

## University of Groningen

### Maatwerk, ontschotting en versobering

Tollenaar, A.; Vonk, G.J.

*Published in:*  
Bouwplaats lokale verzorgingsstaat

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Tollenaar, A., & Vonk, G. J. (2013). Maatwerk, ontschotting en versobering: Uitdagingen voor het bestuurs(recht). In J. H. Bosselaar, & G. J. Vonk (editors), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat* (blz. 42-56). Boom Juridische uitgevers.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## Maatwerk, ontschotting en versobering: uitdagingen voor het bestuur(srecht)

*Albertjan Tollenaar<sup>1</sup> en Gijsbert Vonk<sup>2</sup>*

### 1. Inleiding

In navolging van een eerder onderzoek naar de relatie tussen lokale verzorgingsstaat en de sociale rechtsstaat<sup>3</sup> gaat deze bijdrage in op de relatie tussen de lokale verzorgingsstaat en het bestuursrecht. De titel spreekt van “uitdagingen”. Dat is een eufemisme voor problemen. Die zijn er ook. Althans: een zekere spanning tussen de hedendaagse lokale verzorgingsstaat en de klassieke uitgangspunten van het bestuursrecht kan niet worden ontkend.

Zo zijn veel wettelijke hervormingstrajecten op het terrein van de lokale verzorgingsstaat gebaseerd op de notie dat *maatwerk* moet worden geleverd. De voorziening moet zoveel mogelijk worden aangepast aan de behoefte van het individu; niet het bureaucratisch voorschrift maar de hulpbehoefte moet centraal komen te staan. Dit leidt tot de afschaffing van centrale regels en de verruiming van de discretionaire bevoegdheid. Maar hoe verhoudt dit streven naar maatwerk zich tot de bestuursrechtelijke reflex dat vrije discretionaire bevoegdheden zoveel mogelijk moeten worden gereguleerd met beleidsregels? Hoe kan worden vermeden dat deze regels een bureaucrativering en een daarop gebaseerd claimedrag in de hand werken?

Een soortgelijk spanningsveld doet zich voor ten aanzien van de *ontschotting*, oftewel de wens om de grenzen die worden opgeworpen door een diversiteit van wettelijke regelingen weg te vlakken. Veronderstelt het bestuursrechtelijke specialiteitsbeginsel niet juist niet dat dergelijke schotten in stand worden gehouden? En als de schotten op centraal niveau worden opgeheven door verschillende wetten op één hoop te gooien (zoals bij de Participatiewet moet gaan gebeuren), hoe kan dan worden voorkomen dat ze even zo snel weer worden ingevoerd op lokaal niveau of in de uitvoerende bestuursorganen?

---

<sup>1</sup> mr. dr. Albertjan Tollenaar is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen

<sup>2</sup> Prof. dr. Gijsbert Vonk is als hoogleraar sociale zekerheidsrecht verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>3</sup> Vgl. Vonk, G. J. & Tollenaar, A. (red.) (2012). *Lokale verzorgingsstaat, nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

Weer een volgend spanningsveld treedt op doordat de lokale verzorgingsstaat wordt opgezaagd met een aanzienlijke Haagse *versoeringsopdracht*. Om hieraan te voldoen zijn gemeenten geneigd om voorzieningen collectief ter beschikking te stellen, het liefst in natura, in plaats van elke burger te geven wat hij wenst. Geen individuele taxivergoedingen, maar collectief vervoer voor gehandicapten. Dat is goedkoper. Een dergelijke tendens is niet alleen innerlijk tegenstrijdig ten opzichte van het alom verkondigde maatwerkmantra, maar roept tevens de vraag op hoe naturavoorzieningen die collectief ter beschikking worden gesteld, bestuursrechtelijk geduid moeten worden.

Maatwerk, ontschotting en versoering: het zijn enkele kenmerken van de hedendaagse lokale verzorgingsstaat. In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe deze kenmerken zich verhouden tot het bestuursrecht en hoe het bestuur met de geconstateerde spanningen kan omgaan. We baseren deze bijdrage vooral op de ontwikkelingen zoals die zich voor doen op het terrein van de bijstand (uit hoofde van de WWB) en de zorg (uit hoofde van de Wmo). Daarbij zal niet alleen bestaande wetgeving, maar ook voorgenomen wetgeving (Participatiewet, herziening AWBZ) de revue passeren.

## **2. Maatwerk, ontschotting en versoering**

### **2.1 Maatwerk**

De lokaliseringstrend kenmerkt zich niet alleen door een toevloed van taken naar gemeenten op het terrein van sociale zekerheid (maatschappelijke ondersteuning, gezondheidszorg, jeugdzorg) maar ook door een intensivering en uitbreiding van de bevoegdheden die binnen die regelingen worden toegekend. Er is dus niet alleen sprake van een *kwantitatieve verschuiving* (meer taken) maar ook van een *kwantitatieve verandering* (andere invulling van die taken). Eerder merkten we op dat het officieel geuite motief van de wetgever om deze trends in werking te zetten stevast in verband wordt gebracht met de term "maatwerk".<sup>4</sup> Daaronder worden twee verschillende dingen verstaan: enerzijds het vermogen van de gemeenten om door middel van verordeningen of van beleidsregels een eigen lokale beleidsinvulling te geven. Dit is het decentrale perspectief. Het is bijvoorbeeld mogelijk om in Amsterdam een ander verslavingsbeleid te voeren dan op Urk. Waarschijnlijk is daar ook wel aanleiding toe. Anderzijds verstaat de wetgever onder maatwerk de opdracht aan de gemeente om de individuele gevalsbeslissing aan te passen aan de omstandigheden van het geval. Dit is het individuele perspectief. De gevalsbehandeling moet flexibel kunnen inspelen op de individuele zorgvraag of de individuele re-integratieplicht. Of het nu gaat over type rolstoel, de sollicitatietraining of de werkervaringsplek, de zorgbehoefte en voorziening moeten in "een gesprek rond de keukentafel" vastgesteld

---

<sup>4</sup> G.J. Vonk in: G .J. Vonk en A. Tollenaar (red.), *Lokale Verzorgingsstaat, nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde, p. 4.

worden. Maatwerk heeft dus twee gezichten. Dit is wat de wetgever bedoelde toen deze in de memorie van toelichting bij de Wmo uitriep: regel het lokaal én horizontaal.<sup>5</sup>

