een vast bedrag van € 19 per maand, ongeacht wat en hoeveel er gebruik wordt, en ongeacht het inkomen. Hierdoor hebben wij een groei van o.a. huishoudelijk hulp gezien bij mensen die het makkelijk zelf kunnen betalen. Het inkomen mogen wij echter niet meenemen in het bepalen van het maatwerk.

Citydeal Inclusieve Stad

Hoe vorm te geven binnen de Wmo is een vraag die alle gemeenten stellen. Acht steden (G4+ Enschede, Leeuwarden, Tilburg en Zaanstad) werken middels een Citydeal samen aan innovatieve en baanbrekende aanpakken in het sociaal domein. Naast de gemeenten werkten de ministeries van SZW, VWS, BZK en J&V hieraan mee.

Uit onderzoek is gebleken dat 85% van het aan uitgegeven geld in het sociaal domein gaat naar 5% van de samenleving. Die 5% bestaat met name uit zogenaamde 'Multiproblem-gezinnen'. Deze huishoudens hebben te maken met meerdere wetten. De kans is hierbij aanwezig dat er 'grensconflicten' tussen de wetten ontstaan waar deze gezinnen dan een negatief effect van ervaren. Dit komt doordat de uitgangspunten en regelgeving niet op elkaar aansluiten. Door de decentralisaties is de onderlinge verkokering van de wetten verminderd, maar nog niet weg.

Het wrange wat we zien is: hoe meer problemen er zijn, hoe meer een inwoner die systeemwereld nodig heeft, maar hoe minder hij/zij in staat is om met die systeemwereld om te gaan = **viciuze cirkel**

De optelsom van alle wetten en regelingen sluit niet per se aan op de situatie van een huishouden wat maakt dat sociaal werkers, buurtteammedewerkers, in hun streven naar integrale ondersteuningsplannen voor hun cliënten voor een grote uitdaging staan. Botsende wet- en regelgeving maakt integraal werken eigenlijk niet mogelijk.

De City Deal Inclusieve Stad wilde het mogelijk maken dat sociaal werkers voor hun cliënten kunnen **doen wat nodig is**. Het ging om het organiseren van meer mogelijkheden voor maatwerk. Daarbij

¹ Reflectie 'sociale minima in de knel', 2022 [Wereldarmoededag: Nationale ombudsman wil actieve en sociale overheid | Nationale ombudsman](#)

² [Hannie van Leeuwenlezing door minister Schouten | Toespraak | Rijksoverheid.nl](#)

hoort het organiseren van flexibiliteit binnen de gemeentelijke organisatie, binnen wettelijke kaders en binnen landelijke uitvoerende instanties. Het beoogde resultaat is een betere ondersteuning voor kwetsbare groepen tegen hetzelfde budget. In Utrecht hebben we dat onder meer vormgegeven door maatwerktafels in wijken Ondiep, Zuilen, Kanaleneiland en een stedelijk overleg voor de overige wijken.

Werkwijze: Bij iedere casus maken we gebruik van de waardendriehoek. Dit instrument is ontwikkeld om maatwerk te legitimeren. Het helpt om een afweging te maken tussen drie verschillende waarden. De waarden Legitimiteit, Betrokkenheid en Rendement staan hierbij centraal.

Legitimiteit gaat over de vraag of het maatwerk binnen de regels past: Is de maatwerkoplossing te verantwoorden? Staat een systeemprobleem (kan niet vanwege protocol) de bedoeling van het systeem (verstrekken van nodige voorziening) in de weg?

Betrokkenheid gaat over de vraag of maatwerk de betrokkenheid in de samenleving van het gezin of huishouden zelf versterkt, maar vatten we ook op als in hoeverre iemand zich inzet voor het vinden van een oplossing;

Rendement gaat over de vraag wat het kost en wat het oplevert.

NB. Geen enkele waarde is belangrijker dan de andere. Het is dus niet de vraag of een oplossing wel of niet binnen de regels past, of het wel of niet te betalen is, of dat het gezin wel of niet betrokken is. Het gaat over de mate van betrokkenheid, of iets veel of weinig geld kost en over de mate waarin de oplossing binnen de regels past. Dit maakt het mogelijk om een afweging te maken. Bij iedere casus laten we zien hoe we maatwerk afwegen en legitimeren

Oproep: Voor alle wetten waar gemeentes haar inwoners ondersteuning kunnen bieden geldt: rijk geef ons de ruimte, dan bepalen wij wat werkt.