

# (on) begrensd

# De

# menselijke maat

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Marije Huiting  
Wiljan Hendrikx  
Henk den Uijl  
Andrea Frankowski**

**Martin Schulz  
Paul Frissen  
Martijn van der Steen**



### **Marije Huiting MSc**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Zij doet onder andere onderzoek naar dynamieken tussen beleid en uitvoering.

### **dr. Wiljan Hendriks**

is onderzoeker en docent aan de NSOB. In december 2019 is hij gepromoveerd aan Tilburg University op het proefschrift 'When Policy meets Practice: Professional Identity in a context of Public Management Reform'.

### **dr. Henk den Uijl**

is co-decaan, onderzoeker en docent bij de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Den Uijl promoveerde in 2022 in de filosofie aan de Vrije Universiteit Amsterdam, op het thema Praktische wijsheid in bestuur en toezicht. Eerder studeerde hij filosofie en bedrijfskunde.

### **Andrea Frankowski MSc**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de NSOB en promovenda bij Tilburg University. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op governance-vraagstukken waarbij de overheid optreedt als strategische netwerkpartner.

### **dr. Martin Schulz**

is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB-denktank. Zijn onderzoeken richten zich op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

### **prof.dr. Paul Frissen**

is decaan en bestuursvoorzitter van de NSOB te Den Haag en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Hij doceert, verricht onderzoek en adviseert op het terrein van de bestuurskunde en de politieke filosofie.

### **prof. dr. Martijn van der Steen**

is co-decaan en directeur van de NSOB-denktank. Van der Steen is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Daarnaast is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

De auteurs danken Johan Oudega voor zijn bijdrage aan het onderzoek.

**Visualisatie van de modellen:** drs. K.S. (Kim) van den Berg onderzoekt hoe conceptualisatie en visualisatie gezamenlijke denkprocessen ondersteunen. Met haar bedrijf Visuals in Progress brengt zij denkprocessen rond complexe vraagstukken in kaart. Door samen te schetsen, onderzoeken en itereren helpt zij mensen om tot een werkbare essentie te komen.

# Inhoudsopgave

---

- 1. Inleiding: een verhaal van vereenvoudiging en vernedering → 4**
  - 1.1 De mens centraal → 4
  - 1.2 De roep om een menselijke maat → 6
  - 1.3 Dit essay: handelingsrepertoire voor de menselijke maat → 8
  
- 2. De mens en de maat → 9**
  - 2.1 Menselijke maat als nieuwe beleidsstandaard → 9
  - 2.2 Een korte voorgeschiedenis: drie decennia menselijke maat → 11
  - 2.3 Vandaag de dag: de menselijke maat in twee routes → 13
  
- 3. Route 1: Vanuit de mens naar de maat kijken → 14**
  - 3.1 Meer ambtelijke ruimte voor meer menselijke maat → 14
  - 3.2 Beleid niet alleen *over* maar ook *van* burgers → 18
  - 3.3 Afwegingen bij ‘vanuit de mens naar de maat kijken’ → 21
  
- 4. Route 2: Vanuit de maat naar de mens kijken → 26**
  - 4.1 Het staande beleid ‘passender’ maken → 26
  - 4.2 Het staande beleid ruimhartiger maken → 29
  - 4.3 Het staande beleid gebruikersvriendelijker maken → 34
  - 4.4 Afwegingen bij ‘vanuit de maat naar de mens kijken’ → 35
  
- 5. Overheid tussen mens en maat → 40**
  - 5.1 Het politieke en de ambtelijke boezem → 40
  - 5.2 Routes van menselijke maat in beeld → 43
  - 5.3 Grenzen aan de menselijke maat: op zoek naar matigheid → 48

# 1. Inleiding: een verhaal van vereenvoudiging en vernedering

*'Nou, kijk, mensen (ouders, red.) belden naar de belastingdienst en dan kregen ze te horen: "Dat kunnen we niet zeggen, u moet even wachten." Als je dat de eerste keer hoort, denk je: nou ja, goed, ben ik nou zo overhaast aan het bellen? Maar op enig moment belden de ouders weer met de belastingdienst, en weer, en ze kregen altijd hetzelfde antwoord. Als je dan vroeg waarom, dan werd er gezegd: "Dat kunnen we niet zeggen." Eén cliënt van mij is ook fysiek naar de Belastingdienst toegegaan en gezegd: "Ik heb zo vaak gebeld, waarom krijg ik geen antwoord!?" Deze ouder had inmiddels zelfs al een beslissing gekregen, dus hij moest al in bezwaar. Daar stond geen motivering in. Dus op enig moment gingen mensen (de Belastingdienst, red.) bellen. Ik heb ook gebeld. Ik kreeg ook echt hetzelfde antwoord: "We kunnen niks zeggen, u moet gewoon wachten op de beslissing, ook uw cliënten; u moet wachten op de beslissing, dan kunt u in bezwaar en daar gaat u weten wat er aan de hand is."*

Aan het woord is González Pérez, de eerste getuige in de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Zij heeft als advocate ouders bijgestaan aan wie het recht op kinderopvangtoeslag is ontzegd en die daardoor in grote financiële problemen zijn gekomen, met alle gevolgen van dien. Terwijl haar cliënten steeds wanhopiger worden, omdat ze de gevolgen van de administratieve besluiten en procedures niet kunnen dragen, vinden ze bij de organisaties die de procedures op hen toepassen geen gehoor. Het is voor hen niet eens alsof er niet naar ze geluisterd wordt, er is niet eens een kanaal om hun verhaal te laten horen. Hun kant van het verhaal is voor de procedure niet relevant. Sterker nog, vanuit de procedure bezien is er helemaal geen verhaal. Er is alleen een administratief feit.

## 1.1 De mens centraal

Uit de verhalen van toeslagenuouders zijn vele lessen te trekken, bijvoorbeeld over de zin of onzin van het toeslagensysteem. Of over de zin – en volgens sommigen ongetwijfeld onzin – van het economisch-rationele mensbeeld dat daaronder ligt. Of over het onvermogen van beleidsmakers om zelfs al er diverse signalen binnenkomen op de rem te trappen. Ook dan duurt het nog heel lang voordat gedupeerden geholpen worden. En in een groot aantal gevallen is dat nog steeds niet gebeurd. Zij bestaan in het systeem wel als

probleem, maar een oplossing is voor hen niet voorhanden. Al deze verhaallijnen belichten we hier niet. Waar het in dit essay over gaat is een ander perspectief: het (on)vermogen van een bureaucratisch systeem én van de mensen die daarin werken om de ander, de persoon die de procedure betreft, als dat nodig is, als *mens* te zien, in plaats van alleen als administratieve eenheid. Dat op mensen niet de administratieve orde, maar een menselijke maat wordt toegepast – voor zover die elkaar uitsluiten. Dat geldt voor de behandeling, de benadering, de bespreking, maar ook voor de procedures en de besluitvorming zelf. In de verhalen van toeslagenouders – en van hen die hen vertegenwoordigen – klinkt op pijnlijke en op momenten beschamende wijze door hoe mensen in de hitte van de procedure gereduceerd worden tot categorie en tot een administratief feit dat afwijkt van de daarvoor geldende administratieve norm. De toeslagenaffaire is daarmee (ook) het verhaal van een overheid die de mens vernedert. En daarmee overigens ook zichzelf kwijt lijkt te raken. Vaak achteraf ook tot schaamte van betrokken ambtenaren zelf. De vraag die zich dan opdringt is of een dergelijke administratieve orde verenigbaar is met wat op dit moment door velen wordt aangeduid als ‘de menselijke maat’. Tegelijk is dan de kanttekening noodzakelijk dat in het bestaande spraakgebruik allerm minst eenduidig is wat de menselijke maat betekent.

*Reduceren* en *vernederen* zijn vervelende termen, die veel ambtenaren en andere dienaren van de publieke zaak in het hart raken. Dat is niet waar ze op uit zijn en dat is ook niet waarin ze zichzelf herkennen. Ambtenaren zijn er niet op uit om mensen te beschadigen, laat staan om levens te ruïneren. Ook die kant van het verhaal komt in de verhoren van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) meermaals in beeld. De ambtenaren die het onmenselijke systeem laten functioneren willen zelf juist heel menselijk zijn. Ze vinden het vreselijk wat er is gebeurd en zijn reflectief over hun rol daarin. En juist daarom gebruiken we hier de woorden *reduceren* en *vernederen*. Niet als normatief geladen termen, maar als analytische concepten: *reduceren* staat voor het terugbrengen van mensen tot de enkelvoudige administratieve feiten die voor de administratieve categorie waar het op dat moment over gaat relevant zijn. *Vnederen* gaat over het irrelevant verklaren van het menselijke in de mensen die het betreft. Hun bredere verhaal is voor de administratie niet relevant, sterker nog, zou zaken kunnen vertroebelen en tot willekeur en onzuiverheid in de procedure kunnen leiden. Om eerlijk, objectief en integer te handelen is het in deze redeneerlijn nodig om de mens en alle veelzijdigheid en ambiguïteit die daarbij hoort irrelevant te verklaren, niet mee te wegen en zelfs niet in ogenschouw te nemen. *Vnederen* dus, in de betekenis van ontmenselijking. Met helaas, door toepassing van deze analytische categorie, als gevolg dat mensen vermorzeld raken in de bureaucratie.

De toeslagenaffaire is een uitdrukking van een dieperliggend fenomeen. De uitkomsten van de praktijken rondom kinderopvangtoeslag zijn dramatisch, en veel andere praktijken zijn gelukkig minder desastreus of destructief, hoewel er meer wetten zijn met vergelijkbare kwetsbaarheden.<sup>1</sup> Het fenomeen is een centraal vraagstuk in de manier waarop in bureaucratische, geautomatiseerde en juridische systemen wordt gewerkt. De spanning tussen aan de ene kant het rijke, meervoudige en ambigue *leven van mensen* en aan de andere kant de enkelvoudige, objectieve en vereenvoudigde *maat van de administratie* is in elk proces van uitvoering of contact tussen overheid en individu aan de orde. Dat is ook onvermijdelijk, omdat de rijke variëteit van het menselijke bestaan nooit volledig kan worden gerepresenteerd in welk systeem dan ook.

## 1.2 De roep om een menselijke maat

Menselijke maat is geen nieuw thema in de wereld van politiek, beleid en uitvoering. Het thema is al zo oud als in ieder geval de bureaucratie en het denken in termen van een rechtsorde zelf. Daarbij gaat het immers altijd om normen die weliswaar betrekking hebben op mensen, maar die ook buiten die individuele personen gelden. Bureaucratisering van maatschappelijke arrangementen van solidariteit, zoals in de verzorgingsstaat, is volgens de Israelische filosoof Avishai Margalit een wenselijke ontwikkeling, omdat daarmee een einde kan worden gemaakt aan de vernedering die de afhankelijkheid van de liefdadigheid van *charitas* en bedeling met zich brengt.<sup>2</sup> Daarmee ontstijgt het systeem de pure willekeur, maar verdwijnt als vanzelf ook de individualiteit en de ruimte voor contextualiteit en situationaliteit. Objectivering vereist een zekere mate van simplificatie, die per definitie geen recht doet aan het geheel van een situatie, een persoon, of een beweging. Discussies over het balanceren van deze inherente spanningen woeden al zo lang als het overheidsbestuur en de rechtsstaat bestaan.

Meer recent hebben deze discussies in het licht van de toeslagenaffaire en andere uitvoeringsproblematiek een krachtige impuls gekregen. De toeslagenaffaire legt bloot dat met name vanaf 2013 tot en met 2019 vele duizenden ouders als gevolg van niet terechte fraudeverdenkingen met een onverbidde streng terugvorderingsbeleid van de rijksoverheid zijn geconfronteerd, en zo in grote financiële en persoonlijke problemen zijn

---

1 Frankowksi et al, 2021.

2 Margalit, 1996; zie ook Van der Zwaard, 2021.



gebracht.<sup>3</sup> De levens van tienduizenden ouders en kinderen zijn in veel gevallen onherstelbaar ontwricht. Dat is op zichzelf al ernstig, maar – zo laat het citaat waarmee wij deze tekst begonnen zien – de manier waarop de procedures worden doorlopen laat ook geen enkele ruimte voor persoonlijk en menswaardig contact. Zowel de uitkomst van de procedure als de vormgeving en invulling ervan blijken ontmenselijkend.

In januari 2021 neemt het voltallige kabinet Rutte III de politieke verantwoordelijkheid voor de affaire, door ontslag in te dienen. In de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag maakt het kabinet excuses en stelt het dat: “(...) door harde regelgeving, vooringenomen handelen, het ontbreken van de menselijke maat en door geen gehoor te geven aan noodsignalen, tienduizenden ouders en kinderen hun leven de afgelopen tien jaar [hebben] zien veranderen in een moeras van ellende.”<sup>4</sup> Het ontbreken van ‘de menselijke maat’ is volgens het kabinet één van de grondoorzaken van de toeslagenaffaire. De affaire zet een beweging in gang die moet leiden tot het herstel van de menselijke maat.

Deze beweging is op dit moment in volle gang. Op allerlei plaatsen in het openbaar bestuur wordt gewerkt aan het *meer werken vanuit de menselijke maat*. Opvallend daarbij is dat niet expliciet is omschreven wat die ‘menselijke maat’, en ‘werken vanuit menselijke maat’, precies betekenen. Deze betekenis lijkt als vanzelfsprekend te worden verondersteld. Maar wat is menselijke maat eigenlijk? Wat is dit nieuwe maatgevende principe precies en wat betekent het voor de relatie tussen overheid en mensen? Wat gaat schuil achter de vaak genoemde ambitie om meer menselijke maat te hanteren en de conclusie dat de menselijke maat uit het oog verloren is? Wat vraagt dit van bestuurders, ambtenaren, uitvoerend medewerkers en welke afwegingen moeten hiervoor worden gemaakt?

---

3 Het CBS spreekt op basis van gegevens aangeleverd door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) over 24.000 gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag die op 1 april 2022 geregistreerd stonden (CBS, 28 juni 2022).

4 Rutte, 2020.

### 1.3 Dit essay: handelingsrepertoire voor de menselijke maat

Om inzicht te krijgen in de betekenissen die worden toegekend aan menselijke maat, hebben we gesprekken gevoerd bij ministeries en uitvoeringsorganisaties.<sup>5</sup> Steeds hebben we in deze gesprekken gevraagd hoe menselijke maat een rol speelt in de vraagstukken waar de gesprekspartner zich mee bezighoudt en hoe met menselijk maat wordt gewerkt. De gesprekken laten zien dat menselijke maat in zeer uiteenlopende vraagstukken een terugkerend thema is en dat er al een divers handelingsrepertoire bij ministeries en uitvoeringsorganisaties bestaat om er invulling aan te geven. Van subsidieaanvragen voor ondernemers tot maatwerkplaatsen voor uitkeringsgerechtigden, en van de stikstofaanpak tot situaties waarin rijbewijzen worden ingevorderd. Soms speelt menselijke maat heel expliciet een rol en is er sprake van definities, doelstellingen of specifieke programma's. Soms speelt menselijke maat veel impliciet een rol, als iets dat zo nu en dan ter sprake komt of dat niet specifiek wordt benoemd, maar wel in het denken aanwezig is. In de uitwerking van de menselijke maat 'in twee routes' bespreken we het handelingsrepertoire dat ministeries thans inzetten om invulling te geven aan die menselijke maat. Dat repertoire is dus vooral een beschrijving van wat al gebeurt en laat in zekere zin dus ook opties zien die gekozen, gehanteerd en gebruikt kunnen worden – met eigen implicaties en kanttekeningen.