Individueel maatwerk belichaamt een ideaalbeeld van een bepaald type gevalbehandeling. Een andere vorm van klantbejegening is een diep gekoesterde wens. Niet redeneren vanuit de beperkingen van de regelgeving, maar vanuit de mogelijkheden van de klant, luidt het devies. De nieuwe benadering wordt gepropageerd omdat ze niet bureaucratisch is, efficiënter en minder vatbaar voor claimedrag bij de burger.<sup>6</sup> Als de regel leidend is, wil de mens een scootmobiel alleen maar omdat hij er recht op heeft; als het recht niet is geobjectiveerd volstaat wellicht het looprekje. Een zelfde verlangen schuilt in een alternatieve benadering voor de re-integratie van arbeidsgehandicapten. Inkomensregelingen die mensen classificeren als ongeschikt in categorie a, b of c roepen de inactiviteit over zichzelf af. Laat de uitkerende instellingen eens ophouden de beperkingen centraal te stellen, maar zoek naar de mogelijkheden die er wél zijn en help de mens op pad naar betaald werk.

Maatwerk is een nobel streven, maar hoe kan het recht dit faciliteren? Hoe kan een beslissing rechtmatig zijn als deze niet meer gebaseerd is op regels? Als er één rechtsgebied is dat zijn identiteit ontleent aan het indammen, conditioneren, knippen en scheren van de vrije discretionaire bestuursbevoegdheid, dan is het dat wel het bestuursrecht. Hoe verhoudt het bestuursrecht zich tot het maatwerkstreven?

## 2.2 Ontschotting

De ontschottingstrend is geboren uit dezelfde oersoep als het maatwerkideaal. Het gaat hierbij om het slechten van barrières die worden opgetrokken tussen verschillende regelvelden als gevolg van het feit dat deze zijn verankerd in afzonderlijke regelingen en worden uitgevoerd door verschillende bestuursorganen. Ontschotting is geen doel op zich. Het is een instrument dat wordt ingezet om een 'integrale beleidsvoering' mogelijk te maken. Daarmee wordt bedoeld dat het beleid van verschillende sectoren op elkaar wordt afgestemd, waardoor bestaande verkokering van de uitvoering wordt doorbroken.<sup>7</sup>

Het is een klassiek uitgangspunt in het bestuursrecht dat bestuursorganen gebruik maken van hun wettelijke bevoegdheden op een wijze die overeenstemt met het doel waarvoor de desbetreffende wettelijke regeling die bevoegdheid heeft gegeven. Dit wordt ook het specialiteitsbeginsel genoemd. Het moet ervoor zorgen dat het bestuur niet buiten het mandaat treedt van de wetgever.<sup>8</sup> Bestuursrechtjuristen zijn nogal aan

---

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 11.

<sup>6</sup> Zie hierover ook de bijdrage van Hans Bosselaar in deze bundel en de daarin opgenomen verwijzingen.

<sup>7</sup> Zie hierover Judith van der Veer in deze bundel en de aldaar opgenomen verwijzingen.

<sup>8</sup> L.J.A. Damen e.a. (2013). *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 52 e.v.

het beginsel gehecht, maar anderen zitten ermee in hun maag, zoals blijkt uit de onderstaande passage, ontleend aan de hoofdlijnennotitie die ten grondslag lag aan het de toenmalige Wetsvoorstel werken naar vermogen.<sup>9</sup>

‘Nederland kent diverse regelingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen. (...) De regelingen kennen verschillen in rechten en plichten - bijvoorbeeld of het inkomen van een partner al dan niet meetelt -, de hoogte van de inkomensondersteuning, bijverdienregelingen, uitvoering en financiering. Ook de mogelijkheden voor ondersteuning verschillen per regeling en daarmee ook de kans op werk. Neem bijvoorbeeld de vraag welke regeling van toepassing is voor een jongere met een arbeidsbeperking die nog kan werken. Dat hangt nu af van het moment waarop en van de omstandigheden waaronder iemand een arbeidsbeperking krijgt. Dit leidt tot verschillen, bijvoorbeeld in de hoogte van de uitkering of de hulp die iemand kan krijgen. En van wie iemand die hulp krijgt. Aan mensen die er gebruik van maken zijn die verschillen moeilijk uit te leggen. Uitvoerders van de regelingen worstelen er mee. En werkgevers zien soms door de bomen het bos niet meer.’

De notitie vervolgt na deze passage de klaagzang over het naast elkaar bestaan van de verschillende regelingen. Het leidt tot “calculerend gedrag”, “fuikvorming” en “te weinig springplank” en dan volgt de oplossing: maak er één regeling van.

‘Het kabinet (...) heeft als doel om meer eenheid en meer duidelijkheid aan te brengen in de manier waarop we mensen die nu in de WWB/WIJ, Wsw en Wajong zitten, enerzijds - waar het kan - aan de slag helpen en anderzijds – waar het noodzakelijk is – beschermen. Daarom wil het kabinet alle nieuwe aanvragers met arbeidsvermogen, die nu nog een beroep zouden doen op één van de huidige regelingen WWB/WIJ, Wsw en Wajong samenbrengen in één regeling: de Wet werken naar vermogen (WWNV). Daarmee worden de verschillen in polisvoorwaarden die van toepassing zijn zoveel mogelijk geminimaliseerd. Gelijke rechten, plichten en arbeidsmarktkansen, één uitvoerder De WWNV wordt een brede voorziening met zoveel mogelijk gelijke rechten, plichten én arbeidsmarktkansen voor mensen met arbeidsvermogen die nu nog gebruik maken van de verschillende regimes van de Wsw, Wet Wajong en WWB/WIJ.’

‘De uitkeringsvoorwaarden, financiering, ondersteuning en uitvoering van die huidige regelingen worden met de nieuwe wet zoveel mogelijk gelijkgetrokken. Het stelsel wordt daardoor activerender, transparanter en eenvoudiger dan het nu is. Dat is in het belang van betrokkenen, uitvoerders én werkgevers. De re-integratiebudgetten, die nu nog uit verschillende geldstromen bestaan, worden bij elkaar gevoegd om gemeenten in staat te stellen per individu maatwerk te leveren en zo effectief mogelijk hulp en ondersteuning te bieden. Middelen kunnen gerichter en efficiënter worden ingezet. Dat maakt het mogelijk om méér te doen met minder middelen.’

