

Een narratieve analyse van maatwerk in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Conflicterende betekenissen van maatwerk

Eline Marie Linthorst & Lieke Oldenhof

1 Inleiding

Het beleidsideaal van het bieden van maatwerk bij publieke dienstverlening heeft de afgelopen jaren sterk aan terrein gewonnen en verplaatst zich als een olievlek over verschillende beleidsterreinen – van de sociale zekerheid, ruimtelijke ordening, het onderwijs tot aan wonen.¹ De politieke en maatschappelijke behoefte aan meer en beter ‘maatwerk’ kreeg bovendien nog eens een krachtige impuls na de misstanden bij de uitvoering van de Wet kinderopvangtoeslag, beter bekend als de toeslagenaffaire.² Maatwerk heeft in die discussies veelal een positieve connotatie.³ Alhoewel men in het algemeen wel een *common sense* idee heeft van wat maatwerk behelst, is lang niet altijd duidelijk wat beleidsmakers en andere actoren precies bedoelen wanneer verwezen wordt naar maatwerk. Maatwerk is dan ook een prettig containerbegrip, waaronder meerdere beleidsdoelstellingen en belangen kunnen worden geschaard zonder het oneens te worden over het ‘overkoepelende’ belang van maatwerk. Dit brengt het risico met zich mee dat er verschillende betekenissen van maatwerk bestaan die in de praktijk niet eenvoudig zijn te har-

- 1 Zie o.a. Kamerbrief Aanpak hardheid Participatiewet en mogelijkheden tot maatwerk: *Kamerstukken II 2020/21*, 34352, nr. 207; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), ‘Klem tussen balie en beleid’, *Kamerstukken II 2020/21*, 35387, nr. 2; Kerstens, ‘Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte’, ABDTOPConsult 2020, via www.rijksoverheid.nl, voor het laatst geraadpleegd op 22 april 2022; Rapporten ‘Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening’, *Kamerstukken II 2019/20*, 31490, nr. 284; ‘De Algemene Beginselen van Behoorlijk Maatwerk’, via www.publiekewaarden.nl, voor het laatst geraadpleegd op 22 april 2022; ‘Eenvoudig maatwerk bij gestapelde problemen’, via: www.programmasociaaldomein.nl, voor het laatst geraadpleegd op 22 april 2022; ‘Alle leerlingen een plek: mogelijkheden voor maatwerk in het primair onderwijs’, via www.regelhulp.nl, voor het laatst geraadpleegd op 22 april 2022; ‘Maatwerk in de regio - Inkoopkader langdurige zorg 2021-2023’, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 34104, nr. 280; Lurks & Van Renssen, ‘Doelgericht maatwerk: tussen integratie en specialisatie in de Omgevingswet’ (Preadvies van de VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2020; ‘Wetenschappelijk collectief roept de politiek op werk te maken van de menselijke maat. Momentum voor de menselijke maat’, via www.movisie.nl, voor het laatst geraadpleegd op 22 april 2022; Canoy, Van Dijk & Ham, ‘Momentum voor de menselijke maat. Praktijklessen voor zorg en welzijn’, movisie juni 2021; ‘De menselijke maat: hoe pak je de ruimte?’, Divosa februari 2022, via: www.divosa.nl, voor het laatst geraadpleegd op 22 april 2022.
- 2 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: ‘Ongekend onrecht’, *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 2, kabinetsreactie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 4.
- 3 Voor uitzonderingen zie o.a.: P. de Beer, ‘Maatwerk is geen oplossing’, 25 oktober 2021, via www.wbs.nl, M. Sommer, ‘Maatwerk is een slang die in zijn eigen staart bijt’, via www.volkskrant.nl en M. Pam, ‘De menselijke maat is een toegeworpen stuk vlees en ik zou willen voorstellen het voortaan helemaal te weren’, via www.volkskrant.nl, voor het laatst geraadpleegd op 22 april 2022.

