

University of Groningen

Enschede en de menselijke maat

Ridderbos-Hovingh, Chantal; Tollenaar, Albertjan

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:
2021

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

Citation for published version (APA):

Ridderbos-Hovingh, C., & Tollenaar, A. (2021). *Enschede en de menselijke maat: Onderzoek voor de commissie Menselijke Maat Enschede*. Pro Facto.

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.

pro facta

Onderzoek voor de commissie Menselijke Maat Enschede
Enschede en de menselijke maat

Groningen, oktober 2021

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh prof. dr. A. (Albertjan) Tollenaar (Rijksuniversiteit Groningen)
Opdrachtgever	Commissie Menselijke Maat Enschede
Datum	Oktober 2021
Status	Definitief

Inhoud

1	Inleiding en onderzoeksvragen	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksvragen	1
1.3	Verantwoording	2
1.4	Leeswijzer	2
2	Menselijke maat in algemene regels	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Methode	4
2.3	Enschedese keuzes	4
2.3.1	Participatiewet	4
2.3.2	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	5
2.4	Ruimte in regels	5
2.4.1	Participatiewet	5
2.4.2	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	6
2.5	Contextuele ontwikkelingen	6
2.6	Conclusie	6
3	Uitvoeringspraktijk	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Methode	8
3.3	Claimbeoordeling en toekenning bijstand	9
3.3.1	Procedure	9
3.3.2	Doelgroepen	10
3.3.3	Na de toekenning	11
3.4	Begeleiding bij re-integratieverplichtingen	12
3.5	Toezicht en handhaving	12
3.5.1	Algemeen	12
3.5.2	Fraude?	13
3.6	Afstemming	14
3.7	Invordering en kwijtschelding	14
3.8	Bestuurlijke boete	15
3.9	Maatschappelijke ondersteuning	16
3.10	Conclusie	19

4	Evaluatieve mechanismen	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Methode	21
4.3	Bezwaarafhandeling	22
4.4	Klachtafhandeling	24
4.5	Rode draad beraad	25
4.6	Gemeenteraad	25
4.7	Inwoners, belangenbehartigers, maatschappelijke instellingen en media	26
4.8	Conclusie	27
5	Beantwoording onderzoeksvragen	28
5.1	Ruimte in regels	28
5.2	Ruimte in uitvoering	29
5.3	Effectiviteit van evaluatie	30
5.4	Slotbeschouwing	31
Bijlage 1:	Bestudeerde regels	33
Bijlage 2:	Geraadpleegde literatuur	36

1 Inleiding en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding

De gemeenteraad van Enschede heeft de Commissie Menselijke Maat ingesteld met als opdracht onderzoek te doen naar de menselijke maat in het sociaal domein, meer in het bijzonder de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Op 1 juli 2021 heeft deze Commissie een tussenrapportage gepubliceerd, waarin zij een beeld schetst van de indrukken die de commissie heeft opgedaan in de oriënterende fase van het onderzoek naar de uitvoering van regelingen op het sociaal domein.¹ De tussenrapportage eindigt met een nader onderzoeksplan, met een aantal concrete vragen:

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

De Commissie Menselijke Maat heeft opdracht gegeven aan Pro Facto (mr. Chantal Ridderbos-Hovingh) en de Rijksuniversiteit Groningen (prof.dr. Albertjan Tollenaar) om deze vragen te beantwoorden. In dit rapport wordt verslag gedaan van dit onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

De deelvragen zijn beschrijvend van aard. Dat betekent dat geen oordeel wordt gevraagd over de geconstateerde praktijk. Hooguit vindt een interpretatie plaats van de geconstateerde praktijk in termen van menselijke maat, waarbij wordt aangesloten bij de definitie van menselijke maat die te vinden is in het rapport *Klem tussen balie en beleid*, dat ook de inspiratie vormt voor de genoemde drie deelvragen. In dat rapport wordt de menselijke maat gedefinieerd als '(r)echt doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving.'²

¹ Commissie menselijke maat 2021.

² Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties 2021, p. 25.

Het onderzoek naar het beleid, de uitvoeringspraktijk en de evaluatiemechanismen is onafhankelijk van de commissie uitgevoerd. De resultaten worden aan de commissie aangeboden en worden door de commissie betrokken bij de formulering van het eindrapport aan de gemeenteraad. Dit betekent ook dat alleen de onderzoekers verantwoordelijk zijn voor de inhoud van dit rapport.

1.3 Verantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn documenten bestudeerd, waaronder de vastgestelde regelgeving en nader beleid die te maken hebben met de Participatiewet en de Wmo 2015. Ook zijn raadsstukken in de periode 2019-2020 bestudeerd en jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften en de klachtencommissaris. Daarnaast zijn individuele interviews gehouden en meerdere groepsinterviews.

De samenstelling van de groepsinterviews is zoveel mogelijk overgelaten aan de ambtelijke organisatie. De (groeps)interviews zijn opgenomen maar niet letterlijk getranscribeerd. Respondenten is toegezegd dat zij niet letterlijk geciteerd worden in dit rapport. In de verslaglegging wordt, waar nodig, hooguit verwezen naar functie of functiegroep van de respondent om een gezichtspunt duidelijk te maken.

Na het opstellen van het conceptrapport zijn (delen) hiervan aangeboden aan de respondenten voor wederhoor. Naar aanleiding hiervan zijn (vele) reacties ontvangen. Door de onderzoekers zijn de hierin genoemde feitelijke onjuistheden verwerkt in de eindrapportage.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beantwoordt de drie deelvragen zoals die zijn voorgelegd door de Commissie Menselijke Maat Enschede. Aan elk van de deelvragen is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd. Hoofdstuk 2 beschrijft dus de keuzes en de ruimte voor menselijke maat in de algemene regels, hoofdstuk 3 schetst een beeld van de uitvoeringspraktijk en hoofdstuk 4 gaat in op de evaluatieve functie door bezwaar, klachten en rapportage aan de gemeenteraad. De opbouw van de hoofdstukken is telkens hetzelfde. Eerst wordt de context van de deelvraag geschetst, vervolgens wordt kort uiteengezet welke onderzoeksactiviteiten zijn verricht en vervolgens vindt een rapportage van de onderzoeksbevindingen plaats. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een korte beantwoording van de deelvraag. In het laatste hoofdstuk van dit rapport (hoofdstuk 5) worden enkele generieke conclusies geformuleerd en worden in meer algemene termen gereflecteerd op de kansen en (on)mogelijkheden om de menselijke maat in het sociaal domein te vergroten.

2 Menselijke maat in algemene regels

2.1 Inleiding

Met de eerste deelvraag wordt aandacht gevraagd voor de keuzes voor de menselijke maatvoering in algemene regels, zoals gemeentelijke verordeningen en beleid. Deze deelvraag past in een algemene problematiek tussen enerzijds de zekerheid en uniformiteit van algemene regels en anderzijds de evenredigheid en effectiviteit van individueel maatwerk. Op het eerste gezicht lijken algemene regels en menselijke maat elkaars tegenpolen. Immers: regels definiëren algemene categorieën waaraan algemene rechten worden toegekend of algemene plichten worden opgelegd. Het gevolg is dat bijzondere kenmerken van individuele burgers wegvallen.

Toch kunnen regels wel degelijk bijdragen aan de menselijke maat. Dat kan bijvoorbeeld door in de regels (nader) onderscheid te maken naar relevante groepskenmerken. Het gevolg is een toenemende complexiteit van regels waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met bijzondere individuele kenmerken, waarmee meer maatwerk wordt geboden voor specifieke doelgroepen.

De decentralisatie van het sociaal domein is in ieder geval voor een deel gebaseerd op de premisse dat het gemeentebestuur beter in staat zou zijn om de belangen en vermogens van de eigen burgers in kaart te brengen en daarop een adequaat ondersteuningsniveau te definiëren.³ In zoverre is dus de eerste vraag in hoeverre het gemeentebestuur daadwerkelijk in de gemeentelijke regels eigen gemeentelijke keuzes heeft gemaakt waarin inderdaad rekening is gehouden met kenmerken van de gemeentelijke bevolking. Dit vormt de *eerste* operationele onderzoeksvraag waarmee de deelvraag wordt beantwoord: in welke mate bevatten de regels specifieke Enschedese keuzes waaruit blijkt dat rekening is gehouden met de belangen van Enschedese burgers?

Regels kunnen ook bijdragen aan menselijke maat doordat zij ruimte verschaffen aan degenen die de regels moeten toepassen. Dit komt neer op maatwerk op het individuele niveau: door discretionaire ruimte heeft de regeltoepasser de mogelijkheid om in een individueel geval een afwijkend besluit te nemen. Daarmee is de *tweede* operationele onderzoeksvraag: in welke

³ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 3. (MvT Jeugdwet) en *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, 3, p. 6. (MvT Wmo 2015).

mate bieden de regels (verordeningen en beleidsregels) ruimte bij de toepassing van die regels. Met 'ruimte' wordt in dit verband bedoeld op de mogelijkheden om bij toepassing van de regels een keuze te maken waarbij de belangen van de individuele burger kan worden afgewogen.

2.2 Methode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de verordeningen en het beleid van de Participatiewet en de Wmo 2015 bestudeerd. Beide wetten vergen van het gemeentebestuur dat nadere regels worden vastgesteld: plannen, verordeningen en – indien daar behoefte aan bestaat – beleidsregels. Deze regels zijn bij de gemeente Enschede opgevraagd.⁴

Op de informatievraag zijn ook documenten ingestuurd die geen juridische status hebben, zoals een beleidskader, een kadernota en een uitvoeringsprogramma.⁵ Deze documenten hebben geen betekenis in de concrete besluitvorming die betrekking heeft op individuele zaken, maar zijn vooral vastgesteld voor de politieke besluitvorming, om verantwoording af te leggen, of geven in abstracte termen richting aan de organisatorische inbedding van de uitvoeringstaken. Deze documenten zijn voor de vaststelling waar de ruimte zit voor de menselijke maat daarom buiten beschouwing gelaten.

Voor een antwoord op de eerste vraag zijn de verordeningen en beleidsregels gescand op overeenkomst met andere regels. Hiervoor is gebruik gemaakt van het programma Urkund. Dit programma herkent overeenkomst en verschillen met andere digitale bronnen. Door deze analyse kan worden vastgesteld welke onderdelen van de regels inderdaad eigen Enschedese keuzes betreffen.

Voor een analyse van de ruimte in regels is gezocht naar signaalwoorden die ruimte laten. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de signaalwoorden in verordeningen en signaalwoorden in beleidsregels. In beginsel laten beleidsregels ook zonder deze signaalwoorden het gemeentebestuur ruimte om af te wijken indien zich bijzondere omstandigheden voordoen. Dat neemt niet weg dat ook in beleidsregels signaalwoorden kunnen worden aangetroffen en dat deze signaalwoorden voor de uitvoeringspraktijk van belang kunnen zijn.

2.3 Enschedese keuzes

2.3.1 Participatiewet

Voor de verordeningen die zijn vastgesteld op grond van de Participatiewet geldt dat deze veelal gebaseerd zijn op modellen van de VNG en van Schulinck. De uitzondering betreft de maatregelenverordening, die op onderdelen afwijkt. Ook zijn enkele bijzondere regels aangetroffen (bijvoorbeeld Verordening loonkostensubsidie, Verordening Tegenprestatie) die niet in andere gemeenten zijn aangetroffen.

Ter uitvoering van de gemeentelijke bestuursbevoegdheden zijn verschillende beleidsregels vastgesteld. Ook van deze beleidsregels is nagegaan in hoeverre deze origineel zijn. Het beeld van de beleidsregels is vergelijkbaar aan dat van de verordeningen: veel zijn gebaseerd op

⁴ Zie bijlage 1 voor een lijst met gebruikte en geanalyseerde regels.

⁵ Zie bijvoorbeeld de kadernota *Rondkomen met je inkomen*.

(VNG-)modellen, dan wel zijn ook in andere gemeenten aangetroffen. Een uitzondering is de beleidsregel ter bepaling van de noodzakelijke kosten van bestaan voor aanvullende bijzondere bijstand en de beleidsregel onderhuur en kostgangers. Ook is in enkele beleidsregel een bijzondere keuze gemaakt, bijvoorbeeld de keuze om giften ‘vrij’ te laten tot het drempelbedrag van 1.200 euro).

Ten aanzien van de vormgeving van de beleidsregels valt op dat in veel gevallen grote delen van de tekst letterlijk zijn overgenomen van ofwel de verordeningen ofwel wettelijke regels. In zoverre wordt in de beleidsregel lang niet altijd even helder een beleidskeuze gemaakt ten aanzien van de bestuursbevoegdheid of is deze beleidskeuze moeilijk te onderscheiden van de regels die toch al golden. Dit is op zichzelf niet vreemd of bijzonder in die zin dat beleidsregels vaker aan dit euvel lijden: beleidsregels zijn vaak primair gericht op de uitvoering en dan kan het handig zijn om de wettelijke context nog een keer te herhalen. Wel maakt dit het lastig om vast te stellen wat nu een beleidskeuze betreft en wat niet.

