

pro facto

Eindverslag Commissie Menselijke Maat Enschede
Maatvoering is mensenwerk II

Groningen, 19 oktober 2021

www.pro-facto.nl



Colofon

Datum	19 oktober 2021
Tekst	Commissie Menselijke Maat Enschede: de heer prof. dr. G.J. (Gijsbert) Vonk, mevrouw mr. A.M. (Anne Mieke) Zwaneveld, de heer J.D. (Jan Dirk) Pruim
Opmaak	Pro Facto (Stef Roest en Chantal Ridderbos-Hovingh)
Opdrachtgever	Gemeente Enschede

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	2
2 Het sociaal domein en de menselijke maat: de bredere context	3
3 Het sociaal beleid van de gemeente Enschede	6
4 Beleid, uitvoering en evaluatie	9
4.1 Ruimte voor de menselijke maat bij regelgeving en beleid	9
4.2 Ruimte voor menselijke maat in het uitvoeringsproces	11
4.2.1 Alles in één keer goed	11
4.2.2 Interne consistentie en ontschotting	12
4.2.3 Voorkomen is beter dan genezen	12
4.3 Ruimte voor de menselijke maat in de evaluatieve fase (bezwaar, beroep, klachten)	13
4.3.1 Klachtencommissaris	13
4.3.2 Bezwaarfase	14
4.3.3 Cliëntenparticipatie	15
5 Cultuur, omgangsvormen en omgaan met kritiek	16
6 Tot slot	18

Samenvatting

In opdracht van de gemeenteraad Enschede heeft de commissie een onafhankelijk onderzoek verricht naar de menselijke maatvoering in het sociaal domein. De commissie constateert dat de gemeente in de eerste helft van het laatste decennium een streng beleid heeft gevoerd op het terrein van de Participatiewet en de Wmo 2015, met nadelige gevolgen voor kwetsbare inwoners die een beroep moeten doen op de gemeenschap. Tevens heeft de commissie kunnen vaststellen dat de gemeente de laatste jaren steeds meer afstand neemt van dit strenge beleid. De commissie beveelt aan de uitgangspunten voor de nieuwe benadering zichtbaar te maken. Dit komt de koersvastheid van het beleid dat de menselijke maat als uitgangspunt neemt, ten goede. Volgens de commissie kan de gemeente veranderingen in beleid en uitvoering zelf ter hand nemen. De aanbeveling is om gedragswijzen bij de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo 2015 vast te leggen in de vorm van een brede publicatie van beleidsregels en na te gaan in hoeverre de gemeente aan bestaande gedragswijzen wil blijven vasthouden of dat aanpassingen vanuit een oogpunt van menselijke maatvoering geboden en mogelijk zijn. De commissie beveelt verder aan dat de gemeente het uitgangspunt hanteert *“van alles in een keer goed”*. Voorkomen moet worden dat burgers eerst bezwaarschriftprocedures moeten doorlopen alvorens gelijk te krijgen. Ook wat betreft de klachtenprocedure doet de commissie aanbevelingen. De commissie heeft het vertrouwen dat de gemeente de weg naar een burgervriendelijker beleid goed zal weten te vinden.

1 Inleiding

De gemeenteraad van Enschede heeft in maart 2021 besloten een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de menselijke maatvoering in het sociaal domein. De commissie die voor dit onderzoek verantwoordelijk is bestaat uit van drie leden: Jan Dirk Pruim, Gijsbert Vonk (voorzitter) en Anne Mieke Zwaneveld.

Op 1 juli 2021 heeft de commissie haar tussenverslag gepresenteerd aan de gemeenteraad. In dit verslag zijn de eerste bevindingen neergelegd naar aanleiding van een uitgebreide oriëntatie. Tevens zijn richtsnoeren geformuleerd voor een nader in opdracht van de commissie te verrichten onderzoek. Voor het tussenverslag zie pro-facto.nl/MenselijkeMaatEnschede.

Het onderzoek heeft betrekking op de Wmo 2015 en de Participatiewet. Het stelt de “*menselijke maat*” centraal. De hoofdvraag is welke mogelijkheden er bestaan voor afwijkingen van de regels die recht doen aan de belangen en behoeften van de inwoners en hoe die mogelijkheden worden benut.

Het onderzoek is in afgelopen maanden verricht door het onderzoeksbureau Pro Facto in samenwerking met Prof. dr. Albertjan Tollenaar van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoeksrapport is in opdracht van de commissie geschreven maar onder verantwoordelijkheid van de onderzoekers zelf uitgebracht. Het is opgenomen in de bijlage. Dit eindverslag bevat de bevindingen van de commissie naar aanleiding van het onderzoek.

De commissie bedankt de gemeenteraad Enschede voor het gestelde vertrouwen. Het is naar haar weten de eerste keer dat een gemeenteraad een commissie met kritische leden een onafhankelijk oordeel laat velen over de uitvoering in het sociaal domein. Dat vergt moed. De commissie dankt verder de griffie van gemeenteraad voor de geboden ondersteuning bij de uitvoering en ieder die input heeft geleverd, met het aanleveren van stukken of met van het voeren van gesprekken. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de vele Enschedese burgers die met de commissie contact hebben opgenomen om hun verhaal te vertellen. Dat was niet voor iedereen een vanzelfsprekendheid. Het spijt de commissie dat in verband met de tijdsdruk gesprekken soms moesten worden afgekapt op momenten dat de mensen duidelijk nog midden in hun verhaal zaten. Mochten zij zich “*naar huis gestuurd*” voelen, laat het voor hen dan een troost zijn dat alle anekdotes en verhalen voor de commissie gezamenlijk een bijdrage hebben geleverd aan beeld van de menselijke maat in het sociaal domein in Enschede in de dagelijkse praktijk.