---

<sup>9</sup> *Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen*, 21 april 2011, Ministerie van SZW, WNW 2011/5335.

‘Het kabinet kiest ervoor om de Wet werken naar vermogen [de voorganger van de Participatiewet, red.] te laten uitvoeren door het bestuursniveau dat zo dicht mogelijk bij de burger staat: de gemeente. Dat is een logische keuze. Gemeenten hebben immers al bewezen dat zij mensen heel goed via een activerende benadering aan het werk kunnen helpen.’

Deze passages zijn typerend voor de ideologie van de lokale verzorgingsstaat zoals die van regeringswege wordt gepredikt. Ze bevatten alle terugkerende elementen: ‘het stelsel activerender, maken’, ‘het efficiënter inzetten van middelen’, ‘per individu maatwerk leveren’, ‘de gemeente als uitvoerder’. Het instrument dat wordt ingezet is de ontschotting: de wetgever voegt verschillende regelingen samen waardoor geïntegreerde bevoegdheden ontstaan.

De vraag rijst hoe de lokale verzorgingsstaat daarmee om moet gaan. Als van ontschotting iets terecht wil komen, is het niet de bedoeling dat de barrières die op niveau van de nationale regels worden geslecht vervolgens op het niveau van het lokale bestuur weer worden opgericht. Maar is dat realistisch? Bij het loket blijkt de jeugdige ADHD’er weer iemand anders dan de oudere met een verstandelijke beperking. Deze groepen moeten ieder op een eigen wijze worden bediend met verschillende voorzieningen, wat een differentiatie van toekenningscriteria in de hand werkt. Het ontstaan van dit soort nieuwe schotten op uitvoeringsniveau kan een gevolg zijn van het proces van indicatiestelling, waarvoor overigens – anders dan bij uitvoering van de AWBZ – de uitvoerende gemeente zelf verantwoordelijk is.<sup>10</sup>

### **2.3 Versobering**

Een laatste opdracht die de wetgever voor de gemeenten in petto heeft is versobering, of huiselijker gezegd: kostenbesparing. Er is geen enkele reden om deze opdracht niet serieus te nemen, met name waar het de zorg betreft. Ook zonder enig verstand te hebben van staatshuishoudkunde, is de stijging van de zorgkosten verontrustend. In 1972 gaven we 8 procent van ons nationaal inkomen (BBP) uit aan collectief gefinancierde zorg. Nu is dat ruim 13 procent en zonder ingrijpende maatregelen lopen de kosten op tot ruim 30 procent in 2040.<sup>11</sup> Wie die stijging vertaald ziet in concrete bedragen die jaarlijkse extra verschuldigd zijn, slaat de schrik om het hart. Geen wonder dat naar instrumenten wordt gezocht om de kosten te beperken.

---

<sup>10</sup> Over de formele positionering van de indicatiestelling, zie G.J. Vonk en I. van Boetzelaer-Gulyas (2012). *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Kluwer: Deventer,, p. 169-170.

<sup>11</sup> Zie *De zorg: hoeveel extra is dat ons waard*, publicatie van het ministerie van VWS, juni 2012.

Met een beetje slechte wil zou men de hele lokale verzorgingsstaat kunnen zien als middel om de gemeenten op een slimme manier voor het karretje van Haagse versoberingsdoelstelling te spannen.<sup>12</sup> De verschuiving van AWBZ naar Wmo past in deze operatie. Want worden onder de AWBZ de voorzieningen aangeboden als subjectieve rechten die voortvloeien uit de (volks)verzekeringsplicht, bij de laatste regeling gaat het om een sociale voorziening waarvan de aanspraken minder scherp gedefinieerd zijn en waarvan de budgetten moeten concurreren met andere gemeentelijke uitgavenposten. Hoe minder scherp de rechten zijn omschreven in de wet, hoe zwakker de claim op deze rechten. De wetgever weet dit. In het oorspronkelijke voorstel voor de Wmo was elke vorm van objectivering van individuele zorgrechten zelfs achterwege gelaten. Er golden hooguit algemene prestatievelden. Het is aan een amendement uit de Tweede Kamer te danken dat in de Wmo toch nog een zogenaamde compensatieplicht is ingevoerd. Op grond van het daarop gebaseerde artikel 4 lid 1 moet in het individuele geval bekeken worden of een persoon in aanmerking komt voor een voorziening die nodig is om persoon te compenseren voor de beperking die hij ondervindt 'in zijn zelfredzaamheid en participatie'.

De mogelijkheid om de zorg te kunnen verlenen buiten het recht om te verlenen, manifesteert zich ondanks de compensatieplicht van artikel 4 lid 1 nog steeds in de Wmo. Gemeenten hebben namelijk de keus om de maatschappelijke ondersteuning aan te bieden via individuele voorzieningen op grond van artikel 4 lid 1 Wmo of als een algemene voorziening. Het onderscheid tussen algemene en individuele voorzieningen is in de praktijk nogal vloeïend, maar het komt erop neer dat gemeenten ervoor kunnen opteren voorrang te geven aan collectief georganiseerde hulp die in natura wordt aangeboden in plaats van een recht op een individuele voorziening. In de inleiding werd hiervan al een voorbeeld gegeven, het gemeentebusje voor gehandicaptenvervoer in de plaats van een individuele kilometervergoeding. Algemene voorzieningen zijn goedkoper en daarom voor gemeenten aantrekkelijker, maar juridisch problematisch. Hoe moeten ze juridisch worden geduid? Hoe verhouden ze zich tot het recht op individuele voorzieningen? De weigering om een burger voor een dergelijke voorziening in aanmerking te laten komen geldt wellicht als een beschikking, maar kan in de beroepsprocedure tegen dat besluit ook de kwaliteit van die voorziening, en met name de toereikendheid ervan aan de orde komen? Of kan de gemeente de zorg zo organiseren dat het de werking van recht als het ware buiten de deur wordt gehouden?

### **3. Uitdagingen voor het bestuur(srecht)**

#### **3.1 Maatwerk en bestuur(srecht)**

De vrijheidsgraden die door de wetgever worden gegeven voor de gevalbehandeling kunnen worden aangeduid met de overkoepelende term "discretionariteit". Discretionariteit kan worden herkend in

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld de reactie van ABVAKABO op het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II <http://www.abvakabofnv.nl/Thema's/regeerakkoord/gevolgen-per-thema/lagere-overheden/>

beleidsvrijheid, waarmee het bestuursorgaan wordt opgedragen om alle feiten te beoordelen en de betrokken belangen af te wegen, resulterend in een beslissing over wat in een concreet geval passend is.