2.3.2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

In de gemeente Enschede is één verordening vastgesteld ter uitvoering van zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015. De dubbele grondslag duidt erop dat gekozen is voor een integrale regulering, waarbij voorzieningen uit beide wettelijke kaders uniform en eenduidig worden afgehandeld. Dit is een originele keuze, in die zin dat lang niet in elke gemeente een integrale reguleringskader tot stand is gebracht. Vaak wordt gekozen voor separate verordeningen en in een enkel geval wordt de regulering juist nog verder integraal vormgegeven, door ook delen van de reguleringsopdracht uit de Participatiewet in de integrale verordening onder te brengen. Het nadere besluit (Besluit Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Enschede 2019) en de beleidsregels zijn eveneens authentiek in die zin dat ze specifiek voor Enschede zijn ontworpen en (dus) Enschedese keuzes bevatten.

2.4 Ruimte in regels

2.4.1 Participatiewet

Alle verordeningen die zijn vastgesteld op grond van de Participatiewet bieden zeer veel ruimte aan het uitvoerende bestuursorgaan. In de typologie van de Raad van State is veelal sprake van een beleidsruimte (‘kan’-bepaling), waaruit blijkt dat het bestuursorgaan belangen moet afwegen. In veel gevallen is ook sprake van vage termen (bijvoorbeeld ‘dringende redenen’), die het bestuursorgaan ruimte biedt om te interpreteren of aan de bevoegdheidsvoorwaarde is voldaan. Ten slotte bevatten vrijwel alle verordeningen een hardheidsclausule om af te wijken van de regels indien toepassing van de verordening tot kennelijke onredelijkheid of onbillijkheid leidt.

In een beperkt aantal verordeningen is de beslisruimte (zeer) beperkt (bijvoorbeeld Verordening individuele studietoelage en individuele inkomensvoorschot). Deze verordeningen geven een algemeen recht, waarbij het bestuursorgaan alleen ruimte wordt geboden via een hardheidsclausule.

Ook de beleidsregels bevatten soms een hardheidsclausule. Dat is opmerkelijk, omdat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) reeds via artikel 4:84 Awb de mogelijkheid biedt om af te wijken van de beleidsregel indien deze een onevenredige uitwerking heeft. Mogelijk dient de explicitering van de afwijkingmogelijkheid het doel dat de uitvoerders expliciet(er) op deze afwijkingmogelijkheid worden gewezen. Bovendien wordt met de hardheidsclausule in

beleidsregels de klip omzeild dat sprake zou moeten zijn van bijzondere omstandigheden vooraleer men zou kunnen afwijken. Inmiddels is de jurisprudentie op dit punt gewijzigd en heeft het bestuursorgaan een ruimere mogelijkheid om af te wijken van beleidsregels, maar dat speelde pas ná de inwerkingtreding van de meeste beleidsregels.

2.4.2 **Wet maatschappelijke ondersteuning 2015**

De verordening biedt nauwelijks materiële aanspraken of concrete plichten. Het is dus niet zo vreemd dat het bestuursorgaan ruime beslissruimte ontleent aan deze verordening. De concrete vorm van de voorzieningen is beschreven in het Besluit Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning die nog altijd ruimte verschaft ten aanzien van de vorm en omvang van de voorzieningen. De beleidsregels laten eveneens wel enige ruimte toe, bijvoorbeeld voor wat betreft de beoordeling van de kwaliteitseisen bij het verstrekken van persoonsgebonden budgetten (PGB's).

2.5 **Contextuele ontwikkelingen**

De regelgeving in de gemeente Enschede is gebaseerd op landelijke wetgeving. Vanuit de gemeente Enschede is deelgenomen aan een rondetafel om ervaren onredelijkheden in met name de Participatiewet aan de orde te stellen. Dit heeft geresulteerd in een lijstje met 35 punten waarop de wet volgens de uitvoeringspraktijk onredelijk uitpakt. Als voorbeeld wordt gewezen op de rigide zoekperiode, die nu voor iedereen geldt, terwijl uitzondering voor kwetsbare jongeren in de rede zou liggen. Een ander voorbeeld betreft de plicht tot terugvordering bij een schending van de inlichtingenplicht. Indien het gemeentebestuur de mogelijkheid krijgt om af te zien van terugvordering, biedt dat meer mogelijkheden om bij kleine schendingen waarbij opzet ontbreekt, de burger uit de schuldenproblematiek te helpen. Ook zou in zo'n situatie een bestuurlijke boete niet in de rede liggen.

Deze concrete punten vinden weerklink in de propositie van de VNG van maart 2021, uitgebracht onder de titel 'De winst van het sociaal domein'. Hierin wordt het Rijk onder andere gevraagd om de Participatiewet fundamenteel te herzien, *"met ruimte voor gemeenten om een totaalarrangement te maken voor de kwetsbare groepen met maatwerk voor passende ondersteuning."*⁶

De minister van SZW heeft hierop gereageerd met een kamerbrief van 4 juni 2021, waarin het voornemen staat om de fundamentele van de Participatiewet te herzien en te vereenvoudigen. De minister neemt zich ook voor om te investeren in vakmanschap en ziet een opgave voor de landelijke overheid, gemeenten en andere betrokkenen.⁷ Kortom: de overheid neemt zich voor om regels te vereenvoudigen, hardheden af te vlakken en ruimte te bieden aan de uitvoerders van die regels.

2.6 **Conclusie**

De regelgeving van de gemeente Enschede met betrekking tot Participatiewet en Wmo 2015 biedt tamelijk veel beleidsruimte aan het bestuursorgaan. Ook valt op dat in de gemeente Enschede bijzondere keuzes zijn gemaakt die specifiek voor deze gemeente lijken te zijn

⁶ VNG 2021, p.5.

⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 34352, 1.

gemaakt. Dit geldt in het bijzonder voor de verordening op het terrein van de Wmo 2015. De voornaamste conclusie is dat de eigen regelgeving niet in de weg staat aan het realiseren van de menselijke maat.

3 Uitvoeringspraktijk

3.1 Inleiding

De menselijke maat blijkt uiteindelijk uit de concrete beslissingen en handelingen door de medewerkers van de gemeente Enschede die belast zijn met de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo 2015. De handelingen van deze medewerkers zijn ingekaderd door de regels (zie hoofdstuk 2) maar zeker ook door de organisatorische omgeving waarin zij opereren. Deze organisatorische omgeving betreft dan de procedurele afdoening van aanvragen of mogelijke fraudesignalen, waaronder ook wordt begrepen de interne toezichtstructuren. In dit hoofdstuk worden deze factoren beschreven.

Gekozen wordt om de uitvoeringspraktijk te schetsen vanuit vier verschillende perspectieven. De eerste drie perspectieven hebben betrekking op de uitvoering van de Participatiewet, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen claimbeoordeling, begeleiding bij re-integratie en toezicht en handhaving bij (mogelijke) schending van inlichtingenverplichtingen. Het vierde en laatste perspectief betreft de uitvoering van de Wmo 2015, waarbij het gaat om de beoordeling van meldingen en de mogelijke contacten met zorgverleners die belast zijn met de realisering van de toegekende voorzieningen. Deze vier perspectieven vormen het raamwerk van dit hoofdstuk, waarbij steeds wordt ingegaan op de geschetste werkwijze en de dilemma's die worden ervaren bij de menselijke maatvoering. Aan deze beschrijving gaat een korte verantwoording van de gehanteerde methode vooraf.

3.2 Methode

De informatie over de menselijke maatvoering bij de uitvoering is vergaard door allereerst twee oriënterende interviews te houden met een advocaat en een rechtshulpverlener, die inzicht konden geven in concrete casuïstiek waarin – volgens hen – de menselijke maat wordt bedreigd. Deze informatie is benut bij het formuleren van vragen bij de groepsinterviews met:

- claimbeoordelaars en uitvoerders van de Participatiewet die betrokken zijn bij de beoordeling van bijstandsaanvragen en bijzondere bijstand;
- re-integratiemedewerkers;
- medewerkers die belast zijn met toezicht, handhaving en verhaal van bijstandsuitkeringen;

- wijkteammedewerkers die betrokken zijn bij de beoordeling van meldingen op grond van de Wmo 2015.

3.3 Claimbeoordeling en toekenning bijstand

3.3.1 Procedure

De aanvraag voor een bijstandsuitkering vindt in normale gevallen plaats langs de digitale route. Op de site van de gemeente Enschede is een filmpje opgenomen waarin stap voor stap het proces van aanvragen wordt toegelicht. Van belang is in ieder geval dat de aanvrager beschikt over een DigiD en een identiteitsbewijs.

Ook dient de aanvrager te zijn ingeschreven op de site werk.nl en moeten er bewijsstukken zijn over inkomen en het woon- en werkverleden. Op de site kan de aanvrager inloggen, gegevens invoeren en bewijsstukken uploaden. De aanvrager krijgt na indienen van de aanvraag in ieder geval nog een week de tijd om aanvullende stukken te uploaden of te mailen. Het dossier wordt vervolgens aangevuld door een procesondersteuner die een VAVO (Verkort Administratief Vooronderzoek) opmaakt. De procesondersteuner zorgt voor de verdeling van dossiers naar de consulent claimbeoordeling, waarbij ook wordt gelet op de vraag of de aanvraag betrekking heeft op een bijzondere doelgroep.

Respondenten geven aan dat een digitale aanvraag en het mede daardoor verminderde persoonlijke contact met een aanvrager een belemmering is voor het leveren van maatwerk. In de afgelopen 'Corona-periode' was dit nog meer aan de orde. De digitalisering maar ook drukte heeft de laatste jaren gezorgd voor een vergrote afstand tot de cliënt. Onderkend wordt dat begrip voor de situatie van een cliënt soms lastig te krijgen is vanaf een stuk papier of een scherm.

De consulent claimbeoordeling beoordeelt de aanvraag en maakt een beschikking op. Mochten na indiening van de aanvraag nog stukken ontbreken, dan wordt een ingebrekestelling verstuurd. Soms belt de consulent claimbeoordeling na indien er nog steeds stukken ontbreken. Hierover is geen vast beleid; het hangt af van de consulent hoe deze ermee om gaat. In het geval de aanvrager al enige informatie heeft ingestuurd is er meer aanleiding om contact op te nemen dan wanneer er in het geheel geen bewijsstukken zijn ingestuurd. De respondenten geven aan soms zelf te helpen bij het vergaren van het bewijs, bijvoorbeeld door de voormalig werkgever op te bellen om een verklaring over het werkverleden te krijgen of een andere uitkeringsinstantie of betrokken organisatie om informatie te verzoeken.

Tegelijkertijd wordt door meerdere respondenten ook gesteld: "*Recht is recht*". Als niet voldoende stukken zijn ingediend, dan wordt in over het algemeen gekozen voor een formele buiten behandeling stelling (artikel 4:5 Awb) en niet voor het afwijzen van de aanvraag wegens het niet vast kunnen stellen van het recht (artikelen 17 lid 1 jo. 11 lid 1 Participatiewet). Het gevolg hiervan is dat de cliënt geen gelegenheid meer geeft om in bezwaar alsnog bewijsstukken in te dienen en per datum eerste melding een uitkering te ontvangen. Deze keuze wordt in Enschede bewust gemaakt omdat de bewijslast voor toekenning op dat moment nog bij de aanvrager ligt. Bij het toekennen en later willen beëindigen van een recht verschuift de bewijslast en aantoonplicht richting college.

Het gevolg van deze handelswijze, die overigens in de jurisprudentie is toegestaan, is dat de aanvrager soms in bewijsnood komt. Bijvoorbeeld in het geval de gevraagde stukken niet

eenvoudig kunnen worden verkregen, denk aan gevallen waarin de aanvrager op staat heeft geleefd of met informele hulp van vrienden en familie. In het geval naderhand alsnog stukken kunnen worden verkregen, kan het college de aanvraag als herhaalde aanvraag buiten behandeling stellen. Ook deze werkwijze past op zichzelf binnen de jurisprudentie.

In de gemeente Enschede hanteert men in beginsel een tamelijk strikte houding, vanuit de overweging dat deze houding past binnen de jurisprudentie en leidt tot een rechtmatig besluit, in die zin dat dat besluit de rechterlijke toets zal doorstaan. Met name vanuit de wijkteams wordt deze strikte houding niet altijd gewaardeerd, omdat deze niet past bij de hulpverleningsvraag die soms (ook) moet worden opgelost. In dat geval is inkomen gewoon noodzakelijk. Op dit punt wreekt zich dat claimbeoordelaars en wijkteams niet structureel kunnen afstemmen over aanvragen. In veel gevallen weet de claimbeoordelaar niet dat de aanvrager bekend is bij hulpverlening.

Zo'n 70-80% van de aanvragen wordt op de reguliere wijze ingenomen en afgedaan. Hieronder vallen ook de aanvragen waarbij de aanvrager ondersteuning krijgt door het klantcontactcentrum, bijvoorbeeld omdat de aanvrager niet over digitale vaardigheden beschikt, of niet de beschikking heeft over een computer dan wel internettoegang.