2 Het sociaal domein en de menselijke maat: de bredere context

In haar tussenverslag heeft de commissie de menselijke maatvoering als volgt omschreven: *“het vermogen om in beleid en uitvoering op onpartijdige wijze rekening te houden met concrete behoeftes, belangen en omstandigheden van de burger, waarbij het recht op menselijke waardigheid uitgangspunt is.”*

De notie van de menselijke maat vormt tegen de achtergrond van de huidige debat over de verhouding tussen overheid en burger een gevoelige toetssteen voor het functioneren van de verzorgingsstaat. Met name door de toeslagenaffaire is zichtbaar geworden hoe zeer de bureaucratie van de verzorgingsstaat mensen kan vermorzelen en individuele levens kan verpesten. Dit is een gevolg van de grote macht die uitvoeringsinstellingen kunnen uitoefenen, zowel in termen van juridische bevoegdheden als de inzet van feitelijk instrumentarium.

Het besef dat mensen kunnen worden vermorzeld door de overheid beperkt zich niet tot de toeslagen maar strekt zich uit tot brede spectrum van de verzorgingsstaat, van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) tot de gemeenten als uitvoerder van onder meer de Wmo 2015 en de Participatiewet. De ontdekking van de menselijke maat als normatieve standaard voor de omgangsvormen tussen overheid en burger kan worden beschouwd als een reactie op het verschijnen van de machtsconcentratie bij overheidsinstellingen, als een antistof die kan worden toegediend om de scheefgegroeide verhoudingen te normaliseren.

Het gebrek aan menselijke maatvoering in het uitvoeringsbeleid als gevolg van machtsuitoefening door overheidsinstellingen, komt niet uit de lucht vallen. Aan het beleid en de talloze wetgevingsoperaties liggen niet alleen politieke voorkeuren maar ook bepaalde onderliggende overtuigingen ten grondslag. Daarbij gaat het niet alleen, zoals vaker wordt voorgesteld, om een kwestie van vertrouwen of wantrouwen. Er is sprake van een verschuiving van het mensbeeld, waarbij het empathische en het sociale geleidelijk plaats hebben moeten maken voor het rationele en individualistische.

Het is illustratief om deze verschuiving inzichtelijk te maken aan de hand twee contrasterende invalshoeken in de memories van toelichting bij de toenmalige Algemene Bijstandswet zoals die op 1 januari 1965 in werking trad en de Participatiewet vijftig jaar later.

In 1963 schreef de regering de regering:

Het moderne maatschappelijk en economisch leven leidt tot een voortdurende toename van de afhankelijkheid van de mensen van elkaar; in steeds sterker mate komt de persoon te leven in een situatie op welke ontstaan en ontwikkeling zijn persoonlijke invloed is verminderd, doch waarvan hij voor zijn bestaan en dat van zijn gezin afhankelijk is. De risico's welke hem daarbij bedreigen — welke in vroeger tijden door de kleine groep konden worden gedragen — zijn geworden tot sociale risico's; dat wil zeggen, dat hiervoor een gemeenschapsverantwoordelijkheid als vanzelfsprekend wordt aanvaard. Deze aanvaarding vindt zijn grondslag vooral in een scherper wordend bewustzijn van de betekenis van de menselijke vrijheid en waardigheid.

Dit is het uitgangspunt zoals verwoord in de memorie van toelichting bij de Participatiewet:

De regering streeft naar een dynamische en weerbare samenleving. Een samenleving die burgers en bedrijven maximale vrijheid en ruimte geeft om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Globalisering, de groeiende mobiliteit en de snelle ontwikkeling van de informatietechnologie zorgen immers voor onomkeerbare veranderingen. Daarbij doen zich kansen voor. Het is zaak dat alle betrokkenen die kansen grijpen. Daarbij past geen overheid die onnodig ten koste van burgers en bedrijven vrijheid en ruimte opeist. Maar ook geen burgers die onnodig afhankelijk zijn van de overheid. Of verantwoordelijkheid afschuiwen op de overheid, waar zij problemen zelf kunnen oplossen. De regering spreekt mensen daarom uitdrukkelijk aan op hun eigen verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid voor zichzelf, maar ook voor anderen. Een overheid die dat niet doet, neemt mensen niet serieus, ondergraaft hun gevoel van eigenwaarde en zelfvertrouwen, en tast zo het zelfoplossend vermogen en de weerbaarheid van de samenleving als geheel aan.

De verschuiving naar eigen verantwoordelijkheid en het beroep op het zelfoplossend vermogen van de burger hebben gevolgen van de inrichting van het sociaal domein; ondersteuning van overheidswege komt op de tweede plaats te staan ten opzichte van werk en eigen initiatief (“werk boven inkomen”); handhaving wordt sterker gekenmerkt door correcties achteraf in plaats van het nemen van preventieve maatregelen (“lik op stuk”).

De eigen verantwoordelijkheid is overigens ook uitgangspunt geweest voor de Wmo 2015, met dien verstande dat daarbij tevens het collectieve perspectief wordt betrokken, aangezien deze wet uitdrukkelijk de onderlinge ondersteuning door burgers in hun eigen netwerken wil stimuleren. In de memorie van toelichting bij de Wmo 2015 merkt de regering hierover het volgende op. “De mogelijkheden van mensen of hun sociale omgeving om zelf te voorzien in hulp en ondersteuning is te veel op de achtergrond geraakt. Om het wonen in de eigen leefomgeving langer mogelijk te maken en het aantal mensen dat zich eenzaam voelt te verminderen, zal een groter beroep worden gedaan op het sociale netwerk van mensen en daar waar mogelijk ook op vrijwilligers.”

De commissie spreekt geen voorkeur uit voor het ene of het andere mensbeeld, maar constateert dat het idee van de verantwoordelijke zelfredzame burger problematisch kan zijn voor regelingen zoals de Wmo 2015 en de Participatiewet. Daarop wordt immers juist een beroep wordt gedaan door burgers voor wie deze eigenschappen niet onmiddellijk voor de hand liggen. Wat betreft het eigen sociale netwerk geldt bovendien dat de kracht daarvan gemakkelijk groter wordt voorgesteld dan in de praktijk door de mensen kan worden waargemaakt.