Dit maatwerkideaal stuit in het bestuursrecht op spanning met beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Beide beginselen eisen dat het bestuursorgaan gelijke gevallen gelijk behandelt en van tevoren zoveel mogelijk duidelijk maakt op welke wijze het van de bestuursbevoegdheid gebruik zal maken. Anders gezegd: van de overheid wordt verlangd dat deze een bestendige bestuurspraktijk ontwikkelt, dat deze praktijk wordt vastgelegd in regels en dat deze regels openbaar worden gemaakt. Het gevolg is een beleidsregel, oftewel een regel over de afweging van belangen, de vaststelling van de feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften.<sup>13</sup> Heeft het bestuursorgaan eenmaal een beleidsregel vastgesteld, dan is het bestuursorgaan in beginsel gehouden om die beleidsregel toe te passen. Maatwerk kan alleen ontstaan bij de keuze om af te wijken van die beleidsregel. Die afwijkingsbevoegdheid is dubbel geclausuleerd. Er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden én van onevenredige gevolgen.<sup>14</sup>

‘Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens de bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.’

In deze bepaling wordt de spanning tussen het maatwerkideaal en de leidende bestuursrechtelijke beginselen zichtbaar. Het maatwerkideaal is “antropocentrisch”, terwijl het bestuursrecht uit gaat van een “systeemcentrische” benadering. Hoe kan het bestuur met deze spanning omgaan?

Een eerste mogelijkheid is niets doen en het probleem bagatelliseren: de praktijk lost de spanning vanzelf wel op en als er echte problemen ontstaan, dan is er altijd nog hierboven aangehaalde inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb waarop de burger zich kan beroepen. Deze benadering gaat echter voorbij aan de nadrukkelijke wens van de wetgever om het pakket aan voorzieningen minder hermetisch in regelgeving vast te leggen en meer uit te gaan van de mogelijkheden die de zorgbehoevende of werkzoekende heeft om voor zichzelf te zorgen. Bovendien blijkt het oplossend vermogen van het bestuur in de praktijk minder groot dan sommigen wellicht veronderstellen. Als de Nationale ombudsman zijn jaarverslag van 2006 de titel meegeeft ‘Regel is regel is niet genoeg’, kan worden aangenomen dat er iemand spreekt met een zekere praktijkervaring.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Art. 1:3, lid 4 Awb.

<sup>14</sup> Deze eisen zijn geformuleerd in artikel 4:84 Awb

<sup>15</sup> In een meer recent jaarverslag wijst de Nationale ombudsman op het gevaar van een niet-dienstbare overheid, waar de procedures en regeltjes gaan een eigen leven leiden, en de organisatiebelangen zwaarder wegen zwaarder dan de belangen van burgers. Nationale ombudsman, *Jaarverslag 2012*, Kamerstukken II 2012-2013, 33 539, nr. 2, p. 13.



Een andere mogelijkheid is het ontwerpen van een ander type beleidsregel, dat wordt gekenmerkt door het formuleren van doelstellingen in plaats van gedetailleerde rechten. Dergelijke beleidsregels zouden ook sterker de nadruk kunnen leggen op procedurele waarborgen in plaats van materiële aanspraken. Op die manier wordt de uitvoerder van de regeling vanzelf gedwongen om over te gaan op een op de persoon toegesneden beoordeling. Er is immers geen concrete materiële regel meer om op terug te vallen.

In onze waarneming wordt van deze mogelijkheid inderdaad in toenemende mate gebruik gemaakt. In ieder geval zien we dat veel recente beleidsregels aanzienlijk slanker zijn dan de oude. Zo telden de oude Wmo-beleidsregels uit 2010 van een gemiddelde gemeente als de gemeente Delfzijl nog bijna 40 pagina's.<sup>16</sup> Met de beleidsregel was het mogelijk om tot op de minuut nauwkeurig te berekenen hoeveel huishoudelijke hulp iemand zou kunnen krijgen. De nieuwe beleidsregels hebben veel meer het karakter van een open afwegingskader, waarin het doel (het resultaat) centraal staat en niet de precieze aanspraak. De regels zijn qua omvang met bijna de helft gereduceerd.

Deze 'kanteling' is gebaseerd op VNG-modellen die door gemeenten worden overgenomen bij gebrek aan het vermogen eigen beleid te formuleren.<sup>17</sup> Voor de gemeente Delfzijl is dat niet anders: een vergelijking met een plagiaatscanner leverde een overeenkomst op van 75 procent met het model, waarbij de verschillen ook nog eens grotendeels op het conto komen van toevoegingen als 'Delfzijl' en 'beleidsregels' in plaats van 'modelbeleidsregels'.

Een nieuw type, opener beleidsregel lijkt inderdaad een eerste stap op weg naar een realisering van een meer maatwerkgerichte gevalsbehandeling. Maar daarmee is de spanning met het bestuursrecht nog niet geneutraliseerd. De eisen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid gelden onverkort en moeten in de gevalsbehandeling tot uitdrukking komen. Dit laatste is ook van belang voor de rechter. Het bestuursorgaan dat een discretionaire bevoegdheid uitoefent en weigert een aanvraag te honoreren, heeft bij de rechter iets uit te leggen. Een verwijzing naar het keukentafelgesprek is daarvoor waarschijnlijk onvoldoende.