Steeds is de vraag aan de orde of er zoiets mogelijk is als een *menselijke maat*: een vorm van categorisering die zowel past bij en recht doet aan de behoeften voor een goede administratie, én die recht doet aan de aard, vorm en dynamiek van het menselijk leven en van 'de mens'. Kan en mag de staat, die geacht wordt zonder aanzien des persoons te handelen, ook mét aanzien des persoons handelen?<sup>6</sup> En, in het verlengde van deze vraag, hoe wenselijk is toepassing van die wijze van maatvoering in administratieve processen waarin verdeling plaatsvindt? Onder welke condities zou dat kunnen en welke kansen maar ook risico's en bedreigingen gaan van een dergelijke inzet van een menselijke maat uit, juist ook voor het leven van mensen? Kortom, kan de wereld van de bureaucratie en de bijbehorende administratieve orde dichter bij de wereld van 'het menselijke', van de persoon worden gebracht? Zijn deze werelden verzoenbaar? Over dergelijke vragen gaat dit essay.

---

5 We hebben in totaal 32 mensen gesproken van de ministeries van SZW, LNV, JenV, IenW, EZK, BZK, OCW en Financiën en van taak- en uitvoeringsorganisaties behorende bij deze ministeries, te weten: UWV, DUO, CBR, IND en RVO.

6 Van der Zwaard, 2021.

## 2. De mens en de maat

### 2.1 Menselijke maat als nieuwe beleidsstandaard

Door het ontbreken van ‘de menselijke maat’ aan te wijzen als één van de grondoorzaken van de Kinderopvangtoeslagaffaire hebben de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en het aftredende kabinet Rutte III de menselijke maat gekroond tot centraal thema in het openbaar bestuur.<sup>7</sup> De beweging die daarmee na de kinderopvangtoeslagaffaire op gang is gekomen om overheidsbreed meer te werken vanuit deze menselijke maat zorgt er op dit moment voor dat ‘de menselijke maat’ steeds meer een nieuwe standaard voor beleid lijkt te worden. Het maakt dat er met andere ogen naar nieuw beleid én naar bestaande wet- en regelgeving wordt gekeken. Specifiek is daarbij aandacht voor de manier waarop wet- en regelgeving wordt toegepast en welke gevolgen dit heeft voor burgers en bedrijven, om zodoende eventuele negatieve of anderszins ongewenste gevolgen in beleid aan het licht te brengen of nog beter: te voorkomen.

Met het aannemen van de motie Ploumen-Jetten op 19 januari 2020 heeft de Tweede Kamer bovenstaande beweging verder in een stroomversnelling gebracht. De motie verzoekt het Kabinet om een brede inventarisatie van overheidsbeleid uit te voeren en eventuele hardvochtige effecten van wet- en regelgeving in kaart te brengen.<sup>8</sup> Hoewel er in de motie zelf niet expliciet wordt gesproken over menselijke maat, wordt de koppeling tussen hardvochtigheden en menselijke maat in de uitvoering van de gevraagde inventarisatie wel gemaakt: “Achtergrond van de inventarisatie is de doelstelling om meer menselijke maat in wet- en regelgeving en bij de toepassing daarvan te bevorderen en te voorkomen dat burgers in de knel komen.” Impliciet is dus de vooronderstelling dat menselijke maat en ‘hardvochtigheid’ elkaar uitsluiten, ook al valt te betogen dat hardvochtigheid een menselijke eigenschap kan zijn.

Alle departementen is gevraagd om mee te werken aan deze inventarisatie, onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De onderlinge verschillen tussen ministeries blijken groot. Zo komen er bij SZW maar liefst 157 reacties uit de praktijk binnen op de inventarisatie, bij VWS 127 en bij OCW 57, maar bij I&W daarentegen slechts

---

<sup>7</sup> Rutte, 2020.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2020-2021, 35510, nr.24.*

18.<sup>9</sup> Ook de vraagstukken en beleidsterreinen waarop de reacties betrekking hebben zijn zeer divers: van de toegankelijkheid van verkiezingen (BZK), tot regelgeving over rijbewijzen (IenW), en van reacties over de migratieketen (JenV) tot aanspraak op studiefinanciering (OCW). Ondanks de verschillen beloven alle ministeries werk te maken van de ambitie om de menselijke maat als grondhouding te bevorderen bij de ontwikkeling en uitvoering van overheidsdienstverlening. Hoe de in beeld gebrachte hardvochtigheden zullen worden tegengegaan, verschilt. Op sommige terreinen wordt gewerkt aan aanpassing van wet- en regelgeving, sommige departementen gaan de reacties verder analyseren (en de Kamer zal op verschillende manieren hierover geïnformeerd worden – dat spreekt voor zich).<sup>10</sup>

Vanuit bestuurskundig perspectief legt deze beweging een interessante dynamiek bloot. Zo heeft het onder politieke druk tot stand gekomen voornemen van de overheid om in de nasleep van de kinderopvangtoeslagaffaire beleid ruimhartiger te maken ervoor gezorgd dat alle wet- en regelgeving met terugwerkende kracht moet voldoen aan een nieuwe norm. ‘De menselijke maat’, met als tegenhanger ‘hardvochtigheid’, moet voortaan als nieuwe toetssteen gelden. Veel beleid is doelgericht of waardengedreven: het berust of is gericht op een doel of een waarde die de samenleving als geheel, of specifieke groepen moet dienen. Als beleid voortaan achteraf wordt getoetst op de mate waarin de menselijke maat is gehanteerd, betekent dit dat een nieuwe norm wordt toegevoegd aan de bestaande doelen en waarden. Beleid moet ‘aan de voorkant’ (inputlegitimiteit) niet alleen een doel dienen, maar mag tegelijkertijd de menselijke maat niet uit het oog verliezen (outputlegitimiteit). Deze zogenaamde ‘menselijke maat toets’ creëert daarmee een nieuwe norm waar overheidsbeleid aan moet voldoen.

Een nieuwe norm impliceert ook een nieuwe houding of werkwijze voor de overheid: al bij de vormgeving en invoering van beleid moet er nagedacht worden over de uitwerking ervan. Bijgevolg wordt beleid ook niet langer alleen beoordeeld op systeem- of beleidsniveau, maar ook op casusniveau. Dit betekent bijvoorbeeld dat er bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid rekening wordt gehouden met wat passend is voor burgers. Denk daarbij bijvoorbeeld aan rekening houden met burgers die digitaal niet vaardig zijn en daarom niet gemakkelijk gebruik kunnen maken van digitale systemen. Onmiddellijk is dan duidelijk dat de norm ‘menselijke maat’ en de bijbehorende norm van vermijden van ‘hardvochtigheid’ zal leiden tot zeer

---

9 Aantal reacties per departement: SZW 157, VWS 127, OCW 59, BZK 50, JenV 37, Financiën 37, IenW 18, EZK 13. Bij Defensie, BuZa en LNV zijn geen reacties binnengekomen (*Kamerstukken II 2020-2021*, 35510, nr.102).

10 *Kamerstukken II 2020-2021*, 35510, nr.102

gevarieerde en complexe oordeelsvorming, met daarbij zeer waarschijnlijk ook nieuwe uitdrukkingen van hardvochtigheid.

## **2.2 Een korte voorgeschiedenis: drie decennia menselijke maat**

Dat de hiervoor beschreven beweging door de Kinderopvangtoeslagaffaire een enorme impuls heeft gehad, blijkt onder meer uit de sterke toename in het gebruik van de term ‘menselijke maat’ binnen het openbaar bestuur. Dit zien we bijvoorbeeld terug in het snel stijgende aantal keren dat ‘menselijke maat’ genoemd wordt in kamerstukken: in twee jaar tijd (2020-2022) wordt dit begrip bijna net zo vaak genoemd – namelijk 1109 keer – als in de tien jaar daarvoor (2010-2020) – namelijk 1169.<sup>11</sup> Met name de laatste 5 jaar is de stijging soms enorm: werd het in 2018-2019 nog ruim 100 keer genoemd, in 2019-2020 steeg dit naar 258, waarna het een jaar later verdubbelde naar 514 in 2020-2021, om vervolgens in 2021-2022 verder te stijgen naar 705.<sup>12</sup> Hoewel de term veel meer aandacht lijkt te krijgen dan voorheen, is het zeker geen nieuw begrip in politiek en bestuur. In het huidige debat wordt de betekenis van menselijke maat vaak als vanzelfsprekend verondersteld, maar een korte terugblik op de laatste twintig jaar leert ons dat deze betekenis bepaald niet vanzelfsprekend is. Sterker nog, in deze relatief korte periode blijkt ‘de menselijke maat’ heel anders gebruikt en bedoeld. We maken twee kleine sprongen in de tijd, naar twintig en tien jaar terug.

### **De menselijke maat als tegenhanger van schaalvergroting en bureaucratie**

Zo'n twintig jaar geleden – rond 2002 – wordt er in een beleidscontext met enige regelmaat gesproken over de menselijke maat. De term komt in allerlei verschillende beleidsstukken terug en wordt in behoorlijk uiteenlopende domeinen genoemd (denk daarbij aan beleidsteksten over het onderwijs, de zorg of de inrichting van de overheid). Wat hierbij opvalt is dat over de menselijke maat met name gesproken wordt in relatie tot schaalgrootte en administratieve lasten voor burgers en professionals. Zo staat de menselijke maat volgens de minister van VWS centraal in de discussie over de schaalgrootte van ziekenhuizen. In het onderwijs krijgt de term vooral betekenis in de idee dat menselijke maat nodig is om onderwijs aan te laten

---

11 Het betreft publicaties over een breed scala aan onderwerpen: een eindadvies over slagvaardig politiewerk (2022), diverse rapportages over de stand van de uitvoering bij o.a. het CAK (2022), een eindrapport over hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen (2022), onderzoek naar algoritmische besluitvorming (2022) en onderzoek naar het bieden van ondersteuning aan rouwende werknemers (2022).

12 Via [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl), op 9 januari 2023.

sluiten bij de verschillen tussen leerlingen: “Steeds weer wordt vastgesteld dat een grootschalige organisatie hieraan moeilijk tegemoet kan komen”.<sup>13</sup>

In de periode rond 2002 gebruiken ook politici de term menselijke maat. Met name Pim Fortuyn hekelt al langer de groeiende administratieve lasten waar publieke professionals in de uitvoering mee worden geconfronteerd, zowel de politieagent op straat, als de docent voor de klas. Het terugbrengen van de menselijke maat gaat voor hem over het terugdringen van administratieve lasten. Na zijn dood zijn het Kamerleden van de LPF die regelmatig de menselijke maat in de Kamer ter sprake brengen: de menselijke maat is verdwenen en heeft plaats moet maken voor standaardprocedures en ambtelijke circulaire.

### **De menselijke maat gaat over burgers én over professionals**

Ongeveer tien jaar geleden, in de troonrede van 2013 (de eerste van de nieuwe koning) valt voor het eerst de term ‘participatiesamenleving’. Het denken over de zelfredzame burger die met dit begrip wordt geassocieerd, zien we ook terug in de manier waarop er wordt geschreven over de menselijke maat. Zo stelt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn & Sport dat ‘we leven in de meest geïndividualiseerde samenleving ooit’ en dat de menselijke maat terug moet in de zorg door meer te differentiëren. Daarbij mogen we echter niet uit het oog verliezen dat mensen veel meer zelf kunnen dan voorheen werd gedacht: “Participatie, burgers die meedoen in de samenleving, moet een meer prominente plaats hebben in ons beleid en in de praktijk”.<sup>14</sup> De menselijke maat betekent dan ook dat initiatieven meer toegesneden moeten zijn op behoeften van individuen.

Opvallend is dat er in dezelfde periode ook wordt geschreven over de menselijke maat in het werk van uitvoerende professionals, zoals bij de inrichtingsplannen van de Nationale Politie. Politie mensen moeten ruimte en vertrouwen krijgen om hun werk te doen en de menselijke maat – uitgelegd als de mogelijkheid elkaar te kunnen kennen in overzichtelijke samenwerkingsverbanden – moet de sociale binding herstellen. Opmerkelijk natuurlijk aangezien de vorming van de Nationale Politie een proces is van schaalvergroting door centralisatie.

---

<sup>13</sup> KPC Groep, 2003.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 2012-2013*, 32620, nr. 78.

## 2.3 Vandaag de dag: de menselijke maat in twee routes

Hoewel de term menselijke maat in het denken van de overheid dus niet geheel nieuw is, krijgt deze term vandaag de dag weer een andere lading. Waar rond 2002 de menselijke maat vooral tegenover schaalvergroting en administratieve lasten staat, en rond 2013 de term vooral in verband wordt gebracht met de participatiesamenleving en ruimte voor professionals, gaat het nu juist over de menselijke maat als tegenhanger van hardvochtig beleid. Maar hoewel de menselijke maat sterk gekoppeld wordt aan problemen die worden gesignaleerd in het handelen van de overheid – de toeslagenaffaire is hierbij nooit ver weg – gebeurt dit meestal zonder veel precisie. Een eenduidige definitie of interpretatie van wat de menselijke maat is, wordt nagenoeg nooit gegeven als het begrip ter sprake komt. Desondanks wordt met de menselijke maat als toetssteen voor beleid wel duidelijk dat de betekenis die wordt toegekend aan de menselijke maat ertoe doet. Deze is bepalend voor de handelingsrepertoires en instrumenten die vervolgens worden ingezet of nodig worden geacht, waaronder de beoordeling van hardvochtigheden in wet- en regelgeving.

Op basis van gesprekken met beleids- en uitvoeringsambtenaren van ministeries en uitvoeringsorganisaties, zijn we op zoek gegaan naar de betekenissen die ‘de menselijke maat’ krijgt. Wij hebben vragen gesteld over wat menselijke maat in het werk van de betreffende gesprekspartner betekent en of, en zo ja hoe, deze een rol speelt. Uit de gesprekken blijkt dat de menselijke maat een belangrijk thema is in een breed scala aan beleidsdossiers. Bij sommige zaken speelt de menselijke maat een expliciete rol en wordt deze benoemd in definities, doelstellingen of specifieke programma’s. Bij andere zaken speelt de menselijke maat echter een meer impliciete rol, waarbij deze af en toe ter sprake komt of niet specifiek wordt benoemd, maar wel aanwezig is in het denken. Als we al de verschillende invullingen door ambtenaren van beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties analyseren, ontwaren we twee denkrichtingen in het denken over en betekenis geven aan menselijke maat: (1) kijken vanuit de mens naar de maat; en (2) kijken vanuit de maat naar de mens. Beide benaderingen of ‘routes’ lijken dezelfde ambitie te willen verwezenlijken, namelijk beleid ‘menschelijker’ maken, maar ze vertrekken van een ander startpunt en hebben ook uiteenlopende consequenties. Wat ze in ieder geval gemeen hebben is dat beide routes behalve oplossingen ook nieuwe spanningen veroorzaken. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op de twee verschillende routes.

