

Samenvatting rapport

‘Een verkenning naar interferentieproblematiek’

Instituut voor Publieke Waarden, januari 2024

Albert Jan Kruijer, Manasse Visser, Femke Stoffels, Iris Voogt, Nathalie Grahame

1. Interferenties

Veel publieke professionals, bestuurders en beleidsmakers zeggen dagelijks dat regels in de weg zitten. Er is al veel onderzoek gedaan naar afzonderlijke regels en wetten, maar bij enkelvoudige problemen zitten die zelden in de weg. De complexiteit ontstaat juist wanneer mensen gebruik maken van meerdere voorzieningen die aan verschillende wetten verbonden zijn. Bijvoorbeeld in situaties waarbij mensen gebruik maken van een uitkering (Participatiewet), de ALO-kop (Wet kgb) en jeugd-ggz (de Jeugdwet) en ze daarnaast ook nog in de schuldsanering zitten (Wgs of Wsnp). Verschillende wetten en dus voorzieningen, kennen dan verschillende voorwaarden die niet altijd op elkaar aansluiten. Van de ene wet moet je zus, van de andere wet moet je zo, zagezegd.

Dus onze hypothese is niet dat afzonderlijke regels in de weg zitten, maar dat het de botsingen zijn die tussen verschillende regels plaatsvinden, regels die verschillende doelen nastreven. Dit noemen we interferentie tussen regels. Wanneer er interferentie tussen regels optreedt is er een andere handelingsstrategie nodig dan het schrappen van individuele regels die in de weg zitten. Immers, zelden hebben individuele wetten en regels slechts een negatief effect. Ze pakken ook goed uit voor mensen. Het schrappen van die regels leidt dan ook tot negatieve effecten voor mensen waar die regels wel goed uitpakken.

Op basis van vijf praktijkcasussen hebben we de interferentie van regels onderzocht. Het zijn casussen waarin mensen vastliepen in wet- en regelgeving. We hebben dit gedaan door per casus te analyseren welke wetten van toepassing waren. Per wet hebben we bekeken vanuit welk mensbeeld die wet opgesteld is, wat er in de memorie van toelichting staat over de bedoeling van de wet, welk wetsartikel van toepassing is op de casus, hoe dit vertaald is in de werkinstructies en welke instellingen betrokken zijn bij de uitvoering. Daarnaast onderzochten we per casus de interferenties tussen wetten en andere sturingsinstrumenten zoals financiering, accountability, governance, beleid en de modus operandi. Allemaal actoren die net zo goed een rol spelen op de mogelijkheid van passende voorzieningen of hulp.

We ontdekten drie types van interferentie van regels die in de praktijk maken dat een probleem niet wordt opgelost.

A. Botsingen

Kevin en Pieter wonen sinds anderhalf jaar in een ruim appartement van een groot VvE-complex met achterstallig onderhoud en slecht geïsoleerde woningen. De VvE is van plan te verduurzamen en het plan is om dak, vloer en gevel te isoleren en om ramen en kozijnen te vervangen. Kevin en Pieter hebben vorig jaar al (vloer) isolatie en verwarming aangebracht en ze koken op inductie. Het stel schat in dat de woning nu energielabel B heeft. Ze zijn voorstanders van verduurzaming maar hebben nu geen baat bij de ingreep. Dit komt doordat het complex is aangemerkt als beschermd stadgezicht. De omvangrijke glaspertij in hun appartement krijgt om die reden geen nieuwe ramen of kozijnen waardoor er nauwelijks isolatiewinst is voor Kevin en Pieter. Doordat hun appartement wel één van de grootste is, zal hun VvE-maandbijdrage toch met 350 euro stijgen.

Zoals de titel al impliceert, botsen in sommige casussen wetten en de daaruit vloeiende regelgeving met elkaar. Dat zien we zowel op het niveau van mensbeeld, memorie van toelichting, wetsartikelen en werkinstructies. Concreet betekent dat, dat er sprake is van tegenstrijdige wet- en regelgeving. De casus van Kevin en Pieter is hier een goed voorbeeld van. In deze gevallen is het niet duidelijk welke wet (of regel) voorgaat. Ondersteuning uit de ene wet wordt niet toegestaan door een andere wet. Of de ene wet zegt A en de andere wet zegt B. Hierdoor worden burgers niet geholpen, waar ondersteuning juist wel nodig is.