Iets vergelijkbaars ondervond Minister Verdonk toen ze weigerde om een uitgeprocedeerde asielzoeker als schrijnend aan te merken. De minister besluit met haar hart, zo hield ze vol. De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State eiste in haar uitspraak van 20 december 2006 echter geen hart maar een bestendige gedragslijn. In haar uitspraak merkt de Afdeling op dat de minister weliswaar individuele gevallen centraal mag stellen, maar dat dat niet betekent dat 'bij die wijze van beoordeling in de per geval genomen afwijzende besluiten niet zou moeten worden gemotiveerd, welke op de feiten van het geval betrokken overwegingen hebben geleid tot het standpunt dat niet sprake is van een schrijnend geval' en dat de minister 'derhalve enig inzicht (dient) te geven in de weging van de omstandigheden van het geval die leidde tot

---

<sup>16</sup> Beleidsregels Wmo gemeente Delfzijl 2010 en Beleidsregels Wmo gemeente Delfzijl 2012; beiden te vinden op <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/>

<sup>17</sup> Zie ook de bijdrage van Van den Berg aan deze bundel

afwijzing van het verzoek om toepassing van art. 3.4 lid 3 Vb 2000 in het licht van de omstandigheden van een min of meer vergelijkbaar geval waarin wel toepassing is of zou zijn gegeven aan voormeld artikellid.' 'Daarmee' , zo gaat de Afdeling verder, 'wordt immers verantwoord hoe (...) recht wordt gedaan aan de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en de vereiste samenhang bij de toepassing van de betrokken regels in het licht van het algemeen belang waartoe ze zijn gesteld.'<sup>18</sup>

Overeenkomstige uitspraken, waarin de rechter van het bestuursorgaan eist hoe het in vergelijkbare gevallen gebruik maakt van de discretionaire bevoegdheid, gaan over de verdeling van schaarse rechten, waarbij het honoreren van de ene aanvraag ten koste gaat van de andere<sup>19</sup>, of het wijzigen van een bestendige bestuurspraktijk, waarbij regels nodig zijn voor overgangsgevallen.<sup>20</sup> Ook is nadere regulering onontbeerlijk bij de uitoefening van (punitieve) sanctiebevoegdheden waaronder ook de motivering van de beslissing waarom tegen de ene overtreder wel en tegen de andere overtreder niet wordt opgetreden.<sup>21</sup>

Misschien is het zo dat voor beslissingen in het kader van de Wmo en de WWB minder hoge eisen gelden voor de kenbaarheid van een gedragslijn dan in de hierboven aangehaalde voorbeelden. Het is gaat immers om positief overheidsoptreden waaraan bovendien vaak expliciete wettelijk maatwerkopdracht aan ten grondslag ligt. Deze juridische context zou het dan toestaan beslissingen meer vorm te geven op een ad hoc basis, gebaseerd op de omstandigheden van het geval en de wensen van de betrokkene. Dat moge zo zijn, maar ook dit type maatwerkbeslissingen stelt zeer hoge eisen aan de kwaliteit van de beslissing. Dat geldt voor zowel de dossiervorming als voor de motivering. Want als het puntje bij paaltje komt moet het bestuursorgaan de rechter kunnen uitleggen waarom het zo besloten. Dit laatste is met name van belang omdat maatwerk niet gelijkgesteld mag worden met cliëntelisme waarbij iedereen krijgt wat hij wil. De budgetten zijn niet onuitputtelijk en er zal nogal eens nee moeten worden verkocht. Kwalitatief hoogstaande besluiten, daarin ligt dan - misschien meer dan ooit<sup>22</sup> - de crux.

Een kwalitatief hoogstaand uitvoeringsproces heeft ook betrekking op de afhandeling van bezwaar en beroep. Met name dreigt het gevaar dat een klantgerichte maatwerkbenadering in de primaire fase, in het bezwaar alsnog wordt vervangen door een sterk gejuridiseerde regelbenadering. Het openbaar bestuur is zich bewust van dit gevaar, getuige recente pleidooien om de bezwaarprocedure te informaliseren. Dit is de 'informele aanpak' in het kader van het 'prettig contact met de overheid'.<sup>23</sup> In verlengende van deze aanpak

---

<sup>18</sup> ABRvS 21 december 2006, AB 2007, 79 m.nt. De Waard.

<sup>19</sup> ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 180 m.nt. Tollenaar en CBB 3 juli 2002, AB 2002, 335 m.nt. Cartigny.

<sup>20</sup> Rb. Groningen 8 december 2003, AB 2004, 26 m.nt. HBr.

<sup>21</sup> Rb. Rotterdam 15 juli 2002, JB 2002/289, zie ook: Vz. Rb. Leeuwarden 23 november 2001, LJN AD6128.

<sup>22</sup> Een verwijzing naar de Groninger bestuursrechtbundel M. Herweijer e.a. (red.) (2005), *Alles in één keer goed*.

<sup>23</sup> Vgl. B. Marseille, H.D. Tolsma en K.J. de Graaf (2011). *Juridische handleiding voor de informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

zou ook kunnen worden overwogen de klachten- en bezwaarprocedure te schoeien op de leest van de werkwijze van de Nationale ombudsman. Deze heeft bij uitstek een niet bureaucratiserende klantgerichte benadering. Wat deze kan op nationaal niveau zou evengoed gerealiseerd kunnen worden door ombudspersonen op gemeentelijk niveau.

### 3.2 Ontschotting en bestuur(srecht)

Bestuursbevoegdheden worden toegekend met een specifiek, in de wet omschreven doel. Met name voor de zogenoemde negatieve overheidsinterventies (het afnemen van een recht, het beperken van eigendom) vormt dit opgedragen doel een belangrijke beperking van de reikwijdte van de bestuursbevoegdheid. Het bestuursorgaan mag de bestuursbevoegdheid niet overschrijden, door andere algemene belangen of particuliere belangen, mee te wegen bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid.<sup>24</sup>

Het specialiteitsbeginsel is gericht op de bescherming van de burger tegen de almachtige overheid. De keerzijde is echter fragmentatie: verschillende bestuursbevoegdheden dienen een net iets ander doel, kennen net iets andere bevoegdheidsvoorwaarden en worden uitgeoefend door verschillende bestuursorganen. Dit kan eenvoudig leiden tot kafkaëske toestanden, waarbij een positief besluit op het ene aspect, teniet wordt gedaan door een negatief besluit op een ander aspect,<sup>25</sup> of waarbij de medische verklaring voor de ene bevoegdheid onvoldoende wordt gevonden voor een andere bevoegdheid.

