

TC 2023/17

De begrippen menselijke maat en maatwerk bij conflicten tussen burger en overheid

Marc Simon Thomas, datum 27-03-2023

Datum	27-03-2023
Auteur	Marc Simon Thomas ^[1]
JCDI	JCDI:ADS692900:1
Vakgebied(en)	Burgerlijk procesrecht / Algemeen

De begrippen menselijke maat en maatwerk worden tegenwoordig veelvuldig gebruikt in relatie tot het functioneren van de overheid. Ook raken deze begrippen steeds meer in zwang bij het oplossen van conflicten tussen burger en overheid. Marc Simon Thomas geeft een korte beschouwing op wat deze begrippen nou eigenlijk betekenen en hoe ze verschillend kunnen worden begrepen. En wat de mediator daarvan kan leren.

Dit artikel is gebaseerd op wat is besproken tijdens een studiemiddag *Het discours over de 'menselijke maat': tussen retoriek en realiteit*, die op 28 november 2022 werd georganiseerd door de Vereniging voor de Sociaalwetenschappelijke bestudering van het Recht (VSR), in samenwerking met onderzoeksgroep Conflict Oplossende Instituten (COI) van de universiteiten Leiden, Nijmegen en Utrecht. Sprekers tijdens die studiemiddag waren achtereenvolgend: Eline Linthorst (Erasmus Universiteit Rotterdam), Gijsbert Vonk (Rijksuniversiteit Groningen), Ashley Terlouw (Radboud Universiteit), Paulien de Winter (Rijksuniversiteit Groningen) en Nienke Doornbos (Universiteit van Amsterdam) en de middag werd gemodereerd door Anna Pivaty (Radboud Universiteit).

Tijdens een recente studiemiddag op de Radboud Universiteit van Nijmegen (zie kader) werd gesproken over de begrippen menselijke maat en maatwerk in relatie tot het functioneren van de overheid. Dit mede naar aanleiding van reacties op bijvoorbeeld het drama van de kinderopvangtoeslagaffaire, waarin wordt gepleit voor een meer responsieve overheid. Responsief in de zin dat de overheid, maar ook de rechtspraak, het bureaucratische 'systeemdenken' loslaat en meer oog krijgt voor de wensen en noden van de burger. En waarbij een meer 'menselijke maat' in hun beslissingen en uitspraken vervolgens leidend dient te zijn. De studiemiddag was bedoeld om beter te begrijpen wat de begrippen menselijke maat en maatwerk nou eigenlijk betekenen en hoe deze verschillend kunnen worden begrepen. Dit artikel is op die studiemiddag gebaseerd en laat zien wat mediators - zeker zij die zich richten op conflicten tussen burger en overheid - daarvan kunnen leren. De opbouw van dit artikel is als volgt: eerst wordt ingegaan op de dynamiek van conflicten tussen burger en overheid, daarna wordt het begrip menselijke maat uitgewerkt en wordt het in verband met beleid gebracht om vervolgens de menselijke maat in uitvoering te bespreken. Dan wordt ook verder ingegaan op het begrip maatwerk. Ten slotte ga ik in op de lessen die de mediationpraktijk hiervan zou kunnen leren.

Conflicten tussen burger en overheid

Link: <https://www.inview.nl/document/id9f16482696b14b0da41cbf53d05fc051>

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 29.02.2024. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

Page 1/5

Een van de belangrijkste kenmerken van conflicten tussen burger en overheid is het machtsverschil, zo schrijven Dick Allewijn en Yvonne van der Vlugt in hun paragraaf over overheidsmediation in het *Handboek Mediation*.^[2] Formeel gezien is weliswaar sprake van een bepaalde, juridisch gereguleerde macht en tegenmacht, maar feitelijk is de veelal vragende burger toch vaak de onderliggende partij. Ik roep in dit verband nog maar eens het artikel in *Tijdschrift Conflicttherapie* nr. 4 uit 2020 over *one shotters* en *repeat players* in herinnering.^[3] Daarnaast is het kenmerkend voor een conflict tussen burger en overheid dat het vertrouwen in die overheid is geschonden. Daar heeft de burger vaak directer last van dan de overheid zelf, al is die laatste wel degelijk gebaat bij een meer algemeen vertrouwen in de overheid. In concrete gevallen vinden burgers het daarbij belangrijk dat zij 'eerlijk' worden behandeld en hebben ze minder boodschap aan een 'regels zijn regels'-argument, terwijl de overheid juist hecht aan gelijkheid in en voorspelbaarheid van haar handelen.