B. Vacuüms

Sophie is een meisje van 16 jaar met verschillende diagnoses en een Wlz indicatie. Sophie woont bij haar ouders en heeft 24 uur per dag intensieve zorg nodig. Geschikte begeleiding was echter niet te vinden. Iedereen vond de problematiek te complex. Sophies ouders zijn gestopt met werken om voor haar te zorgen. De dagbesteding en schoolactiviteiten van Sophie vinden plaats in het tuinhuis in de tuin. Sophie is namelijk erg snel overprikkeld waardoor het geen optie is om de dagbesteding in de hoofdwoning plaats te laten vinden. Het tuinhuis voldoet echter niet aan de intensieve zorgbehoefte van Sophie en moet verbouwd worden. Een woonaanpassing is echter geen zorg en wordt niet vergoed vanuit de Wlz. Zowel de Wmo als de afdeling Jeugd van de gemeente zijn verplicht integrale hulp te verstrekken. Integrale hulp moet worden geboden en bij de inzet van ondersteuning moet zoveel als mogelijk worden afgestemd op andere voorzieningen en leefgebieden. Hoewel de woningaanpassing zowel uit de Jeugdwet als de Wmo gelegitimeerd kan worden, zegt de gemeente dat het niet mogelijk is om dit uit te voeren. Gesteld wordt dat de Wlz voorliggend is.

We zien ook situaties waarin de vraag uit de praktijk belandt in een zogenoemd vacuüm. Hierbij zijn wetten niet zozeer tegenstrijdig, maar is er juist sprake van het omgekeerde: vanuit meerdere wetten is het realiseren van een oplossing mogelijk. Sommige wetten verplichten (het moet, het mag niet). De zorgverzekeringswet bijvoorbeeld. Andere wetten bieden mogelijkheden (het kán, maar het móét niet). Denk bijvoorbeeld aan de Wmo. Het feit dat er vanuit meerdere regels voorzieningen mogelijk zijn, zorgt er alleen niet voor dat deze ook daadwerkelijk geregeld worden. Zoals in de casus van Sophie gebeurt het tegenovergestelde vaak. Het vacuüm dat ontstaat, zorgt voor onduidelijkheid en het draagt eraan bij dat geen

enkele betrokkene zich verantwoordelijk voelt voor de oplossing. Net als bij botsingen kan er in een vacuüm dus een impasse ontstaan. Soms gebeurt dat tussen verschillende 'kan' bepalingen (zoals tussen de Jeugdwet en de Wmo) en soms tussen 'moet' en 'kan' bepalingen (de Zvw en de Wmo bijvoorbeeld).

C. Implosies

Martin is een alleenstaande man met een combinatie van zware psychische problemen, verslaving en crimineel gedrag. Doordat Martin een aantal keer flink over de schreef is gegaan is zijn behandeling – en zijn toegang tot medicatie- vanuit de GGZ gestopt. Wanneer hij geen medicatie neemt krijgt hij meer last van psychoses en gaat hij meer drugs gaan gebruiken. Volgens Martin handelt hij dan naar andere maatstaven en veroorzaakt veel overlast in de openbare ruimte. Martin zit regelmatig vast. Er zijn meer dan 10 organisaties en instanties bij Martins casus betrokken, en zeker dubbel zoveel professionals. Martin zou zelf één keer per twee weken een vaste begeleider willen zien. Hij heeft een zorgmachtiging nodig, zodat hij naar de kliniek kan als het nodig is. Juist ook gedwongen als hij niet vrijwillig wil. In de kliniek gebruikt hij geen drugs en kan hij terug op het spoor komen. Een goede begeleider kan zien wanneer dit nodig is en zorgen dat hij in de kliniek wordt gezet als Martin dat op dat moment niet vrijwillig wil. Preventieve opnamen kunnen hem helpen, zegt hij zelf. Martin is er zelf vaak te laat bij om te voorkomen dat het uit de hand loopt.