De commissie pleit daarom bovenal voor realisme. Het gaat erom dat beleid en uitvoering rekening houden met het vermogen van de burger om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen en daarnaar te handelen. De commissie sluit hiermee aan bij het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'. Er bestaat, aldus de WRR, een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aan kunnen. De doenvermogens van burgers kunnen immers worden aangetast, bijvoorbeeld bij een echtscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden of langdurige armoede.

De essentie van de menselijke maat is naar de mening van de commissie dat beleid en uitvoering soepel kunnen wisselen tussen het rationele en realistische perspectief. Een voorwaarde hiervoor is dat de overheid de burger kent. Er moet contact zijn met de mens zoals zij zich manifesteert in vlees en bloed, in al haar facetten, dus niet louter als een digitaal nummer of als drager van allerlei juridische verplichtingen. Het veronderstelt tevens dat de overheid het vermogen behoudt van empathie, dat wil zeggen dat ambtenaren zich kunnen verplaatsen in de belangen, behoeften en zorgen van degene die aan de andere kant van de balie staat. De overkoepelende waarde die achter deze uitgangspunten schuilgaat is die van de menselijke waardigheid. Dit begrip geldt als ijkpunt voor mensenrechtelijke benadering van de verhouding tussen overheid en burger in de verzorgingsstaat.

3 Het sociaal beleid van de gemeente Enschede

Het sociaal beleid van de gemeente Enschede heeft in het afgelopen decennium in het teken gestaan van de noodzaak om bezuinigingen te realiseren. De reden hiervoor is tweemaal.

In de eerste plaats heeft in begin van deze periode een situatie gegolden dat de uitgaven voor de bijstandsuitkeringen niet volledig werden gedekt door de rijksbijdrage die gemeente ontvangt om deze taak uit te voeren. De gemeente zag zich gedwongen om aanvullende financiering te vragen bij de minister van SZW. Deze kan dan voorwaarden stellen om tekorten weg te werken. Zo werd aan de meerjarige aanvullende uitkering (MAU) die over de jaren 2013-2015 is toegekend, een bezuinigingsopdracht verbonden die de gemeente volgens een door haar zelf opgesteld verbeterplan moest uitvoeren. Het verbeterplan had betrekking op alle aspecten van het bijstandsbeleid en bevatte een sturingsmodel waardoor alle geledingen van de gemeente (ambtelijk en politiek) de realisatie van de bezuinigingsdoelstelling konden volgen. De realisering van de bezuinigingsdoelstelling werd daarmee in deze periode de overheersende 'prestatie-indicator' voor het bijstandsbeleid.

In de tweede plaats heeft de gemeente als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein er extra taken bijgekregen zonder volledige financiële dekking. Er gold een bezuinigingsdoelstelling.

Tegen de achtergrond van de knellende financiële kaders is een streng beleid gevoerd. Wat betreft de Participatiewet was het handelen gericht op een beperking van de "instroom", bevordering van de "uitstroom" en een "maximaal streng sanctiebeleid", zoals dit beleid in de zomernota van 2019 van de gemeente werd gekwalificeerd. De landelijke uitgangspunten van eigen verantwoordelijkheid en de bevordering van het zelfredzaam vermogen, waartoe het Enschedese beleid zich committeerde, ondersteunden deze aanpak. De Fraudewet uit 2013 deed er nog een schepje bovenop.

Wat betreft de Wmo 2015 hebben knellende financiële kaders geleid tot een zoektocht naar minder kostbare oplossingen, met bijgevolg een verschraving van het voorzieningenpakket.

Het strenge beleid leidde ertoe dat Enschede de grenzen van de wet opzocht. In een enkel geval werden deze grenzen overschreden. Een geruchtmakend voorbeeld vormt de

problematiek van de zoektermijn die werd opgelegd bij aanvragers van een bijstandsuitkering. Deze zoektermijn is wettelijke geregeld voor jongeren onder de 27 jaar om hen aan te zetten eerst werk te zoeken alvorens een bijstandsuitkering aan te vragen. Maar in Enschede werd de methode breder ingezet op alle aanvragers, dus ook langdurig werklozen die na een WW-uitkering een bijstandsuitkering aanvroegen. Hoewel duidelijk was dat deze werkwijze niet conform de wet is (het parlement had bewust afgezien voor een uitbreiding van de zoektermijn naar volwassenen) persisteerde de gemeente in de werkwijze, met allerlei nadelige gevolgen voor de direct betrokkenen (vergroting schulden, stress, gevoelens van vernedering). Het beleid werd pas omgebogen nadat de Nationale Ombudsman een kritisch rapport had opgesteld over de Enschedese praktijk. Deze affaire heeft relaties tussen de stad en de organisaties die opkomen voor de belangen van arme inwoners geen goed gedaan.

Het strenge beleid heeft nadelige gevolgen voor burgers die niet goed meekomen qua zelfredzaamheid en het zelfstandig verwerven van inkomen. Mensen kunnen door strikte naleving van de regels in de klem raken; de staatssecretaris van SZW spreekt in zijn kamerbrief van 19 januari 2021 in dit verband van “*onevenredige hardheden*”. Het is deze schaduwkant van het beleid waar inwoners, belangenorganisaties en advocaten die de commissie heeft gesproken, met klem aandacht voor vragen.

De commissie constateert dat Enschede onder het huidige college de strenge benadering stapsgewijs loslaat. De maatregelenverordening is in 2020 versoepeld en tal van andere maatregelen zijn genomen of worden overwogen om meer ruimte te geven aan de menselijke maat. Het Pro Facto-rapport biedt hiervan een overzicht. Het voorgaande sluit overigens niet uit dat het strenge beleid zijn sporen heeft nagelaten in de vorm van ingesleten praktijken en starre wetsinterpretaties (zie hieronder paragraaf 4.1).