De digitale schil voor de normale gevallen maakt dat de bijzondere kenmerken van de aanvragers vervagen. In het groepsinterview wordt verteld over een aanvraag waarbij de aanvrager geen helderheid kon verschaffen over sommen geld die van de rekening waren afgehaald in de maanden voorafgaand aan de aanvraag. In het aanvraagproces kon hierover geen duidelijkheid worden verschaft. Pas later bleek via een hulpverlener die betrokken was in dit dossier, dat sprake was van een situatie van huiselijk geweld waarbij deze sommen geld werden gebruikt om schulden van de partner af te betalen. Voor de inkomensconsulenten kan dit soort informatie over hulpverlening nuttig zijn om meer zicht te krijgen over de aard en achtergrond van de aanvraag. Zij ervaren door de AVG wel een blokkade om contact met hulpverleners op te nemen.

Voor bijzondere bijstand geldt dat deze op papier en digitaal worden ingenomen. Er worden lege aanvraagformulieren verstuurd die door de aanvrager kunnen worden ingevuld. Juist ook vanuit de afdeling die gaat over de bijzondere bijstand wordt actief contact gezocht met hulpverleners, waaronder ook de wijkcoaches. Alle respondenten in het groepsinterview ervaren een beperking van de privacy regulering: het is lastig om informatie te verzamelen over de achtergrond van de aanvrager die wellicht relevant kan zijn voor de aanvraag en anderzijds informatie te verstrekken aan derden over de bijstandsuitkering. Dit staat volgens hen in de weg aan maatwerk, omdat niet de hulp kan worden verleend bij de verwerking van de aanvraag.

3.3.2 Doelgroepen

Voor de doelgroep ouder dan 27 jaar geldt dat dit moment van aanvragen wordt gekozen als 'melding' als bedoeld in de Participatiewet. Voor de categorie jonger dan 27 jaar geldt dat zij zich eerst telefonisch moeten melden, waarna een gesprek plaatsvindt. Dit gesprek vindt sinds de Corona-maatregelen voor de categorie boven de 27 jaar niet meer standaard plaats. Dat wordt door de respondenten wel als een belemmering gezien. In het verleden werd na een aanvraag altijd een huisbezoek afgelegd.

Daarnaast is er de categorie dak- en thuislozen: degenen die mogelijk recht hebben op een uitkering, maar waarvan het woon- en inkomensverleden minder duidelijk is. Deze doelgroep

is veelal bekend in de opvang, waarbij hulpverlening aanwezig is. Voor deze groep zijn specifieke inkomensconsulenten aangewezen die samen optrekken met hulpverleners. In deze gevallen geldt dat de uitkering wordt gezien als onderdeel van de hulpverlening. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat in het geval de aanvrager nog niet over een identiteitsbewijs beschikt, deze wordt aangevraagd en de kosten worden verrekend met de toekomstige uitkering. Deze werkwijze is overigens breder dan alleen voor dak- en thuislozen in de opvang. Bij de beoordeling van een aanvraag van een dak- of thuisloze wordt ook meer afgegaan op verklaringen van derden, bijvoorbeeld over woon- en werkverleden. Voor deze groep geldt dat meer bekend is over de aanvrager.

3.3.3 Na de toekenning

Om de samenwerking tussen de onderdelen werk en inkomen te verbeteren is sinds juli 2019 een pilot van start gegaan onder de naam *'Verbinden Werk en Inkomen'*. In het kader van deze pilot wordt na de claimbeoordeling contact opgenomen met de aanvrager. Dit gesprek vindt plaats met een inkomensconsulent en een re-integratieconsulent en heeft als doel met de aanvrager de rechten en plichten te bespreken. Een vergelijkbare behoefte bestaat vanuit de claimbeoordeling met wijkcoaches die de aanvragers vaak vanuit een hulpvraag kennen. De pilot vormt een georganiseerde doorbreking van verkokering van de organisatie.

Een andere taak van de consulenten betreft het opleggen van boetes. Het komt geregeld voor dat informatie niet tijdig wordt gemeld, bijvoorbeeld als de uitkeringsgerechtigde weer aan het werk is gegaan. Naast de stopzetting van de uitkering – wat uiteraard wel altijd wordt gedaan – zou eigenlijk een boete moeten worden opgelegd. Maar juist in die gevallen wordt van een boete afgezien, omdat de boete niets toevoegt, maar eerder wordt gezien als een trap na. Vaak wordt dan wel aan de burger gemeld dat deze in overtreding is, en dat er een boete had kunnen worden opgelegd. Voor de consulenten zelf betekent dit dat zij een rapport moeten opstellen dat naar de kwaliteitsfunctionaris wordt gezonden. Het afzien van het opleggen van een boete vergt een uitvoerige extra interne motivering. Inmiddels is in deze procedure meer ruimte om af te zien van het opleggen van een boete, of in ieder geval de verwijtbaarheid van de overtreder lager in te schatten.

De afhandeling in bezwaar wordt gedaan door de kwaliteitsfunctionaris en de senior medewerkers. Niet alle consulenten die het primaire besluit hebben genomen, vertegenwoordigen het college in bezwaar. Het zijn vooral de kwaliteitsfunctionarissen die daarmee zijn belast. Soms weet men niet dat er bezwaar is ingediend tegen een besluit dat men zelf heeft voorbereid. Sinds kort worden de lessen die geleerd kunnen worden van een ingediend bezwaarschrift wel teruggekoppeld aan de consulent die het bestreden besluit heeft genomen.

Men ervaart wel een verandering binnen de gemeentelijke opvattingen waardoor er meer ruimte is om aandacht te schenken aan de bijzondere omstandigheden van het geval. Er is een ander politiek klimaat en, iets meer ruimte in wet- en regelgeving, wat zich vertaalt in een minder op strikte regeltoepassing georiënteerde houding. Vanuit de werkvloer wordt geen druk gevoeld om sober te zijn met toekenning van uitkeringen. Men denkt meer in termen van effectiviteit: hoe kan de uitkering worden ingezet om de hulpvraag op te lossen? Als voorbeelden van situaties waarin Enschede positief afwijkt van de landelijke lijnen worden o.a. genoemd de individuele studententoeslag, het niet hebben van een schoolverlaterskorting, het niet verrekenen van alleenstaande-ouderenkorting bij AOW, bij de zoekperiode wordt niet de standaardperiode gehanteerd maar maatwerk toegepast; soms wordt deze periode in het geheel niet opgelegd, het standaard met 50% ophogen van de norm bij onderhoudsplicht voor

18-20 jarigen en het verstrekken van bijzondere bijstand aan jongeren van 18-20 jaar in een instelling (ondanks de onderhoudsplicht van ouders).

3.4 Begeleiding bij re-integratieverplichtingen

In de gemeente Enschede wordt het adagium ‘hard op inhoud, zacht op emotie’ gehanteerd waar het begeleiden naar werk betreft. Dit uit zich in veel gesprekken - soms wekelijks - met de bijstandsgerechtigden. Zoals in veel gemeenten kent ook Enschede een ‘granieten bestand’ van cliënten met een grote, mogelijk niet te overbruggen, afstand tot de arbeidsmarkt. Met deze cliënten is jaarlijks of tweejaarlijks contact.

Tegelijkertijd is de eigen organisatie sterk verkokerd. Als voorbeeld wordt genoemd dat samen met een klant hard gewerkt wordt aan re-integratie en er ‘ineens’ een sanctie opgelegd wordt zonder dat de betrokken medewerker van de afdeling re-integratie hiervan weet. Dat betekent dat *“weer van vooraf aan begonnen moet worden en het vertrouwen moet worden hersteld”*. Weliswaar is deze informatie wel te vinden in het computersysteem, maar dat vergt een gerichte zoekactie. Er is geen logboek of ander goed toegankelijk overzicht van klantcontacten.

Er is ook geen koppeling met de systemen van de Wmo en de wijkcoaches. Dit wordt ook gezien als een gemis, omdat Wmo-indicaties wel goed bruikbaar zouden zijn voor de beoordeling van werkmogelijkheden. Denk aan de elektrische fiets die kan helpen bij het aanvaarden van een baan. Op dit punt wordt ervaren dat de AVG belemmeringen opwerpt voor maatwerk, omdat niet alle informatie kan worden gedeeld bij alle medewerkers. Ook vanuit de burger kan dat vervreemdend werken, omdat ze *“de gemeente”* al hebben geïnformeerd maar niet informatie kan niet bekeken worden.

Een beslissing over het al dan niet opleggen van een (geüniformeerde) maatregel wegens het niet nakomen van een verplichting ligt niet bij de adviseurs werk. Deze beslissing ligt bij de handhavers. Aangegeven wordt dat soms meldingen niet worden doorgegeven om een discussie te voorkomen over of de vraag of een sanctie terecht zou zijn. Soms verplicht de wet namelijk tot het opleggen van een maatregel terwijl de gesprekspartner dat niet passend vindt gezien de omstandigheden van het geval. Gesprekspartners melden van mening te zijn dat een sanctie wel een doel moet dienen waarbij doelmatigheid voor rechtmatigheid zou moeten gaan. Zij lichten hun standpunt toe in het advies aan de handhavers. Die nemen de adviezen vrijwel altijd over. Volgens de respondenten biedt de Participatiewet wel degelijk enige ruimte voor maatwerk. Daarbij hebben handhavers de mogelijkheid om een waarschuwing op te leggen: een mogelijkheid die er eerder niet was.

Ten tijde van de invoering van de Participatiewet werd binnen Enschede sterk gestuurd op een strikte interpretatie van de verplichtingen in de wet. In tegenstelling tot die beginfase ervaren respondenten nu dat overleg met de handhavers over de menselijke maat altijd mogelijk is.

3.5 Toezicht en handhaving

3.5.1 Algemeen

In het geval een tip over een bijstandsgerechtigde wordt ontvangen, wordt gestart met een administratief vooronderzoek. Dit onderzoek richt zich op de onderzoekswaardigheid van de tip. Daarbij worden open bronnen geraadpleegd, waaronder - zij het met enige

terughoudendheid onder invloed van de recente jurisprudentie - social media accounts. In principe wordt de bijstandsgerechtigde niet betrokken bij dit onderzoek. De burger wordt ook niet geïnformeerd over dit onderzoek. Het vooronderzoek wordt wel geregistreerd in het zaakstelsel maar dat is niet zichtbaar voor de belanghebbende. De uitkomsten van het administratief vooronderzoek worden intern getoetst door een kwaliteitsmedewerker. Als er sprake is van een te onderzoeken casus nemen de handhavers het onderzoek over.

In situaties waarin sprake is van een mogelijke schending van de inlichtingenplicht is, aldus gesprekspartners, ook aandacht voor *“het voorkomen van fraude”*. Zo worden gericht gesprekken gevoerd om te voorkomen dat er problemen gaan ontstaan.

De gesprekspartners geven aan dat zij anno 2021 minder strikt handhaven dan ten tijde van de invoering van de Participatiewet. Destijds werd de wetgeving wel erg letterlijk uitgelegd en uitgevoerd. Inmiddels is er, ook onder invloed van de jurisprudentie, meer ruimte voor maatwerk en voor de gevolgen van beslissingen voor de bijstandsgerechtigde. Zo wordt in situaties waarin het recht niet (meer) kan worden vastgesteld niet meer eindeloos jaren teruggekeken en dus teruggevorderd.

De handhavers hebben geen beslissingsmandaat. Na hun onderzoek stellen zij een rapportage op die door de kwaliteitsmedewerker wordt getoetst (bij schending inlichtingenplicht). De claimbeoordelaar of inkomensconsulent geeft vervolgens een beschikking af. Gesprekspartners geven aan dat de kwaliteitsmedewerkers merkbaar strikter zijn op de wetstoepassing dan de handhavers zelf. Daarbij speelt niet alleen de focus op regeltoepassing een rol maar ook het gebrek aan inleving met de burger, omdat deze niet gezien of gesproken wordt door de kwaliteitsmedewerker. De laatste baseert zich immers slechts op het dossier. Een advies van de Sociale Recherche leidt eveneens, na toetsing door een kwaliteitsmedewerker, tot een beschikking van de claimbeoordelaar of inkomensconsulent. De handhavers kregen tot zeer recent geen terugkoppeling uit bezwaar- en (hoger) beroepszaken. Ook zijn zij niet betrokken bij de heroverweging in bezwaar.

Ook vanuit toezicht en handhaving wordt door respondenten aangegeven dat bijstandsgerechtigden een vaste contactpersoon of een vast aanspreekpunt missen. Voor het *“even afstemmen met de gemeente”* wordt geen mogelijkheid meer gevoeld waardoor signalen gemist worden. Soms doet de situatie zich voor dat *“inwoners zich er niet van bewust zijn dat zij door de gemeente toegewezen zijn aan een andere claimbeoordelaar”*. Mensen verdwijnen daardoor onder de radar en voelen zich aan hun lot overgelaten zo is de indruk van gesprekspartners. Dat komt de onderlinge verstandhouding en vertrouwensrelatie tussen gemeente en inwoner niet ten goede.