# 3. Route 1: Vanuit de mens naar de maat kijken

De eerste ‘route’ vertrekt vanuit de gedachte dat de overheid hulp of ondersteuning zou moeten bieden die past bij de ervaren behoeften en individuele situatie van mensen; de overheid moet dan de burger meer tegemoet komen en rekening houden met de specifieke context waarin die burger zich bevindt en begeeft. De idee van menselijke maat is hier dat de individuele mens zélf de belangrijkste maat, mal of sjabloon is voor passend beleid. De mens is hiermee leidend voor wat de overheid als maat hanteert. Dit leidt tot pleidooien om regels en procedures overboord te zetten als ze niet ‘passen’ bij de mensen waarvoor ze zijn bedoeld en om pragmatisch om te gaan met publieke voorzieningen. ‘De overheid moet doen wat nodig is’ is dan ook een veelgehoord adagium dat in deze route past. ‘Doen wat werkt’ is een ander. De mens wordt in deze route gezien als alternatieve maat voor beleid als dat aantoonbaar niet werkt. We bespreken hierna twee handelingsopties die we in ons onderzoek zijn tegengekomen om de mens (meer) als maat te hanteren, elk met eigen dilemma’s en spanningen. Ten eerste is er de optie om meer ambtelijke ruimte te maken voor de menselijke maat. Ten tweede is er de optie om beleid niet alleen over, maar ook van de burger te maken.

## 3.1 Meer ambtelijke ruimte voor meer menselijke maat

Om vanuit de mens de maat te bepalen, hebben veel ministeries, uitvoeringsorganisaties en andere publieke organisaties in toenemende mate aandacht voor de *discretionaire ruimte* van hun medewerkers. Dergelijke ambtelijke beoordelingsruimte gaat over de mogelijkheden die medewerkers hebben om naar eigen inzicht de blauwdruk die wet- en regelgeving biedt toe te passen op individuele gevallen. De gedachte hierbij is dat de geleefde werkelijkheid van mensen altijd veel meer grijstinten kent dan de wetgever en beleidsmakers in het zwart-wit van regelgeving kunnen vangen. Discretionaire ruimte mogelijk maken in beleid maakt dat ambtenaren flexibel kunnen bepalen wat nodig is en kunnen inspelen op concrete situaties. De maatwerkplaats van het UWV biedt een helder praktijkvoorbeeld waarin de ambtelijke beoordelingsruimte centraal staat.<sup>15</sup>

---

15 In dit essay zijn zeven casus uitgewerkt waar menselijke maat een rol in speelt. Deze casus zijn ons voorgelegd in gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd. Op basis van deze gesprekken en openbare stukken, is de casus-beschrijving tot stand gekomen.



### **(Een) ruimte voor menselijke maat**

Bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) – een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – is er, bijna letterlijk, ‘ruimte’ gecreëerd voor maatwerk: de Maatwerkplaats. Wat in september 2020 begon als een pilot, is inmiddels uitgegroeid tot een praktijk die in veel UWV-regiokantoren terug te vinden is. Bij de Maatwerkplaats kunnen UWV-medewerkers aankloppen die zich zorgen maken over de wijze waarop regels in de praktijk uitpakken voor cliënten, als sprake is van het zogenaamde ‘professionele buikpijn-criterium’. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin het sec toepassen van de regels onevenredig nadelige gevolgen heeft voor burgers, om situaties waarin burgers tussen wal en schip dreigen te raken, of over burgers die verstrikt raken in een wirwar van regels.

De Maatwerkplaats ondersteunt UWV-professionals ‘om cliënten dienstverlening te bieden vanuit de menselijke maat en vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving.’<sup>16</sup> Iedere UWV-medewerker kan via de Maatwerkplaats een casus agenderen. Onder het mom ‘er is geen verkeerde deur’ kan iedereen aankloppen, en wordt in beginsel naar alles serieus gekeken. Samen met collega’s van alle voor de casus relevante expertisegebieden wordt onder begeleiding gesproken over de betreffende casus om te komen tot een oplossing op maat, passend bij de situatie van de cliënt. In de eerste plaats gaat het om een oplossing voor een individuele cliënt en casus (een ‘fix’), maar soms kan het ook een structurele oplossing zijn voor een veel bredere groep cliënten (een ‘solve’).<sup>17</sup>

De werkwijze van de Maatwerkplaats houdt in dat er eerst (opnieuw) gekeken wordt naar de bestaande regels. Als de betrokken UWV-professionals oordelen dat de regels inderdaad geen ruimte bieden om anders te beslissen, maar het concrete geval daar wel om vraagt omdat de regel anders onevenredig nadelig uitpakt, dan vindt herbeoordeling plaats op basis van andere principes dan sec ‘de regels’. Telkens wordt daarbij ‘opgeschaald’ naar een ander normenkader. Zo wordt vervolgens gekeken naar ‘de bedoeling’ van wetten en regels, bijvoorbeeld door terug te gaan naar de bijbehorende Memorie van toelichting. Als daar echter nog steeds geen grond wordt gevonden om voor een oplossing te gaan die in het individuele geval passend zou zijn, dan wordt er gekeken naar de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur, bijvoorbeeld naar het evenredigheidsbeginsel. In het uiterste geval kan het voorkomen dat dat nog steeds niet leidt tot het kunnen maken van een andere afweging en dreigt de →

<sup>16</sup> Graaf-Zijl, Wijnhoven, Guiaux, & Lagerveld, 2022.

<sup>17</sup> Graaf-Zijl et al, 2022.



situatie waarbij de burger onevenredig hard geraakt en/of benadeeld wordt voort te bestaan. In die gevallen kan besloten worden om contra legem op te treden. Betrokkenen geven aan dat in deze gevallen altijd direct wordt opgeschaald naar de vraag wat beleid en politiek ervan vinden en dat hiervoor afstemming met het ministerie van SZW cruciaal is.

Beslissingen die in de Maatwerkplaats worden genomen, worden altijd voorzien van een uitleg over hoe in bepaalde gevallen is geredeneerd en besloten, met het doel om intern 'casusprudentie' op te bouwen. Zo wordt er vanuit menselijke gevallen geredeneerd een norm gecreëerd, die vervolgens geldt in vergelijkbare situaties elders of op een ander moment. Deze opgebouwde 'casusprudentie' vormt als het ware een nieuwe maat.

De Maatwerkplaats van het UWV laat zien hoe gezocht wordt naar passende gronden om beslissingen te kunnen nemen in specifieke gevallen: levert de concrete regel een onwenselijke uitkomst, dan wordt verder gezocht naar een andere (abstractere) regel of beginsel om een beslissing te legitimeren. Het laat ook zien welke afstemming dat vraagt tussen professionals en het ministerie van SZW. Hoewel dit wellicht eenvoudig klinkt, is het dat in de praktijk zeker niet. Zo vraagt het een zeer grote mate van gedeeld professioneel denken en handelen aan de kant van ambtenaren. Dat medewerkers in individuele gevallen beslissingen 'op maat' kunnen nemen, mag er namelijk niet toe leiden dat in enigszins vergelijkbare gevallen toch volledig anders wordt besloten. Daarom kunnen de wetgever en de rechter beslissingen alleen overlaten aan professionele oordeelsvorming als die in sterke mate gereguleerd en geprotocolleerd is, en allerlei waarborgen tegen onrechtmatige beslissingen kent. Want anders, zo wordt gesteld, dreigen al snel 'ongenormeerde publieke machtsuitoefening en willekeur'.<sup>18</sup> Allerlei praktische en ethische kanttekeningen vallen dan te maken. Hebben burgers bijvoorbeeld het recht om een second opinion in te roepen als de betrokken beoordelingsambtenaar géén 'professionele buikpijn' heeft gekregen? Bovendien: is de term 'buikpijn' wel passend in processen van professionele oordeelsvorming? Wie krijgt waar eigenlijk buikpijn van? Met andere woorden, wie bepaalt of de menselijke maat van toepassing is? En moeten of mogen burgers ervan op de hoogte worden gesteld als hun casus wordt besproken op een plek als de Maatwerkplaats? Hoe transparant moet toepassing van de menselijke maat zijn? Hebben burgers bijvoorbeeld ook inzicht in welke specifieke elementen van hun 'mens-zijn' in dit concrete geval de maat zijn geworden? En is dat inzicht ook voor anderen beschikbaar?

---

18 Schuurmans, Leijten, & Esser, 2020.

De organisatie van ambtelijke beoordelingsruimte vraagt daarom om een heldere verantwoording over bepaalde keuzes die in specifieke gevallen worden gemaakt – over met welke ‘maat’ gemeten wordt – en daarnaast om veel onderlinge afstemming en uitwisseling over deze gekozen ‘maatvoering’. Niet alleen tussen uitvoerende ambtenaren onderling, maar ook tussen uitvoerende ambtenaren en beleidsambtenaren. Daar bovenop vraagt het om een sterk ontwikkeld ‘collectief geheugen’ van publieke organisaties om ook door de tijd heen enige mate van consistentie te kunnen betrachten, zodat niet voor elke mens een andere maat geldt, maar dat er ook een zekere regelmaat is in de manier waarop mens in maat wordt vertaald.

Dat uitvoeringsambtenaren uiteindelijk op zoek gaan naar ‘de bedoeling’ achter regels om in staat te worden gesteld de relevante menselijke maat toe te passen, legt ook bloot dat voor de benodigde ambtelijke beoordeling een bepaalde mate van abstractie in beleid vereist is. Interpretatie vereist ruimte.<sup>19</sup> Al te concrete kaders bieden onvoldoende ruimte om tot verschillende uitkomsten te komen, terwijl ‘op maat’ oplossingen zich kenmerken door variatie en differentiatie: ieder individu verdient een passende oplossing. Opvallend is echter dat beleid vanuit het perspectief van menselijke maat gezien soms het verwijt krijgt té concreet – ‘dichtgetimmerd’ – te zijn, maar soms juist té abstract wordt gevonden. Dit laatste is bijvoorbeeld zichtbaar in het selectie criterium ‘zelfredzaamheid’ bij hulp aan daklozen. Er is kritiek op het zogenaamde ‘eigen-kracht-criterium’ bij beslissingen over toegang tot maatschappelijke opvang. Dit abstracte en daardoor moeilijk te interpreteren principe zou de toegang tot hulpverlening eerder bemoeilijken dan verder helpen.

Opvallend aan het hierboven besproken voorbeeld van de UWV-Maatwerkplaats is daarnaast dat maatwerk hier plaatsvindt op een speciaal daarvoor aangewezen plaats: er is een ruimte gecreëerd waar vanuit de menselijke maat gehandeld wordt. Deze ruimte bestaat ‘buiten’ het reguliere circuit of beleidssysteem. Los van de hieruit voortvloeiende vraag waarom het reguliere beleid zélf niet menselijker kan, in plaats van dat er een uitzondering wordt gecreëerd, maakt dit het functioneren van ‘het reguliere systeem’ kwetsbaarder. Immers: als er iets niet goed blijkt te gaan, is er altijd nog een speciale uitzonderingsbehandeling beschikbaar. Daardoor is er een risico dat ‘systemische’ weeffouten langer dan wenselijk onopgemerkt blijven, juist omdat er een speciale plaats is voor uitzonderingen, die een logica kan doen ontstaan om vooral uitzonderingen noodzakelijk te achten. Ook gaat het hier om een indirecte vorm van menselijke maat, waarbij de aard van de afhankelijkheid die een burger per definitie heeft van een ambtenaar

---

<sup>19</sup> Den Uijl, Frissen, Schulz & Oudega, 2022.

verandert. Eerst was de burger afhankelijk van de wet, de regel, de uitvoerings-toepassing in normenkaders; nu is de burger meer afhankelijk van het professioneel oordeelsvermogen van ambtenaren. Het is de ambtenaar die op basis van het eigen professionele normenkader bepaalt of er sprake is van 'onevenredige gevolgen' of 'benadeling' in het beleid. Dit alles maakt het type menselijke maat dat hier geboden wordt inherent exclusief (het betreft uitzonderingssituaties), selectief (alleen toegang na selectie) en plaatst de burger bovendien in een nog grotere afhankelijkheidspositie ten aanzien van ambtenaren die als poortwachter fungeren voor toegang tot voorzieningen. Er wordt weliswaar vanuit de mens naar de maat gekeken, maar dan toch steeds via de ogen en dus de logica's van de ambtenaar en de bureaucratie.

### **3.2   Beleid niet alleen *over* maar ook *van* burgers**

Een andere variant van de route waarbij gezocht wordt naar manieren om vanuit de mens de maat te bepalen, betreft vormen van *interactieve beleidsvorming* waarbij de overheid actief aansluiting zoekt bij datgene wat er in de samenleving speelt of wat daar zelfs al gebeurt. Niet langer is het de overheid die bepaalt wat de beste oplossing is, maar deze faciliteert een proces waarin burgers en hun representanten samen met de overheid ontdekken wat zij zélf als beste oplossing zien voor hun probleem of voor een probleem dat hen raakt (of gaat raken): *mensen maken de maat*.

Dat betekent een omkering van participatie in het beleidsproces. Waar klassieke burgerparticipatietrajecten nog gaan over inspraak waar soms wel, maar soms ook weinig of niets mee wordt gedaan in de uiteindelijke besluitvorming, gaan vormen van 'co-creatie' veel meer over het samen bedenken en bepalen van nieuwe oplossingen. In dat geval ligt de ruimte voor oplossingen op maat niet verscholen in het beoordelingsvermogen van ambtenaren, maar bij de ontvangers van de oplossing – de burgers die het betreft met hun 'ervaringskennis'. In co-creatie kunnen zij worden betrokken bij het ontwerpen van oplossingen die voor hen bedoeld zijn. De Regionale Energie Strategie (RES) maakt de weerbarstigheid die kan opspelen bij dergelijke voornemens inzichtelijk. Dit laat daarbij ook zien dat het echt iets anders vraagt van ambtenaren dan wat in klassieke beleidstrajecten wordt gevraagd.

## **De Regionale Energie Strategieën (RES): burgers betrekken bij beleid dat over hen gaat**

De Regionale Energie Strategieën (RES) zijn een initiatief binnen het domein van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) gericht op het verwezenlijken van energiebesparing, de grootschalige opwekking van duurzame energie, het reduceren van CO<sub>2</sub>-uitstoot en het vinden van alternatieve warmtebronnen, in het licht van nationale afspraken uit het Klimaatakkoord. Via een landelijk dekkend programma van 30 regio's werken lokale overheden met allerlei stakeholders samen om te komen tot regionaal gedragen keuzes op het gebied van energie: maatschappelijke partners, netbeheerders, het bedrijfsleven en bewoners.<sup>20</sup> De verschillende regio's worden daarbij ondersteund door het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NP RES).<sup>21</sup>

Draagvlak is binnen de RES het sleutelwoord. De strategie is namelijk sterk afhankelijk van de inzet van allerlei betrokken partijen, waaronder ook burgers. Netbeheerders werken aan slim gebruik en het versterken van het energienet, het bedrijfsleven en de industrie wekken zelf duurzame energie op en ontwikkelen nieuwe praktijken voor de opslag hiervan en inwoners isoleren hun huizen, besparen energie, rijden elektrisch en leggen bijvoorbeeld zonnepanelen aan. Oog voor de menselijke maat is hierbij cruciaal, niet in de laatste plaats omdat de RES de woonomgeving van burgers stevig beïnvloedt – de aanleg van allerlei nieuwe infrastructuur en windmolens en windturbines, zowel op land als op zee, zijn een beeldbepalend (voor sommigen: beeldverstorend) fenomeen. Niet iedereen zal daarom staan te springen om mee te werken.