Het probleem in de casus van Martin is niet dat er meerdere wetten dezelfde oplossing voorschrijven. Martin valt juist tussen allerlei regelingen en wettelijke regimes in als het gaat om een passende oplossing voor zijn vraag. Ten eerste is er de zorgverzekeringswet, die een zorgplicht voor Martin heeft om te voldoen aan zijn (uitgebreide) zorgvraag. Na een aantal incidenten met strafbare feiten, komt daar het strafrecht bij, wat reageert op zijn gedrag maar geen gehoor kan geven aan zijn zorgvraag. Ten derde is er het bestuursrecht wat de openbare orde moet handhaven. Het belang van dit wettelijke regime is het bewaken en handhaven van de openbare orde, en Martin verstoort die.

Bij implosies sluiten de wetten die in een casus gelden, niet aan op de praktische situatie van de individuele burger. Daardoor valt de burger buiten alle (mogelijk toepasselijke) wetten. Er wordt vanuit verschillende beleid- en uitvoeringskokers geredeneerd hoe men in een bepaalde situatie behandeld dient te worden of waar men recht op heeft. Zonder dat regels die binnen een wet of voor een partij gelden, echt toepasselijk zijn. Een integrale blik ontbreekt waardoor de vraag steeds via de burger van de ene naar de andere partij wordt geschoven; de burger valt daardoor overal buiten.

Kortom: In veel gevallen ervaren publieke organisaties geen botsingen, vacuüms of implosies. De enige die ervaart dat er iets niet goed gaat, is doorgaans de burger.

2. Oplossingen

Wie wil oplossen moet weten hoe vaak iets voorkomt. Om inzicht te krijgen in hoe vaak en waar verschillende typen interferentieproblematiek voorkomen, zijn we op zoek gegaan naar data. Maar de data bleek moeilijk te vinden. Er wordt nergens structureel bijgehouden waar verschillende wetten elkaar op welke manier raken. Daarnaast wordt er niet structureel gekeken naar waar burgers tegen interfererende wet - en regelgeving aanlopen. En waar interferentie leidt tot uitsluiting van voorzieningen is niet onderzocht.

Daarnaast stuiten we op een ander probleem. Interferentie blijkt van tevoren nooit volledig te voorspellen. Immers wetten zijn nooit volledig goed of slecht. Zoals uit de casuïstiek hierboven blijkt, ontstaan er in sommige gevallen problemen. Interferentieproblematiek wordt als het ware wakker gekust door de casuïstiek, oftewel door de unieke situatie waarin individuele burgers zich bevinden.

We kampen dus met een data-probleem en met een probleem van voorspelbaarheid. Dat maakt dat we twee oplossingssporen onderscheiden; enerzijds interferentieproblematiek zoveel mogelijk voorkomen bij het ontwerp van wet- en regelgeving, en anderzijds ruimte inbouwen in de uitvoering om snel te kunnen interveniëren wanneer burgers met meerdere problemen vast komen te zitten. Beide oplossingsrichtingen vragen om betere omgang met, en meer inzicht in, hoe vaak en waar interferentieproblematiek zich voordoet.

A. Intervenieren in de uitvoering

De leefwereld van burgers is weerbarstig en bestaat uit een oneindige mogelijkheid aan variaties van situaties die overwegend onvoorspelbaar zijn. Om die reden lukt het nooit om aan de voorkant, bij de ontwikkeling van wet - en regelgeving, sluitend vast te stellen in hoeverre mogelijke interferentie ontstaat. Door dit als een gegeven te accepteren kun je handelingsalternatieven ontwikkelen die ervoor zorgen dat je sneller kunt interveniëren wanneer er interferentie optreedt. We stellen hier een aantal handelingsalternatieven voor. Deze hebben we ingedeeld in *fixes* en *solves*. Waarbij het *fixen* vooral is gericht op een specifieke casus "repareren" en het snel realiseren van een oplossing of doorbraak. *Solven* vraagt juist een verandering op systeemniveau en kan beschouwd worden als een meer structurele oplossing die voor iedereen geldt.

Fixen

De Wmo kent een zogenaamd Right to Challenge. Groepen burgers mogen een plan maken om een maatschappelijk probleem op te lossen dat tot het Wmo domein behoort. Eenzelfde gedachte zou je kunnen toepassen op vastgelopen casuïstiek van individuele burgers. Mensen mogen een oplossing voor hun eigen interferentieprobleem ontwikkelen, en krijgen dan het recht om dat een jaar uit te proberen bijvoorbeeld. Door het invoeren van een individueel Right to Challenge organiseer je in de uitvoering ruimte zodat er sneller geïntervenieerd kan worden

bij interferentie en individuele situaties sneller kunnen worden gefixt.