moniseren en tot knelpunten kunnen leiden. Dit kan mogelijk de uitvoerbaarheid van beleid belemmeren, waardoor het burgerperspectief uit het zicht verdwijnt.⁴ Het is dan ook van belang in kaart te brengen welke verschillende betekenissen er aan maatwerk worden gegeven en in hoeverre deze met elkaar zijn te rijmen. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) biedt daartoe een geschikte casus. In het beleidsdiscours dat in de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wmo 2015 op verschillende niveaus en door verschillende actoren werd gevoerd, werd maatwerk namelijk gepresenteerd als remedie voor tal van maatschappelijke problemen, zoals het versplinterde zorgaanbod en de toegenomen regeldruk en bureaucratie.⁵ Dit heeft de wetgever ertoe gebracht om het bieden van maatwerk aan personen met een hulpvraag als norm op te nemen.⁶ Door het beleidsdiscours te analyseren in samenhang met de definitieve wetteksten van de Wmo 2015, wordt het mogelijk om de verschillende betekenissen te identificeren die destijds aan maatwerk werden gegeven en die naast elkaar bestaan in de tekst van de wet. Vervolgens kan op basis van recent empirisch onderzoek worden onderzocht welke spanningen zich voordoen tussen verschillende betekenissen van maatwerk in de uitvoeringspraktijk van de Wmo 2015. De volgende vragen staan in dit onderzoek dan ook centraal:

Welke verschillende betekenissen van maatwerk kunnen in het beleidsdiscours in aanloop naar de Wmo 2015 worden onderscheiden, hoe verhouden die betekenissen zich tot elkaar in de wet en tot slot, welke spanningen tussen verschillende betekenissen van maatwerk zijn zichtbaar in de praktijk?

Op basis van een narratieve beleidsanalyse wordt beleid begrepen in termen van verhalen die worden verteld.⁷ Door het ontleden van die verhalen komen de verschillende varianten van maatwerk aan het licht. Eigen aan een overtuigend verhaal is namelijk dat het multi-interpretabel is, waardoor actoren kunnen refereren aan verschillende (beleids)doelstellingen en belangen, terwijl er eensgezindheid is over een overkoepelend of metaverhaal.⁸ Voor de narratieve beleidsanalyse zijn beleidsdocumenten, Kamerstukken en rapporten in de aanloop naar de Wmo 2015 geanalyseerd.

In het hiernavolgende zullen wij na een verdere onderbouwing van het gebruik van de narratieve beleidsanalyse als methode, de resultaten van de narratieve beleidsanalyse presenteren. In de conclusie/discussie komen wij terug op de centrale vraagstelling van dit onderzoek en zullen wij reflecteren op het gebruik van maatwerk in wetgeving als uitdrukking van een nieuwe waarde voor publieke dienstverlening.

4 Putters 2021.

5 'Decentralisatiebrief': *Kamerstukken II* 2013/14, 33400 VII, nr. 59.

6 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3.

7 Fischer 2003.

8 Needham 2011a.

2 Theoretisch kader: maatwerk als nieuwe waarde in publieke dienstverlening

De politieke en maatschappelijke aandacht voor maatwerk als nieuwe waarde bij publieke dienstverlening is groot.⁹ Alhoewel er consensus lijkt te heersen over de positieve werking van maatwerk op tal van bestuurlijke problemen, zijn er verschillende perspectieven mogelijk op de vraag wat er onder maatwerk moet worden verstaan en onder welke voorwaarden maatwerk kan worden gerealiseerd. Dit maakt van maatwerk een ambigu begrip.¹⁰