De RES heeft meerdere vormen en momenten ingebouwd waarop burgers kunnen 'meedenken', hun mening kunnen geven en kunnen meebeslissen, bijvoorbeeld over het opwekken van zonne- en windenergie in de eigen gemeente. Diverse lokale vertegenwoordigende organen – gemeenteraden, provinciale staten en de algemene besturen van waterschappen – hebben een belangrijke rol: zij hebben de (eerste) kaders voor de RES vastgesteld (in de zogenaamde RES 1.0). Ook is er voor inwoners inspraak mogelijk op omgevingsvisies, omgevingsplannen, programma's en projecten en wordt er in de aanpak gestreefd naar vijftig procent 'lokaal eigendom': dat inwoners en ondernemers samen deels of geheel eigenaar zijn van windmolens of zonnepanelen. Met dit eigendom kan de lokale gemeenschap meebeslissen over projecten en over opbrengsten. →

<sup>20</sup> Zie ook <https://www.klimaatakkoord.nl/themas/regionale-energie-strategie>

<sup>21</sup> Het NP RES betreft een interbestuurlijk programma (EZK, BZK, VNG, IPO, UvW), zie ook <https://www.regionale-energiestrategie.nl/home/>.



Ambtenaren, met name werkzaam bij de betrokken decentrale overheden, vervullen een sleutelrol in het betrekken van burgers. Maar ook ambtenaren van het ministerie van EZK hebben zichzelf dit tot doel gesteld. Er is sprake van een zekere tussenruimte tussen de centrale overheid en de betrokken decentrale overheden. Om invulling aan deze tussenruimte te geven, stellen ambtenaren van het ministerie van EZK zich expliciet tot doel om niet alleen de vraag te stellen hoe zij lokale overheden kunnen helpen om processen goed te laten lopen, maar óók of in deze processen voldoende oog is voor verschillende groepen burgers, bijvoorbeeld 'het grijze midden' dat zich niet nadrukkelijk uitsprekt of tegenstemmers. Die vragen zijn belangrijk, want lang niet alle burgers weten wat de RES is, zijn ervan op de hoogte dat ze erover mee kunnen denken, of wensen eraan deel te nemen. Menselijke maat in beleid gaat volgens het ministerie van EZK juist ook om de mensen die (nog) niet betrokken zijn, of om degenen die gedurende het proces bewust zijn afgehaakt.

Daar waar energie voorheen vooral werd benaderd als een technisch beleidsthema, wordt het nu veel meer benaderd als een maatschappelijk thema. Interessant daarbij is dat ambtenaren van de centrale overheid door deze verandering en door een rol in de tussenruimte tussen centrale en decentrale overheid naar zich toe te trekken, ineens direct contact met burgers krijgen. Betrokkenen geven aan dat na enige initiële koudwater-vrees van ambtenaren die in 'het systeem' werken, dit vooralsnog positief uitpakt.

In het voorbeeld vervult het ministerie van EZK onder andere een functie als behartiger van het abstracte 'algemeen belang'. Met betrekking tot energie wordt dit belang dikwijls heel concreet zichtbaar: zo is de animo voor een windmolenpark in de eigen omgeving vaak erg laag, maar de realiteit is óók dat de gewenste energietransitie niet zonder windmolens tot stand komt en deze toch ergens moeten staan. Hier wordt een klassieke spanning zichtbaar tussen oog hebben voor de belangen of wensen van individuele burgers, en het waarborgen van collectieve belangen. Processen van co-creatie kunnen nog zo grondig en gedegen zijn georganiseerd, ze leiden niet altijd tot overeenstemming. De overheid maakt daarom niet zelden de afweging om bij nader inzien toch maar geen rekening te houden met álle ingebrachte wensen. Dit roept de vraag op wat dit betekent voor het hanteren van de menselijke maat. Voor betrokken ambtenaren gaat menselijke maat in dit soort processen enerzijds over het maken van beleid mét burgers (in plaats van over) en anderzijds om de uitlegbaarheid van de effecten van beleid en over de navolgbaarheid ervan aan burgers. Het gaat daarnaast ook om het omgaan met de spanning tussen wat specifieke mensen als maat toepassen

en de maat van het collectief – waar diezelfde mensen overigens ook zonder dat ze het zelf perse zo (willen) zien natuurlijk ook deel van uitmaken.

Processen van co-creatie blijken in de praktijk vaak weerbarstig, zo illustreren de hierboven aangehaalde dynamieken rondom de RES-en. Uitdagingen die we kennen uit klassieke burgerparticipatietrajecten spelen vaak ook in processen van co-creatie. Steevast op nummer één staan daarbij uitdagingen die gaan over democratische legitimiteit. Met wie moet de overheid in gesprek? Zijn dat alleen de burgers die geraakt worden door een probleem? Of is die kring breder? Hoe bereik je hen vervolgens? En als zij niet willen of kunnen deelnemen, verliezen zij dan het ‘recht’ op behartiging van hun belang? Andere uitdagingen gaan veel meer over proces- en verwachtingenmanagement. Daar waar burgers samenkomen, ontstaat namelijk niet automatisch overeenstemming over wat ‘het probleem’ is dat aangepakt moet worden met beleid, laat staan over welke oplossingen passend geacht worden. In veel gevallen blijkt ‘dé oplossing’ niet te bestaan. Of wat als de oplossing voor de één het probleem van de ander creëert? Het afbreukrisico voor geloofwaardigheid aan de zijde van de overheid is hier buitengewoon groot, want voor alle vormen van interactieve beleidsvorming geldt: als het misgaat is de teleurstelling in de overheid of onvrede aan de kant van burgers extra groot.

Een ander risico dat zich bij beleidstrajecten waarbij burgers zelf (mede) aan het roer staan voordoet, is een ‘tirannie van tevredenheid’: dat een tevreden burger als maatstaf gaat gelden voor de effectiviteit van beleid, in plaats van het (objectiever geachte) antwoord op de vraag of beleid de doelstellingen behaalt waarvoor het in het leven geroepen is. Lukt het om ook dat onderdeel, naast tevredenheid van de mens, in de maat onder te brengen? Of is dit wellicht een al te technocratisch geformuleerd bezwaar?

### **3.3 Afwegingen bij ‘vanuit de mens naar de maat kijken’**

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, komen er verschillende spanningen voort uit het ontwerpen van ‘op maat’ oplossingen, zowel als uitvoeringsambtenaren belast zijn met oordeelsvorming, als wanneer burgers zelf mogen (mee)beslissen over wat voor hen passende oplossingen zijn.

Critici van de idee van meer discretionaire ruimte voor uitvoeringsambtenaren dan wel het betrekken van burgers wijzen met name op het risico van willekeur, tegen de achtergrond van het principe dat de overheid dient te handelen zonder aanzien des persoons (in plaats van mét aanzien des persoons). Er zal goed moeten worden nagedacht over waarborgen voor de

burger tegen de 'willekeur' van de staat, die juist kan ontstaan door het centraal stellen van de mens. Een bepaalde mate van verdraagzaamheid van de politiek en de samenleving is bovendien vereist voor oplossingen op maat, welke deze niet altijd blijken te kunnen opbrengen. Regelingen waarin bewust ruimte is gelaten voor burgers om eigen beslissingen te nemen over wat goed voor hen is, illustreren maar al te vaak hoe lastig dit is. Er ontstaat geregeld ophef als burgers de aan hen toegekende middelen blijken uit te geven aan zaken die de maatschappij niet wenselijk acht; te denken valt aan de verontwaardigde discussies naar aanleiding van open regelingen zoals het persoonsgebonden budget of de STAP-regeling. Dergelijke regelingen leggen bij uitstek de maat bij de mens, maar dat roept meteen ook tegenreacties op, met pleidooien voor meer controle, meer toezicht en meer selectie bij het toekennen van subsidies. Mensen transformeren in die discussies al snel van 'maatgever' in 'misbruiker'.

Dat maakt het handelingsrepertoire hier ook direct politiek in de zin dat er goed van mening te verschillen valt over de vraag welke verdeling wenselijk is. Denken over een menselijke maat is per definitie uitdrukking geven aan en ingrijpen in de verdeling van overheidsmiddelen. Dat geldt ook als het om ambtelijke ruimte of beleid van burgers gaat. De verdeling wordt dan meer overgelaten aan ambtenaren of burgers in de wetenschap dat politiek daarop altijd direct weer kan ingrijpen en dat in de praktijk ook doet. Dat maakt de idee dat menselijke maat 'gewoon' iets is dat 'ambtenaren beter moeten doen' uiteindelijk niet opgaat, omdat deze altijd ook politiek van aard is.

Verder zijn oplossingen op maat soms kostbaar; vergelijk een maatpak met confectiekleding en snel is duidelijk hoe (financieel) onhaalbaar maatwerk voor iedereen is. Dat wil zeggen, als de menselijke maat betekent dat alles op maat moet worden toegesneden, dan moet iemand met het spreekwoordelijke meetlint aan de gang en vervolgens het aangemeten pak zorgvuldig naaien, opnieuw laten passen en uiteindelijk gereed maken met het oog op alle details van de maat. Dat impliceert hoge productiekosten. Deze oplossing komt dus vanuit het perspectief van kosten – of beter, het volume dat mogelijk is voor een bepaald budget – alleen in beeld voor incidentele gevallen. In ieder geval niet voor teveel gevallen. Voor uitzonderingen dus, maar wie verdient er hulp op maat (en wie niet)? De gedachte, ook vaak te beluisteren, dat maatwerk tot kostenbesparingen leidt, is dan ook illusoir.

In welke vorm dan ook, 'maatwerk' veronderstelt dat een overheid kán weten wat ieder mens is en nodig heeft en bovendien ook dat mensen eenduidig te kennen zijn, in plaats van meervoudig en tegenstrijdig zijn. Daarin ligt de aanname besloten dat menselijke behoeften, noden en voorkeuren *te kennen zijn* en ergens in de mens te detecteren zijn, als ware er een lijst. Het is dan



aan de overheid om die lijst te vinden en deze te vertalen naar beleid. Maar hoe bepalen we wat mensen nodig hebben? Bestaat die lijst eigenlijk wel? Of veranderen de voorkeuren van mensen voortdurend? Hebben ze over alles wel voorkeuren? En waar komen die voorkeuren vandaan, in een tijd waarin marketing, influencers en social media voor heel veel mensen 'bepalen' hoe ze over dingen denken? Spreekt dan de mens, of is de mens de spreekbuis van iets anders geworden? En steeds geldt dan de vraag: hoe en waar is die maat in de mens voor de overheid eigenlijk te vinden?

Vervolgens speelt ook de vraag waar 'de mens' ophoudt: hoe ver moet de overheid gaan in het wegen van contextuele factoren? Zo mocht bij de evacuatie uit Afghanistan lokaal ambassadepersoneel 'hun directe familie' meenemen. In de Nederlandse culturele betekenis gaat het dan om de partner en (eigen) kinderen onder de 18. In de Afghaanse cultuur is de gezinspraktijk heel anders. Daar leven veel familieleden (opa's, oma's, broers, zussen, soms ook neven en nichten) bij elkaar in huis, en zijn deze familieleden vaak financieel afhankelijk van één kostwinner. Het lokale ambassadepersoneel wilde, voor hen vanzelfsprekend, deze familieleden ook meenemen. De vraag komt dan op welke maat geldt bij het bepalen van de begrenzing van 'de mens': is dat de maat van de betreffende mens, of is dat de maat die overheid de mens oplegt. Ook doemt de verdelingsvraag onmiddellijk op: wat is het gevolg voor andere situaties als er een uitzondering wordt gemaakt? Met andere woorden: wie begrenst 'het menselijke' in de mens als maat?

Het aanbrengen van oplossingen op maat kan op allerlei manieren. In alle gevallen vereist het echter een grote mate van inzicht in en dus informatie over de specifieke mens. Die informatie heeft de overheid nodig om de mens te kennen en deze vervolgens als maat voor beleid te hanteren. Dat betekent echter dat voor 'menselijke' oplossingen op maat altijd een overheid nodig is die integraal en 'diep' kijkt naar mensen en daarvoor verregaande data-verzamelingen van persoonsgegevens toepast. Die informatie is nodig om burgers als mens te kennen en te begrijpen en de mens als maat te gebruiken. Dit strekt vele malen verder dan een overheid die slechts gegevens verzamelt die relevant worden gevonden voor een standaardoplossing. Om als mens maat te worden moet de mens zich éérs aan de overheid bloot geven. Daarin schuilt een grote asymmetrie, die ook haaks staat op het verlangen om door middel van menselijke maat de vernedering van mensen door de overheid uit het overheidsrepertoire te verwijderen. Menselijke maat kan dus ook juist betekenen: minder over burgers (en hun mens-zijn) willen weten.

Samengevat kan er bij de route 'vanuit de mens naar de maat kijken' sprake zijn van diverse kwesties, die nadere afweging behoeven. Onderstaande tabel biedt hiervan een overzicht.

**Tabel 1. Kwesties die kunnen spelen bij ‘vanuit de mens naar de maat kijken’**

VARIANT	KWESTIE	OMSCHRIJVING
<b>Ambtelijke ruimte</b>	Exclusiviteit	(Slechts) beperkte uitzonderings-situaties worden bediend met een oplossing
	Selectiviteit	De toegang tot voorzieningen is afhankelijk van selectie
	Subjectiviteit	Burgers zijn afhankelijk van subjectieve oordeelsvorming
	Invasieve dataverzamelings-processen	De burger ‘kennen’ opdat deze als mens te beoordelen is, vraagt om het vergaren van veel persoonlijke gegevens
	Willekeur	Het risico op ongelijke behandeling en een doorkruising van de rechts-eenheid, in plaats van dat de overheid ‘zonder aanzien des persoons’ handelt en iedereen gelijke rechten heeft op ondersteuning
	Mogelijk gebrek aan solidariteit of verdraagzaamheid	Een ongelijke toegang tot voorzieningen kan solidariteit en daarmee het draagvlak voor voorzieningen onder druk zetten
	Kostbaarheid	Aan het op maat ontwerpen van oplossingen hangt een hoger prijskaartje dan aan het toepassen van standaardoplossingen
<b>Burgerbetrokkenheid</b>	Beperkte representatie	Het betrekken van ‘de burger’ blijkt in de praktijk een lastige aangelegenheid, o.a. omdat het niet eenduidig is wie ‘de burger’ is en omdat diverse groepen lastig te bereiken zijn of niet betrokken willen zijn
	Botsende belangen	De verschillende belangen van burgers kunnen onderling op gespannen voet staan, of botsen met collectieve belangen

<b>VARIANT</b>	<b>KWESTIE</b>	<b>OMSCHRIJVING</b>
	Afbreukrisico geloofwaardigheid	Als burgerbetrokkenheid misgaat of als de uitkomst terzijde wordt geschoven, is de kans op teleurstelling of onvrede groot
	Tirannie van tevredenheid	Een tevreden burger als maatstaf voor de effectiviteit van beleid, in plaats van het (objectiever geachte) antwoord op de vraag of beleid de doelstellingen behaalt waarvoor het in het leven geroepen is

## 4. Route 2: Vanuit de maat naar de mens kijken

Tegenover de idee dat de mens leidend zou moeten zijn voor wat men als maat hanteert, staat een tweede 'route'. Deze heeft als vertrekpunt niet de individuele mens, maar de maat (het beleid). Route 2 vertrekt vanuit de gedachte dat beleid maten oplegt die mensen niet altijd passen of die op een (meestal onbedoeld) vervelende manier uitwerken. De regel doet vanuit deze route bezien onvoldoende recht aan de menselijke situatie. Er is een discrepantie tussen de maat en de mens. Anders dan in de 'route' waarin de mens als alternatieve maat voor beleid aangedragen wordt, blijft de maat zelf hier het uitgangspunt. Vanuit dit perspectief bezien gaat menselijke maat niet zozeer over passende oplossingen vinden voor het (of: ieder) individu, maar over het beleid als zodanig. Het beleid of de regels moeten zélf menselijk zijn, niet alleen de uitwerking ervan voor bepaalde uitgezonderde individuen. Het gaat daarbij ook over de vraag of beleid nog wel navolgbaar en uitlegbaar is aan burgers. Het belangrijkste verschil met de eerste route is dat de mens vanuit laatstgenoemd perspectief niet geïndividualiseerd wordt: er is een overtuiging dat er generieke maatregelen en oplossingen te bedenken zijn die menselijk en passend zijn. We zien dat deze tweede route op drie verschillende manieren, dus met drie verschillende handelingsopties invulling krijgt: door beleid *passender* te maken, door het *ruimhartiger* te maken, of door het *gebruiksvriendelijker* te maken.