Solven

Waar fixen gaat om pleisters plakken, gaat solven om een structurele oplossing. Solven betekent dat we het zo organiseren dat wetten weer instrumenten worden waar we mensen met verschillende problemen beter mee kunnen helpen; 'Rules are tools'. Solven betekent niet dat 'het hele systeem' op de schop moet. Het betekent dat we een structurele oplossing bedenken voor burgers en professionals die vast komen te zitten tussen verschillende wet- en regelgeving. Een solve is additioneel in plaats van vervangend.

In dat kader pleiten we voor meer aandacht voor de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB). Deze beginselen zijn opgesteld om de relatie tussen overheid en burger behoorlijk vorm te geven. Het revitaliseren van de ABBB zou heel concreet kunnen vormkrijgen door ze te verdisconteren in de werkinstructies voor uitvoeringsloketten. Deze werkinstructies bieden houvast voor het beoordelen van vragen van burger vanuit één wet of een afdeling. Werkinstructies spelen een belangrijke rol in de praktijk, maar zijn zelden op elkaar afgestemd. De Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB) kunnen houvast bieden om de beoordeling meer integraal aan te pakken en te toetsen of de burger behoorlijk wordt geholpen. We zien de verschillende beginselen echter zelden terug in de werkinstructies.

Het evenredigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel kunnen professionals erop wijzen dat het behoorlijk moet zijn wat ze doen. Dat 'dwingt' tot breder kijken en afwegen. Deze beginselen bestaan al en zijn in principe altijd geldig. Echter worden ze op dit moment niet direct getoetst in de uitvoering.

Wanneer er sprake lijkt te zijn van interferentieproblematiek kunnen deze beginselen wel houvast bieden om te beoordelen wat behoorlijk is om te doen. Het is aan te raden om in werkinstructies te concretiseren dat en op welke manier een beslissing pro-actief getoetst moet worden aan de ABBB.

B. Interferentie zoveel mogelijk voorkomen bij ontwerp van wet- en regelgeving

Solve

Eigenlijk zou je de potentie van interferentie van nieuwe wet - en regelgeving willen kunnen aangeven. Wij denken dat een interferentiepotentiescan daarvoor geschikt kan zijn. Die scan zal in eerste instantie bestaan uit een casuïstiektoets. Middels deze toets kan er vooraf worden getoetst welke gevolgen de nieuwe wet, in interactie met het gehele systeem van wet - en regelgeving, vermoedelijk kan hebben. Dit vanuit het gegeven dat interferentie altijd in potentie aanwezig is en door een combinatie van bepaalde problemen in de praktijk kan worden getriggerd. Door bij het ontwerp van een wet de theorie te toetsen aan de praktijk kun je mogelijke interferentie in de ontwerpfase opsporen en hierop interveniëren.

Een soortgelijk analyseschema zoals in dit onderzoek gebruikt voor het duiden van

interferentie in een casus, kan hierbij wellicht houvast geven.

Ten tweede bestaat de scan uit data analyse over de kwantitatieve potentie van de interferentie: Hoe vaak komt de combinatie van problemen voor in de samenleving?

Alle interferentieproblematiek is er niet meer te voorkomen. Maar het kan zeker helpen.

Fix

Uiteraard kan deze scan ook gebruikt worden om bestaande wetgeving te toetsen. Het zal dan meer het karakter van een fix hebben.

3. Tot slot

In dit stuk hebben we op hoofdlijnen onze verkenning en vooral onze conclusies beschreven betreffende interferentie in casuïstiek. De voorgestelde handelingsalternatieven geven richting aan het denken in oplossingen, maar werken wat ons betreft alleen wanneer deze gezamenlijk geoperationaliseerd worden met betrokkenen op elk niveau. Van het ontwerp van wet - en regelgeving tot de burger die zijn eigen maatwerkplan opstelt.

Noot:

Deze samenvatting alleen doet geen recht aan de rijkdom van het gehele onderzoek. Als je alleen het rapport leest, ontgaat je wellicht de compacte analyse zoals hier beschreven. Ze horen in feite bij elkaar. Ons advies is dan ook ze beide te lezen.