Burgers, zo schrijven Allewijn en Van der Vlugt, vinden het dus belangrijk dat zij eerlijk worden behandeld. Zij willen hun verhaal kunnen doen, zij willen met respect worden behandeld en ze willen voldoende en actief worden meegenomen in de besluiten die hen treffen. Het begrip ervaren procedurele rechtvaardigheid past in dit verband. De beoogde werkwijze daartoe - en nou ga ik heel kort door de bocht - is: een responsieve overheid, een overheid die het bureaucratische 'systeemdenken' loslaat. Daarbij is rechtvaardigheid de kern, meer dan rechtszekerheid. De hedendaagse praktijk blijkt weerbarstig zoals in het voorbeeld van de toeslagenaffaire. Immers, bij de toeslagenaffaire was sprake van een 'alles of niets'-beleid bij de terugvordering van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst bij vermeende onrechtmatigheden van ouders bij het doen van de aanvraag. En dat staat in schril contrast met een minder formeel, minder bureaucratisch handelen dat van een responsieve overheid mag worden verwacht.

Voor mediators is het bij conflicten tussen burger en overheid belangrijk om weg te blijven van een discussie over regels en de toepassing daarvan. Het is dan beter om de aandacht vooral te richten op de ervaren (on)eerlijkheid en te focussen op vertrouwen. '[V]an debat naar dialoog', schrijven Allewijn en Van der Vlugt. Een belangrijke strategie daarbij, zo vervolgen zij, is het bevragen van ambtenaren over 'onderliggende waarden' die ten grondslag liggen aan bepaalde regels om zo ook meer begrip van de kant van de burger voor de overheid te verkrijgen. Dus naast rechtvaardigheid aan de ene kant, kan het dan ook gaan over gelijkheid of solidariteit aan de andere kant. De onderkenning dat het bij de relatie tussen burger en overheid in de kern gaat over waarden kan ook mooi worden toegepast op de begrippen menselijke maat en maatwerk.

Het begrip menselijke maat

Laat ik eerst het begrip menselijke maat bij de horens vatten. Tijdens de studiemiddag in Nijmegen wordt al vrij snel duidelijk dat menselijke maat en maatwerk twee verschillende begrippen zijn. Gijsbert Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht, maakt dat in zijn betoog bijvoorbeeld duidelijk. Historisch gezien, zo legt hij uit, stamt de discussie over het leveren van maatwerk uit de tijd van lokale verzorging. Armeenzorg, om een voorbeeld te noemen, was toentertijd niet centraal geregeld, maar afhankelijk van plaatselijke liefdadigheid. Om deze willekeur aan maatwerk tegen te gaan zagen op enig moment tal van sociale grondrechten het licht en kreeg onze huidige verzorgingsstaat gestalte. Denk daarbij naast rechten op het terrein van sociale zekerheid ook aan rechten op huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs.

Sociale grondrechten gaan ervan uit dat iedere burger moet kunnen meedelen in economische, sociale en culturele rechten. Van de overheid wordt daarbij verwacht dat zij een actieve rol inneemt, met oog voor een materiële invulling van gelijkheid, namelijk een gelijkheid in uitkomsten van beleid. Het gaat er daarbij niet primair om iedereen gelijk te behandelen, maar juist om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. Dus een beleid waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen mensen - ofwel: ongelijkheidscompensatie. En daar ligt volgens Vonk de kern van de menselijke maat.^[4] Je gaat dan van een overheid uit die eigenlijk beter zijn best zou moeten doen voor die burgers die overheidshulp nodig hebben. En als die dat in de feitelijke uitvoering dan nalaat - zoals in de toeslagenaffaire - dan dient zij op het op dat moment ontbreken van die menselijke maat te worden gewezen. Dit houdt in dat men nadrukkelijker moet beseffen dat niet iedere burger even goed is uitgerust om voor zijn of haar belangen op te komen en dat een rechtvaardige overheid dus

rekening zal moeten houden met de belangen en de waardigheid van burgers die een beroep doen op sociale grondrechten.

Menselijke maat in beleid

Om bij het voorbeeld van kinderopvangtoeslag te blijven: deze toeslag is vooral bedoeld om de inkomenspositie van financieel minder draagkrachtige ouders te versterken. Zij die deze ondersteuning het meest nodig hebben, krijgen in beginsel dan ook het meeste. Zo zijn de regels. In het 'alles of niets'-beleid werden vervolgens juist deze groepen echter het hardst getroffen bij de terugvordering van vermeend ten onrechte ontvangen kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst - en in veel gevallen daarop volgend ook de rechter - bleek niet in staat om rekening te houden met de vaak financieel kwetsbare positie van deze ouders. En zo veranderde het stelsel van financiële hulp tot een beleid dat mensen alleen maar in (grotere) financiële nood bracht. Bij de strikte toepassing van de terugvorderingsregels werden rechtvaardigheid als waarde en de menselijke maat als doel uit het oog verloren.