### 4.1 Het staande beleid 'passender' maken

De constatering dat beleid niet altijd passend is, kan een reden zijn om regels in heroverweging te nemen voor bepaalde categorieën personen op wie de standaardregels niet goed van toepassing blijken. Deze heroverweging verschaft hen dan toegang tot een ander beleidsregime waardoor andere oplossingen in beeld komen. Let wel: hier wordt nog altijd in 'categorieën' gedacht. Het gaat dus niet om interventies met geïndividualiseerde consequenties, maar om maatregelen of opties die beschikbaar komen voor alle gevallen binnen een bepaalde gespecificeerde categorie. Zoals bij confectiekleding is de maat nog altijd het leidende principe: er is een standaardmaat en er is ook een overtuiging dat deze behulpzaam is, maar men realiseert zich tegelijkertijd ook dat deze niet volmaakt is en dat deze niet altijd, in alle gevallen, overal en voor iedereen past. Daarom zijn er sowieso meerdere maten, wat de kans dat er een voor ieder mens een passende maat is al wat groter maakt. En er is vervolgens de mogelijkheid om sommige

‘confectiekleding’ als het ware nog even bij te stellen: ‘op maat te maken’, innemen, uitleggen, inkorten, versmallen, etc.. Het menselijker maken van beleid houdt hier in dat er aanpassingen, klein of groot, gedaan worden zodat het beter past.

In deze ‘route’ staat centraal hoe regels, criteria en ‘maten’ dusdanig kunnen worden op- of bijgesteld, dat deze passender worden voor meer of andere (categorieën) mensen, die nu buiten de boot dreigen te vallen, onevenredig geraakt worden of die er nu niet goed mee geholpen worden. De overtuiging is hier dus dat regelingen en procedures zo zijn aan te passen, dat ze (meer of andere) mensen passen – en dan specifiek de groepen of individuen waarop deze minder van toepassing zijn gebleken. De vraag die hier leidend is, is hoe men het menselijke in de maat kan brengen, zodat deze beter past. Dat beleid niet altijd blijkt aan te sluiten bij wat er in de samenleving speelt of bij wat er in het dagelijkse leven van burgers gebeurt, blijkt bijvoorbeeld uit problemen die op kunnen spelen bij identiteitsbewijzen voor gedetineerden.

#### **Identiteitsbewijzen voor gedetineerden**

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en verschillende in het domein van justitie en veiligheid opererende organisaties hebben in hun beleid onder andere te maken met een speciale categorie personen, namelijk gedetineerden. De organisaties hebben tot doel om te zorgen voor een goede terugkeer in de samenleving, nadat de detentie erop zit. Sterker nog: gedetineerden werken hier gedurende hun detentie al naartoe (ook wel de detentiefasering genoemd). Gedetineerden zijn zelf verantwoordelijk voor hun re-integratie. De betrokken instanties achten een re-integratie succesvol, wanneer aan vijf basisvoorwaarden wordt voldaan: (1) een betaalde baan of dagbesteding; (2) aanpak van schulden; (3) onderdak; (4) zorg; en (5) een geldig identiteitsbewijs.

Een geldig identiteitsbewijs blijkt in de praktijk een probleem op te leveren, want hoe organiseer je het aanvragen of vernieuwen van je identiteitsbewijs als je gedetineerd bent? Regels die voorschrijven dat identiteitsbewijzen aangevraagd dienen te worden bij de gemeente van inschrijving (of bij ambassades of consulaten als je in het buitenland woont) blijken voor gedetineerden een onoverbrugbaar obstakel, specifiek bij het verlopen van de geldigheid van het identiteitsbewijs tijdens de detentie. Van de gedetineerden die penitentiaire inrichtingen (PI) mogen verlaten, verlaat zo’n vijftien procent de PI zodoende zonder geldig identiteitsbewijs. Dit leidt tot allerlei nieuwe problemen: niet alleen is het strafbaar om geen geldig identiteitsbewijs te hebben, maar het document is ook nodig om →



toeslagen aan te vragen, een huurcontract te ondertekenen of bij de indiensttreding bij een nieuwe werkgever.

Om problemen te voorkomen wordt er gewerkt aan een aanpassing van de Paspoortwet, voor de specifieke groep gedetineerden wier identiteitsbewijs verloopt. Deze aanpassing behelst het toekennen van een bevoegdheid aan de gemeente waar de PI zich bevindt, om voor gedetineerden identiteitsbewijzen te kunnen vernieuwen. Het voorbeeld toont een toepassing van de menselijke maat in beleid: de regels worden bijgesteld of aangepast teneinde beter aan te sluiten op de levens van mensen. De overheid maakt hier zelfs letterlijk een beweging richting de mens: gemeenteambtenaren gaan bij gedetineerden langs in de PI met een apparaat om vingerafdrukken te registreren.<sup>22</sup>

De plannen voor identiteitsbewijzen voor gedetineerden zijn een treffend voorbeeld van de wens om bestaand beleid menselijker te maken via een uitzondering om beter aan te sluiten bij een specifieke categorie burgers. Dat er voor een specifieke groep een uitzondering wordt gemaakt op een standaardregel, doet verder niets af aan de regel zelf. Die geldt gewoon en blijft als zodanig overeind. In feite komt menselijke maat hier neer op het doorvoeren van een op de mens gerichte correctie van het staande beleid, omdat het in de praktijk nadelig uitpakt voor een specifieke groep. Dit legitimeert de 'op maat' gecreëerde uitzonderingspositie. De regel geldt, maar op een voor de ene mens net beter passende manier.

De overheid komt in het hierboven besproken voorbeeld de burger letterlijk tegemoet: ambtenaren komen naar burgers toe, als zij zelf niet in staat zijn om naar de overheid toe te komen, zoals deze gedetineerden. Dit levert het spanningsveld op dat er een bepaalde afbakening plaatsvindt van de categorieën die een uitzondering op het staande beleid 'verdienen'. En dus ook welke niet. Want hoe zit het met andere groepen die niet zelf in staat zijn om naar het gemeenteloket te komen als hun paspoort verloopt, bijvoorbeeld omdat ze beperkt zijn in hun mobiliteit of elders langdurig in een vakantiehuis vertoeven? Of omdat ze het gewoon heel erg druk hebben, met twee banen en kleine kinderen die zorg nodig hebben? Bij hen komt de overheid ook niet zonder meer op bezoek. Iedereen die de maat aanpast moet zich zodoende bewust zijn van het feit dat er ook andere groepen zijn die aanspraak zouden kunnen maken op bijzondere voorzieningen en uitzonderingsgronden. Waarom de één wel en de ander niet? Beleid op maat voor specifieke groepen roept dus meteen ook de vraag op waarom de ene categorie wel een uitzondering verdient en de ander niet en behoeft daarom altijd een nadere

---

22 *Conceptregeling en toelichting ID-kaart gedetineerden – consultatieversie, 2022.*

onderbouwing om gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid het hoofd te bieden en legitimiteit te behouden. Wat is eigenlijk de maat voor het passender maken van beleid? En wie bepaalt die?

Uitzonderingsmogelijkheden inbouwen in het staande beleid heeft als nadeel dat het een dynamiek van steeds verdergaande precisering in gang zet. Er zijn steeds meer en nieuwe gevallen die recht hebben op een andere behandeling. En dienen er steeds meer categorieën van mensen te worden gespecificeerd. Dit maakt beleid complexer en bureaucratischer en zet de wens om beleid toegankelijker en gebruikersvriendelijker te maken onder druk. Dit brengt het risico met zich met dat mensen hier juist in verstrikt raken, helemaal als ze te maken hebben met verschillende regels en beleidsterreinen: een opeenstapeling van precieze regelgeving kan dan een onbegrijpelijke wirwar worden. Geen woud van regels, maar een woud aan uitzonderingsgronden; met hetzelfde effect, namelijk dat de mens en misschien ook de overheid zelf er in verdwaalt.<sup>23</sup> Bovendien zal het recht en zeker ook de autonome rechtsontwikkeling op allerlei terreinen dan steeds vaker uitzonderingen juridificeren en ambtelijke discretie inperken. Waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zullen worden ingebracht om nog maar te zwijgen van activisme op mensenrechtelijk gebied.

## 4.2 Het staande beleid ruimhartiger maken

Een andere manier om ‘vanuit de maat naar de mens te kijken’ probeert procedures of regels op een ‘menselijkere’ manier in te richten, in de zin van ruimhartiger of flexibeler, en er een meer humanitaire zienswijze in te brengen, zodat het bestaande beleid (de maat) een mildere uitwerking heeft. Onderstaand voorbeeld illustreert echter hoe lastig het kan zijn voor de overheid om recht te doen aan een abstract concept als de ‘mens’.

### Mensgericht of burgergericht?

Als gevolg van de motie Ploumen-Jetten zijn alle ministeries bezig om de wet- en regelgeving waar zij verantwoordelijk voor zijn kritisch door te lichten op hardvochtigheid en waar mogelijk hardheidsclausules op te nemen. Dit gebeurt onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor BZK zelf geldt als gevolg van de motie dat er gekeken wordt naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet vormt in wezen het normatieve kader voor al het overheidshandelen. Medewerkers van BZK zijn bezig de Awb meer ‘mensgericht’ te maken. →

<sup>23</sup> Frankowski et al, 2021.



Zo is er veel kritiek op termijnoverschrijding, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een vergunning of bij het indienen van bezwaar of beroep. De burger wordt bijvoorbeeld geacht binnen 6 weken bezwaar te maken tegen besluiten van bestuursorganen (zoals de gemeente). Is men te laat, dan staan na die termijn in veel gevallen geen wegen meer open. Dit veronderstelt dat burgers daartoe in staat zijn. Daarnaast wordt er momenteel gekeken naar de motiveringsplicht van besluiten en dan specifiek of deze beter en begrijpelijker kunnen worden uitgelegd. Verder beoordelen medewerkers van BZK of bij de Awb het mensbeeld dat er aan ten grondslag ligt wel klopt. Nu gaat de Awb veelal uit van een rationeel denkende burger die direct actie onderneemt, maar op basis van inzichten uit het WRR-rapport *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid over 'doevermogen'* blijkt dat dat mensbeeld nogal eenzijdig is en lang niet universeel.

Het streven van onder anderen de minister van BZK is om de Awb 'menserichter' te maken. Achter de schermen blijkt dit een behoorlijke worsteling, want een 'mens' is nu eenmaal geen juridische categorie. Wat valt nu wel en wat niet onder deze term? Juristen zouden liever spreken over 'burgergericht', zodat een onderscheid mogelijk is met bedrijven en andere rechtspersonen. Deze verwarring speelt ook in de doorlichting van wet- en regelgeving op hardvochtigheden door andere ministeries. Gaat dat nu wel of niet ook over bedrijven? Heeft men het bijvoorbeeld ook over ZZP'ers? Hoewel bedrijven in eerste instantie buiten de afbakening vallen en niet worden meegenomen in de doorlichting van wetten, blijkt al snel voor met name de ministeries IenW en EZK dat zij in hun onderzoek vooral hardvochtigheden voor bedrijven tegenkomen en daar toch over willen rapporteren.

In verschillende pogingen om beleid een menselijker gezicht te geven, wordt zichtbaar hoe lastig 'menserichtheid' in feite te verwezenlijken is voor een instantie als de overheid. Deze wens van het ministerie van BZK maakt zichtbaar hoe lastig deze politieke ambitie juridisch en beleidstechnisch te realiseren is. Het begrip burger is geen eenduidig, maar juist een meervoudig concept. Zo zijn er verschillende burgerrollen van elkaar te onderscheiden. Het concept 'mens' is nog vele malen rijker dan het begrip burger. Dit roept de vraag op of de overheid wel recht kan doen aan 'de mens'. En in het verlengde daarvan, of dat iets is wat we zouden moeten willen. Een aspect dat daarbij een rol speelt is dat overheden er niet alleen zijn om 'de mens' op individueel niveau te ondersteunen, maar ook (of juist) de optelsom van alle individuen bij elkaar: 'mensen' als collectief. Het algemeen belang van de samenleving als geheel staat echter regelmatig op gespannen voet met deelbelangen van bepaalde individuen of categorieën burgers, zo wordt



zichtbaar bij afwegingen omtrent rijbewijzen gemaakt door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.

### **Het intrekken van rijvaardigheidsbewijzen**

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) beoordeelt in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de rijvaardigheid en de medische geschiktheid van bestuurders, alsook de vakbekwaamheid van professionals in de sector transport en logistiek. Het bureau tracht er aan bij te dragen dat iedereen zo veilig mogelijk aan het verkeer kan deelnemen, onder andere door te toetsen of bestuurders geestelijk en lichamelijk in staat zijn om veilig te rijden.

Een van de mogelijke hardvochtigheden die op het terrein van IenW is geconstateerd bij het tegen het licht houden van het eigen beleid (zie hierboven), is regelgeving over rijgeschiktheid. In een knelpuntenbrief van het CBR van juni 2022 wordt over hardvochtigheid gesproken in relatie tot het intrekken van rijbewijzen. Aan personen van wie de politie het rijbewijs heeft ingevorderd vanwege alcohol- of drugsgebruik in het verkeer, kan het CBR een cursus of een onderzoek naar de rijgeschiktheid opleggen. Een gevolg hiervan kan zijn dat het CBR het rijbewijs tijdelijk schorst (de betreffende persoon mag dan niet rijden) of dat een persoon opnieuw rijexamen moet doen. Bij dergelijke besluiten kan volgens het CBR sprake zijn van hardvochtigheid.