Voor het begrijpen van ambiguïteit in de fase van beleidsvorming sluiten we aan bij eerder onderzoek naar persoonsgerichte ondersteuning als ideaal voor op de persoon toegesneden publieke dienstverlening.¹¹ Alhoewel in dat onderzoek persoonsgerichte ondersteuning vooral de betekenis kreeg van de mogelijkheid van het besteden van een persoonlijk budget aan zelfgekozen ondersteuning, zijn parallellen te trekken tussen maatwerk en persoonsgerichte ondersteuning in de wijze waarop deze fenomenen in korte tijd grote populariteit hebben weten te verwerven. Eerdere studies hebben die populariteit willen verklaren en zien daarbij een belangrijke factor weggelegd voor de ambiguïteit die ermee gepaard gaat.¹² Persoonsgerichte ondersteuning kan worden begrepen als het verstevigen van keuzevrijheid en autonomie, maar ook als een middel om effectiviteit te vergroten en tot bezuinigingen te komen.¹³ Daarom richt het onderzoek naar persoonsgerichte ondersteuning zich allereerst op het demystificeren van dit fenomeen door de verschillende betekenissen in kaart te brengen.¹⁴

Tot nu toe zijn in de nationale context de verschillende betekenissen van maatwerk in de beleidsfase nog onderbelicht gebleven. Het academisch debat over maatwerk wordt vooral in normatieve zin gevoerd en gekoppeld aan de idealen van een responsieve rechtsstaat.¹⁵ In dat onderzoek wordt maatwerk enerzijds bejubeld als tegenhanger van een bureaucratische en onrechtvaardige rechtsstaat,¹⁶ anderzijds juist kritisch bejegend als dekmantel voor bezuinigingen en als onverenigbare waarde naast andere waarden van de rechtsstaat, zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.¹⁷

Door het ideaal van maatwerk in de beleidsfase te onderzoeken in samenhang met de spanningen die zich voordoen in de uitvoeringspraktijk, wordt gepoogd nadere diepgang aan te brengen aan het debat over maatwerk. De *Wmo 2015* is een bruikbare casus, omdat daarmee goed het proces voorafgaand aan de verankering van maatwerk als een wettelijke norm kan worden onderzocht. De verwachtingen van maatwerk waren destijds, net als nu, hooggespannen: maatwerk zou leiden tot een

9 Vergelijk de bronnen genoemd in voetnoot 1.

10 Linthorst & Oldenhof 2021.

11 Mladenov, Owens & Cribb 2015; Carr 2010; West 2012; El-Alti 2019; Duffy 2010; Barnes 2011.

12 Needham 2011a.

13 Leadbeater 2004; Parker & Heapy 2006; Carr 2010; Duffy 2010; Beresford 2008.

14 Needham 2011b.

15 Scheltema 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; Allewijn 2016; Damen 2019; Peters 2020.

16 Supra noot 14.

17 Van den Berge 2020; Vermaat 2020; Tanja 2018; Doornbos 2019.

meer integrale manier van werken, minder regeldruk en meer burgers tevredenheid.¹⁸ Om de mogelijke spanningen tussen deze verwachtingen te evalueren, is het nodig maatwerk af te pellen en de verschillende varianten zoals gebruikt in het beleidsdiscours, bloot te leggen.

Zeker nu maatwerk voor veel beleidsmakers nog steeds een bewierookt concept is, terwijl over de precieze betekenissen van maatwerk verschillende versies in omloop zijn, is meer duidelijkheid nodig over die betekenissen van maatwerk en is een kritische reflectie op de potentiële risico's daarvan voor de praktijk wenselijk.

2.1 Methode

In dit onderzoek hebben wij een antwoord gezocht op de centrale vraag met gebruikmaking van een interpretatieve discoursanalyse. Daartoe is het maatwerkconcept van destijds begrepen als een sociaal construct waarachter verschillende normatieve betekenissen schuilgaan.¹⁹ Een bijzondere tak van de discoursanalyse is de narratieve beleidsanalyse. Verschillende varianten van maatwerk worden in dit onderzoek beschouwd als verhalen of *story-lines* binnen het overkoepelende verhaal van maatwerk.²⁰ We zijn op zoek gegaan naar de verschillende *story-lines* van maatwerk in het beleidsdiscours.

