

WRR-bijdrage Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mark Bovens en Anne-Greet Keizer¹

Kernboodschap: De menselijke maat is zoveel meer dan maatwerk

De overheid moet meer rekening houden met de menselijke maat in het maken en uitvoeren van beleid. Zoals het onderwerp van dit rondetafelgesprek illustreert, is dit tegenwoordig het uitgangspunt voor het denken over de verhouding overheid en burger. Dat is heel goed nieuws. Het minder goede nieuws is dat we zien dat ‘rekening houden met de menselijke maat’ in dit denken soms wordt verengd tot het leveren van maatwerk in de uitvoering.

Uw commissie stelt terecht de vraag hoe we kunnen zorgen dat de praktijk van dienstverlening ruimte krijgt voor maatwerk. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is capaciteit om burgers met problemen daadwerkelijk te helpen. Dat kan alleen als de groep burgers die hier aanspraak op kan maken niet te groot is.

Verenging tot maatwerk

In het regeerakkoord wordt de menselijke maat als volgt uitgelegd: “In de uitvoering moet ruimte zijn om af te wijken als de gevolgen voor mensen onevenredig groot zijn. Waar mogelijk krijgen professionals in de uitvoering meer beslisruimte. We nemen daarvoor hardheidsclausules op in de wet.”² Rijksbreed zijn departementen bezig met hardvochtigheidsonderzoeken, komt er een aanpassing van de AWB om maatwerk te bevorderen en wordt er gekeken of er meer hardheidclausules moeten komen. De landsadvocaat heeft zelfs een AWB-toolbox ontwikkeld voor hoe je maatwerk kunt leveren, bijvoorbeeld door burgers de kans te geven om achteraf fouten te herstellen.

Waarom is deze verenging minder goed nieuws? Omdat maatwerk slechts een *ultimum remedium* is voor als er bijzondere omstandigheden zijn of als er sprake is van extreme hardheid. Maatwerk is een klassiek onderwerp voor rechtsfilosofische bespiegelingen,

¹ Mark Bovens is Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en Raadslid WRR, Anne-Greet Keizer is senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR en projectcoördinator van het rapport *Weten is nog geen doen*.

² VVD, D66, CDA, Christenunie (2021) Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021-2025.

bestuursrechtelijke nuances en voor een verdere verfijning van de AWB, maar het biedt geen soelaas aan grote groepen burgers die in de knel zitten, of aan uitvoeringsorganisaties die al die burgers willen helpen. Maatwerk is bedoeld om *Einzelfallgerechtigheit* te bieden – om recht te doen aan bijzondere gevallen of wanneer *lex dura, sed lex*, regels zijn regels, geen bevredigend antwoord is. Ook omdat wet- en regelgeving nu eenmaal onmogelijk alle situaties en omstandigheden van individuele burgers kan voorzien en regelen.

Maatwerk is een kwestie van beschaving, maar bij grote uitvoeringsorganisaties is het niet de oplossing voor een meer humane behandeling van burgers. Het is prachtig als je fouten achteraf kunt herstellen of als je in bezwaar kunt aanvoeren dat er sprake is van bijzondere omstandigheden. Maar om maatwerk te laten werken is het belangrijk dat wetgeving en uitvoering zo worden ingericht dat burgers zo min mogelijk fouten kunnen maken. We illustreren ons pleidooi graag aan de hand van twee voorbeelden.

Beleid op basis van realistische verwachtingen

Een bron van de problemen rond het toeslagenschandaal zit in de opzet van de Wet op de Kinderopvangtoeslag. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het actuele gezinsinkomen. Dat betekent dat de wet verwacht dat jonge ouders, in het spitsuur van hun leven, elke maand checken of hun gezamenlijke inkomsten niet boven de opgegeven inkomensgrens uitgaan. Doen zij dat niet, dan is er een gereede kans op terugvordering en hoge boetes. Dit is een onrealistische verwachting die elk jaar leidt tot tienduizenden aanpassingen en terugvorderingen. Het kan ook anders, bijvoorbeeld door de hoogte van de toeslag te laten afhangen van het gezinsinkomen t-2: het door de belasting vastgestelde inkomen van twee jaar terug. Dan hoeven jonge ouders niet meer elke maand alert te zijn, kunnen ze geen fouten maken en heb je helemaal geen extra maatwerk en hardheidsclausules nodig.

Een realistisch opgezette uitvoeringspraktijk

Het UWV is bezig om zijn hele bedrijfsvoering en organisatie in te richten vanuit het perspectief van de menselijke maat. Uitgangspunt daarbij is de gedachte dat alle mensen die met het UWV te maken hebben stress ervaren.³ Niemand komt voor zijn plezier bij het UWV. Dat betekent dat er een gereede kans is dat hun denk- en doenvermogen minder is dan je normaal zou verwachten en dat ze vaker fouten zullen maken. Het UWV licht daarom alle werkprocessen door, variërend van de interne beleidsregels tot en met de inrichting van de klantencontacten om hier meer rekening mee te houden. Zo is er een cursus over doenvermogen voor alle werknemers die met cliënten werken. Hoe kun je inspelen op de

³ Jonge, A. de (2021) [Regels moeten 'te doen' zijn voor burgers \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl/regels-moeten-te-doen-zijn-voor-burgers)

beperkingen aan het doenvermogen van burgers die veel stress ervaren? Inmiddels hebben al 900 van de 2200 counselors deze cursus op vrijwillige basis gevolgd. Een inspirerende benadering, maar het UWV is hierbij wel afhankelijk van realistisch beleid dat de basis vormt voor zijn uitvoerende werk.

Beide voorbeelden illustreren het belang om *niet te starten met maatwerk, met aandacht voor afwijking van de algemene regels, maar te starten met beleid dat uitgaat van een realistische perspectief op wat van burgers verwacht kan worden*. In situaties van stress en mentale druk neemt het denk- en doenvermogen van mensen verder af. Het risico is dat een klein probleem zich daardoor ontwikkelt tot een zelfs voor professionals moeilijk op te lossen situaties, zoals we kennen uit het dossier van problematische schulden. Het klassieke adagium uit de gezondheid gaat dus ook hier op: voorkomen is zoveel beter dan genezen.

In het rapport [Weten is nog geen doen](#) hebben we daarom geadviseerd van te voren te toetsen of die algemene regels voldoende rekening houden met de grenzen van het menselijk denk- en doenvermogen en daarvoor gebruik te maken van de [doenvermogenstoets](#).

Zie voor een toelichting op de doenvermogenstoets ook onze publicatie [Doenvermogen: Van toets naar tools](#).