Het schorsen of ongeldig verklaren van rijbewijzen kan een grote impact hebben op het leven van individuen, zeker als zij voor hun werk afhankelijk zijn van mobiliteit. Daarnaast kunnen kosten die gepaard gaan met het opnieuw behalen van een rijbewijs flink oplopen. Voor zover de wet enige ruimte laat om hierover zelf afwegingen te maken, bevindt het CBR zich in een spagaat tussen het maatschappelijk belang van verkeersveiligheid enerzijds en het individuele belang van mobiliteit anderzijds. Toch is het voor medewerkers van het CBR klip en klaar dat in dit soort gevallen het onwenselijk is om in het kader van ‘menselijke maat’ uitsluitend individuele belangenafwegingen te maken. In alle gevallen redeneren zij eerst en vooral vanuit het maatschappelijk belang. Wel biedt het CBR in het kader van menselijke maat de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen, en geeft het aan de principes van ‘prettig contact met de overheid’ toe te passen bij bezwaren op besluiten.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> CBR, 20 juni 2022.

Opvallend aan het standpunt van het CBR ten aanzien van menselijke maat is dat het bureau het belang ervan weliswaar onderschrijft, maar het toepassen ervan in individuele situaties – voor zover daar wettelijke ruimte voor is – desalniettemin ondergeschikt acht aan het maatschappelijke belang van verkeersveiligheid – dat heeft prioriteit. Hier wordt een trade-off gemaakt tussen menselijke maat op individueel niveau en ‘de prijs’ die ervoor wordt betaald in maatschappelijke zin. Kennelijk is het voor de algemene verkeersveiligheid een te hoog risico om individuele uitzonderingen te maken. Dit voorbeeld toont dat overheidsinstanties soms bewust grenzen stellen aan menselijke maat, namelijk wanneer het volgens hen ten koste gaat van de samenleving als geheel. Het CBR maakt in het kader van menselijke maat een afweging in het ‘voordeel’ van de maatschappij als geheel; hier telt in zekere zin niet de menselijke maar de maatschappelijke maat. Hetzelfde zien we in het Programma Aanpak Stikstof, maar dan niet ingezet door de beleidsmaker maar door de rechter.

#### **PAS-melders: maatwerk niet toegestaan**

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is momenteel druk met de stikstofproblematiek; het is een van de meest urgente vraagstukken die politiek en samenleving bezighouden. Een sleutelmoment in relatie tot dit vraagstuk is 29 mei 2019. Op deze dag oordeelde de Raad van State dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) – een programmatische aanpak dat sinds 2015 liep ter vermindering van stikstofbelasting in zogenaamde Natura-2000 gebieden waarin opgaven voor natuur, water en klimaat samenkomen – in strijd is met de Europese Habitatrichtlijn.

Terwijl een belangrijk deel van stikstofbelasting in de Natura-2000 gebieden niet wordt veroorzaakt door bronnen in de directe omgeving ervan, zijn het wel de projecten in die omgeving die aan moeten tonen dat een eventuele extra stikstofemissie het gebied niet aantast, aldus het programma.. Om te voorkomen dat het verlenen van vergunningen aan ondernemers in dichtbij gelegen gebieden uiterst moeizaam zou worden, bevatte het programma een uitzondering: als de stikstofdepositie onder een bepaalde grenswaarde zou blijven, zou er geen vergunning voor hoeven worden aangevraagd.<sup>25</sup> Met de aanpak werd dus beoogd om individuele ondernemers en bedrijven te ontzien.

Deze ontheffing is echter door de Raad van State teruggedraaid. Het gevolg is dat de zogeheten PAS-melders (circa 500-600) met terugwerkende →

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2012-2013, 33 669, nr. 3.



kracht tóch een vergunning moeten hebben voor hun projecten. Het stelt de overheid voor een grote uitdaging: alle activiteiten moeten gelegaliseerd worden, maar er is momenteel geen stikstofruimte om alsnog vergunningen toe te kennen. Er worden verschillende regelingen uitgedacht om deze ruimte wel te creëren waarbij provincies 250 miljoen euro hebben gekregen van het rijk om het legalisatieproces waar mogelijk te versnellen door naar maatwerkoplossingen te zoeken. De provincies hebben daarbij een ingewikkelde dubbelrol: zij zijn niet alleen maatwerkoplossingen aan het bedenken, maar zijn ook het bevoegd gezag dat handhavend moet optreden tegen de onwettige situatie dat PAS-melders niet over een vergunning beschikken. Daarop besloot Provincie Overijssel aanvankelijk om niet actief te handhaven, maar de rechter heeft ook daarbij bepaald dat handhavingsverzoeken (die bijvoorbeeld door natuurorganisaties zijn gedaan) niet meer mogen worden afgewezen. Aan de landsadvocaat is voorgelegd of er gronden zijn waarop een bevoegd gezag af mag zien van handhaving jegens PAS-melders. Het voorlopig antwoord is dat dit alleen op individueel dossierniveau gemotiveerd mag worden, bijvoorbeeld door het opstellen van een ecologische onderbouwing of het nemen van andere maatregelen.<sup>26</sup>

De overheid wilde hier in het kader van menselijke maat, en het grote en urgente probleem van stikstofruimte, graag ruimhartig omgaan met situaties waar de stikstofdepositie onder de vastgestelde grenswaarde bleef om zo administratieve lasten en kosten te verlichten. Maar hier is de rechterlijke macht veel minder op de individuele mens gericht. Rechters oordeelden hier dat het algemeen belang van natuurbehoud zwaarder woog dan de individuele wensen en belangen van de PAS-melders – of van de overheid die naarstig het probleem van stikstofruimte probeert op te lossen. De rechter houdt hier omwille van het maatschappelijk belang van natuur vast aan de regels en ziet geen grond om daar omwille van menselijke maat van af te wijken. Hier zien we opnieuw een waarde-afweging terug waarin de menselijke maat van individuen tegenover belangen van de samenleving als geheel komt te staan. Daarbij zien we dat de menselijke maat voor individuen soms begrensd wordt door het collectieve belang van de samenleving als geheel. De grote vraag is dan natuurlijk wanneer en door wie dat bepaald wordt.

---

<sup>26</sup> [www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl).

### 4.3 Het staande beleid gebruikersvriendelijker maken

Een derde variant van menselijke maat behorende bij de route ‘vanuit de maat naar de mens kijken’ behelst pogingen om beleid en procedures een menselijker gezicht te geven, in de zin van gebruikersvriendelijker of toegankelijker – zoals het adagium van de Belastingdienst: ‘leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’. En dan vooral ook ‘menselijker’ in plaats van alleen ‘makkelijker’. ‘Menselijkere’ procedures kunnen daarbij inhouden dat er menselijk contact plaatsvindt in plaats van alleen geautomatiseerd contact via een beeldscherm of dat er een aanspreekpunt is waar mensen naartoe kunnen om zich gehoord te voelen. Het geen gehoor vinden, het gebrek aan een kanaal om hun verhaal te laten horen, is één van de aspecten die in de Kinderopvangtoeslagaffaire steevast naar voren werd gebracht door gedupeerde ouders. Het kan ook een vereenvoudiging van regels impliceren: minder ‘hoepels’ om doorheen te springen, minder informatie die mensen moeten aanleveren, minder ‘gedoe’. Het kan echter ook op andere wijzen, zoals zichtbaar wordt in de keuzes van DUO om niet-gebruik van de aanvullende studiebeurs tegen te gaan.

#### Naar een overheid die openstaat voor burgers

Naar aanleiding van het rapport Ongekend Onrecht is bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het programma OCW Open gestart. OCW Open gaat over rechtvaardigheid en openheid. Menselijke maat is een van de zeven aspecten die het programma nastreeft. In het programma OCW Open staat onder andere “voor een OCW dicht bij mensen en instellingen waar zij voor werkt, met oog voor de menselijke maat en maatwerk”.<sup>27</sup> Menselijke maat gaat bijvoorbeeld over een passende omgang met signalen van burgers die diensten gebruiken binnen het domein van OCW, zoals studenten die studiefinanciering krijgen. Al bij de vormgeving en invoering van beleid nadenken over de uitwerking van het beleid in de uitvoering hoort daar ook bij.

Eind 2020 deed het Centraal Planbureau (CPB) onderzoek naar niet-gebruik van de aanvullende studiebeurs. Uit het onderzoek blijkt dat 24 procent van de eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs die wel recht hebben op de aanvullende beurs hier geen gebruik van maakten (terwijl 41 procent van deze groep wel leende via DUO).<sup>28</sup> Dit was reden voor OCW en DUO om te onderzoeken of het aantal niet-gebruikers met gedragsinterventies →

<sup>27</sup> Ministerie van OCW (2021). *Welkom bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.

<sup>28</sup> Centraal Planbureau, 2020.



teruggedrongen kan worden (met succesvolle resultaten). Voor DUO is het niet mogelijk om zelf proactief voor studenten uit te zoeken of ze recht hebben op een aanvullende beurs. DUO kan pas inkomensgegevens van ouders opvragen als studenten een aanvraag voor de aanvullende beurs doen.<sup>29</sup> Aanvankelijk was de minister terughoudend om voor nieuwe studenten het aanvragen van de aanvullende beurs standaard aan te laten vinken als ze hun studiefinanciering en/of -lening aanvragen. Daar komt de minister later op terug: in antwoord op Kamervragen over het CPB-onderzoek, geeft de minister aan dat de aanvraag voor de aanvullende beurs alsnog standaard aangevinkt wordt. Deze wijziging is onderdeel van de vormgeving van het nieuwe stelsel van studiefinanciering, waar veel aandacht wordt besteedt aan de begrijpelijkheid van het aanvraagproces.<sup>30</sup>

Het besproken voorbeeld toont een poging om procedures ‘menschelijker’ in te richten, in de zin van begrijpelijker en gebruikersvriendelijker. Het concept ‘mens’ in relatie tot beleid is echter niet vanzelfsprekend. Het begrijpelijker en gebruikersvriendelijk maken van beleid houdt namelijk in dat de overheid probeert te redeneren vanuit ‘de gebruiker’: de burger die gebruik maakt van de voorziening. Dit veronderstelt dat de overheid ertoe in staat is om voor en vanuit de gebruiker te denken. In het besproken voorbeeld wordt er in deze logica beredeneerd gekozen voor het standaard aanbieden van een voorziening, in plaats van op aanvraag. Hierin schuilt tevens een assumptie dat de burger beter af is mét hulp of ondersteuning van de overheid, ook als deze de hulp niet actief heeft aangevraagd. Hoe dan ook heeft het veranderen van de ‘default’ in beleid, de standaardoptie waar automatisch sprake van is als men als burger niets onderneemt, implicaties voor burgers. Burgers ‘ontvangen’ de hulp of steun die zij automatisch toebedeeld krijgen namelijk niet onvoorwaardelijk. Als zij op een later moment toch niet blijken te voldoen aan de randvoorwaarden, of achteraf toch geen of minder recht blijken te hebben op de uitgekeerde voorziening, kan dit verregaande implicaties hebben. Burgers worden dan geacht onterecht uitgekeerde bedragen, die soms hoog kunnen oplopen, terug te betalen, hetgeen tot allerlei problemen kan leiden waaronder schuldenproblematiek.

#### **4.4 Afwegingen bij ‘vanuit de maat naar de mens kijken’**

In het voorgaande hebben we gezien dat er verschillende manieren zijn om vanuit de generieke maat toch ruimte te maken voor de mens; door het passender, ruimhartiger of gebruiksvriendelijker maken van beleid. De mens

---

<sup>29</sup> Singer, 2022.

<sup>30</sup> Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 9 juni 2022.

krijgt dan alsnog de maat die bij hem of haar past. Op deze manier buigt en voegt het beleid zich in de uitvoering ervan naar de mens.

Deze vorm roept zoals we hebben laten zien een aantal kwesties op, die vooral betrekking hebben op begrenzing en legitimatie. Bijvoorbeeld bij de gedetineerden waarvoor de overheid langs komt voor het identiteitsbewijs, als voorbeeld van het *passender* maken van beleid. Dat roept meteen de vraag op waarom dat voor deze groep wel, en voor andere groepen niet gebeurt. Er zijn meer groepen beperkt mobiel, of anderszins niet in staat om naar een gemeentekantoor te komen. En zij hebben dikwijls geen strafbare feiten begaan, waarvoor ze nu een periode in detentie zitten. Waarom zij dan niet? Welke maat geldt voor het passender maken van beleid voor specifieke groepen? En wat doet dat met de legitimiteit van het toegepaste maatwerk?

Als tegenwicht voor dit probleem treedt vaak een tweede kwestie op. Juist om duidelijker te maken waarom de één maatwerk krijgt (en de ander niet) worden vaak steeds preciezer geformuleerde categorieën opgesteld. De beslissing wie maatwerk krijgt wordt steeds nauwkeuriger beschreven, waarmee het proces weliswaar reproduceerbaar en controleerbaar wordt, maar ook bureaucratiseert. Er ontstaan steeds preciezere omschrijvingen van groepen, met daarin lijsten en categorieën van eigenschappen waaraan zij moeten voldoen. Het paradoxale effect is dat hierdoor ook allerlei groepen of personen er *nét* niet in blijken te passen, terwijl ze er gevoelsmatig wel voor in aanmerking zouden moeten komen. Dat leidt dan weer tot meer en meer precieze categorieën en nog verder uitdijende regels en beschrijvingen van uitzonderingsgronden. Andersom geldt ook dat hoe duidelijker is wat maakt dat men voor een uitzondering in aanmerking komt, hoe meer betrokkenen hun best zullen doen om voor die uitzondering te kwalificeren. Zeker als de uitzondering aantrekkelijk is, wordt het verleidelijk om te proberen net wel aan de criteria te voldoen. Als een uitzondering bijvoorbeeld inkomensafhankelijk is, dan ontstaat er een prikkel om het inkomen zo voor te spiegelen dat het net binnen de staffel past in plaats van er buiten. Zo hebben uitzonderingsregelingen een aanzuigende werking, die er vaak voor kunnen zorgen dat ze sterk overschreven worden en voortdurend verwateren doordat de personen die er gebruik van maken eigenlijk niet helemaal tot de voor de uitzondering bedoelde categorie behoren. Meer precisie kan zo grotere fraudegevoeligheid genereren.

We hebben ook gezien hoe vanuit de maat de mens in beeld kan komen door het beleid zelf *ruimhartiger* te maken. Door het beleid weliswaar voor iedereen gelijk te houden maar als geheel ‘mensgericht’ te maken, kan er toch in de maat meer vanuit de mens worden gedacht en gewerkt. Bijvoorbeeld door een regeling gunstiger te maken, straffen er uit te halen, doorlooptijden

voor sancties te verlenen, of zelfs voorwaarden op te nemen die verzekeren dat mensen er niet door in de ellende worden gedrukt. De genoemde ‘hardvochtigheidstoets’ is daarvan een voorbeeld. Als de maat voor mensen hardvochtige elementen bevat, kunnen die er uit worden gehaald, of generiek worden verzacht. De maat geldt dan nog steeds voor alle mensen, maar is voor iedereen menselijker geworden.