2.2 De narratieve beleidsanalyse

Beleidsmakers vertellen verhalen en luisteren naar de verhalen van anderen.²¹ In de narratieve beleidstheorie is een *story-line* een narratief over de sociale werkelijkheid waarin verschillende opvattingen over die werkelijkheid bijeen worden genomen.²² Dit biedt voor 'elk wat wils', waardoor de suggestie wordt gewekt van eensgezindheid over die werkelijkheid. Volgens Hajer is het gebruik van verhalen door beleidsmakers een middel om ideeën over een gevoelde noodzaak overtuigend over te brengen en consensus te mobiliseren. Eigen aan een goed verhaal is namelijk dat het meeslepend en overtuigend is. Het trekt de aandacht van de toehoorder. Daarmee beoogt een verhaal een bepaald effect op de lezer te sorteren en kan het strategisch ingezet worden voor bepaalde beleidsdoeleinden.²³

Er kunnen dus meerdere varianten op een verhaal zijn die kunnen worden afgeleid van een overkoepelend verhaal.²⁴ Dit heeft te maken met het feit dat het vertellen van een verhaal geen solistische activiteit of eenrichtingsverkeer is. Een verhaal ontstaat daarentegen in de interactie tussen toehoorders en vertellers en laat zich modelleren naar de eigen overtuigingen van deze actoren.²⁵ Om grip te krijgen op die gelaagdheid en om de diepere verschillende normatieve veronderstellingen aan de oppervlakte te brengen, moeten verhalen ontleed worden. Dit doet men in de

18 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3.

19 Yanow 2007; Stone 2012; Van Bommel e.a. 2015.

20 Fischer 2003.

21 Hajer 2005.

22 Hajer 2005; Fischer 2003.

23 Hajer 2005.

24 Squire 2008; Roe 1994.

25 Bruner 1987; Chase 2003.

narratieve beleidsanalyse door per verhaallijn op zoek te gaan naar de universele kenmerken die een verhaal overtuigend maken.²⁶

Ten eerste verhoudt een verhaal zich tot de tijd: het handelt over het verleden, het heden en de toekomst.²⁷ In het verleden ligt het ontstaan van het probleem. Deze fase is volgens Hajer in *storytelling* van groot belang, omdat hier de *framing* van het probleem definitief wordt en deze *framing* bepalend is voor de oplossingsrichtingen die vervolgens worden gepresenteerd.²⁸ De *framing* van het probleem bepaalt de context en de grenzen van waar de aandacht naar toe gaat en in welke mate die context moet worden veranderd. In het heden vindt de beleidsinterventie plaats. De toekomst moet uitwijzen of de problemen waarmee men zich geconfronteerd zag, opgelost zullen worden. Welke beloften voor de toekomst worden er gedaan? En onder welke randvoorwaarden zal de vernieuwing succesvol kunnen zijn? Zullen er nog beren op de weg zijn, met welke uitdagingen kan men zich nog geconfronteerd zien? Het komt erop neer dat een verhaal is voorzien van een chronologie van een reeks van gebeurtenissen die een transformatie zichtbaar maakt van de ene in een andere toestand.²⁹

Ten tweede is voor een verhaal van belang dat het vernieuwend en prikkelend is. Het plaatst bepaalde materie in een nieuw daglicht, dat een omslag in denken vergt.³⁰ Om de lezer te prikkelen moet het verhaal overtuigen en dient de verteller geloofwaardig te zijn. Daarom gaat men bij de toepassing van de narratieve beleidsanalyse na of het verhaal wel consistent is.³¹ Waar klopt het verhaal niet meer en waar schuurt het?