Het strikte systeem van terugvorderen bij vermeende onrechtmatigheden legt te veel de nadruk op verplichtingen voor de burger, waarbij zijn of haar rechten in het gedrang raken. Dat betrof juist de rechten van hen voor wie een bepaalde mate van zelfredzaamheid geen vanzelfsprekendheid is. Het tij lijkt evenwel te keren na het verschijnen van het verslag van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag *Ongekend onrecht* uit 2020. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toelagen (UHT), die in datzelfde jaar is opgericht als onderdeel van het ministerie van Financiën, is daar een goed voorbeeld van. De missie van de UHT is helder: 'ouders erkenning bieden en ruimhartig herstellen van het onrecht dat hen is aangedaan'.^[5] Kortom, de UHT streeft naar een eerlijke en rechtvaardige behandeling van gedupeerde burgers. In de praktijk blijkt dat overigens nog geen eenvoudige zaak, getuige berichtgeving over het vastlopen van die hersteloperatie.^[6]

Menselijke maat in uitvoering: maatwerk

De vraag is vervolgens hoe dit beleid van menselijke maat in de praktijk wordt gebracht. Dat vraagt om maatwerk van ambtenaren in de uitvoering van het beleid. Maatwerk door ambtenaren houdt kort gezegd in dat er rekening gehouden wordt met de belangen en de omstandigheden van de burger. De positie van de individuele burger staat daarbij centraal. Het begrip maatwerk, zo legt promovenda Eline Linthorst ons uit, heeft vaak een positieve bijklank. Maar wat er precies mee wordt bedoeld is niet altijd duidelijk. Zij noemt het een *empty signifier*, een containerbegrip waaronder tal van betekenissen kunnen worden geschaard zonder dat je het met elkaar oneens hoeft te worden over een overkoepelende definitie. In haar promotieonderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) - de wet die we kennen van de zogeheten keukentafelgesprekken - onderscheidt zij vier verschillende betekenissen van het begrip.^[7]

Als eerste noemt Linthorst: 'markt-maatwerk'. Hier betekent maatwerk dat vraag en aanbod beter bij elkaar aansluiten. De burger geeft aan wat hij of zij nodig heeft aan dienstverlening en de zorgaanbieder dient zijn diensten daarop af te stemmen. De tweede variant is die van 'integraal maatwerk'. Hierbij heeft maatwerk de betekenis dat er samenhang is tussen de geboden ondersteuning en eventuele andere voorzieningen. Tijdens het keukentafelgesprek wordt een integraal plan opgesteld met (een ambtenaar van) de gemeente als de regisseur daarbij. Een derde betekenis is 'participatie-maatwerk', waarbij de gedachte is dat het niet vanzelfsprekend is dat de overheid alle problemen van een burger oplost, maar dat er (ook) een beroep wordt gedaan op het probleemoplossend vermogen van de burger zelf en diens sociaal netwerk. Ten slotte herkent Linthorst 'professioneel maatwerk'. Deze typering is een reactie op een doorgeschoten regeltjes-cultuur. Een ambtenaar of andere professional krijgt hierbij meer ruimte om te doen wat nodig is in het individuele geval, waarbij afgeweken kan worden van regels en protocollen. Voor de professional zou dit leiden tot betekenisvoller werk met als resultaat ruimte voor invulling van de menselijke maat.

In de praktijk leveren deze verschillende ideeën over maatwerk spanningen op. Het idee van markt-maatwerk vraagt bijvoorbeeld om een burger die weet wat hij wil, die weet wat zijn hulpvraag is en een aanbieder die voldoende flexibel is om daaraan tegemoet te komen. Eigenlijk betekent dit een omslag van aanbod-gestuurde naar vraag-gestuurde dienstverlening, hetgeen idealiter zou moeten leiden tot een hogere klanttevredenheid. Maar niet iedere burger is in staat om adequaat voor zichzelf op te komen. Een ander voorbeeld van spanning is dat bij professioneel maatwerk het regelmatig blijkt voor te komen dat de professional weliswaar in theorie handelingsvrijheid heeft om met de burger op zoek te gaan naar de beste oplossing voor diens problemen. In de praktijk blijken er toch tal van obstakels te zijn. Niet in de laatste plaats omdat bij de feitelijke uitvoering van de Wmo de nadruk vooral op de zelfredzaamheid van de burger blijkt te liggen.^[8]