3.5.2 Fraude?

Intern wordt al geruime tijd een discussie gevoerd over gebruik van het woord ‘fraude’ bij schending inlichtingenplicht. De negatieve connotatie van dat woord, en aanverwante begrippen als opzet en bedrog, zijn volgens meerdere gesprekspartners niet altijd op z’n plaats in het geval de bijstandsgerechtigde per ongeluk de inlichtingenplicht heeft geschonden. Bovendien ervaren betrokkenen deze term als een aanklacht. De term ‘fraude’ staat echter wel vermeld in sommige rapportages. Deze rapportages, die veelal feitelijk de toelichting op het besluit vormen, krijgt de klant overigens alleen toegezonden op verzoek en niet standaard als bijlage bij de beschikking. Ook hierover leeft een wens bij respondenten om dit aan te passen of in ieder geval de huidige werkwijze te bespreken.

In een gesprek wordt gemeld dat Enschede in vergelijking tot andere, omliggende, gemeenten tamelijk strikt de letter van de wet handhaaft. Dit beeld wordt overigens bevestigd in andere interviews en betreft niet alleen het toezicht en de handhaving, maar ook de wijze waarop aanvragen worden beoordeeld.

3.6 Afstemming

Op 26 mei 2020 is door de gemeenteraad de ‘Maatregelverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Enschede 2020’ vastgesteld. Aanleiding voor deze nieuwe verordening was het coalitieakkoord 2018-2022 Trots, Lef, Bouwen, Kansrijk Enschede waarin was afgesproken dat meer gewerkt zou worden vanuit het vertrouwen in de inwoners. Daarbij past geen hoge maatregel.

De regels in de maatregelverordening gelden voor alle niet-geüniformeerde verplichtingen. In de nieuwe maatregelverordening is als uitgangspunt uitgegaan van lagere percentages bij verwijtbaar gedrag. De percentages waarmee de uitkering wordt ‘gekort’ zijn in de nieuwe maatregelverordening ongeveer 50% lager dan in de oude maatregelverordening. Ook zijn voor sommige procedures nieuwe regels toegepast. In de evaluatie van de maatregelverordening (juli 2021) komt het college tot de conclusie dat de aangepaste maatregelverordening bijdraagt *“aan meer maatwerk voor de betrokken inwoners. In 2020 en tot en met 21 mei 2021 hebben minder mensen een maatregel opgelegd gekregen. Hierdoor zijn minder mensen in de financiële problemen gekomen. De ‘verlichting’ van de sancties lijkt ten opzichte van de oude maatregelverordening niet te leiden tot een afname van de mate waarin inwoners zich aan de plichten houden die aan de uitkering verbonden zijn. Ondanks het verlagen van de maatregelen blijven mensen zich aan de regels houden. Daarmee draagt de maatregelverordening bij aan de doelstelling van dit college om vanuit het vertrouwen in onze inwoners te werken aan het bieden van perspectief.”*

Onlangs werd door inwoners in het programma Hollandse Zaken (Omroep Max) een maatregelcasus besproken naar aanleiding van het niet verschijnen op de DOEN! Beurs. Volgens respondenten is de gemeente daarin leerbaar gebleken want met deze nieuwe maatregelverordening zou een soortgelijke casus wellicht nu anders uitpakken dan destijds, met meer aandacht voor de menselijke maat. In het jaarverslag 2018/9 van de commissie bezwaarschriften, wordt opgemerkt dat *“de Commissie het (...) als een positieve ontwikkeling (ziet, red.) dat de uitnodigingen voor de DOEN! Beurs duidelijker zijn geworden. Het is nu helder wat er gebeurd als mensen niet correct doen wat wordt voorgeschreven.”*

3.7 Invordering en kwijtschelding

In januari 2020 schrijft het college aan de gemeenteraad dat *“het huidige beleid van gemeente Enschede, als het gaat om kwijtschelding van schulden die ontstaan zijn bij de uitvoering van de Participatiewet, (...) zeer terughoudend (is, red.) en alleen bij hoge uitzondering een schuld (wordt, red.) kwijtgescholden. Het huidige beleid is gebaseerd op de volgende grondbeginselen: misbruik mag niet lonen; iedere vordering moet in principe volledig worden terugbetaald en in individuele situaties is maatwerk mogelijk. Bij maatwerk moet worden beoordeeld of terugvordering onaanvaardbare consequenties heeft voor belanghebbende en/of zijn gezin vanwege dringende redenen, zodat (verdere) terugvordering niet redelijk is. Welke factoren wel en welke niet van belang zijn hangt af van de individuele omstandigheden. Bij schulden zijn er*

twee ‘soorten’ schulden, te weten: 1. Schulden die niet zijn ontstaan door schending inlichtingenplicht (art. 58 lid 2 PW, geen fraude) 2. Schulden die zijn ontstaan door schending inlichtingenplicht (art. 58 lid 7 PW, fraude)”. Aanleiding voor de vragen was de beslissing van de gemeente Arnhem om, vooruitlopend op aankomend landelijk beleid, onder andere de schulden van inwoners die al drie jaar lang een betalingsregeling hebben kwijt te gaan schelden. Desgevraagd geeft het college aan van mening te zijn bereid te zijn het invoeren van dergelijke maatregelen te onderzoeken; “met het nieuwe beleidskader Armoede, inkomen en schulden komt het College met een voorstel voor het nieuwe kwijtscheldingsbeleid voor schulden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Uw raad kan dan een integrale afweging maken ten aanzien van alle voorstellen van het nieuwe beleidskader.”

Op 8 juli 2021 meldt het college een vertraging in dit proces: “In de praktijk blijkt dat het huidige beleid van schulden die ontstaan zijn bij de uitvoering van de Participatiewet te stringent is voor de hedendaagse behoefte aan maatwerk en flexibiliteit. In het 4e kwartaal ontvangt uw raad informatie over de vernieuwing van de kwijtschelding van Participatiewet schulden. We verwachten de afronding van de vernieuwing van de Participatiewet schulden in het vierde kwartaal van 2021. In het 1e en 2e kwartaal is prioriteit gegeven aan de landelijke wijziging van de beslagvrije voet. Door softwareproblemen in de landelijke systemen heeft dit vertraging opgelopen. Eerst moet de beslagvrije voet worden ingevoerd en pas daarna gaan we ons richten op de vernieuwing van de kwijtschelding van schulden.”

De commissie bezwaarschriften heeft regelmatig gewezen op de omvang van terugvorderingen. Zo staat in het jaarverslag uit 2018: “De Commissie is opgevallen dat er bezwaren waren tegen besluiten met erg hoge terugvorderingen van vele jaren. De Commissie is van mening dat deze voorkomen kunnen worden door structureel periodieke her-controles te houden. Als dan wordt gesignaleerd dat er iets mis gaat dan kan het tijdig hersteld worden en kan worden voorkomen dat vorderingen onnodig hoog oplopen. Dat is niet alleen veel beter voor de burger maar ook voor de gemeente zelf (ter voorkoming van hoge niet inbare vorderingen). Voorkomen is beter dan genezen.” Hoewel kritisch op de inhoud, valt op dat de commissie in haar jaarverslagen expliciete aanbevelingen voor verbeteringen heeft opgenomen. 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.”*

3.8 Bestuurlijke boete

In het geval een schending van een inlichtingenplicht is vastgesteld, is het de inkomensconsulent die moet beslissen over de bestuurlijke boete. In tegenstelling tot de afgelopen jaren is er volgens respondenten nu voldoende ruimte om boetes te matigen. Eerder werden standaard boetes van 100% opgelegd.

Er vindt voorafgaand aan het opleggen van een boete geen extra gesprek plaats. Wel wordt de betrokkene schriftelijk geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van een boete door toezending van een ‘rapportage van overtreding’ en in gelegenheid gesteld om schriftelijk en/of mondeling toelichting te geven. Dit oordeel wordt dan meegenomen bij de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid. In deze brief wordt gewezen op de zgn. cautie. De boetes worden opgelegd op basis van de rapportage van de handhaver. Indien een inkomensconsulent een schending inlichtingenplicht constateert, zoals het niet melden van inkomsten,

kan deze consulent ook zelf een boete opleggen. In tegenstelling tot de Sociale Recherche wordt door de handhavers geen cautie gegeven voorafgaand aan dit gesprek. Hoewel dat betekent dat de door de belanghebbende afgegeven verklaring mogelijk niet aan de boete ten grondslag mag worden gelegd, gebeurt dit in de praktijk wel.

Op 7 maart 2019 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) bepaald dat boetebesluiten voor overtredingen van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid over de periode 1 januari 2013 tot en met 12 oktober 2014 moeten worden herzien (ECLI:2019:659, ECLI 2019:660, ECLI 2019:661). De hoogte van de boete moet in alle gevallen worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van betrokkenen. Ook in de gemeente Enschede is gevolg gegeven aan deze uitspraak; op 11 mei 2021 wordt de raad over de uitvoering van dit proces geïnformeerd door het college. Het college meldt met de herziening verder gegaan te zijn dat de CRvB voorgeschreven heeft. Zo is het opnieuw vaststellen van de boetes automatisch, dus zonder aanvraag van de inwoners, gegaan en daarmee proactief opgepakt. Ook is de periode waarover de boetes opnieuw zijn vastgesteld langer en is rekening gehouden met draagkracht. Hierdoor zijn volgens het college alle boetes vanaf 2013 opgelegd volgens de nu geldende regels. Hoewel niet noodzakelijk op basis van de jurisprudentie, heeft het college ook gekeken naar boetes die al geheel zijn afbetaald. Er zijn ongeveer 1.000 boetes opnieuw beoordeeld waarvan er 901 zijn herzien. Deze 901 boetes waren opgelegd aan 696 inwoners. Het bedrag van de verlaging van de boetes is verrekend met andere nog openstaande vorderingen of aan inwoners terugbetaald als er geen openstaande vorderingen meer waren. Met herzieningen was in totaal 427.000 euro gemoeid.

3.9 Maatschappelijke ondersteuning

De beoordeling van de ondersteuningsbehoefte op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet is op wijk/stadsdeelniveau georganiseerd. In elk stadsdeel zijn wijkteammedewerkers (voormalig Wmo-consulenten en wijkcoaches) werkzaam. De wijkteammedewerkers zijn veelal in dienst van Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD), een aparte rechtspersoon die is ontstaan uit de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (Maatschappelijk Werk) en inmiddels voor de gemeente Enschede de indicatiestelling voor Wmo 2015 uitvoert. Niet alle medewerkers zijn in dienst bij de SMD; sommigen – met name de voormalig Wmo consulenten – zijn juist weer in dienst van de gemeente. Dit onderscheid leidt niet tot een andere werkzaamheden: zowel SMD-medewerkers als ambtenaren zijn gemandateerd om beslissingen te nemen op grond van de Wmo 2015. Voor zover het mandaat zich uitstrekt tot medewerkers van de SMD is dit dus een mandaat aan niet-ondergeschikten. De verschillen maken het wel lastiger voor wat betreft hiërarchie en verantwoordelijkheid – naast de rechtspositionele verschillen die op de werkvloer ontstaan.

De wijze waarop meldingen tot stand komen is uniform: burgers melden zich centraal of op de wijkcentra of digitaal (Wijkwijzer). De wijze waarop de meldingen vervolgens procedureel worden afgedaan verschilt per wijk. Die verschillen hebben bijvoorbeeld betrekking op de vraag wie of welke medewerkers welke aanvragen beoordeelt.

Zo worden de meldingen doorgaans onderverdeeld in klassiek Wmo vragen (vragen die te maken hebben met wonen, rolstoel en vervoer) en andere vragen (begeleiding en dagbesteding). Voor de aanvragen van het tweede soort is vaak een indicatie en dus meer (medisch) onderzoek. Op dit punt worden soms verschillende keuzes gemaakt in de verschillende wijkteams, resulterend in verschillen in wachttijden tussen de verschillende wijken. Deze verschillen

hangen ook samen met verschillen in capaciteit. Met een gemeentebreed project (ACE) worden deze verschillen in kaart gebracht, om ervoor te zorgen dat meldingen zoveel mogelijk uniform worden verwerkt.

Binnen de wijken zijn de cases die meerdere problemen hebben wel redelijk goed in kaart gebracht, juist ook wanneer deze aanvragers meerdere voorzieningen nodig hebben of bijvoorbeeld opeenvolgende voorzieningen vanwege een progressief ziektebeeld. Deze burgers worden gekoppeld aan een wijkteammedewerker. In principe zijn er geen vaste contactpersonen bij de Wmo 2015, terwijl bij multi-probleemgezinnen wel veelal een 'regisseur' is aangewezen dan is deze functionaris er wel altijd bij betrokken.

In sommige wijken wordt juist gekozen om zoveel mogelijk de herhalende aanvragers bij dezelfde medewerker neer te leggen. Dit is ook uit efficiëntie-overwegingen omdat het voortraject bekend is en dus minder ingelezen hoeft te worden.