Het bestaan van schotten is zichtbaar op tal van beleidsterreinen. De casuïstiek spreekt boekdelen. Van de eis uit oogpunt van brandveiligheid om een brandwerend plafond aan te brengen terwijl Monumentenzorg het oude plafond juist wil behouden, tot de eis uit oogpunt van geluidsoverlast om de deur van een café dicht te houden terwijl de brandweer de deur tijdens openingstijden graag open ziet.<sup>26</sup>

In de sociale rechtsstaat zijn de schotten vaak het resultaat van versnippering van aangrenzende bestuursbevoegdheden waarvoor specifieke expertise wordt gevergd. Dit is uiteindelijk de reden waarom met de invoering van de Wmo slechts delen van de AWBZ zijn overgeheveld naar de gemeenten. Deze onderdelen, namelijk: de huishoudelijke hulp en bijvoorbeeld maaltijdvoorziening, sloten aan bij de expertise die de gemeenten toch al hadden bij de uitvoering van de eerdere wetgeving (de Wet voorzieningen gehandicapten). Voor de andere onderdelen van de AWBZ, zoals hulpmiddelen en persoonlijke verzorging, die gerelateerd

---

<sup>24</sup> Zo mag het gemeentebestuur niet bij de besluitvorming over een gehandicaptenparkeerkaart niet eisen dat de aanvrager een pijnbestrijding ondergaat zodat deze in de toekomst geen gebruik meer hoeft te maken van deze parkeervoorziening.

<sup>25</sup> Zie over de Kafkabrigade: Jorrit de Jong, Arre Zuurmond, Joeri van den Steenhoven, Lobke van der Meulen (2008). *Kafka in de polder*, Den Haag: SDU uitgevers.

<sup>26</sup> Ministerie van Economische Zaken (2003). *Strijdige regels in de praktijk*, p. 9.

waren aan langdurige zorg, ligt juist uitvoering door zorgverzekeraars meer voor de hand, omdat deze gerelateerd zijn of voortvloeien uit een specifieke zorgbehoefte.

Ontschottingsoperaties spelen zich af op het niveau van de centrale wetgeving. Het gevolg is het integreren van vergunningstelsels,<sup>27</sup> of het samenvoegen van voorzieningen in één wettelijk kader, zoals in de voorgenomen Participatiewet het geval is. Juridisch is daar niets op tegen. Het specialiteitsbeginsel regardeert namelijk vooral de uitvoerende macht niet de wetgever.<sup>28</sup> Als de wetgever alle regelingen op een hoop wil gooien en een superbevoegdheid voor het bestuur wil creëren, moet dat kunnen. Zo bevat artikel 108 van de Gemeentewet evenzeer een ruime bevoegdheid voor het gemeentebestuur om alles te regelen en doen in het kader van de eigen huishouding.

Maar of daarmee het ideaal van een integrale beleidsuitvoering automatisch in zicht komt, is nog maar de vraag. Ook met de Participatiewet blijven schotten bestaan. Bijvoorbeeld tussen AWBZ en jeugdzorg voor wat betreft indicatiestelling<sup>29</sup>, tussen AOW en bijstandswetgeving wat betreft het eventuele recht op langdurigheidstoeslag, tussen gefinancierde rechtsbijstand of zorgverzekeringwet en bijzondere bijstand, tussen een vervoersvoorziening op grond van de Wet WIA dan wel op grond van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning.<sup>30</sup> Bovendien creëert de wetgever op andere plekken weer nieuwe schotten. Opvallend is immers dat de verschillende aspecten van een vervoersvoorziening op grond van de Wmo worden gezien als besluitonderdelen (art. 6:13 Awb), zodat het niet-betwisten van één aspect in bezwaar(bijvoorbeeld: de weigering om de hoge instap en automatische versnelling in de auto te veranderen) ertoe leidt dat deze aspecten niet meer in beroep bij de rechter kunnen worden betwist.<sup>31</sup>

Kortom: voor ontschotting voert de wetgever een onvaste koers. De oplossing zal moeten komen van het bestuur zelf. Het bestuur kan namelijk bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid de burger centraal stellen in plaats van de toe te passen regel. Dit is wat Scheltema de “dienende overheid” noemt.<sup>32</sup> Schlössels stelt dat van een dienende overheid mag worden verwacht dat zij de problematiek waarmee een burger zich tot haar wendt integraal benadert, door op basis van haar bevoegdheden en onder respectering van de grenzen van die bevoegdheden ernaar te streven het probleem van een burger zo volledig mogelijk oplost. Hij

---

<sup>27</sup> H.D. Tolsma (2012). 'Balanceren tussen economie en milieu in de Omgevingswet', *Nederlands Juristenblad*, p. 2887-2894.

<sup>28</sup> L.J.A. Damen e.a. (2013). *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 52 e.v.

<sup>29</sup> CRvB 17 februari 2010, AB 2010, 115 m.nt. Tollenaar.

<sup>30</sup> CRvB 21 maart 2012 AB 2012/173 m.nt. Tollenaar.

<sup>31</sup> CRvB 25 juli 2007, AB 2007, 360 m.nt. Tollenaar. Het opmerkelijke is natuurlijk dat de besluitonderdelen zijn geïntroduceerd om vergunninghouders te beschermen tegen derde-belanghebbenden. K.J. de Graaf & J.H. Jans (2008). De toepassing van artikel 6:13 Awb in het milieurecht, *Milieu & Recht* (4), p. 216-220.

<sup>32</sup> M. Scheltema (1989). 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels, C. Lambers e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 11 e.v.

signaleert daarbij ook de praktische uitdaging: een integrale probleemoplossing vergt veel van een bestuurlijke organisatie dat in staat moet zijn om verder te kijken dan de specifieke verantwoordelijkheden, zich inzet voor een goede en tijdige uitwisseling van informatie, actieve probleemanalyse en bureaucratische versnippering tegengaat.<sup>33</sup>

Het bestuur kan zich omvormen tot een oplossingsgericht bestuur dat niet vlucht in deelverantwoordelijkheid, maar ook rekening houdt met andere bestuursbevoegdheden, doorverwijst, eventueel bemiddelt en waar nodig bevoegdheden naar zich toe trekt. Ook moet erop worden toegezien waar de ene hand schotten afbreekt, de andere hand deze weer opbouwt. Dit laatste is met name een gevaar bij de gespecialiseerde indicatiestellers. Die onderkennen vaak nauwgezet allerlei type aandoeningen, gebreken, omstandigheden waarvoor verschillende indicaties gelden. Wil van ontschotting iets terecht komen dan moet worden vermeden dat deze sociaal-medische nomenclatura de inhoud van de beslissing geheel gaat overheersen.