In gesprekken die de commissie heeft gevoerd, worden naast de collegewisseling ook andere redenen genoemd voor het loslaten van het strenge beleid. Gewezen wordt onder meer op een minder strenge monitoring door het ministerie van SZW en de verbeterde financiële positie van de gemeente in de laatste jaren. Verder is sprake van corrigerende jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, onder meer op het terrein van de Fraudewet. Maar ook de roep vanuit de inwoners en hun belangenbehartigers die steeds luider werd, is een factor van betekenis. Inwoners voelden zich onheus bejegend en niet gehoord en erkend in hun noden. Betrokkenen zelf en hun vertegenwoordigers hebben uitgebreid van zich laten horen – ook in de media - hetgeen weer zijn weerklink vond in de gemeenteraad.

De commissie constateert dat de harde aanpak weliswaar stapsgewijs wordt losgelaten maar dat een duidelijke waardenoriëntatie hiervoor nog ontbreekt. Dit kan niet alleen aanleiding geven tot onzekerheid bij de uitvoerende diensten over het gevoerde beleid maar ook tot wantrouwen bij de burger ten aanzien van de motieven van de gemeente. Goede bedoelingen van de gemeente worden niet als zodanig gezien, maar worden gepercipieerd vanuit de ervaring uit het verleden als afgedwongen reacties op rechterlijke uitspraken en incidenten. Nu van het oude beleid afstand wordt genomen, ontstaat de perceptie van een zekere stuurloosheid. Dit komt de koersvastheid van een nieuw beleid dat de menselijke maat als uitgangspunt neemt, niet ten goede.

Aanbeveling 1

De Commissie beveelt aan dat de gemeente erkent afscheid te hebben genomen van het strenge beleid dat in het verleden is gevoerd, met verwijzing naar de gevolgen van dit beleid voor kwetsbare groepen en dat de gemeente aangeeft wat de uitgangspunten zijn van het nieuwe beleid dat inmiddels is ingezet.

De commissie richt zich met deze aanbeveling met opzet tot het gehele gemeentebestuur, waarmee in het midden wordt gelaten of het beleidsinitiatief bij het college wordt gelegd waarbij de raad zich beperkt tot controle op hoofdlijnen, of waarbij raad juist het politieke voortouw neemt en het college in een meer uitvoerende rol komt te fungeren. Momenteel worden noch door de raad noch door het college initiatieven genomen tot het vaststellen van integrale beleidskaders die verder gaan dan het coalitieakkoord Enschede 2018-2022. Kiest het bestuur voor een meer monistisch model, dan worden van het college – integrale – beleidsinitiatieven verwacht die inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Heeft het dualistische model de voorkeur, dan dient de raad meer kaderstellend te handelen en beleidssturing te geven op hoofdlijnen. Hiervoor is wel vereist dat politieke tegenstellingen in het debat worden overbrugd.

4 Beleid, uitvoering en evaluatie

Blijkens de opdrachtformulering zoals verwoord in het tussenverslag van de Commissie, dient het onderzoek van Pro Facto in te gaan op drie deelvragen.

- a. Welke keuzes zijn gemaakt wat betreft de menselijke maatvoering in algemene regels zoals gemeentelijke verordeningen en beleid;
- b. Hoe is gesteld met de menselijke maatvoering bij de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo 2015; en
- c. Hoe is de menselijke maat geborgd in het evaluatieve proces van bezwaar, beroep, klachten en rapportages aan de gemeenteraad?

Deze systematiek die is geïnspireerd door de drieslag die is gehanteerd in het rapport van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (Commissie Bosman) wordt ook hieronder aangehouden.

4.1 Ruimte voor de menselijke maat bij regelgeving en beleid

Het Pro Facto-onderzoek komt tot de conclusie dat de gemeentelijke verordeningen voldoende ruimte bieden om aandacht te schenken aan het bijzondere geval. Dit geldt uiteraard voor beleidsregels waarvoor een inherente afwijkingsbevoegdheid geldt, maar ook in verordeningen bieden hardheidsclausules voldoende ruimte om een beslissing te nemen die passend is bij de voorliggende individuele situatie. Op deze wijze staan eigen regelgeving en beleid de menselijke maatvoering niet in de weg, aldus het rapport van Pro Facto.

De commissie onderschrijft deze bevinding maar vraagt aandacht voor de aanvullende dimensie van de *“bestendige bestuurspraktijk”*. Bestendige bestuurspraktijken bestaan uiteraard maar zijn meestal niet bij wijze van een beleidsregel kenbaar gemaakt. Het gaat om ingesleten routines die de weerslag vormen van inzichten uit het verleden of gewonnen zaken bij de rechter. De praktijken zijn te beschouwen als een vorm van gestolde wetstoepassing. Waar in het spraakgebruik van de gemeente deze gestolde wetstoepassing wordt opgevoerd als een manifestatie van *“rechtmatigheid”* moet worden begrepen dat deze regels helemaal niet dwingend in het recht zijn voorgeschreven. Het bredere kader van de rechtsstaat biedt immers een hoge mate van flexibiliteit om van de bestaande praktijken af te wijken. Dat is niet alleen een kwestie van hardheidsclausules in de regels zelf. Afwijkingen kunnen ook geboden zijn

vanuit het perspectief van het garanderen van bepaalde grondrechten waaraan Nederland is gecommiteerd. Zo kan bijvoorbeeld het voorkomen van onevenredige hardheid bij terugvorderingen besloten liggen in de notie van bescherming van het eigendomsrecht in de zin van art. 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Een toets aan de evenredigheid is zelfs bij dwingende wettelijke voorschriften niet uitgesloten zo is onlangs geanalyseerd in de belangwekkende conclusie van de advocaten-generaal Van Wattel en Widdershoven over de evenredigheidstoets in het bestuursrecht (ECLI:NL:RVS:2021:1468). Ten slotte accepteert de rechter sinds jaar en dag dat een bestuursorgaan ten gunste van betrokkene afwijkt van een wettelijke norm, zolang dit maar op consistente wijze gebeurt en niet leidt tot willekeur (buitenwettelijk begunstigend beleid).