De wijkteammedewerkers ervaren geen financiële druk om terughoudend te zijn met het verstrekken van voorzieningen. Zoals eerder opgemerkt hebben de wijkteammedewerkers mandaat om voorzieningen te verstrekken. De facto is echter voor de toekenning van voorzieningen instemming vereist van andere (gemeentelijke) functionarissen, van inkoopmedewerker – in het geval een voorziening wordt toegekend die moet worden ingekocht – tot backoffice-medewerker, die veelal de beschikking opstelt. In dat contact ontstaat een nadruk op uniformiteit: het moet passen in het systeem.

Uit de instructie voor het opstellen van een ondersteuningsplan blijkt het uitgangspunt 'uitgebreid waar nodig, kort waar mogelijk'. Het gesprek met de cliënt moet over alle leefgebieden gevoerd blijven worden, de rapportage in het ondersteuningsplan mag gaan over wat inhoudelijk relevant is. Het ondersteuningsplan is van de cliënt en moet dus voor hem of haar herkenbaar zijn. Het moet tevens voldoen aan een doelmatige en rechtmatige verantwoording. Het werkproces is zodanig ingericht dat bij iedere beschikking het ondersteuningsplan meegestuurd wordt naar de inwoner.

De wijkteammedewerkers kiezen zoveel mogelijk de standaardvoorzieningen. Afwijken leidt tot gedoe binnen de gemeente: er moet dan worden toegelicht waarom wordt afgeweken. Dat vergt doorzettingsvermogen van de wijkteammedewerker. Als voorbeeld wordt gewezen op een hulphond. Weliswaar is deze niet voorzien in beleid en bestaat er uit de jurisprudentie geen noodzaak tot het toekennen van deze voorziening, maar de professional zelf vond deze voorziening in dit geval een adequate voorziening, omdat daarmee andere voorzieningen niet zouden hoeven worden ingezet. Het kostte ontzettend veel doorzettingsvermogen om deze voorziening te realiseren, juist ook omdat er binnen de gemeentelijke systemen geen mogelijkheid bestond om het geld voor de hulphond over te maken aan de aanvrager dan wel de hulphondenschool, omdat er geen inkoopcontract was afgesloten en deze voorziening niet de vorm kreeg van een persoonsgebonden budget.

De omvang van de meeste toe te kennen voorzieningen vloeit voort uit het gemeentelijke beleid. Dit beleid voorziet bijvoorbeeld in resultaatindicering ('schoon en leefbaar huis'), naast de reguliere voorzieningen zoals woningaanpassingen. De realisering van veel van deze voorzieningen – bijvoorbeeld de hulp in de huishouding – is afhankelijk van zorgverleners waarmee een contract is afgesloten. Er is verschil tussen deze zorgverleners, en soms worden de aanvragers daar ook op gewezen.

De resultaatindicering voor wat betreft de hulp in het huishouden wordt pas omgezet in minuten indien bezwaar is ingediend. Op dat moment wordt precies uitgerekend hoeveel uur huishoudelijke hulp moet worden toegekend. In 2019 schrijft de commissie bezwaarschriften hierover dat *“Met de invoering van de Wmo 2015 en de daarbij uit het Rijk opgelegde bezuiniging (...) Gemeente Enschede evenals de meeste gemeenten in Nederland in de huishoudelijke ondersteuning het begrip schoon en leefbaar huis (heeft, red.) geïntroduceerd. Het feitelijk schoonmaken gebeurde al door derden maar op basis van een individueel door de gemeente geïndiceerd aantal uren. Vanaf 2015 werd uitsluitend het resultaat omschreven. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 15 oktober 2018 een uitspraak gedaan waarbij zij de normen heeft ingekaderd, verder dan zij eerder deed. In die uitspraak heeft de raad met zoveel woorden aangegeven dat zij in het kader van de rechtszekerheid een tijdsbepaling in de besluiten wil zien. Naar mening van de Commissie is met deze uitspraak een eind gekomen aan beschikkingen met louter een resultaatbepaling. In het jaar 2019 zijn er relatief veel bezwaren ingetrokken. Dat kan enerzijds komen omdat een besluit na uitleg alsnog wordt begrepen maar vaak is ook een sprake van ambtshalve herstel waarbij alsnog een (gewijzigde-) toekenning heeft plaatsgevonden. De commissie heeft uiteindelijk in 27 gevallen een zitting gehouden en hebben allen geleid tot een ongegrond advies.”*

De gemeente Enschede kent een flexibel wijkbudget waarin ter overbrugging of soms wanneer er geen andere grondslag te vinden is, voorzieningen kunnen worden bekostigd. Dit budget biedt de ruimte om maatwerk in concrete gevallen te bieden wanneer de ondersteuningsvraag niet binnen het gemeentelijke beleid valt. Te denken valt aan een situatie waarin aanvragers naar het buitenland willen verhuizen en een budget meekrijgen om een start te maken. De grondslag van dit budget paste niet goed in de Wmo 2015, maar ook niet in de Participatiewet. Hiervoor werd het flexibel budget aangesproken. Het flexibel budget is ook wel eens aangesproken om in casuïstiek die door werk en inkomen in eerste instantie was afgewezen of waarin het onderzoek te lang duurde, alvast een voorschot te geven voor woonlasten.

Een ander instrument waarmee wordt geprobeerd om maatwerk te creëren door de schotten binnen het sociaal domein heen, betreft het doorbraakteam. Medewerkers kunnen naar een casus aanmelden wanneer zij een oplossing zien voor een casus die niet zo maar binnen de bestaande regelgeving kan. Vaak gaat het dan om situaties waarin meerdere disciplines een rol spelen, zoals een voorziening die wellicht ook onder bijzondere bijstand zou vallen, of die re-integratie zou vereenvoudigen (denk aan elektrische fiets). Maar het kan ook gaan om een voorziening waarmee nog geen contract is gesloten, bijvoorbeeld omdat niet wordt voldaan aan kwaliteitseisen waar normaal gesproken aan wordt getoetst. Het idee is dat binnen het doorbraakteam in overleg met andere ambtenaren wordt gekozen voor de meest effectieve aanpak van de casus. Het doorbraakteam 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. Gemiddeld komt eens per maand een casus voorbij in het doorbraakteam.

Vanuit de wijkteams blijkt het soms lastig om contact te leggen met de afdeling werk en inkomen. Men heeft het gevoel dat bij met name handhaving en claimbeoordeling meer vanuit wantrouwen naar de burger wordt gekeken. Dat staat soms haaks met de wijze waarop vanuit de wijkteams de burger wordt benaderd.

3.10 Conclusie

Het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet en Wmo 2015 leidt tot een aantal algemene observaties. Allereerst valt op dat de uitvoeringspraktijk sterk wordt gestuurd door een digitale schil. Zowel bij de intake als bij de verdere afhandeling van het dossier wordt de mens achter de aanvraag vertroebeld door een procedure met interne rapportages en controles. Opvallend is in het bijzonder de rol van de kwaliteitsfunctionaris waaraan de primaire beslisambtenaar verantwoording moet afleggen. Het menselijke gezicht dat door de primaire contactambtenaar nog wel wordt gezien, wordt tegenover de kwaliteitsfunctionaris gepresenteerd als een dossier en een rapportage. Deze werkwijze leidt tot een sterke focus op de regel. Dit wordt in de uitvoering de rechtmatigheidstoets genoemd: de op de (strikte interpretatie van de) wet en aanvullende regels georiënteerde regeltoepassing. Bij rechtmatigheid in deze betekenis is elke discretionaire ruimte of interpretatieruimte (bijvoorbeeld over welke bewijsstukken wel en niet worden geaccepteerd), weggenomen door interne instructies en afspraken. Een afwijking die meer tegemoet komt aan het belang van de burger vergt dus van de ambtenaar die dat wil doen, een uitvoerige toelichting en rechtvaardiging om de genoemde regels niet toe te passen.

Deze procedure blijkt met name te knellen waar de uitkomst van de besluitvorming minder voorgeprogrammeerd is, zoals de maatwerkvoorzieningen op grond van de Wmo 2015. Voor een aantal van deze voorzieningen geldt dat ze als 'standaard' worden afgedaan, maar zeker in het geval de aanvraag afwijkt, een bijzondere wens betreft (bijvoorbeeld bij een niet-gecontracteerde aanbieder) of te maken heeft met andere disciplines binnen het sociaal domein, dan ervaren de beslisambtenaren veel hindernissen om de gewenste beslissing tot stand te brengen. Bijzonder hierbij is dat de beslisambtenaar wel gemandateerd is, maar de facto instemming nodig heeft van andere functionarissen binnen het gemeentebestuur, zoals de inkoop en de beleidsmedewerker.

Een tweede observatie is dat in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein sprake is van verschillende mensbeelden. De uitvoeringspraktijk bij de Participatiewet lijkt sterk te zijn gebaseerd op een rationeel mensbeeld waarbij verondersteld wordt dat de burger geneigd is om gebruik te maken van de ruimte die ontstaat wanneer niet stevig wordt toegezien op de rechtmatigheid van de aanspraak. Weliswaar wordt de burger ondersteund bij de aanvraag en wordt ook ruimte geboden om de aanvraag te voltooien, maar uiteindelijk moeten er wel bewijzen worden overgelegd en moet de aanspraak aannemelijk worden gemaakt.

Hiertegenover staat het mensbeeld van de Wmo 2015 dat enerzijds uitgaat van een zelfredzame burger die anticipeert op mogelijke gebreken, maar waarin anderzijds ook in ogen-schouw wordt gehouden dat de burger in afhankelijke omstandigheden terecht kan komen en dan een op maat toegesneden ondersteuning behoeft.

Dit verschil in mensbeelden is overigens niet aan de gemeente toe te schrijven, maar sijpelt door uit het wettelijke systeem zelf. De Participatiewet kent nu eenmaal een sterke focus op rechten en plichten, terwijl de Wmo 2015 meer is gebaseerd op de zorgvuldigheid van het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte, rekening houdend met wat de burger zélf kan.

Een derde observatie is dat eigenlijk over de gehele linie de uitvoeringspraktijk steeds meer op zoek gaat naar ruimte voor het toepassen van menselijke maat. Dit blijkt uit institutionele keuzes, zoals het doorbraakteam, en de flexibele wijkbudgetten, maar ook daarbuiten ervaart men op de werkvloer in toenemende mate de ruimte om regels toe te passen in de context

van de bedoeling van die regels. Men ervaart ook meer (politieke) steun om deze ruimte te zoeken.

Géén van de geïnterviewde respondenten ervaart een druk om terughoudend om te gaan met de toekenning van aanspraken, bijvoorbeeld gedreven door politieke of financiële motieven. Wél ervaart men soms politieke inmenging in dossiers, dat dan incidenteel geleid heeft tot een onrechtmatige toekenning.

4 Evaluatieve mechanismen

4.1 Inleiding

Wanneer menselijke maat ontbreekt in regelgeving of anderszins in de uitvoeringspraktijk, dan is de volgende vraag of de evaluatieve mechanismen aanwezig zijn om alsnog die menselijke maat te realiseren. Deze evaluatieve mechanismen moeten de uitvoering van wet- en regelgeving in concrete gevallen beoordelen tegenover de oorspronkelijke doelen die met die regelgeving werden nagestreefd. Van deze evaluatie wordt verwacht dat apert onjuiste beslissingen waarin de menselijke maat wordt veronachtzaamd aan het licht komen, en regulerende kaders die in de weg staan aan het realiseren van menselijke maat, worden verruimd.

De evaluatieve mechanismen die in dit rapport zijn onderzocht, bestaan uit de klachtprocedure, de bezwaarafhandeling, en de rapportage en interventie van de gemeenteraad. Dit zijn drie afzonderlijke evaluatieve processen met een eigen werking en (juridisch) effect. De klacht betreft een gedraging, waarbij de uitkomst een oordeel over de klacht betreft. Daarmee is geen direct juridisch effect beoogd. De bezwaarafhandeling betreft een concreet appellabel besluit, waarbij de afhandeling leidt tot een herbeoordeling van dat besluit. Daarmee heeft een bezwaarschrift effect op de met het besluit verkregen rechten of plichten.

De gemeenteraad als evaluator van menselijke maat betreft de wijze waarop de raad invulling zijn rol invult tegenover het college; welke informatie de raad vergaart en op welke wijze de raad intervenueert.

In deze paragraaf komen deze drie evaluatieve mechanismen aan de orde, waarbij steeds wordt beschreven hoe deze functioneren en op hoeverre ze bijdragen aan de realisering van de menselijke maat.

4.2 Methode

De informatie die in dit hoofdstuk is gebruikt betreft een individueel interview met de klachtencommissaris en een drietal groepsinterviews met achtereenvolgens medewerkers die belast zijn met de bezwaarafhandeling (secretarissen commissie bezwaarschriften), leden van de commissie bezwaarschriften en leden van de gemeenteraad.

Daarnaast zijn stukken bestudeerd, waaronder jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften en de klachtencommissaris en zijn raadsstukken in de periode 2019-2020, zoals gepubliceerd op het raadsinformatiesysteem bekeken.