### **3.3 Versobering en bestuursrecht**

De lokale verzorgingsstaat staat voor de uitdaging van versobering. Dat heeft directe consequenties voor maatwerk op het gevalsniveau. Versobering betekent immers dat minder snel gemakkelijk rekening kan worden gehouden met individuele wensen en voorkeuren. In de Wmo is dit zichtbaar in de verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen. Bij algemene voorzieningen bepaalt de overheid het aanbod; ze creëert de voorziening en biedt deze aan. De overheid huurt dan bijvoorbeeld een taxibedrijf in en laat dit bedrijf gehandicaptenvervoer verzorgen. In deze rol is de overheid de aanbieder die de diensten levert, via een tussenpersoon in de vorm van het taxibedrijf, de thuiszorgcentrale of het re-integratiebedrijf.

Algemene voorzieningen beperken de individuele keuzevrijheid. Het alternatief is het persoonsgebonden budget (pgb). Na een aarzelende start onder de Wet voorzieningen gehandicapten, is deze voorziening in de Wmo wettelijk vastgelegd (zie art. 6 Wmo).<sup>34</sup> Met het pgb krijgt de burger een budget waarmee hij zelf de voorziening kan regelen, en bijvoorbeeld zelf een rolstoel kan aanschaffen, met zijn auto kan blijven rijden of hulp in de huishouding kan regelen. Een nadeel is echter dat het pgb ten koste kan gaan van algemene voorzieningen.<sup>35</sup> Een gemeentebestuur koopt immers een zekere dienstverlening in en wordt met dubbele kosten geconfronteerd indien minder burgers dan begroot gebruik maken van die voorziening en in plaats daarvan een individueel pgb vragen. Bovendien kunnen de vaste kosten van een collectieve

---

<sup>33</sup> R.J.N. Schlössels (2010). 'Bestaat er nog een dienende overheid?', *Gemeentestem*, 102.

<sup>34</sup> Dit 'recht' op pgb is via amendement aan de Wmo toegevoegd, zie *Kamerstukken II 2005/06*, 30 131, nr. 100

<sup>35</sup> *Handelingen I 2005/06*, 34, p 1654.

voorziening bij te veel pgb's niet worden uitgesmeerd over veel gevallen. Het gevolg: de collectieve voorziening wordt onbetaalbaar.

Nu al biedt de Wmo het gemeentebestuur de mogelijkheid om met deze redenering collectief vervoer aan te bieden in plaats van een persoonsgebonden budget.<sup>36</sup> Het ligt in de verwachting dat met het verscherpen van de bezuinigingsdoelstelling, gemeenten vaker hun toevlucht zullen zoeken in algemene voorzieningen. Een dergelijke verschuiving kan zich bijvoorbeeld voordoen door een collectieve wasverzorging aan te bieden in plaats van een huishoudelijke hulp die naar keuze de tijd kan gebruiken voor wasverzorging of voor andere huishoudelijke taken. Een ander voorbeeld is dat een hulpbehoevende wordt geacht te verhuizen naar een geschikte leeftijdsbestendige woning in plaats van de huidige woning zodanig aan te passen dat hij hier nog in kan wonen.

Een vergelijkbare tendens doet zich voor bij de uitvoering van de WWB. Weliswaar gaat het dan niet om de verschuiving van keuzevrijheid bij de vormgeving van de voorziening naar collectivisering, maar om een verschuiving van individuele beoordeling van het geval naar een algemene voorliggende voorziening. Dit doet zich voor bij de uitvoering van de bijzondere bijstand. Bijzondere bijstand verplicht het gemeentebestuur om sterk op het individuele geval toegesneden bijstand te verlenen, waarbij zowel de vorm als de omvang van de bijstand afhankelijk is van de individuele omstandigheden. Met de invoering van de WWB is de gevalsbenadering bij de bijzondere bijstand bevestigd, en in latere debatten herhaald.<sup>37</sup>

In de praktijk blijkt de gevalsbenadering echter ondoenlijk en in ieder geval veel te duur.<sup>38</sup> Het gevolg: het gemeentebestuur creëert een voorliggende voorziening die wordt geacht te voorzien in de kosten waarvoor anders aanspraak gemaakt zou kunnen worden gemaakt op bijzondere bijstand. Deze voorziening geldt als 'buitenwettelijk begunstigend'.<sup>39</sup> De aanwezigheid en de toepassing van dergelijk beleid wordt als een gegeven aanvaard, waarbij de toets zich beperkt tot de vraag of het beleid op consistente wijze is toegepast. Kortom: maatwerk wordt vervangen door een algemene voorziening en de rechter accepteert dat.

---

<sup>36</sup> Mits onderbouwd uiteraard. CRvB 28 oktober 2009, *USZ* 2009/383, m.nt. Vermaat en CRvB 18 april 2012, *AB* 2012/198 m.nt. Tollenaar.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2002-2003, 28870, nr. 3 (MvT), p. 13 en herhaald in *Kamerstukken I* 2003-2004, 28870 en 28960, B, p. 27, *Kamerstukken I* 2003-2004, 28 870 en 28 960, E, p. 9 en *Kamerstukken II* 2003-2004, Aanslag 2056. Tegelijkertijd werd wel overwogen dat het gemeentebestuur beleidsregels kon vaststellen (*Kamerstukken II* 2002-2003, 28 870, nr. 13, p 65 e.v. en *Kamerstukken I* 2003-2004, 28 870), waarop de Raad van State zich al afvroeg wat er nog terecht zou komen van de gevalsbenadering (*Kamerstukken II* 2002-2003, 28 870, A, p. 4-5).

<sup>38</sup> A. Tollenaar (2008). *Gemeentelijk beleid en beleidsregels*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 162 e.v.

<sup>39</sup> CRvB 10 januari 2012, *LJN* BV0744, *JWWB* 2012, 19. Zie bijvoorbeeld ook: CRvB 29 januari 2013, *LJN* BY9838, *RSV* 2013, 105 m.nt. Van Deutekom; CRvB 11 oktober 2011, *LJN* BT8706, *JWWB* 2012, 1; CRvB 13 september 2011, *LJN* BT1740, *RSV* 2011/320.