Er is dus ruimte om in de wetstoepassing af te wijken van vaste routines. Dit is van belang om weg te geraken van standaardreflex: *“we doen het zo omdat het wettelijk kader dat nu eenmaal zo gebiedt”*. Waar deze reflex zowel de beleidsvorming, de uitvoering en ten langen leste ook de rechtspraak stuurt, ontstaat een gesloten keten van ingesloten werkwijzen, zonder dat iemand zich nog afvraagt of het resultaat hiervan wenselijk en noodzakelijk is.

Bij het onderzoek zijn enkele praktijken aan de oppervlakte gekomen die zich naar het oordeel van de commissie niet verdragen met de menselijke maat. In het bijzonder wijst de commissie op de werkwijze ten aanzien van de zogenoemde *“veelaanvragers”*, waarbij op Kafkaïaanse wijze aanvragen voor bijstand buiten behandeling worden geplaatst. De mate waarin deze praktijk wordt gehanteerd, is overigens niet geheel duidelijk. Het beeld wisselt al naar gelang met wie wordt gesproken, hetgeen een aanwijzing vormt van een gebrek aan transparantie. Ook wijst de commissie op terugvorderingspraktijk, waarbij onder verwijzing naar dwingende wettelijke voorschriften reeds bij de geringste overtreding van de inlichtingenplicht (ook waar deze voortvloeit uit een kleine menselijke fout), bij gebrek aan schriftelijk tegenbewijs, onmiddellijk het volledige bedrag aan bijstand over de gehele voorliggende periode wordt teruggevorderd. Dergelijk handelen trekt diepe sporen in de levens van mensen en tart het evenredigheidsbeginsel.

Dat de gestolde wetstoepassing vatbaar is voor verbetering blijkt uit de lijst van 35 verbeterpunten voor de uitvoering van de Participatiewet die de gemeente heeft opgestuurd naar de minister van SZW ten behoeve van de recent door hem georganiseerde rondetafelgesprekken over onredelijke hardheden in de Participatiewet. Het is een nuttige lijst met voorstellen die ten dienste staan aan de menselijke maatvoering, ingedeeld onder de noemers, normering, aanvraag, boete, maatregel, terugvordering, inkomsten en overige. Maar Enschede hoeft voor al deze punten niet te wachten op een wetswijziging of op uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Gebruik makend van de flexibiliteit die het bredere rechtsstatelijke kader biedt, kunnen verbeteringen ook worden gerealiseerd door de eigen praktijk aan te passen. De gemeente is hier als eerste aan zet. In het Pro Facto-rapport worden overigens al voorbeelden gegeven van situaties waarin de gemeente eigen keuzes maakt wat betreft de wetsuitvoering, bijvoorbeeld als wordt afgezien van het opleggen van een boete waar dit naar het gevoel van uitvoerder hooguit zou neerkomen op het *“geven van een trap na”*.

Menselijke maatvoering komt niet vanzelf maar moet georganiseerd worden. In dat verband suggereert de commissie dat de gemeente Enschede ertoe overgaat de bestendige uitvoeringspraktijken vaker vast te leggen in beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. Het gaat volgens deze bepaling om: *“een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een*

bestuursorgaan.” Een brede beleidsregelpublicatie heeft twee voordelen. In de eerste plaats noopt het de gemeente om kritisch te bezien of ze nog aan bestaande praktijken wil vasthouden of dat aanpassingen uit een oogpunt van menselijke maatvoering geboden zijn. In de tweede bevordert een dergelijke publicatie de transparantie ten aanzien van het gevoerde uitvoeringsbeleid.

Een verdere suggestie zou kunnen zijn om bij nieuwe beleidsprogramma’s, verordeningen etc. die besproken worden in de gemeenteraad, een paragraaf ‘menselijke maat’ op te nemen. Op die wijze wordt voor de raad maar ook voor ambtenaren en inwoners duidelijk hoe de dagelijkse uitvoering daarvan vorm moet krijgen.

Aanbeveling 2

Leg bestendige gedragswijzen bij de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo 2015 vast in de vorm van een brede beleidsregelpublicatie en ga daarbij na in hoeverre de gemeente aan bestaande gedragswijzen wil blijven vasthouden of dat aanpassingen vanuit een oogpunt van menselijke maatvoering geboden en mogelijk zijn.

4.2 Ruimte voor menselijke maat in het uitvoeringsproces

Wat de uitvoering betreft is de voornaamste conclusie in het rapport van Pro Facto dat het besluitvormingsproces gecompartmenteerd is in verschillende disciplines en dat een digitale schil het zicht belemmert op de achterliggende casuïstiek. De medewerkers op de werkvloer zijn bevlogen, zoeken naar ruimte om te doen wat volgens hen passend is in de voorliggende situatie, maar ervaren een informatieachterstand en stuiten op praktische en organisatorische belemmeringen wanneer zij een afwijkende beslissing willen nemen.

Tot genoegen van de commissie constateert het Pro Facto-rapport dat de gemeente zich bewust is van deze tekortkomingen en dat een reeks van maatregelen ter verbetering is ingezet. De commissie wil aan deze waarneming nog drie bevindingen en corresponderende aanbevelingen toevoegen.

4.2.1 Alles in één keer goed

De commissie heeft aanwijzingen dat de gemeente soms de zogenaamde “*bezwaarroute*” hanteert. Hieronder wordt verstaan de praktijk waarbij bewust een voor een burger nadelige primaire beslissing wordt genomen, waarbij duidelijk is de burger bezwaar instelt, waarna de beslissing alsnog wordt bijgesteld met een voor de burger gunstiger uitkomst. Het Pro Facto-rapport verwijst naar het gebruik van de bezwaarroute bij Wmo 2015-beslissingen inzake de aanspraak op huishoudelijke hulp. Alleen bij bezwaar volgt de vereiste urenindicatie die sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 18 mei 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:1491) voorgeschreven is.