4.3 Bezwaarafhandeling

In de gemeente Enschede is voor de behandeling van bezwaarschriften een adviescommissie ex artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht ingesteld. Blijkens de *Verordening behandeling bezwaarschriften 2007* van de gemeente Enschede worden bezwaarschriften inzake de Participatiewet behandeld in de kamer sociale zekerheid (SZ) en bezwaarschriften inzake de Wmo 2015 in de kamer maatschappelijke ondersteuning (MO). In de praktijk is echter sprake van één gezamenlijke kamer; de kamer sociale zekerheid. De leden van de commissie zijn herbenoembaar. In de praktijk zijn enkele leden dan ook al vele jaren - tot wel twintig jaar - benoemd als lid (al dan niet als benoemd voorzitter).

De secretarissen hebben een bepalende rol bij de afhandeling van bezwaarschriften. Na ontvangst van een bezwaarschrift wordt deze zowel op ontvankelijkheid als op inhoud beoordeeld door een secretaris. Van de ontvankelijke bezwaarschriften wordt ongeveer de helft direct opgelost in de zgn. 'informele fase'. In deze fase wordt niet standaard contact opgenomen met de indiener; de heroverweging vindt plaats op basis van het dossier. Als verklaring voor dit hoge percentage worden genoemd: fouten van de gemeente die hersteld worden, het geven van (aanvullende) toelichting voor de klant waardoor meer begrip is voor het besluit, maar ook het alsnog aanleveren van stukken door bezwaarmaker.

De heroverweging van het bestreden besluit bestaat hoofdzakelijk uit een strikte rechtmatigheidsbeoordeling. De doelmatigheid/evenredigheid speelt een meer ondergeschikte rol. Jurisprudentie wordt stelselmatig uitgelegd een dwingende werkwijze waarvan niet afgeweken mag worden, ook niet in het voordeel van de klant. De beoordeling draait daarmee centraal om de vraag of het bestreden besluit in beroep in stand kan blijven. In meerdere gesprekken is als voorbeeld de reikwijdte van het begrip 'zeer dringende redenen' genoemd. In lijn van de wetsgeschiedenis en vaste jurisprudentie van de CRvB volgt de gemeente Enschede de enge uitleg van deze omstandigheden, namelijk dat sprake moet zijn van acute nood (een situatie van levensbedreigende aard of die blijvend ernstig letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben) en het ontbreken van alternatieven om de behoeftige omstandigheden te verbeteren zodat het verlenen van bijstand volstrekt onvermijdelijk is. Als de conclusie is dat sprake is van een rechtmatig besluit wordt het bezwaarschrift ter agendering aangeboden aan de commissie bezwaarschriften. Op dat moment krijgen de kwaliteitsmedewerkers een rol in de procedure; zij voeren namens het college het verweer. Dat is ook hun opdracht omdat door de juristen reeds is geconcludeerd dat sprake is van een rechtmatig primair besluit. Als er verschil van mening is tussen de jurist en de vakafdeling wordt een zaak op een hoorzitting van de commissie gepland. De oorspronkelijk behandelend ambtenaar, zoals een claimbeoordelaar, heeft geen bemoeienis met het bezwaar en de procedure tenzij om zijn of haar mening wordt gevraagd door de secretaris of de kwaliteitsmedewerker. In de praktijk komt dit echter zelden voor. Overigens is het ook geen usance om tussen de ontvangst van het bezwaar en de hoorzitting contact te hebben met de bezwaarmaker. Resultaat hiervan is onder andere dat de bezwaarmaker nog ter zitting met aanvullende informatie of documenten komt die alsnog in de beoordeling betrokken moeten worden.

Tijdens de hoorzitting van de commissie bezwaarschriften wordt het college vertegenwoordigd door de kwaliteitsmedewerker. De medewerker van de vakafdeling gaat dus in principe niet mee naar deze hoorzittingen. In een eventuele beroepsfase wordt het verweer gevoerd door een jurist in afwezigheid van de kwaliteitsmedewerker en de vakafdeling. Door deze manier van werken gaat persoonlijke informatie, zoals de indruk die iemand maakte tijdens gesprekken en de beeldvorming over de leefsituatie, verloren.

In gesprekken wordt benoemd dat er leerpunten te halen zijn uit alle, en dus ook de ongegronde bezwaren. Daarom worden alle heroverwegingen teruggekoppeld aan de vakafdeling. Tegelijkertijd geven meerdere gesprekspartners aan dat zij zelden of nooit een terugkoppeling krijgen over tegen hun 'eigen' besluiten ingediende bezwaarschriften.

Ook binnen de behandeling van bezwaarschriften (en beroepszaken) lijkt een verandering in denken plaats te vinden. Zo merkt een van de respondenten op: *“Als er geen fraude is, dan is er geen fraude. Het willen scoren is niet meer van deze tijd.”* Als concreet voorbeeld hiervan wordt benoemd dat tegenwoordig veel energie gestoken wordt in het proberen alsnog vast te stellen van het recht op bijstand in plaats van direct de gehele uitkering terug te vorderen.

De commissie signaleert in haar recente jaarverslag (2020) hierover *“dat bij de vertegenwoordigers van het college in toenemende mate de bereidheid is om tot een oplossing te komen”*. De commissie bezwaarschriften neemt door deze werkwijze alleen kennis van het spreekwoordelijke 'topje van de ijsberg'. De zaken die voor de commissie komen worden veelal als ongegrond beoordeeld. Ook de commissie heroverweegt uitsluitend op basis van de rechtmatigheid waarbij het toetsingskader eng wordt uitgelegd. Het afwijzen van een beroep op de zeer dringende redenen is rechtmatig als geen sprake is van een noodsituatie zoals eerder omschreven. Hoewel dit geen dwingend rechtelijk kader is, het staat het college vrij ook andere omstandigheden als 'zeer dringend' te beoordelen, komt de commissie in dergelijke gevallen tot de conclusie dat het bestreden besluit in stand kan blijven omdat de jurisprudentie dat accepteert. Hierdoor is er weinig ruimte voor toepassing van de 'menselijke maat' in het bezwaarproces. Als voorbeeld hiervan worden de Wmo-beschikkingen genoemd. Hoewel die beschikkingen rechtmatig net de toets kunnen doorstaan en de laatste tijd meer en meer sprake is van individualisering, laat de motivering vanuit cliëntperspectief volgens gesprekspartners nog stevig te wensen over.

Uit de jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften wordt zichtbaar dat de commissie haar aanbevelingen soms meerdere jaren achtereen herhaald. Zo is gewezen op het ontbreken van specificaties van een terug te vorderen bedrag aan bijstand. In het jaarverslag over 2018 is opgenomen dat *“tevens wordt opgemerkt dat dit een al vele malen gemaakte opmerking betreft.”* De aanbeveling is meest recent in het jaarverslag over 2020 wederom herhaald. De commissie krijgt bij de beoordeling van het bezwaarschrift de beschikking over de rapportage - die niet standaard met het primaire besluit wordt meegezonden - en kan daardoor wel bepalen of de hoogte van de terugvordering juist is vastgesteld. Aldus kan een voor de inwoner onnavolgbaar besluit, eventueel na toepassing van artikel 6:22 Awb (passeren gebrek) in stand blijven na het indienen van bezwaar.

In het recente jaarverslag 2020 van de commissie bezwaarschriften spreekt zij *“de wens uit om, mede gezien de ‘toeslagenaffaire’, nog meer te onderzoeken of in een casus maatwerk op zijn plaats is. Het kan in voorkomende gevallen niet de bedoeling zijn dat betrokkene(n) door bijvoorbeeld een hoge terugvordering gedoemd zijn om onder het sociaal minimum te leven met vaak een groot beroep op hulpverlening tot gevolg. Dit geldt ook voor het feit dat in*

sommige gevallen bij een herhaalde aanvraag te lang wordt vastgehouden aan het opvragen van stukken.”

Binnen meerdere afdelingen van de gemeente leeft het beeld dat de rechtbank stelselmatig een verkeerde toepassing geeft van wetgeving. Uitspraken van deze rechtbank worden dan soms ook argwanend ontvangen. Volgens gesprekspartners wordt de rechtbank met enige regelmaat *“terechtgewezen door de Centrale Raad”*. De commissie bezwaarschriften ontvangt, uitzonderingen daargelaten, geen terugkoppeling over de door het college genomen besluiten op bezwaar. Vanwege het gebrek aan vertrouwen in de rechtbank, wordt de commissie wel geïnformeerd over de uitkomsten van beroepszaken.

4.4 Klachtafhandeling

De (advies)over de) behandeling van klachten is in de gemeente Enschede sinds 2015 belegd bij de klachtencommissaris. Dit vormt de zogeheten interne klachtafhandeling (titel 9.1 Awb). De functie van de Klachtencommissaris is verder neergelegd in de *Klachtenverordening gemeente Enschede* die in 2017 is herzien. Op grond van deze verordening wordt de klachtencommissaris benoemd door het college⁸ (daarvoor door de gemeenteraad).

De gewijzigde verordening die de grondslag vormt voor een andere organisatorische inrichting van de klachtencommissaris lijkt de oorzaak van een terugkerende spanning over de rol en functie van deze commissaris. Vanuit de gemeenteraad wordt zo nu en dan kritisch gereflecteerd op de rol van deze klachtencommissaris: deze zou niet onafhankelijk genoeg zijn.⁹ Op dit punt lijkt echter sprake van een verkeerde perceptie op de rol en functie van de klachtencommissaris zoals deze in de gemeente Enschede is ingericht. De klachtencommissaris is immers onderdeel van de interne klachtafhandeling en adviseert in zoverre slechts het bestuursorgaan zelf - precies zoals titel 9.1 van de Awb voorschrijft. Het bestuurlijke oordeel over die klacht staat bloot aan een externe klachtafhandeling bij de Nationale ombudsman, die naar zijn aard en functie onafhankelijk van het gemeentebestuur van de gemeente Enschede functioneert. De klachtencommissaris in Enschede is dus niet ingericht als een volledig onafhankelijke klachtencommissaris die zelfstandig een oordeel velt over de ingediende klacht.

De gekozen constructie vergt van de klachtencommissaris dat deze een sterke positie claimt waarin ze effectief kan interveniëren wanneer zich een klacht voordoet. Deze positie ontleent ze niet aan bijzondere bevoegdheden: de klachtencommissaris is dus echt afhankelijk van de mate waarin het bestuur en het hogere management de positie erkennen en de autoriteit aanvaarden.

De voornaamste taak van de klachtencommissaris is het adviseren van het bestuursorgaan waarover wordt geklaagd over het oordeel over die klacht. Dit is echter slechts één van de mogelijke reacties over een klacht. In voorkomende gevallen intervenueert de commissaris met het doel om tot een oplossing te komen. De insteek is steeds aan de klager te vragen wat deze wil bereiken. In alle gevallen leidt de klacht tot een gesprek met de klager. En in veel gevallen gaat de klachtencommissaris daarna afzonderlijk in gesprek met de ambtenaar of afdeling waarover wordt geklaagd. Mocht de interventie van de klachtencommissaris leiden tot

⁸ Zie Elzinga & Lusing, 2017 en de reactie van het college op dat rapport bij brief 877 van 8 december 2017 met kenmerk 1700123.

⁹ Zie ook de brief van het college aan de gemeenteraad van 1 september 2021, met kenmerk 2100077229.

een oplossing, dan is daarmee de klacht van tafel. Dat betekent dat in lang niet alle gevallen en oordeel noodzakelijk is.

Specifiek voor het sociaal domein geldt dat de klachtafhandeling wat moeizamer loopt dan in andere domeinen. Dat komt ook omdat lang niet alle meldingen als klachten worden herkend. Daarbij leverde de terugkoppeling van de klachtencommissaris aan de betreffende afdeling ook niet altijd het gewenste resultaat op, omdat de klacht bleef liggen bij de individuele ambtenaar of hooguit de teamleider. De klachtencommissaris heeft daarom nu veelal de neiging om te formaliseren en memo's te schrijven gericht aan het hogere management. Een andere methode om meer in algemene termen terugkoppeling te bieden over het werkproces vormen de uitgebreide jaarverslagen.

Dat levert ook specifieke opmerkingen en suggesties op voor de wijze waarop de ambtelijke dienst de burger zou kunnen benaderen, bijvoorbeeld dat vaker telefonisch contact gezocht kan worden met de burger indien dossiers niet meteen op orde zijn of indien bezwaar wordt ingediend. De observatie vanuit de klachtafhandeling is dat geschillen vaak te snel en te veel worden geformaliseerd.

In het sociaal domein doen zich twee bijzondere problemen voor waar de klachtafhandeling tekortschiet. Dat betreft allereerst de klachtprocedures over ingehuurd zorgaanbieders en het artsadviesbureau. Deze instanties zijn zelf verantwoordelijk voor de primaire klachtafhandeling, maar omdat zij zijn ingehuurd door de gemeente en feitelijk voor het gemeentebestuur taken uitvoeren, ligt er wel een taak voor het gemeentebestuur om toe te zien op een ordelijke klachtafhandeling. Een tweede beperking vormt de positie van meerdere medewerkers (wijkcoaches en wijkteammedewerkers) van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD, ook wel Samen Meer Doen). Deze staan feitelijk ook op afstand van de gemeente en vallen deels onder het tuchtrecht. Dat maakt het lastig om een oordeel te vellen over het handelen van deze medewerkers.

