

Samenvatting onderzoek

Naam onderzoek en bureau/onderzoekers

Maatwerk als standaard?

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Korte samenvatting van het onderzoek

Onderzoeksvragen en methode

Maatwerk is een *buzzword* geworden. Overal 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 literatuur zoals adviesrapporten en expertessays om grip te krijgen op de even verleidelijke als vage notie van maatwerk. Hoewel met name in het sociaal domein veel aandacht uitgaat naar maatwerk, wordt er ook elders over nagedacht. Daarom staan we na de conceptuele verkenning stil bij een negental uiteenlopende 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. Denk daarbij aan het CBR, waar maatwerk betekent dat diegenen die het reguliere praktijkexamen niet af kunnen leggen vanwege medische redenen, een rijtest af kunnen leggen, maar waarbij de kosten voor de noodzakelijke medische keuringen voor eigne rekening zijn. Of denk aan Staatsbosbeheer, waar maatwerk niet gaat over specifieke personen, maar over specifieke terreinen die elk op een unieke manier beheerd en toegankelijk gemaakt moeten worden.

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. En denk aan de dynamiek dat meer discretionaire ruimte in de wet betekent dat op een lager niveau deze ruimte wordt ingevuld met protocollen beleidsregels om ongenormeerde machtoefening door uitvoeringsambtenaren te voorkomen. 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, omdat de onderzoekspopulatie – uitvoeringsambtenaren – op het moment erg veel onderzoeksverzoeken ontvangen.

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. Of 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.

Aan de hand van de vijf loyaliteiten die uitvoeringsambtenaren hebben (zoals loyaliteit aan burgers aan wie zij diensten verlenen, maar ook aan hun eigen organisatie in bredere zin aan hun beroepsgroep of aan de rechtsstaat) 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. 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?

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 zichzelf versterkende patronen – zogenaamde 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 burgers, voor uitvoeringsambtenaren, voor managers, en voor bestuurders.

De dynamiek van maatwerk vanuit het perspectief van de burger, gaat erover dat aandacht voor maatwerk helpend zijn kan als dit betekent dat burgers zich gezien en gehoord voelen en er recht wordt gedaan aan hun specifieke situatie. Het kan echter ook als hinderend of beknellend worden ervaren als het vooral wordt beleefd als verschil en onvoorspelbaarheid.

De dynamiek voor uitvoeringsambtenaren gaat over hoe zij in bureaucratisering juist beschutting vinden. Maatwerk brengt namelijk hoge verwachtingen 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.

Voor managers gaat de dynamiek over het enerzijds discretionaire ruimte scheppen voor uitvoeringsambtenaren, zodat zij recht kunnen doen aan de pluriforme, complexe praktijk die ze aantreffen, maar het anderzijds inkaderen van deze ruimte door het stellen van allerlei randvoorwaarden. Deze kunnen helpend zijn en richting geven, maar ook hinderen als ze stringent en sterk protocollerend worden.

Met betrekking tot bestuurders beschrijven we een dynamiek van institutionele overreactie, aan de hand van wat in het openbaar bestuur de 'risicoregelreflex' is gaan heten. 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. Deze 'reparaties' kenmerken zich vaak door verdere categorisering of verfijning van bestaande wet- en regelgeving. Denk daarbij aan 'specifiek maatwerk' als verbijzondering van 'massamaatwerk' in het sociaal domein. Deze dynamiek, die leidt tot een accumulatie van sturingsimperatieven en vaak ook tot onbedoelde effecten, doorkruist maatwerkambities die juist meer ruimte en acceptatie van risico's en verschil met zich meebrengen.

Wie maatwerk ambieert, zal deze dynamieken serieus moeten nemen en daardoor de concretisering en doorwerking van deze ambitie uitvoerig moeten doordenken. Dat geldt voor alle niveaus binnen uitvoeringsorganisaties: voor uitvoeringsambtenaren, managers en bestuurders, én in relatie tot burgers.

Aanbevelingen en tips

Wat kunnen we hier van leren? Wie kan wat doen (politiek, beleid, uitvoering)?

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. 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, en maatwerk dat door slechte doordenking irrealistische belasting van uitvoeringsorganisaties en -ambtenaren impliceert.

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 dit omslagpunt 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 managementniveau speelt de vraag hoe de balans gezocht wordt 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.

Om handvatten te bieden voor het noodzakelijke gesprek, karakteriseren we maatwerk als richtinggevend of 'sensitizing' concept in plaats van een protocollerend of 'definitive' concept en onderscheiden we een viertal varianten van 'weinig' tot 'veel' maatwerk: standaardisatie, beleidscategorieën, hardheidsclausules, en standaardmaatwerk. Tot deze varianten komen we door te kijken naar datgene waar maatwerk voor geldt (voor het bijzonder afzonderlijke geval en/of voor specifieke groepen/beleids categorieën) gecombineerd met de mate waarin sprake is van maatwerk (van weinig tot veel aandacht voor elk geval afzonderlijk). Per variant schetsen we voor- en nadelen voor burgers, uitvoeringsambtenaren, managers en bestuurders om het onderlinge gesprek op gang te helpen. Zo is standaardmaatwerk de variant waarbij professionals veel discretionaire ruimte hebben om tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van individuele gevallen. Voordeel voor

de burger is dat dienstverlening en gezagsuitoefening toegesneden zijn op de eigen situatie. Het nadeel is echter verminderde rechtszekerheid, een verhoogd risico op rechtsongelijkheid en de verwachting dat burgers altijd in staat zijn om gedetailleerd inzicht te kunnen en willen geven in de persoonlijke situatie om maatwerk mogelijk te maken. Dit essay maakt zodoende niet alleen duidelijk welke dilemma's en dynamieken er spelen bij maatwerk, maar via de onderscheiden varianten kan in gesprek ook nagedacht worden over manieren om deze te doorbreken.

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 scherpere 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.