Ten derde doet een narratief een beroep op emoties. Verhalen moeten niet alleen rationeel overtuigen, maar ook emotioneel. Hierbij kan men denken aan persoonlijke verhalen die aanleiding geven voor verandering of die als bewijs dienen dat een nieuwe aanpak in de praktijk 'werkt'.³² Of juist incidenten die in media worden opgepikt en die aanleiding geven tot actie. Wie zijn de helden, of overwinnaars, en wie zijn de schuldigen, wie is de gedeelde vijand?³³ Hierbij zijn ook *sensemaking elements* van belang. Dit zijn elementen als metaforen, symbolen en visuele ondersteuning of getallen, die een bepaalde conclusie meer overtuigend maken en die taal verbindt met actie.³⁴ Hier speelt de introductie van waarden een rol waaraan de luisteraar zich kan of wil verbinden. Het maakt gebruik van bepaalde normatieve veronderstellingen over de sociale realiteit.

Tot slot zijn verhalen vaak een simplificatie van de realiteit die veel complexer en tegenstrijdig is. Die simplificaties worden ondersteund door *common sense* argumenten om te ondersteunen waarom verandering noodzakelijk is, ook wel *good*

26 Needham 2011b; Sarbin 1986.

27 Czarniawska 2004.

28 Hajer 1997; Clemons & McBeth 2001.

29 Yanow 2007.

30 Fischer 2003.

31 Hajer 2005.

32 Needham 2011b.

33 Stone 1989.

34 Kaplan 2013; Stone 1989.

reasons genoemd.³⁵ Het is om tot actie over te gaan veel effectiever te refereren aan een behapbaar verhaal waar iedereen het op eerste gezicht mee eens lijkt te zijn, dan recht te moeten doen aan al de verschillende opvattingen die er in feite over een maatschappelijk vraagstuk de ronde doen.³⁶ Nieuwe inzichten en argumenten hoeven vervolgens alleen maar ingepast te worden in het 'grotere' verhaal. De kenmerken van het vertellen van een verhaal indachtig, zal er in dit artikel een narratieve beleidsanalyse worden toegepast bij het onderzoek naar de intrede van maatwerk in het domein van de maatschappelijke ondersteuning.

2.3 Documentselectie

De narratieve beleidsanalyse beslaat in totaal 115 (beleids)documenten die zijn gepubliceerd in het kader van de hervormingen en de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning en die de visies van opeenvolgende kabinetten representeren. Naast brieven en documenten van betreffende bewindvoerders aan de Tweede en/of Eerste Kamer, zijn ook documenten geïncludeerd die deze visies nader uiteenzetten ter implementatie op gemeentelijk uitvoeringsniveau. Deze brede inclusie van documenten heeft niet zozeer tot doel om de verschillen tussen de verschillende niveaus te analyseren (bijv. tussen het Rijk en de gemeenten), maar om de analyse completer te maken, daar de verhaallijnen soms werden doorgezet op uitvoeringsniveau. Daarmee waren deze gemeentelijke documenten veelal illustratief voor hoe een bepaald narratief doorwerkte op gemeentelijk niveau.

Er is gekozen voor de periode van 2003 tot en met 2015, wat aansluit bij de eerste aanzet tot hervorming van de langdurige zorg tot aan de inwerkingtreding van de Wmo 2015. De focus ligt daarbij evenwel op de transitie van de maatschappelijke ondersteuning en de ontmanteling van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), die is voorbereid tussen 2011 en 2014, en de politieke besluitvorming die daaraan ten grondslag lag. De documenten werden geselecteerd wanneer aan een van de volgende selectiecriteria werd voldaan:³⁷

- De bron gaat over de introductie van maatwerk, dan wel beoogt een opmaat tot maatwerk te zijn. Dat wil zeggen, er worden hervormingen of voorstellen gedaan die de weg plaveien voor de introductie van maatwerk en vormt de uitdrukking van de visie van opeenvolgende kabinetten.
- De bron maakt het discours over maatwerk van destijds inzichtelijk: zoals de relevante Kamerstukken uit de wetsgeschiedenis en woordelijke verslagen van Kamer- en commissiedebatten.
- De bron vormt een zogenaamd sleuteldocument waarnaar andere beleidsdocumenten verwijzen, zoals gevraagde en ongevraagde adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).
- De bron is ondersteuningsmateriaal bij de uitrol van maatwerk, zoals leidraden, instructies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daarbij zijn inbegre-

35 Fisher 1989.

36 Hajer 2005.

37 Documenten dienden dus niet te voldoen aan alle selectiecriteria.

pen de documenten naar aanleiding van de voorganger van de Wmo 2015, te weten de Wet maatschappelijke ondersteuning uit 2007, omdat het nieuwe maatwerk-denken toen al werd geïntroduceerd. Dit staat ook wel bekend als ‘De Kanteling’.