4.5 Rode draad beraad

Sinds 2017 tijd is er een overleg tussen (een vertegenwoordiging van) de commissie bezwaarschriften, de Functionaris Gegevensbescherming (FG), de klachtencommissaris en (de voorzitter van) de Rekenkamercommissie. Op initiatief van de burgemeester spreken deze vier onafhankelijke instanties met elkaar om gezamenlijk te zoeken naar rode draden en daarover informeel te adviseren aan het gemeentebestuur. Dit beraad komt een à tweemaal per jaar bijeen maar brengt geen schriftelijke, en dus raadpleegbare, adviezen uit. Intentie van het beraad is om de dienstverlening aan inwoners te verbeteren door informatie vanuit verschillende invalshoeken samen te brengen.

4.6 Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in verschillende beleidsstukken ruimte geboden voor meer menselijke maat. Zo is in de raadsvergadering van 12 april 2021 is de motie aangenomen om de vrijstelling van giften voor inwoners met een Participatiewet uitkering te verhogen van 500 euro naar 1200 euro per kalenderjaar. vervolgens heeft het college op 27 april 2021 de *Beleidsregels giften Participatiewet gemeente Enschede 2021* vastgesteld. Deze beleidsregels zijn met terugwerkende kracht in werking getreden per 1 januari 2021. De gemeenteraad ontvangt op

11 mei 2021 een terugkoppeling van het college over de invoering van deze beleidsregels en de wijze waarop hierover gecommuniceerd gaat worden met de inwoners.

Eveneens in mei 2021 rapporteert het college aan de gemeenteraad over het uitgevoerde *Clientervaringsonderzoek Wmo en Jeugdwet 2020*. Het college geeft aan dat *“De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt voor het continue leer- en verbeterproces van de gemeente Enschede, zoals bijvoorbeeld beleidsontwikkeling en toegangsprocessen. De uitkomst van het clientervaringsonderzoek maakt deel uit van de horizontale verantwoording van het college aan de raad.”*

Ook uit het raadsinformatiesysteem blijkt dat het college de gemeenteraad meermaals en uitgebreid geïnformeerd heeft over ontwikkelingen op het sociaal domein. Eveneens is zichtbaar dat er met regelmaat zogeheten ‘artikel 35’ vragen aan het college gesteld worden.

Vanuit de raad lijkt weinig reflectie te zijn op de eigen rol en de rol van het eigen beleid als gesproken wordt over (al dan niet veelvoorkomende) casuïstiek. Er worden vragen gesteld aan het college op casusniveau maar niet overstijgend op beleidsniveau. Daarbij is er een tendens waarneembaar het college te vragen wat zij hieraan gaat doen. Uit de focus op casuïstiek blijkt betrokkenheid van de gemeenteraad bij de effecten van beleid en uitvoering op inwoners. De gemeenteraad heeft zich daarbij een rol aangemeten als ‘controleur’ van de uitvoering. Soms lijkt het vaststellen dat het college, al dan niet met steun van de coalitie, zijn taken onjuist heeft uitgevoerd wezenlijker dan de vraag in welke mate het eigen gemeentelijk (raads)beleid hiervoor verantwoordelijk is of hieraan bijdraagt. Binnen de raad zelf is een sterk ‘wij-zij gevoel’ waarneembaar, zowel tussen college en raad als tussen coalitie en oppositie. Deze mechanismen staan met enige regelmaat een inhoudelijk debat en aanpassingen in het gemeentelijk beleid in de weg; zowel college als gemeenteraad vertalen de (gezamenlijke) wens om meer menselijke maat in verordeningen en/of beleid niet altijd.

4.7 Inwoners, belangenbehartigers, maatschappelijke instellingen en media

Gesprekspartners zijn moeilijk aanspreekbaar op de beelden die door inwoners, media en maatschappelijke instellingen geschetst worden over de uitvoering. De meest gehoorde reactie is dat gesprekspartners *“zich totaal niet herkennen in het beeld dat door deze partijen over de gemeente Enschede neergezet wordt”*. Zo wordt gesteld dat de media enkel het verhaal van de belangenbehartiger en de aanvrager laat zien, terwijl als men het beeld van de gemeente zou weten, men meer begrip zou hebben voor hoe de gemeente de casus heeft behandeld. *“In andere gemeenten wordt gewoon niet gemekkerd door politieke partijen en andere belangenbehartigers. Soms voelt het alsof het een soort campagne tegen de gemeente is”*, aldus één van de respondenten. Door de defensieve reactie op inbreng vanuit enkele van deze partijen worden volgens enkele gesprekspartners ook waardevolle signalen over de uitvoering en dienstverlening gemist.

4.8 Conclusie

De drie evaluatieve mechanismen die in dit hoofdstuk zijn beschreven zijn voor wat betreft de werking en het juridisch effect verschillend. Toch zijn er twee algemene observaties die van betekenis zijn voor alledrie de mechanismen.

De eerste observatie is dat evaluatieve processen in de gemeente Enschede vaak samenvallen met confrontatie, waarin de neiging bestaat om het gemeentelijke uitvoeringspraktijk zo veel mogelijk te beschermen. Een uitspraak waarin de rechtbank een gemeentelijk besluit vernietigt wordt gediskwalificeerd als een foute beoordeling van een volgens het gemeentebestuur rechtmatige beschikking op bezwaar. Een bericht in de lokale media waarin maatschappelijke partijen verhalen over uitwassen van gemeentelijk beleid wordt gediskwalificeerd als onvolledige berichtgeving. En zorgen die worden geuit binnen de gemeenteraad verschraken tot een simpele tegenstelling 'oppositie versus coalitie'. Deze polarisatie leidt ertoe dat men blijft hangen in het eigen gelijk en waardevolle signalen uit een bezwaarschrift of een gerechtelijke uitspraak, of uit berichtgeving van maatschappelijke partijen niet benut worden.

Een tweede observatie betreft het functioneren van de evaluatiemechanismen zelf. Gebleken is dat de rollen van de verschillende evaluatoren niet altijd scherp zijn gedefinieerd, of althans niet bijdragen aan het verruimen van de menselijke maat. De klachtencommissaris opereert bijvoorbeeld als een interne adviseur, maar wordt gezien als een extern instituut. De bezwaarafhandeling richt zich vrijwel volledig op de vraag of een besluit rechtmatig is, waarbij vragen over doelmatigheid wegvallen. En de gemeenteraad opereert als controleur en reageert vaak op concrete incidenten en laat vaak na de kaders waarbinnen het college moet opereren aan te passen.

5 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit rapport is een antwoord gezocht op drie deelvragen:

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

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op deze deelvragen. De beantwoording is feitelijk een zoektocht naar ruimte (vraag I), naar factoren die leiden tot het benutten of niet benutten van die ruimte (vraag II) en de effectiviteit van de evaluatie in het geval de uitkomst niet past in wat men als menselijke maat voor ogen had (vraag III). De opbouw van dit hoofdstuk volgt deze volgorde, en eindigt met een algemene beschouwing over de belemmeringen voor de menselijke maat in het sociaal domein in de gemeente Enschede.

5.1 Ruimte in regels

Vastgesteld is dat de gemeente Enschede een ruim regelbestand heeft met uiteenlopende verordeningen en beleidsregels. Deze regels zijn deels specifiek op Enschede toegesneden (Wmo 2015) en deels afkomstig of geïnspireerd op modelregels van andere partijen (VNG, Schulinc, Stimulansz). In alle gevallen bieden de regels vaak ruimte om aandacht te schenken aan het bijzondere geval. Via hardheidsclausules of discretionaire bepalingen kan het bestuursorgaan rekening houden met de bijzondere omstandigheden van het geval. Dit geldt uiteraard sowieso voor de beleidsregel waarvoor de inherente afwijkingsplicht geldt, maar ook in de verordeningen bieden hardheidsclausules voldoende ruimte om een beslissing te nemen die passend is bij het voorliggende geval.

Ook valt op dat in de gemeente Enschede tamelijk veel 'doelgroepenbeleid' is geformuleerd: specifieke regels voor specifieke groepen. Denk aan een regeling specifiek voor schoolverlaters, of voor ouders die geen toeslag van Belastingdienst/Toeslagen ontvangen. Op deze wijze wordt ook iets meer menselijke maat gerealiseerd. Immers: categorieën van gevallen worden op een bijzondere wijze behandeld.

5.2 Ruimte in uitvoering

Voor wat betreft de uitvoering is de voornaamste conclusie dat het besluitvormingsproces, dat gecompartmenteerd is in verschillende disciplines en waarbij een digitale schil het zicht op de achterliggende casuïstiek belemmert. De medewerkers op de werkvloer zijn bevoegen, 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. In deze kernachtige samenvatting zijn al vier verschillende factoren benoemd die in de weg staan aan de menselijke maatvoering:

1. De toenemende specialisering van het besluitvormingsproces in deelprocessen, waardoor 'inkomen' niet weet wat men bij 'werk' doet en vice versa.
2. Hiermee samenhangend: een burger wordt een dossier in een systeem, waarbij het integrale beeld vervaagt. Er is geen automatisme om de burger te bellen of bijvoorbeeld op huisbezoek te gaan; het systeem schrijft de standaard communicatie bijvoorbeeld wanneer de burger in gebreke blijft.
3. 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 standaard op de juiste plek; men verwijst hiervoor naar privacy regulering.
4. Mandaat is weliswaar laag in de organisatie belegd, maar de daadwerkelijke realisering van de in mandaat genomen beslissing vergt instemming van andere actoren in de organisatie. Denk aan de inkoper die gaat over het contractbeheer met zorgaanbieders. Wil de ambtenaar een voorziening verstrekken die niet is gecontracteerd, dan leidt dat meteen tot een intern probleem. Of aan een rechtmatigheidstoetsing waarin de jurisprudentie stringent wordt uitgelegd als het in een casus gewenst is om 'zeer dringende redenen' bijstand toe te kennen.

Deze belemmeringen in de menselijke maatvoering zijn door de gemeentelijke organisatie erkend en hebben geleid tot initiatieven om meer ruimte te geven aan de uitvoering. Zo blijkt in het onderzoek dat ambtenaren die hun rapport moeten voorleggen aan een kwaliteitsmedewerker meer ruimte ervaren om in dat rapport aan te geven dat er een andere beslissing moet worden genomen dan die de regels voorschrijft. De gevoelde aandacht voor de menselijke maat wordt onderstreept door vier tastbare initiatieven. Allereerst is er de organisatorische keuze om voor de problematische doelgroep van dak- en thuislozen afzonderlijke consulents aan te wijzen die actief voor deze doelgroep uitvoering geeft aan bijstandswetgeving, in aansluiting op het zorgtraject (Wmo 2015). Dit is een benadering waarin de menselijke maat zeer duidelijk tot uitdrukking komt.

Een tweede initiatief ziet op de reguliere bijstandsontvangers: de pilot waarin na verstrekking van de uitkering een gesprek wordt gepland met de bijstandsgerechtigde tezamen met de inkomensconsulent en de werkconsulent. Dit contact doorbreekt de compartimentering van het besluitvormingsproces én biedt de burger een integraal overzicht van de rechten en plichten die samenhangen met de uitkering.

Het derde initiatief betreft het zogeheten doorbraakteam waarin casuïstiek wordt besproken waarin de regels knellen met de doelen die men na wil streven in de gemeente Enschede. Hoewel dit overleg tot in aantallen beperkte gevallen tot een oplossing leidt die afwijkt van de regel, biedt deze aanpak wel zicht op knellende regelgeving of een knellende uitvoeringspraktijk.

Het flexibele wijkbudget is het vierde voorbeeld van een initiatief waarmee de menselijke maatvoering in de uitvoeringspraktijk wordt vergroot. Dit budget wordt ingezet in gevallen waarin de toepassing van de regels geen ruimte biedt, maar men wél een oplossing aangewezend acht.

In zoverre kan worden geconcludeerd dat het mensbeeld binnen de gemeente Enschede lijkt te zijn veranderd; dat er meer aandacht bestaat voor de vraag waar de burger nu echt behoefte aan heeft. Weliswaar vormen de regels en het beleid nog altijd een belangrijke context voor besluitvorming, maar men zoekt naar de ruimte om tegemoet te komen aan de menselijke maat.

5.3 Effectiviteit van evaluatie

Problemen over (gebrek aan) menselijke maat komen ook aan het licht in klachtafhandeling, in bezwaar of in de gemeenteraad. Deze drie feedbackmechanismen dragen in de gemeente Enschede op een verschillende manier bij aan de menselijke maat.

De klachtafhandeling is belegd bij de klachtencommissaris die de interne klachtafhandeling voor haar rekening neemt. Hoewel in de commissaris blijkens haar jaarverslag soms wel starheid bij de ambtelijke organisatie observeert, heeft zij geen formele positie of rol om mogelijk gebrekkige menselijke maat te adresseren. Het resultaat van de inmenging van de klachtencommissaris blijft vaak beperkt tot een concrete interventie in een concreet dossier, en in een enkel geval tot een aanbeveling omtrent de bejegening van de burger ('vaker bellen').