Belangenorganisaties en advocaten hebben er bij de commissie over geklaagd dat de bezwaarroute tevens wordt gebruikt in het kader van de Participatiewet, onder meer in de terugvorderings- en sanctiepraktijk. In dit geval krijgt de betrokkene zonder dat de zaak volledig is onderzocht, de grootste terugvordering of de hoogste sanctie opgelegd en wordt nader onderzoek pas gedaan in het kader van een bezwaarschriftprocedure.

Het gebruik van de bezwaarroute wordt door de commissie verworpen. Het benadeelt burgers die niet de kracht, het inzicht of het vermogen hebben bezwaar in te stellen en het leidt tot een vorm van ongelijke rechtsbedeling die het sociale domein niet waardig is. Het adagium “*alles in één keer goed*” heeft de voorkeur en leidt op langere termijn tot betere resultaten voor iedereen.

Aanbeveling 3

Voorkom dat burgers een belastende bezwaarschriftprocedures moeten doorlopen. Voor de Wmo 2015 houdt dit onder meer in dat bij alle aanvragen voor huishoudelijke ondersteuning direct in uren moet worden geïndiceerd. Voor de terugvorderingen in het kader van de bijstand houdt dit onder meer in dat gemeente de grondslag over gehele periode waarover wordt teruggevorderd afdoende onderzoekt en aannemelijk maakt.

4.2.2 Interne consistentie en ontschotting

Het Pro Facto-rapport legt bloot dat de uitvoering nog te veel langs gescheiden kolommen plaatsvindt waardoor informatie niet efficiënt wordt verzameld en verwerkt. Informatie van zorgverleners of bijvoorbeeld wijkcoaches/wijkteammedewerkers die van belang kan zijn voor de besluitvorming op grond van de Participatiewet (die duiding kunnen geven aan het ontbreken van stukken bijvoorbeeld) komt niet automatisch op de juiste plek. Op die manier komt geen integrale ondersteuning van de grond.

Het is in dit verband verheugend dat de gemeente het initiatief heeft genomen tot het instellen van een doorbraakteam dat is bedoeld voor casussen die vragen om domein overstijgend maatwerk en/of maatwerk met partners. Het doorbraakteam is bevoegd om knopen door te hakken in één sessie en de medewerker wordt niet teruggestuurd met vragen of zoekwerk.

Maar volgens het rapport van Pro Facto blijft integraal werken een uitdaging. Zo wordt gerapporteerd dat vanuit de wijkteams lastig blijkt om contact te leggen met de afdeling werk en inkomen. Men heeft het gevoel dat bij die afdeling meer vanuit wantrouwen naar de burger wordt gekeken. Dat staat soms haaks met de wijze waarop vanuit de wijkteams de burger wordt benaderd.

Aanbeveling 4

Hanteer binnen het sociale domein één visie op de integrale ondersteuning op alle leefgebieden van de burger en stem de organisatie van de uitvoering daarop af.

4.2.3 Voorkomen is beter dan genezen

De roep die klinkt in het onderzoek van Pro Facto, is dat bijstandsgerechtigden een vaste contactpersoon of een vast aanspreekpunt missen. Frequent en intensief persoonlijk contact tussen ‘klanten’ en gemeentelijke consulenten voorkomt wederzijds verrassingen. Dat is niet alleen belangrijk voor een goede dienstverlening, maar is ook relevant vanuit handavingsperspectief. Als mensen zich aan hun lot overgelaten voelen schaadt dit de vertrouwensrelatie tussen gemeente en inwoner en bevordert dit normovertredend gedrag.

Goede ervaringen met deze benadering zijn blijkens het Pro Facto-rapport reeds opgedaan in de terugvorderingspraktijk in het kader waarvan de commissie bezwaarschriften regelmatig heeft gewezen op het belang van periodieke hercontroles die ervoor zorgen dat vorderingen onnodig hoog oplopen. In het jaarverslag over 2020 signaleert de commissie een verbetering: “*Het is voor de commissie merkbaar dat de eerdere aanbeveling om tussentijds onderzoek te*

doen naar de rechtmatigheid van de uitkering is opgepakt. Dit voorkomt (grotendeels) hoge terugvorderingen. Nagenoeg niet af te lossen vorderingen en een uitzichtloze situatie wordt hiermee veelal voorkomen.”

Deze “good practice” op het terrein van controles dient naar het oordeel van de commissie navolging waar het gaat om ondersteuning die aan burgers wordt gegeven. De gemeente is dit overigens al aan het oppakken. Een voorbeeld in dit verband vormt de pilot ‘verbinden werk en inkomen’ in het kader waarvan na de claimbeoordeling contact wordt opgenomen met de aanvragen van een bijstandsuitkering. Tijdens het gesprek wordt helderheid geboden over de rechten en verplichtingen die verband houden met de uitkering. Dit is niet alleen voor belang voor de handhaving, maar er gaat tevens een dienstverlenend functie vanuit.

Aanbeveling 5

Investeer meer in het frequent, intensief en persoonlijk klantencontact met de burger. Dit bevordert dat burgers zich beter aan de wet houden waardoor wordt voorkomen dat achteraf corrigerend moet worden opgetreden.