Ingewikkeld is vervolgens wel dat dergelijke ‘verzachting’ en ‘vermenselijking’ van de maat ook kan betekenen dat er risico’s voor andere delen van de samenleving ontstaan. De verzachting van de maat voor de één kan risico voor de ander betekenen. Zo zagen we dat langdurige ontzegging van de rijbevoegdheid voor alcohol-overtreders heel harde gevolgen heeft voor de overtreeders. Het maakt hun verdere maatschappelijke functioneren vaak moeilijk en dat kan overigens weer negatief doorwerken in hun alcoholgebruik. Er is veel voor te zeggen om bij het opleggen en uitvoeren van de sanctie oog in te bouwen voor de situatie. Maar daarmee komen andere maatschappelijke belangen in het geding. Voor zover de wet enige speelruimte laat op dit vlak, acht het CBR het onwenselijk om hier de standaard te verzachten en daarin ruimte voor menselijke maat in te bouwen. De vraag die dit oproept is opnieuw wie dergelijke afwegingen uiteindelijk maakt: maakt het CBR hier een eigen afweging over maatschappelijke waarden en belangen? Welke vorm van legitimiteit heeft hier prioriteit? Ook hier is verdeling aan de orde en daarmee politiek aan de orde. Welke groepen wel of niet voor uitzonderingen in aanmerkingen komen, kan even politiek zijn als het zachter maken van de norm. Het gaat immers in beide gevallen over de vraag welke maatschappelijke effecten acceptabel zijn en welke niet. En als politiek daar bij de normstelling aan de voorkant niets van vindt, dan zullen er zeker politieke opvattingen over het resultaat zijn.

We hebben als onderdeel van deze route voor menselijkheid in de maat ook allerlei voorbeelden gezien van pogingen om het beleid voor mensen *gebruiksvriendelijk* te maken. Dat kan op verschillende manieren. Allereerst wordt vaak geprobeerd om regels eenvoudiger te maken en de bureaucratische last te verlichten. Het probleem daarvan is dat hoewel het makkelijker is, het daardoor ook minder precies wordt. En maatwerk gaat juist ook over precisie: over mensen behandelen op de manier die past bij hun specifieke situatie. Vereenvoudiging doet precies het tegenovergestelde: het maakt de categorie zo ruim, dat iedereen er wel min of meer inpast. Daardoor is het heel gemakkelijk om in aanmerking te komen. Het is dan weliswaar geen maatwerk, maar het kan wel menselijker zijn. Een veel te groot pak trek je veel makkelijker aan dan een veel te klein pak, maar daarmee past het nog niet goed. Vereenvoudiging kan zodoende helpen om regelingen menselijker

te maken, bijvoorbeeld omdat de overheid dan minder van burgers hoeft te weten.

We hebben echter aan de hand van het voorbeeld van DUO ook gezien dat er andere manieren denkbaar zijn om het beleid gebruiksvriendelijk te maken voor mensen, namelijk door het omkeren van de ‘default’ in beleid. Daarmee bedoelen we dat mensen niet eerst een aanvraag hoeven te doen, informatie moeten aanleveren, en vervolgens moeten afwachten of ze door de toetsing heen komen. Ze staan er dan standaard buiten en moeten zelf naar binnen zien te stappen: ze moeten laten zien dat ze aan de maat voldoen. In verschillende domeinen wordt dat omwille van menselijke maat omgedraaid. Dit is echter niet zonder risico; als later blijkt dat iemand toch niet in aanmerking komt, kan dat problematisch uitpakken. Dan ontstaan voor mensen heel vervelende processen rond terugbetaling of naheffing. Immers, de regel is niet wezenlijk veranderd; mensen komen er nog steeds wel of niet voor in aanmerking. Het enige wat is veranderd is dat ze er nu standaard wel toegang toe krijgen, en *daarna* de check volgt of dat wel klopt. Dat is gemakkelijk aan het begin, en het blijft gemakkelijk voor iedereen voor wie het geldt; maar het zorgt voor grote problemen voor mensen die er achteraf toch geen recht op hadden.

**Tabel 2. Kwesties die kunnen spelen bij ‘vanuit de maat naar de mens kijken’**

VARIANT	KWESTIE	OMSCHRIJVING
Het staande beleid passender maken	Legitimiteit onder druk	Uitzonderingsbeleid voor specifieke groepen kan bij anderen gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid oproepen vanuit de vraag waarom zij geen aanspraak mogen maken op de betreffende uitzonderingsgronden
	Risico op bureaucrativering en juridificering	Steeds verdere precisering van gevallen die recht hebben op een andere behandeling dan de standaardoplossing maakt beleid veel complexer en bureaucratischer en leidt uiteindelijk tot juridificering



VARIANT	KWESTIE	OMSCHRIJVING
<b>Het staande beleid ruimhartiger maken</b>	Discrepantie tussen inputlegitimiteit en outputlegitimiteit	Beleid dat op voorhand was ontworpen om een bepaald doel te realiseren (inputlegitimiteit) kan herroepen worden vanwege onevenredig nadelige gevolgen (outputlegitimiteit), bijvoorbeeld 'hardvochtigheid'
	Spanning tussen individuele en collectieve invullingen van menselijke maat	Het nastreven van menselijke maat voor individuen kan ten koste gaan van menselijke maat op het collectieve niveau van de samenleving als geheel
<b>Het staande beleid gebruikers-vriendelijker maken</b>	Onverenigbare waarde-afwegingen ten aanzien van gebruikers-vriendelijkheid	Vereenvoudiging van wet- en regelgeving en versimpeling van procedures staan op gespannen voet met specificering en precisering van categorieën burgers die een uitzonderingsbenadering verdienen, terwijl beide nagestreefd worden onder het mom van menselijke maat
	Het veranderen van 'defaults' in beleid omwille van gebruikers-vriendelijkheid kent ook schaduwzijden	Het standaard aanbieden van een voorziening, in plaats van op aanvraag, kan verregaande implicaties hebben voor burgers als later blijkt dat zij daar toch minder of geen recht op blijken te hebben

# 5. Overheid tussen mens en maat

We openen dit essay met de woorden van González Pérez, advocate van gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire. Schrijvend maakt haar getuigenis in de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag duidelijk hoe deze ouders geen gehoor vonden bij de Belastingdienst. Zo werd er voor hun gevoel niet alleen niet naar hen geluisterd, er was vaak überhaupt geen mogelijkheid of kanaal om hun verhaal te doen. Door de bureaucratische sluier van administratieve besluiten en procedures waren zij nagenoeg onzichtbaar, met alle mensonterende gevolgen van dien. De ‘menselijke maat’ ontbrak.<sup>31,32</sup>

De tegenreactie waarin de menselijke maat centraler is komen te staan in beleid hebben we in de voorgaande hoofdstukken aan de hand van praktijkvoorbeelden (de thans gekozen handelingsopties) geïllustreerd. Allerlei overheidsinstanties maken veel werk van menselijke maat door deze nu juist centraal te stellen – waarbij opgemerkt moet worden dat het bepaald niet helder is wat menselijke maat nu precies betekent. Op basis van de getuigenis van González Pérez lijkt herstel van de mogelijkheid tot menselijk contact bij overheidsinstanties in ieder geval een voor de hand liggende eerste stap. Toch zijn we er daarmee niet, al was het maar omdat de kinderopvangtoeslagaffaire blijk geeft van een veel dieper geworteld fenomeen. Namelijk het (on)vermogen van bureaucratische systemen, evenals van de medewerkers daarbinnen, om burgers buiten dat systeem als mens te zien en niet uitsluitend als administratieve eenheid of categorie. Daarbij moet meteen al worden opgemerkt, dat het klassieke Weberiaanse uitgangspunt dat de bureaucratie oordeelt, handelt en beslist ‘zonder aanzien des persoons’ ambtenaren ook bewust beperkt in dit vermogen. Sterker nog, bureaucratische routines strekken er vaak ook toe om dit vermogen juist uit te sluiten.

## 5.1 Het politieke en de ambtelijke boezem

Het ontbreken van de menselijke maat is naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire vooral een ambtelijk thema geworden. Of beter gezegd: de politiek heeft de ambtenaarij verweten te weinig de menselijke maat te hanteren – waarbij er natuurlijk te twisten valt over de vraag of de

---

<sup>31</sup> Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), 2020.

<sup>32</sup> Rutte, 2020

menselijke maat in de door de politiek gemaakte regelgeving voldoende aanwezig was. Zodoende is de menselijke maat in werkelijkheid zowel een ambtelijk als een politiek thema. Het ambtelijke deel maakt zichtbaar dat het vraagstuk zich voor een belangrijk deel afspeelt in de interactie tussen burger en ambtenaar – de ‘street level bureaucracy’ van Lipsky, en omdat ambtenaren beleid maken en voorbereiden. Het is echter minstens zozeer een politiek thema omdat de vraag naar menselijke maat dikwijls een verdelingsvraag inhoudt, en omdat de politiek uiteindelijk verantwoordelijk is voor de wetten die worden geschreven. De politieke nadruk op fraudebestrijding heeft bijvoorbeeld in de sociale zekerheid via wetgeving tot een zeer bijzondere en volgens velen navrante vorm van toepassing van de menselijke maat geleid in de vorm van ‘risicoprofielen’ die met behulp van algoritmes werden toegepast in specifieke maatvoering.

Omdat niemand werkelijk tegen een menselijke maat kan zijn en er een zweem van universaliteit aan kleeft, kan het begrip gemakkelijk worden gebruikt om betekenisvolle verschillen aan het zicht te onttrekken. Het politieke verdwijnt dan in de boezem van de ambtelijke beleidsvoering van ontwikkeling, uitvoering, evaluatie en toezicht. Boeren vinden bijvoorbeeld dat de menselijke maat ontbreekt in hoe zij worden behandeld door de overheid. Tegelijkertijd is hier sprake van een politiek en maatschappelijk verschil van inzicht over wie (boer of toekomstige generaties) of wat (landbouw of natuur) het verdient te worden beschermd. De overheid belooft met oplossingen te komen die ook menselijk zijn, maar sommige besluiten zijn onvermijdelijk hardvochtig voor de een en wenselijk voor de ander. Het is goed deze positie van de overheid te benadrukken: het verdelen van pijn is ook het toebrengen van pijn, het toevoegen van leed is nu eenmaal in een democratische rechtstaat een onafwendbare overheidstaak.

We hebben bij het bespreken van de routes ‘mens naar maat’ en ‘maat naar mens’ steeds gezien hoe menselijke maat heen en weer beweegt van politiek naar techniek – maar dat daar inherent eigenlijk ook een beweging terug naar de politiek bij hoort. Er is politieke overeenstemming over een bepaald beleid of principe dat moet worden toegepast. Dat vertaalt zich in beleid en uitvoering, en daarin willen we de menselijke maat hanteren – via één van beide routes. Vervolgens zien we echter in de voorbeelden die we hebben besproken dat er een delicaat spel ontstaat van wie wel of geen ruimte krijgt, welke maat wordt toegepast, welke verschillen er worden gemaakt, waar begrenzing wordt toegepast, enzovoorts. Dat zijn allemaal verdelingsvraagstukken en vraagstukken van strijd en conflict, omdat in het publieke domein iets voor de één ook altijd gevolgen heeft voor de ander. Dit toont aan dat menselijke maat geen objectieve of universele notie is, maar zelf inherent politiek en waardegedreven is of zou moeten zijn. Dit vraagt op zijn minst

om een explicitering van de verdeling waarvan sprake is, wie daarover kan en mag beslissen én welke controle daarop plaatsvindt in termen van *checks and balances*.

Zolang de menselijke maat niet de equivalent – en misschien nog wel meer – is van *alles in royale mate voor iedereen* is er altijd sprake van verdeling. En dus van politiek. Beslissen over verdeling en toedeling is een kwestie van politiek. De beslissing is immers de uitkomst van politieke strijd en conflict en dus ook steeds de (voorlopige) beslechting ervan. Maar die politiek bevindt zich dikwijls diep in de techniek van het professionele domein van de uitvoering. Dat was altijd al zo natuurlijk. Niet voor niets is er het bestuurskundig breed gedragen inzicht dat beleid uiteindelijk gestalte krijgt, wordt gemaakt in de uitvoering. Alleen konden we lang volhouden dat het ging om uitzonderingen, die in de beleidsvrijheid van de ambtelijke discretie beleidsmatig passend werden gemaakt. De bijstandsmaatschappelijk werker voerde het sluitstuk van de sociale zekerheid uit en had daarin discretionaire ruimte. De diender op straat beslist voortdurend over wel of niet ingrijpen en handhaven. De Belastingdienst kon voor multinationale ondernemingen het belastingregime van Nederland passend maken via rulings.

Als we echter die uitzonderingen via arrangementen gericht op menselijke maat tot regel verheffen is het nodig om de politieke dimensie nader te bezien, al was het maar omdat de rechter daartoe toenemend zal verplichten, bijvoorbeeld als de uitzondering steeds meer een aanspraak wordt en juridisch kan worden afgedwongen. Als de uitvoering politiek is, dan heeft dat gevolgen voor de politieke sturing, controle en verantwoording die we daar toepassen. Dat maakt onmiddellijk een dilemma zichtbaar: veel praktijken van menselijke maat proberen nu juist aan die vormen van sturing, controle en verantwoording te ontsnappen. Niet om principiële redenen, maar vanuit de praktische ervaring dat het vaak leidt tot kritiek op de praktijk van menselijke maat en dikwijls ook tot het stilleggen daarvan. Het is voor een succesvolle praktijk van menselijke maat dus nodig om tot nieuwe verbindingen en werkvormen te komen met het domein van politiek en ook het recht.

Daarmee is menselijke maat uiteindelijk geen uitsluitend ambtelijke aangelegenheid. Het is ten diepste ook een politieke keuze of en zo ja welke menselijke maat in welke mate kan worden gehanteerd. Dat neemt tegelijk niet weg dat er in beleid en uitvoering weldegelijk ruimte is om een menselijke maat te hanteren.

## 5.2 Routes van menselijke maat in beeld

We hebben vijf verschillende vormen van pogingen om tot een menselijke maat te komen onderscheiden, onderverdeeld in twee 'routes': van mens naar maat en van maat naar mens. In onderstaand figuur brengen we deze routes en subroutes in beeld, en dit kan dienen als basis voor gesprek over de vraag welke menselijke maat in een specifieke situatie passend wordt geacht. Wij kunnen immers niet in algemene zin stellen welke route(s) van, voor of naar een menselijke maat in concrete situaties het meest passend zijn. De figuur is bedoeld als hulpmiddel voor ambtenaren en bestuurders om in hun praktijk met elkaar tot een naar hun idee passende invulling van de menselijke maat te komen. Om daar vervolgens op te reflecteren. De figuur maakt immers ook zichtbaar dat men in iedere route tegen een of meerdere spreekwoordelijke muren aan kan lopen. Dit kan gaan om neveneffecten die ontstaan door het gebruik van deze specifieke route, of anderszins problemen of vragen waar beleid tegenaan kan lopen. Deze muren worden in de figuur weergegeven als streepjes op de routes. Sommige routes hebben meer spreekwoordelijke muren dan andere. Dat is in zichzelf geen reden om ze niet te kiezen. Bovendien zijn de routes vanuit de mens naar de maat en andersom niet uitwisselbaar of concurrerend. Het zijn allemaal eigenstandige routes die elkaar ook niet hoeven uit te sluiten. Deze figuur geeft enerzijds het repertoire weer om tot een menselijke maat te komen (welke route(s) kiezen we, welke niet, welke consequenties heeft dat?), maar bevat anderzijds ook een oproep tot terughoudendheid en reflectie: de keerzijden van een specifieke route moeten een plek krijgen in de beleids- of handelingsafweging. Soms kunnen de muren misschien **ambtelijk geslecht** worden, soms kunnen ze worden **omzeild**, en soms vereist het een **expliciete politieke keuze** om op een route door te gaan ondanks de barricaden.