In de bezwaarafhandeling blijken veel bezwaren te leiden tot herziening van het primaire besluit. Met name ook bij de toepassing van de Wmo 2015 is dit het geval. Dat is ook niet zo verwonderlijk, gelet op de bestaande praktijk van resultaatindicering die in bezwaar wordt omgezet in een beschikking waarin de precieze omvang van de voorziening wordt berekend. De bezwaarafhandeling richt zich primair op de rechtmatigheid van de besluitvorming, waarbij jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep wordt gezien als instructie voor de wijze waarop de regelgeving moet worden toegepast. Dit leidt tot een interessante spanning met de menselijke maat: een rechterlijke uitspraak is immers een reactie op een bestuurlijke toepassing van een regel in die concrete casus waarmee niet wordt uitgesloten dat een andere - ruimhartiger - toepassing niet óók rechtmatig kan zijn.

Dit instrumentele gebruik van de jurisprudentie heeft als mogelijke consequentie dat een 'race to the bottom' plaatsvindt, waarbij bestuursorganen de ondergrenzen van de wettelijke aanspraken verkennen. In de wijze waarop de bezwaarafhandeling in Enschede is vormgegeven ligt dit gevaar besloten. De afhandeling is immers sterk juridisch ingestoken, waarbij de secretarissen een centrale rol vervullen en de onafhankelijke input van de bezwaarcommissie, waarvan nog een reflectie zou kunnen worden verwacht over de vraag of de gekozen regeltoepassing doelmatig is, wordt gemarginaliseerd.

Hierbij is ook van belang dat de uitspraken waarin instructies worden gelezen, betrekking hebben op beslissingen die vaak al enige tijd geleden zijn genomen. De doorlooptijden bij de rechterlijke macht zijn al gauw één jaar per rechterlijke instantie¹⁰, zodat het gemakkelijk twee tot drie jaar duurt voor de hoogste rechter een oordeel velt over het genomen primaire besluit.

¹⁰ Centrale Raad van Beroep 2020, p. 14. In 2020 bedroeg de doorlooptijd van de in dat jaar afgedane zaken gemiddeld 86 weken. Bij nieuwe zaken (ingestroomd in 2019) was de doorlooptijd 50 weken.

Het is vrij goed voorstelbaar dat de het beleid of ambtelijke uitvoeringspraktijk inmiddels al is gewijzigd; denk hierbij aan de eerder genoemde initiatieven om menselijke maat te vergroten. Zeker in het geval een rechterlijke interventie aandacht krijgt in de media, kan gemakkelijk het beeld ontstaan dat er van alles mis is met de uitvoering, terwijl de uitspraak betrekking heeft op een situatie in het verleden en de evaluatievraag zou moeten zijn of het beleid en de uitvoeringspraktijk sinds de periode waarin het bestreden besluit is genomen zodanig is aangepast dat aan de kritiekpunten die in die uitspraak worden geventileerd, tegemoet is gekomen.

De gemeenteraad vormt ten slotte een derde mogelijke evaluatiemechanisme waarmee menselijke maat kan worden gerealiseerd. In de gemeente Enschede lijkt de gemeenteraad te worstelen met zijn rol. Het ontbreekt daarbij niet alleen aan een concrete en actuele visie op het sociaal domein (wat voor gemeente willen we zijn voor onze inwoners?)¹¹, maar ook aan de vaardigheid de gevolgen van het eigen beleid te vertalen richting uitvoerig en dus inwoner (wat is het gevolg voor een individu als we een verordening vaststellen?). Gevolg hiervan is dat de gemeenteraad meer focus heeft gekregen op de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt, ook als dat een rechtstreeks gevolg van eigen verordeningen zou zijn, dan op de eigen bijdrage hieraan bij de beleidsontwikkeling. Het voeren van een inhoudelijk debat wordt bovendien bemoeilijkt door verharde standpunten en het gebrek aan vertrouwen dat tussen oppositie en coalitie met enige regelmaat de kop opsteekt.

5.4 Slotbeschouwing

De aanleiding van dit onderzoek is het tussenrapport van de Commissie menselijke maat, waarin de commissie wijst op uiteenlopende beeldvorming van enerzijds inwoners en maatschappelijke organisaties en advocaten, die vinden dat de gemeente Enschede te streng is en zich te veel op de regels en interne procedures richt, en anderzijds de ambtenaren en bestuurders die het gevoel hebben recht te doen aan elke burger. Met de beantwoording van de drie deelvragen is een beeld geschetst van de factoren die in de gemeente Enschede bijdragen of juist in de weg staan aan het realiseren van de menselijke maat. Vastgesteld kan worden dat de regels niet in de weg staan aan de menselijke maat. In de uitvoeringspraktijk vormt de wijze waarop de besluitvorming is georganiseerd een belangrijke reden dat menselijke maat uit het zicht verdwijnt. En in de evaluatieve mechanismen komt een gebrek aan menselijke maat niet altijd effectief in beeld, laat staan dat er een onderbouwde beleidsreactie plaatsvindt op basis van de beelden die ontstaan in de klachtafhandeling, bezwaarafhandeling of in de gemeenteraad.

Met deze constatering kunnen ook enkele algemene aanbevelingen worden geformuleerd die dienstig kunnen zijn aan het realiseren van méér menselijke maat. De initiatieven om door de ontstane gecompartmenteerde besluitvorming te breken vormen wat dat betreft een interessante ontwikkeling. Voor het welslagen van dit soort initiatieven is vertrouwen in de professionaliteit van de uitvoerders van groot belang. De uitvoerders weten wat de gewenste en noodzakelijke vorm van ondersteuning is, maar worden belemmerd door bureaucratische systeemcontrole. Let wel: er is niets mis met controle en kaders. Het gaat er slechts om dat ook in die controlerende rol het doel van de regelingen niet uit het oog wordt verloren. Dat vergt een iets andere rolvulling van bijvoorbeeld kwaliteitsmedewerkers en inkoopers: ook beslissingen die niet precies passen in de regels of in bij de gecontracteerde aanbieders zouden tot

¹¹ Het traject te komen tot een dergelijke visie is onlangs gestart in Enschede (Project *Samenspel Sociaal Domein in Enschede, Samen grip op het sociaal domein* en de Dialoognota *Een toekomstbestendig sociaal domein*).

de mogelijkheden moeten behoren, zolang deze maar kan worden gerechtvaardigd met argumenten die passen bij het doel van de regelingen.

Deze wijze van uitvoeren wordt in andere gemeenten wel *'de omgekeerde toets'* genoemd: zoeken naar wat nodig is en dat vergelijken met de grondwaarden van de wet- en regelgeving die wordt uitgevoerd.¹² Strikt genomen is dit echter niet veel anders dan wat de wetgever van het gemeentebestuur verwacht: een weloverwogen uitvoering van de gedecentraliseerde wetten, waarbij de burger als persoon niet uit het beeld wordt verdwijnt.

Een uitvoering gericht op de kernwaarden van het sociaal domein vergt echter ook wat van de gemeenteraad. De gemeenteraad zou deze kernwaarden moeten definiëren en informatie vanuit het college aan die waarden moeten toetsen. Het gevaar van zo'n opdracht aan de gemeenteraad is dat men verzandt in abstracte discussies waarover iedereen het eens zal zijn. *'Ieder moet het zijne krijgen'*, of *'fraude mag niet lonen'*. Het wordt echter spannend wanneer in die context concrete beslissingen worden genomen en een bijstandsgerechtigde wordt aangepakt, of een op het eerste gezicht rare voorziening wordt toegekend. Het is zeer goed voorstelbaar dat berichtgeving over dergelijke casuïstiek doorklinkt in de gemeenteraad. Op zichzelf past dat ook bij de rol en functie van de raad. De uitdaging is dan echter om deze concrete casuïstiek te vertalen naar algemene kaders en - indien nodig - de eerder gedefinieerde grondwaarden van het gemeentelijk beleid aan te scherpen. Geconstateerd is dat de huidige verhoudingen gepolariseerd zijn. Dit blijkt uit de wijze waarop de raad en college in het sociaal domein tegenover elkaar staan. Deze verhoudingen worden gekenmerkt door een sterke oppositie/coalitie tegenstelling. Het zou zinvol kunnen zijn om na de komende gemeenteraadsverkiezingen de nieuw samengestelde gemeenteraad in positie te brengen om deze rol te vervullen en te zoeken naar welke grondwaarden Enschede verbindt, zoals ook beoogd wordt in het project *'Samenspel Sociaal Domein' in Enschede, Samen grip op het sociaal domein*.

¹² <https://www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek/>

Bijlage 1: Bestudeerde regels

Participatiewet

Verordening cliëntenparticipatie Participatiewet 2015	Origineel	
Reïntegratieverordening	Volledig gebaseerd op VNG modelverordening	Beleidsruimte en hardheidsclausule
Maatregelverordening Participatiewet IAOW, IAOW 2020	Origineel	Hardheidsclausule Beleidsruimte (NB: verordening geeft bevoegdheden aan 'de gemeente')
Verordening individuele studietoelage	Deels gebaseerd op Schulinc modelverordening	Vastgesteld recht en hardheidsclausule
Verordening individuele inkomens toeslag gemeente Enschede 2020	Deels gebaseerd op Schulinc modelverordening	Vastgesteld recht en Hardheidsclausule
Verordening loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Enschede 2015	Origineel	Beoordelingsruimte en hardheidsclausule
Verordening Tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015	Origineel	Beslisruimte en Hardheidsclausule
Beleidsregel verlagen uitkering in verband met schoolverlaters Participatiewet Enschede 2028	Aantal gemeenten heeft vergelijkbare beleidsregel (bijv Oldenzaal), maar anders geformuleerd, lijkt gebaseerd op VNG model	Geen beslissingsruimte
Beleidsregel alleenstaande ouder die geen toeslag van 20% ontvangen van de belastingdienst en gehuwd met een niet-rechthebbende partner Participatiewet gemeente Enschede 2019	Aantal gemeenten heeft gelijklopende beleidsregel, lijkt gebaseerd op VNG model	Beslissingsruimte ('kan')

Beleidsregels ter bepaling van de hoogte van de noodzakelijke kosten van bestaan voor aanvullende bijzondere bijstand	Origineel	Formulering recht met hardheidsclausule (NB vastgesteld door directeur)
Beleidsregels bijzondere bijstand voor medische kosten	Origineel (betreft aanwijzing aanvullende verzekering)	Formulering recht (NB vastgesteld door directeur)
Beleidsregels giften Participatiewet	Aantal gemeenten heeft vergelijkbare beleidsregel (met andere drempelbedragen)	Geen beslissingsruimte
Beleidsregels onderhuur en kostgangers	origineel	beoordelingsruimte Hardheidsclausule (NB vastgesteld door directeur)
Beleidsregel parttime ondernemen	Niet origineel; gemeenten heeft vergelijkbare beleidsregel met gelijklopende keuzes	Beoordelingsruimte en hardheidsclausule
Beleidsregels re-integratie	Niet origineel; gemeenten heeft vergelijkbare beleidsregel met gelijklopende keuzes	Beslissingsruimte
Beleidsregels taaleis Participatiewet	Niet origineel; gemeenten heeft vergelijkbare beleidsregel met gelijklopende keuzes	Beslissingsruimte
Beleidsregels terugvordering boete, verhaal	Origineel; andere	Beslissingsruimte
Beleidsregels TONK 2021	Niet origineel; gemeenten heeft vergelijkbare beleidsregel met gelijklopende keuzes	Beslissingsruimte

Wmo 2015

Verordening Jeugdhulp en Maatschappelijke ondersteuning Enschede 2019	Origineel	Vooraf procedurele aanspraken en weigeringsgronden, college krijgt bevoegdheid nadere regels vast te stellen
Besluit Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Enschede 2019	Origineel	Concrete invulling voorzieningen, enige afwegingsruimte

Beleidsregel ondersteuning bij opgroeien en participeren, wonen en verblijf 2019	Origineel	Concrete invulling voorzieningen, geen nadere ruimte
Beleidsregel gebruikelijke hulp Wmo en Jeugd 2019	Origineel	Concrete invulling voorzieningen, enige ruimte
Beleidsregels Ondersteuning bij het Huishouden Gemeente Enschede 2019	Origineel	Concrete invulling voorzieningen, enige ruimte
Beleidsregels PGB Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet Enschede 2019	Origineel	Concrete invulling voorzieningen, veel nadere ruimte

Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur

Centrale Raad van Beroep 2020, p. 14

Centrale Raad van Beroep, *jaarverslag 2019*, te raadplegen via: [Jaarverslag
https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Paginas/jaarverslag.aspxg2019](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Paginas/jaarverslag.aspxg2019) | CRvB | Rechtspraak

Commissie menselijke maat 2021

Commissie menselijke maat, *Maatwerk is mensenwerk*, Groningen, 2021.

Elzinga & Lunsing, 2017

D.J. Elzinga & J.R. Lunsing, *De juiste procedure?*, 2017.

Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties 2021, p. 25.

Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, 2021.

VNG 2021 de winst van het sociaal domein, p.5.

VNG, *De winst van het sociaal domein*, Divosa, 2021.

pro facto