4.3 Ruimte voor de menselijke maat in de evaluatieve fase (bezwaar, beroep, klachten)

In het rapport van Pro Facto met betrekking tot kwaliteit van evaluatie fase komt het beeld boven drijven van een nogal gejuridiseerde afhandeling van bezwaarschriften, waarbij de ambtelijk secretaris in de rol is geplaatst van als poortwachter voor de gestolde rechtstoepassing waarover is gerapporteerd onder 4.1 in plaats van te fungeren als hefboom voor een integrale afweging, waarbij met alle aspecten van het bezwaar rekening wordt gehouden. Wat betreft het leereffect dat ligt besloten in de rechterlijke oordeelsvorming, wordt opgemerkt dat negatieve rechterlijke oordelen worden betwist of in twijfel getrokken, terwijl de gunstige uitspraken vooral worden aangevoerd als alibi’s om eigen strenge routines in stand te houden. Het Pro Facto-rapport spreekt in dit verband van het gevaar van een race to the bottom. Wat de raad en het college betreft, wordt gesignaleerd dat traag of helemaal niet op aanbevelingen of suggesties van de klachtencommissaris of de bezwaarcommissie wordt gereageerd.

Deze signalen baren de commissie zorg. Een goed functionerend stelsel van checks and balances is een belangrijke schakel in het voorkomen menselijk debacles zoals bij de toeslagenaffaire. Kenmerk voor het ontstaan van de toeslagenaffaire was immers dat alle sterren van de staatsmacht: wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend, in één lijn stonden, waardoor er met de belangen van de burger geen rekening werd gehouden. De rechtsbescherming zoals die moest worden geboden in de bezwaar- en beroepsprocedure, functioneerde niet. Alleen de Nationale Ombudsman en de rechtbank Rotterdam fungeerden als tegenwicht, maar naar hen werd niet geluisterd.

Hieronder gaat de commissie nader in op de afhandeling van klachten en bezwaarschriften.

4.3.1 Klachtencommissaris

Met betrekking tot de klachtencommissaris constateert de commissie dat de invulling van de rol van de klachtencommissaris ter discussie staat. Het is binnen en buiten de gemeentelijke organisatie onvoldoende helder waar de taken en bevoegdheden beginnen en waar die eindigen. Ook bij de leden van de gemeenteraad is het beeld hierover niet helder. Formeel gezien

gaat het om interne klachtbehandeling zoals bedoeld in hoofdstuk 9 afdeling 1 Awb, onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Een onafhankelijk oordeel over een klacht kan daarna in het kader van externe klachtafhandeling door de Nationale Ombudsman worden gegeven. Dat is echter slechts incidenteel aan de orde. De commissie merkt overigens dat de verwijzing naar een onafhankelijke rol voor de klachtencommissaris in de Verordening klachtenbehandeling gemeente Enschede mede debet aan de verwarring die bestaat over rol van deze functionaris.

Het interne karakter van de klachtprocedure plaatst de klachtencommissaris per definitie in een afhankelijke positie ten opzichte van het college. Dit laat echter onverlet dat het voor de effectiviteit van deze procedure belangrijk is dat de klachtencommissaris autoriteit en doorzettingskracht heeft. Het gaat er om oplossingen te vinden waar zowel de verantwoordelijke gemeentelijke afdeling het over eens kunnen worden en dat is zeker niet altijd eenvoudig. Ook is het van belang dat aanbevelingen voor structurele verbeteringen worden opgevolgd. Het is de commissie opgevallen dat er verschillende percepties bestaan ten aanzien van de autoriteit en doorzettingskracht van de klachtencommissaris, waarbij er enerzijds op wordt gesuggereerd dat deze te veel is ingekapseld in het ambtelijke denken en anderzijds juist wordt aangegeven dat er door de gemeente juist te weinig naar haar wordt geluisterd, omdat aanbevelingen niet worden opgevolgd. Dit gemengd beeld komt het vertrouwen van de burger in de interne klachtenprocedure niet ten goede.

Een volgende vraag die zich opdringt, is of de voorziening voor externe klachtbehandeling niet dichterbij zou moeten worden georganiseerd. Op dit moment fungeert de Nationale ombudsman als externe klachtbehandelaar. Maar Den Haag is ver weg, niet alleen fysiek, maar ook in de beleving.

De Overijsselse ombudsman fungeert als externe klachtbehandelaar voor meerdere gemeenten in de regio, bijvoorbeeld ook voor de gemeente Hengelo, Haaksbergen en Almelo, Oldenzaal en Rijssen-Holten. In die zin heeft de gemeente Enschede voor een afwijkende voorziening voor haar inwoners gekozen. De commissie geeft het gemeentebestuur in overweging om een eigen gemeentelijke ombudsman aan te stellen voor de externe klachtbehandeling dan wel zich aan te sluiten bij de Overijsselse ombudsman.

Aanbevelingen 6

- Bied duidelijkheid over de positie van de klachtencommissaris en ga na hoe deze positie kan worden versterkt met het oog op autoriteit en doorzettingskracht in de gemeentelijke organisatie.
- Overweeg om zich voor externe klachtbehandeling aan te sluiten bij de Overijsselse ombudsman.

4.3.2

Bezwaarfase

Met betrekking tot de bezwaarfase constateert Pro Facto een defensieve gejuridiseerde afhandelingswijze. Deze staat een integrale heroverweging vanuit de beleefwereld van de burger in de weg. Naar het oordeel van de commissie vraagt een andere werkwijze om een bezinning van de taakopvatting bij de betrokkenen. Wellicht dat deze in gang kan worden gezet door de bezwaarcommissie te vragen een visie te ontwikkelen over de wijze waarop de menselijke maat een rol kan spelen als factor voor de heroverweging in bezwaar, om vervolgens eenmalig een externe onderzoeker te laten evalueren in hoeverre de afhandelingswijze van bezwaarschriften aan deze visie tegemoet komt. Op deze wijze kan een leerproces op gang

worden gezet. Een andere suggestie is om bij de toekomstige bemensing van de bezwaarcommissie bewust te kiezen voor diversiteit, waarbij niet uitsluitend wordt gevist uit de vijver van ambtenaren uit naburige gemeenten, maar bewust wordt gekeken naar andere professionals, zoals vakbondsbestuurders, werkgeversvertegenwoordigers, academici advocaten en rechtshulpverleners. Ook zou het kunnen helpen een persoon toe te voegen met een minder sterk juridisch profiel, zoals een sociaal of maatschappelijk werker.