## Routes van menselijke maat

Welk vertrekpunt kiezen we?  
Kunnen we routes combineren?

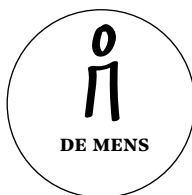


## Hoe gaan we om met de keerzijden van elke route?

Kunnen we de muren die we tegenkomen wegnemen?

Is het mogelijk om de obstakels te omzeilen?

Of maken we de expliciete (politieke) keuze om desondanks op deze route door te gaan?



**We geven ambtenaren meer ruimte**

- Exclusiviteit • Selectiviteit
- Subjectiviteit • Invasieve dataverzameling
- Willekeur • Solidariteit • Kostbaarheid



**We betrekken burgers bij het beleid**

- Beperkte representatie
- Botsende belangen • Afbreukrisico geloofwaardigheid • Tirannie van tevredenheid



### Passender

- Legitimiteit
- Risico op bureaucrativering



### Ruimhartiger

- Discrepancie input-outputlegitimiteit
- Spanning individu-collectief



### Gebruiksvriendelijker

- Vereenvoudiging op spanning met precisering
- Schaduwzijden defaults



Bij discussie aan de hand van deze figuur horen een aantal strategische vragen die aan de orde zijn bij beleid of uitvoering met een menselijke maat. De strategische vragen beginnen bij de initiële afweging die de fundamentele vraag oproept waarom de voorziening meer menselijkheid zou kunnen gebruiken. Daarna volgen vragen die voor de voor de hand liggende aspecten van de voorziening bevragen en helpen analyseren. Op die manier helpen de vragen om steeds diepere afwegingen te maken over welke route voor menselijke maat passend is.

### **Strategische vragen bij het toepassen van menselijke maat in beleid**

**1. Waarom?** *Waarom is het wenselijk voor deze voorziening stil te staan bij de vraag of deze meer menselijk moet worden georganiseerd?* Zijn er uitzonderlijke gevallen die bediend moeten worden met passende(re) oplossingen, zijn er categorieën personen op wie het staande (reguliere) beleid niet van toepassing blijkt of is er een wens om in het ontwerp van een voorziening menselijke maat als uitgangspunt te nemen?

**2. Wat?** *Wat is de functie die 'de menselijke maat' binnen de betreffende voorziening moet vervullen?* Gaat het om het gladstrijken van de rafelranden van een op zichzelf goed regelsysteem (bijvoorbeeld door uitzonderingen mogelijk te maken), of is er een probleem in de kern van het regelsysteem? Staan de keerzijde(s) van de toepassing van een menselijke maat (voldoende) op het netvlies? Zijn er structuren, processen en werkvormen (checks & balances) aanwezig die aanzetten tot reflectie? Worden beperkingen onderkend of weggestopt?

**3. Wanneer?** *Welke dimensies van tijd spelen een rol in de afweging om de menselijkheid te versterken?* Zijn er belangrijke momenten (bijvoorbeeld deadlines)? Is versnellen of vertragen wenselijk? Hoe ver kijken we vooruit en terug om een passende invulling voor menselijke maat te vinden?

**4. Wie?** *Wie moet of mag bepalen welke ruimte er is voor toepassing van de menselijke maat in een specifiek beleidsdomein?* Kan de wet regels geven voor de ruimte van ambtenaren, de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, de rol van de rechter?

**5. Waar?** *Waar liggen mogelijkheden om de rol van de burger in de bepaling van menselijke maat in beleidsdomeinen te beschermen?* Is er ruimte voor de burger om zelf te definiëren wat hij of zij als menselijke maat gehanteerd wil zien? Zijn er formele aanspraken, rechten, beroepsmogelijkheden in te richten? Is er voldoende aandacht voor 'checks and balances'? →



**6. Hoe?** Vraagt de toepassing en/of de keerzijde van de menselijke maat om een politieke of ambtelijke interventie? Is er sprake van een verdelingsvraagstuk of precedentwerking? Hoe worden individuele en collectieve belangen gewogen?

### 5.3 Grenzen aan de menselijke maat: op zoek naar matigheid

We kunnen niet genoeg benadrukken dat ‘de menselijke maat’ geen wondermiddel is. Het is niet het antwoord op alles waarvoor het momenteel wordt ingezet, zoals tegen het verlies van vertrouwen, tegen complexiteit, tegen incidentgedreven beleid, tegen te weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid. En hoeveel aandacht er ook is besteed aan een ‘goed’ beleidsontwerp, met zorgvuldig gemaakte afwegingen voor het toepassen van menselijke maat binnen de ene context, voor groepen ontvangers of in het licht van verschillende ambities leidt het altijd tot nieuwe kwesties in andere contexten, voor doelgroepen of doelstellingen elders. Omdat er veel op het spel staat, zal er altijd onvrede of discussie over menselijke maat toepassingen bestaan.

We dienen de beide routes als repertoire ook kritisch tegen het licht te houden. Want hoewel beide routes – evenals een middenweg ertussen – mogelijk zijn, is het niet zo dat het repertoire vanzelf gaat leiden tot een wijziging van het systeem, wat in sommige beleidsterreinen de bedoeling lijkt. Dat geldt voor de route van de mens naar de maat, omdat deze zich uiteindelijk vooral richt op de rafelranden – de uitzonderingen – en daarmee het systeem zelf niet wezenlijk verandert. Voor de route van de maat naar de mens geldt dat deze op den duur vastloopt in steeds meer regels en daarmee het systeem verergert. Beide lichten we toe.

Wat betreft de richting ‘van de mens naar de maat’ kunnen we constateren dat deze denkrichting om menselijke maat toe te passen in beleid vooral nuttig is voor zover het gaat over uitzonderingen. Het richt zich niet op het gehele systeem als zodanig. Dit geldt bijvoorbeeld óók voor de Maatwerkplaats van het UWV, want hoewel deze wel voorsorteert om uiteindelijk systeemveranderingen mogelijk te maken door patronen in casuïstiek te signaleren en terug te koppelen aan SZW, is dat niet de hoofdtaak. Van de mens naar de maat gaat daarmee eigenlijk over menselijke maat aan de rafelranden van het systeem. Maar is niet het systeem zelf ook onderdeel van het probleem? Dat is immers niet voor niets een van de belangrijkste boodschappen van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) in haar

eindverslag ‘Ongekend onrecht’.<sup>33</sup> Of denk aan het recent verschenen advies van de Raad van State, waarin wordt gesteld dat fundamenteeler gekeken moet worden naar de werking van de overheid.<sup>34</sup> De route van mens naar maat is dan wellicht te veel ‘pleisters plakken’.

Voor de route ‘van de maat naar de mens’ wordt wel vanuit het systeem gedacht, maar deze route heeft er tot nog toe vooral toe geleid dat bestaande wetgeving wordt uitgebreid, geamendeerd of dat er uitzonderingen in worden opgenomen. De poging om op deze wijze burgers beter te bedienen met steeds specifiekere regels en voorwaarden heeft eerder geleid tot onoverzichtelijkheid dan tot meer menselijkheid. De gevolgen zijn bekend: het wordt voor burgers steeds moeilijker er een weg in te vinden. Bovendien leidt deze toepassing van menselijke maat vaak tot een gulzige overheid die van alles en nog wat wil weten over burgers. Zóveel zelfs, dat het dikwijls als ongepast en zelfs als vernederend wordt ervaren door betrokken burgers. Van maat naar mens kan als paradoxale uitwerking dan ook juist een ontmenselijking bewerkstelligen.

Voor beide routes geldt echter dat zij iets bloot leggen wat in de discussies over menselijke maat en maatwerk onderbelicht blijft of wordt verzwegen. En dat zijn de beleidsambities die – zo menen wij te kunnen constateren – de afgelopen decennia steeds omvattender zijn geworden. Het streven naar maakbaarheid heeft geleid tot omvangrijke en uiterst complexe regelgeving, die enerzijds uitdrukking was van de noodzaak rechtsgelijkheid te garanderen in een steeds meer diverse samenleving en anderzijds werd uitgelokt door wetenschappelijke kennis en technologische mogelijkheden. Paradoxale uitkomst daarvan is dat er misschien te ambitieus is gepoogd de menselijke maat af te beelden in beleidssystemen en uitvoeringspraktijken. Daar komt bij dat het streven naar de menselijke maat zijn juridische pendant vindt in de uitbreiding van wat als mensenrecht moet gelden. Wat de staat tot zijn taken rekent wordt daarmee als vanzelf universele aanspraak voor burgers, met als gevolg dat de menselijke maat maatwerk in de beleidsuitvoering ernstig beperkt.

Ambtelijk én politiek moet daarom het vizier open blijven. Er kunnen ook andere routes zijn die wij in dit essay geen plek hebben gegeven. Soms is het nodig om een stelsel fundamenteel te veranderen; je komt er niet meer uit door steeds opnieuw een andere route van een menselijke maat te bewandelen (en maakt het mogelijk daardoor ook steeds erger). Ook kan het zijn dat andere domeinen dan de uitvoerende of wetgevende macht aan zet zijn. Denk aan

---

<sup>33</sup> POK, 2020.

<sup>34</sup> Raad van State, 2022

het bestuursrecht en de wijze waarop de burger daar al dan niet voldoende rechtsbescherming geniet, en of het voldoende toegankelijk is. Het kan verder zo zijn dat het nodig is te erkennen dat de verzorgingsstaat zijn grenzen bereikt, en er verkend moet worden wat de overheid niet meer kan of wil doen. De vraag is dan wat de samenleving zelf, vanuit burgerschap, op zich kan en wil nemen. Het gaat dan om een ‘omgekeerde emancipatie’ waarin we nu eens niet bevrijd moeten worden van onze ‘beknellende gemeenschappen’, maar juist van de overheid en haar drang om te sturen – met of zonder menselijke maat. In plaats van de beperkte dichotomie van staat en markt, die ook het denken over alternatieven zo beheerst, is het zinvol van de eigen geschiedenis te leren: veel van wat nu als vanzelfsprekende overheidstaak wordt gezien, was ooit particulier initiatief van burgers, gemeenschappen en maatschappelijke organisaties. In dat initiatief speelden uiteenlopende ideeën over de menselijke maat. Het zou interessant zijn na te denken of in de minstens zo diverse samenleving van nu ‘vermaatschappelijking’ van overheidstaken een perspectief kan bieden.

Het zijn maar ideeën – waar het om gaat is dat de menselijke maat groter is dan dat wat de overheid vermag. Zo eindigen we, ondanks en dankzij alle handelingsperspectieven, met deze paradox: juist waar de overheid haar eigen ‘matigheid’ weet te vinden, ontstaat er ruimte voor een menselijke maat.

# Geraadpleegde bronnen

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (20 juni 2022). *Stand van de uitvoering – knelpuntenbrief CBR*. Kamerstuk 2021D27609.

Centraal Planbureau (2020). *Niet-gebruik van de aanvullende beurs*. Via [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, 28 juni). *Kenmerken van gedupeerde gezinnen toeslagenaffaire*. Ontleend aan <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/26/kenmerken-van-gedupeerde-gezinnen-toeslagenaffaire>.

*Conceptregeling en toelichting ID-kaart gedetineerden – consultatieversie* (2022). Ontleend aan <https://www.internetconsultatie.nl/idkaartgedetineerden/b1>

Den Uijl, H., Frissen, P., Schulz, M. & Oudega, J. (2022). *Ambtelijke ruimte. Kan de overheid grote maatschappelijke vraagstukken aan?* Den Haag: NSOB.

Frankowski, A. Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P. & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke maat; Handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag: NSOB.

Graaf-Zijl, M. de, Wijnhoven, M., Guiaux, M. & Lagerveld, S. (2022). *Maatwerk bij professionele buikpijn; Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen*. Amsterdam: UWV Kenniscentrum.

*Kamerstukken II 2012-2013, 32620, nr. 78*

*Kamerstukken II 2012-2013, 33669, nr. 3*

*Kamerstukken II 2020-2021, 35510, nr.24*

*Kamerstukken II 2020-2021, 35510, nr.102*

KPC Groep (2003). *Eén schaal is geen schaal. De menselijke maat in schoolgebouwen*. Publicatie in opdracht van het Ministerie van OCenW.

Margalit, A. (1996). *The Decent Society*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (9 juni 2022). *Beantwoording schriftelijke vragen van het lid De Hoop (PvdA) over een kwart van de mbo'ers dat recht heeft op een aanvullende beurs, maar deze niet aanvraagt* (kenmerk 2022Zo9235).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). *Welkom bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Via [www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl)

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) (2020). *Ongekend onrecht*. Den Haag.

Raad van State (2022). *Jaarverslag 2022*. Ontleend aan <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022>

Rutte, M. (2020). *Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht'*. Brief van 15 januari 2021 (kenmerk 4181691) van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Schuurmans, Y.E., Leijten, A.E.M. & Esser, J.E. (2020) *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK). Leiden: Universiteit Leiden.

Van der Zwaard, W. (2021). *Omwille van fatsoen: De staat van menswaardige zorg*. [Doctoral Thesis, Tilburg University]. Boom Bestuurskunde.

Singer, J. (2022). *Studenten laten geld liggen door aanvullende beurs niet aan te vragen*. Ontleend aan <https://dub.uu.nl/nl/achtergrond/studenten-laten-geld-liggen-door-aanvullende-beurs-niet-aan-te-vragen>

# Eerder publiceerde de NSOB

**2023**

## **Wie wordt gehoord?**

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht  
*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen*

## **Intelligent bestuur verbeeld(t)**

Modell(er)en van openbaar bestuur  
*Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij*

## **Afwachten en anticiperen**

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein  
*Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram*

## **Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst**

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen  
*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega*

**2022**

## **Ambtelijke ruimte**

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?  
*Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega*

## **Het verbinden van botsende institutionele logica's**

Een typologie van strategieën  
*José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

## **Omgaan met onbegrepen gedrag**

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag  
*Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Governance voor transities**

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

*Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Omgaan met signalen**

Naar een handelingsperspectief voor overheden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat*

### **Overleg in beweging**

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist*

### **Verantwoorden over vertrouwenswerk**

Een kwestie van tellen én vertellen

*Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

### **Maatwerk als standaard**

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

*Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist*

### **Stadsmariniers in de spiegel**

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse*

### **De stroom zoeken**

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg*

### **Signalen schatten**

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart*



### **Onderzoek aanpak coronacrisis VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

*Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff*

### **Politiek is grenzenwerk**

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

*Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega*

### **In gesprek over strategie**

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt

*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden*

### **Strategisch vermogen (h)erkennen**

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

*Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **De achterkant van afpakken**

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

*Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist*

### **Leven in de Curve**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

### **Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

*Henk den Uijl*

### **2021**

#### **Hou zou Wim dat aanpakken?**

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans*

#### **Leren van of door rapporten?**

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

*Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting*

#### **Wordt vervolgd!?**

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist*

#### **Ondermijningsbewustzijn**

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden*

#### **Kennis in meervoud**

Kennis voor de opgevegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski*

#### **Tussen staat en menselijke maat**

Handhaving in de sociale zekerheid

*Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen,*

*Marije Huiting*

#### **Aftreden of optreden**

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

*Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***

**COLOFON**

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-833299-4-9

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.