Het aanbieden van algemene voorzieningen leidt tot bestuursrechtelijke vragen. Bijvoorbeeld over het karakter van de beslissing om iemand toe te laten tot de collectieve voorziening. Dat is niet evident: men zou zo'n beslissing ook als feitelijk handelen kunnen zien. Op dit punt lijkt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) te kiezen voor een ruimhartige rechtsbescherming: beslissingen over het al dan niet toelaten tot de voorziening worden aangemerkt als besluit. Dat geldt zowel voor de beslissing over toelating tot het systeem van bovenregionaal vervoer, als de toelating van een illegaal tot daklozenopvang.<sup>40</sup> Wellicht is deze jurisprudentie ingegeven uit pragmatische overwegingen: de weigering om in aanmerking te komen voor een alternatieve voorziening zou immers sowieso appellabel zijn geweest.

De volgende vraag is wat de belanghebbende heeft aan zo'n rechtsbeschermingsprocedure. Kan de belanghebbende de kwaliteit van die voorziening aan de orde stellen, bijvoorbeeld door aan te voeren dat de voorziening hem onvoldoende compenseert? Voor de Wmo lijkt dat wel het geval te zijn. Daarbij kan de CRvB terugvallen op de compensatieplicht en beoordelen of met de algemene voorziening de individuele noden afdoende zijn gecompenseerd.<sup>41</sup>

In dat laatste mechanisme schuilt een belangrijke garantie dat de kwaliteit van de algemene voorziening niet teveel mag afglijden naar een bedenkelijk niveau. Daarmee is de uitdaging voor het bestuur gegeven: om te vermijden dat er een uittocht ontstaat naar de individuele voorziening omdat de algemene voorziening niet voldoet, moet het gemeentebestuur blijven investeren in de kwaliteit van de algemene voorziening. Dat betekent: niet voor een dubbeltje op de eerste rang zitten en de laagste aanbieder het contract gunnen, maar ook andere criteria meewegen, waaronder de mate waarin de ingehuurd dienstverlener zich klantgericht opstelt. Alleen dan kan het bestuur uitleggen dat de algemene voorziening ook voldoende kan compenseren.

## 4. Conclusies

De uitdagingen die in deze bijdrage aan de orde zijn gesteld, hebben betrekking op juridische reacties op beleidsvoornemens om het bestuur en diens medewerkers meer ruimte te geven, gevallen meer integraal te behandelen en vaker te kiezen voor een algemene in plaats van individuele voorziening. Ruime discretionaire bevoegdheden stuiten vaak op de bestuursrechtelijke reflex dat nadere (beleids)regels nodig zijn om bestuurlijke willekeur te voorkomen. Beleidsregels maken het bestuursorgaan immers controleerbaar. De keerzijde is bureaucratische verstarring, waarbij regelnaleving prevaleert boven het individuele geval.

---

<sup>40</sup> CRvB 31 maart 2006, *JWWB* 2006, 161 (bovenregionaal vervoer) en CRvB 29 augustus 2012, *JWWB* 2012, 177 (toegang tot opvang).

<sup>41</sup> M.F. Vermaat, H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman (2010). Compensatie in de Wmo: de rechter als plaatsvervangend bestuurder? *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2010-6, p. 444-451.

De oplossing die tegemoet komt aan beide perspectieven is het formuleren van een ander type beleidsregels. Regels die doelen beschrijven in plaats van middelen. Deze regels dagen de regeltoepasser (de ambtenaar) uit om verder te kijken en nieuwe oplossingen te verzinnen. Dit stelt echter wel eisen aan de kwaliteit van het uitvoeringsproces en met name van de medewerker. Het proces zelf moet ruimte bieden (dus geen *'computer says no'*), en degene die in dat proces de beslissingen neemt moet capabel zijn om deze professionele ruimte in te vullen en beslissingen van een deugdelijke motivering te voorzien. Een deugdelijke motivering is met name zo belangrijk omdat het gemeentebestuur in verband met de beperkte budgettaire ruimte vaak niet zal moeten verkopen, terwijl de discretionaire bevoegdheden op zichzelf ruim zijn bemeten.<sup>42</sup>

De integrale behandeling stuit op het bezwaar van specialiteit: het bestuursorgaan moet binnen de opgedragen bevoegdheid blijven. Geconstateerd is dat dit bezwaar in zekere zin door de wetgever zelf wordt omzeild doordat deze geneigd is verschillende regelingen samen te voegen zodat er integrale uitvoeringsbevoegdheden ontstaan. De uitdaging voor de gemeenten bestaat er nu uit om de schotten die op centraal niveau worden opgeheven niet weer opnieuw te laten ontstaan op lokaal niveau. Dit zal niet altijd eenvoudig zijn, met name waar de gevalsbehandeling steunt op sociaal-medische indicatiestelling.

Ten slotte is de versoering aan de orde gesteld, meer in het bijzonder waar dit leidt tot een verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen. Geconstateerd is dat deze verschuiving weliswaar ten koste gaat van de keuzevrijheid. Een veiligheidsklep zoals in het compensatiebeginsel in de Wmo lijkt te functioneren als een belangrijke veiligheidsklep om te voorkomen dat deze algemene voorzieningen kwalitatief niet door de bodem zakken. Het ligt voor de hand om ook in andere wetgeving waar versoering door algemene voorzieningen kan worden verwacht, een dergelijke veiligheidsklep in te bouwen.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de lokale verzorgingsstaat weliswaar voor enkele grote bestuursrechtelijke uitdagingen staat, maar dat deze uitdagingen te overwinnen zijn. Misschien is het zo dat het geschreven bestuursrecht zich heeft ontwikkeld tot een starre, sterk op procedures gericht rechtsgebied, waarbij het uiteindelijke doel langzaam uit beeld dreigt te verdwijnen.<sup>43</sup> Maar dat betekent niet dat het bestuursrecht niet ook instrumenteel kan zijn en evenmin dat het voor het bestuur onmogelijk is om oplossingen te verzinnen die wel aan de elementaire bestuursrechtelijke eisen kunnen voldoen.<sup>44</sup> In deze bijdrage zijn enkele van deze oplossingen die daarbij kunnen helpen aan de orde gesteld.

---

<sup>42</sup> Vergelijk: 'Gemeenten geven meer uit aan hulp dan ze vergoed krijgen van het Rijk' *NRC Handelsblad* 8 mei 2013.

<sup>43</sup> Dat verdergelegen doel zou men 'administrative justice' kunnen noemen: A. Tollenaar & J. de Ridder (2010). 'Administrative justice from a continental European perspective', in: M. Adler (ed.), *Administrative Justice in context*, Oxford: Hart, p. 301-320.

<sup>44</sup> Vergelijk: R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra (2010). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer, p. 50.