Aanbevelingen 7

- Vraag de bezwaarcommissie om een visie te ontwikkelen over een integrale heroverweging waarbij mede met de menselijke maat rekening wordt gehouden en zet een leerproces in gang om ervoor te zorgen dat deze rol wordt waargemaakt.
- Houdt bij de toekomstige bemensing van de bezwaarcommissie rekening met diversiteit in termen van meningen en professionele achtergrond.

4.3.3

Cliëntenparticipatie

Juist voor de menselijke maatvoering is van belang te luisteren naar de inbreng van mensen die een beroep moeten doen op voorzieningen in het sociaal domein. Het geëigende kanaal hiervoor is de cliëntenraad die ten aanzien van specifieke onderwerpen om advies kan worden gevraagd. Het is hoe dan ook aan te bevelen de cliëntenraad te betrekken bij het proces van voorbereiding van de brede publicatie van de beleidsregels waartoe in paragraaf 4.1 is opgeroepen. Voor specifieke onderwerpen waar gespecialiseerde ervaringsdeskundigheid van burgers een rol kan spelen, bijvoorbeeld bij het wijzigen van algemene Wmo-voorzieningen, is het tevens denkbaar dat wordt gewerkt met ad hoc burgerpanels waarin deze deskundigheid vertegenwoordigd is.

Aanbeveling 8

Betrek cliënten zoveel mogelijk bij de voorbereiding van het uitvoeringsbeleid.

5 Cultuur, omgangsvormen en omgaan met kritiek

In haar tussenverslag wees de commissie op een verschil in beeldvorming over het gevoerde beleid tussen de insiders bij de gemeente en outsiders, bestaande uit inwoners en hun belangenorganisaties, rechtshulpverleners en de advocatuur. Deze waarneming wordt bevestigd in het rapport van pro facto, waar er op wordt gewezen dat gesprekspartners moeilijk aanspreekbaar zijn op de beelden die door inwoners, media en maatschappelijke instellingen geschetst worden over de uitvoering. De meest gehoorde reactie is volgens het rapport dat gesprekspartners “*zich totaal niet herkennen*” in dit beeld en dat dat er een nieuwe, meer constructieve dialoog tot stand moet komen tussen de stad en haar inwoners.

Naar het oordeel van de commissie is een vitale lokale verzorgingsstaat gebaat bij een kritische buitenwacht, ook waar deze zich bedient van redeneringen of uitingsvormen die voor het bestuur en de ambtenaren niet prettig overkomen. Daarbij zijn er uiteraard ook grenzen waar de gemeente op mag wijzen. Het schrijven van officiële waarschuwingsbrieven aan prominente critici of het doen van aangifte is daarbij een mogelijkheid, maar in de ogen van de commissie alleen bij de meest extreme vormen van onheus gedrag. Zo snel hoeft de gemeente zich niet in een hoek gedrongen te voelen. Waar waarschuwingen zijn gegeven en aangiftes worden gedaan, zoals het geval is bij de voorman van de Stichting Sociaal Hart Enschede en de waarschuwing wordt vervolgens verworpen door de Nationale Ombudsman en de aangifte geseponneerd door het Openbaar Ministerie, bijt het middel zich in de staart. Dan roept de gemeente de schijn op zich af critici met de inzet van machtsmiddelen monddood te willen maken. En ook al is dit niet de ware intentie, die schijn moet worden vermeden. Het advies van de commissie is om in het gesprek van de inwoners, vooral te laten leiden door de inhoud. Wie achter zijn eigen beleid staat, heeft incasseringsvermogen tegen rake klappen en al helemaal tegen schijnaanvallen. Daarbij komt dat het er uiteindelijk niet om gaat wie juist heeft gehandeld of wie niet, maar om te leren van incidenten en gezamenlijk te verbeteren.

Een gezonde kritische dialoog over het gevoerde beleid moet ook mogelijk zijn in de interne verhoudingen. Er is niets verkeerd aan een cultuur die is gericht op tegenspraak, zolang er gezamenlijk uiteindelijk commitment bestaat om loyaal uitvoering te geven aan gemaakte afspraken of het geformuleerde beleid. Het open gesprek binnen de gemeente zou daarom moeten worden aangemoedigd. Als vangnet voor dergelijke open verhoudingen zou het te overwegen een integriteitscommissie in te stellen en deze buiten de ambtelijke organisatie te

beleggen maar deze bijvoorbeeld rechtstreeks te koppelen aan de persoon van de burgemeester. Dit versterkt de onafhankelijkheid van deze integriteitscommissie zodat medewerkers hun zorgen kunnen uiten over het gevoerde beleid of misstanden kunnen rapporteren, als alternatief voor communicatie in de hiërarchische lijn en zonder gevolgen voor positie of carrière. De integriteitscommissie van het ministerie van Veiligheid en Justitie zou als hier als voorbeeld kunnen fungeren.

Aanbeveling 9

Overweeg een onafhankelijke integriteitscommissie in te stellen waar ambtenaren hun zorgen kunnen uiten over het gevoerde beleid of misstanden kunnen melden, als alternatief voor communicatie in de hiërarchische lijn en zonder gevolgen voor positie of carrière

6 Tot slot

De commissie constateert dat de gemeente bereid is tot introspectie wat betreft het gevoerde beleid op het terrein van het sociaal domein. Het instellen van deze Commissie Menselijke Maat Sociaal Domein Enschede is daar een uiting van. Er bestaat bereidheid om naar de toekomst te kijken en nieuwe keuzes te maken. Ook ervaart de commissie bij velen een grote betrokkenheid bij het sociaal domein. Zij heeft er daarom vertrouwen in dat de gemeente een weg naar een burgervriendelijk beleid zal weten te vinden.

s

Jan Dirk Pruijm
Gijsbert Vonk (voorzitter)
Anne Mieke Zwaneveld

pro facto