Maatwerk roept ook spanning op met begrippen als rechtsgelijkheid en rechtseenheid, zo vervolgt Ashley Terlouw, hoogleraar rechtssociologie en migratierecht, tijdens de studiemiddag. In wezen is daar niks mis mee, zo betoogt zij, zolang er een duidelijke motivering in bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken is, waardoor maatwerk niet verhuld wordt. Paulien de Winter, universitair docent rechtssociologie, benadrukt dat als menselijke maat het doel is, maatwerk daar het middel toe vormt. Maar dat het erg afhankelijk is van de taakopvatting van een individuele professional of in de uitvoering van beleid wordt doorgeslagen naar een mechanische toepassing van regels of, wat zij noemt, het opportunistisch afwijken van regels of iets daar tussenin uiteraard. Universitair hoofddocent Nienke Doornbos deed onderzoek naar wijkrechtspraak in Eindhoven.^[9] Zij wijst op de spanning die ontstaat met het gelijkheidsbeginsel wanneer bijvoorbeeld de ene burger in het kader van een experiment met maatschappelijk effectieve rechtspraak voorrang krijgt op een andere burger in de behandeling van zijn zaak ter zitting. Bijvoorbeeld omdat er in die ene zaak sprake is van multiproblematiek en in die andere niet. En dat er voor die zitting dan meer tijd wordt uitgetrokken dan normaal het geval zou zijn om te komen tot een maatwerkoplossing.

Wat leert dit ons?

Menselijke maat blijkt een lastig te definiëren begrip. In ieder geval zijn menselijke maat en maatwerk twee verschillende zaken. Menselijke maat heeft overduidelijk een normatieve betekenis. Het geeft aan hoe de overheid een materiële invulling dient te geven aan gelijkheid, namelijk ongelijke gevallen ongelijk behandelen. Deze positie veronderstelt een beleid en uitvoering daarvan die vooral gericht zijn op rechtvaardigheid. Als menselijke maat het doel is, dan kan maatwerk als het middel worden beschouwd. Maatwerk houdt in dat rekening gehouden wordt met de belangen en de omstandigheden van de individuele burger. Over de precieze betekenis blijken verschillende betekenissen te bestaan onder burgers, professionals en beleidsmakers. Dat leidt tot spanningen in de uitvoering van beleid. Maatwerk kan ook op gespannen voet staan met rechtseenheid en rechtsgelijkheid - willekeur en rechtsongelijkheid liggen op de loer.

Voor mediators die zich richten op conflicten tussen burgers en overheid zijn hier wel enkele lessen te leren. Dat geldt ook voor degenen die - nadat de nationale aanbesteding voor inzet van mediation in het kader van de Hersteloperatie Toeslagen is afgerond^[10] - zich gaan bezighouden met mediations tussen het UHT en gedupeerde ouders in de toeslagenaffaire die een bezwaarprocedure zijn gestart. Het is belangrijk om de dialoog over onderliggende waarden, zoals rechtvaardigheid en gelijkheid niet uit de weg te gaan. Niet iedereen denkt en voelt hetzelfde bij de menselijke maat als oplossing bij het conflict. Datzelfde geldt voor het hanteren van het begrip maatwerk in zo'n dialoog. Het is niet uitgesloten dat bij aanvang van de mediation de gedupeerde ouder een andere definitie hanteert van maatwerk dan de professional van de UHT. Het spreekt voor zich dat het goed is de verschillende ideeën omtrent maatwerk te benoemen. Voor de ervaren mediator is dit wellicht een vanzelfsprekendheid, maar het blijft verstandig om de specifieke dynamiek die mediatons met de overheid met zich meebrengt voor ogen te houden. Het gaat om het stellen van de juiste vragen, 'juist ook aan de overheid', zo besluit immers de betreffende paragraaf over overheidsmediation in het *Handboek Mediation*.

Voetnoten

[1] Marc Simon Thomas is redactielid van dit tijdschrift.

- [2] D. Allewijn en Y. van der Vlugt, 'Overheid', in A. Brenninkmeijer e.a., *Handboek Mediation*, Sdu: Den Haag 2017, pp. 551-573.
- [3] M. Simon Thomas, 'Een rechtssociologische klassieker over winnen en verliezen. One shotters en repeat players', *Tijdschrift Conflictantering* 2020/4, p. 11-14.
- [4] Zie ook: O. Brinkman en G. Vonk, 'De menselijke maat', *Socialisme en Democratie* 2022/2, p. 28-40.
- [5] Website Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (laatst geraadpleegd op 26 januari 2023).
- [6] Derk Stokmans en Stefan Vermeulen, 'Herstel Toeslagenschandaal loopt vast door angstcultuur en chaos', *NRC* 2 februari 2023.
- [7] Zie ook: E.M. Linthorst en L. Oldenhof, 'Een narratieve analyse van maatwerk in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Conflicterende betekenissen van maatwerk', *Recht der Werkelijkheid* 2022/3, p. 36-59.
- [8] Linthorst en Oldenhof 2022, pp. 50-54.
- [9] N. Doornbos en R. Hanoeman, *De persoon achter het dossier. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven*, Research Memoranda nr. 3, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021.
- [10] Voor meer informatie hierover, zie het nieuwsbericht 'Toeslagenaffaire: inzet mediation in bezwaarzaken' op www.mfnregister.nl, 9 februari 2023.