2.4 *Operationalisering maatwerk-narratieven*

Het coderen van het materiaal heeft plaatsgevonden door middel van de coderingssoftware Atlas ti. De analyse richtte zich op de verschillende betekenissen die door beleidsmakers, politici en overheidsadviseurs zijn gegeven aan maatwerk. Om het begrip ‘maatwerk’ te analyseren moest in de tekstanalyse niet alleen de focus liggen op ‘maatwerk’, maar ook op daarvan afgeleide termen, zoals ‘op maat’, ‘op de persoon afgestemde ondersteuning’, ‘vraag-gestuurd’, ‘resultaat-gestuurd’, ‘passende ondersteuning’, ‘differentiatie’, ‘individualisering’, en ‘maatwerkvoorziening’. Dit zijn de zogenaamde proxies van maatwerk die inductief vanuit de selectie zijn ontwikkeld. Het zijn termen die in de geanalyseerde documenten uitdrukking geven aan maatwerk als vernieuwende wijze van publieke dienstverlening.

Op basis van de narratieve methode is in de afzonderlijke documenten steeds gezocht naar het narratief van maatwerk door het identificeren van een probleemformulering, de belofte van maatwerk en de randvoorwaarden die volgens het narratief nodig zijn om maatwerk te realiseren. Ook is geprobeerd te identificeren wie de hoofdrolspelers binnen het narratief zijn. Verder is geanalyseerd op welke wijze gebruik wordt gemaakt van andere kenmerken van het vertellen van verhalen, zoals symbolen, metaforen of van het simplificeren van complexe materie.

2.5 *Secundaire analyse van empirische studies naar de uitvoeringspraktijk*

Om antwoord te kunnen geven op het tweede onderdeel van de onderzoeksvraag – welke spanningen er in de praktijk tussen de verschillende narratieven bestaan – hebben we een secundaire studie verricht van recent empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wmo 2015. Inmiddels is de wet al geruime tijd in werking en zijn verschillende knelpunten aan het licht gekomen. Om op zoek te gaan naar spanningen tussen betekenissen van maatwerk zijn die knelpunten geanalyseerd. Voor deze secundaire studie zijn onder meer recente wetenschappelijke studies over de decentralisaties en de Wmo 2015 en evaluaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van de Wmo-uitvoeringspraktijk betrokken.³⁸

2.6 *Opzet*

De in de volgende paragraaf opgenomen weergave van de resultaten van de documentanalyse wordt als volgt gestructureerd. Eerst zullen de verschillende betekenissen van maatwerk en de achterliggende normatieve veronderstellingen met betrekking tot de rollen van en verhoudingen tussen actoren daarbinnen worden geïdentificeerd. Vervolgens wordt beoordeeld in hoeverre deze betekenissen met elkaar te verenigen zijn.

38 Voor de betreffende geïnccludeerde studies wordt verwezen naar de paragrafen over de resultaten.

3 Resultaten deel 1: vier narratieven van maatwerk

We onderscheiden vier verschillende narratieven van maatwerk: ‘markt-maatwerk’, ‘integraal maatwerk’, ‘participatie-maatwerk’ en ‘professioneel maatwerk’. Elk van deze narratieven kent een eigen ‘framing’ van het probleem waarvoor maatwerk een oplossing moet bieden. Ook staat steeds een specifieke relatie tussen actoren centraal waarbinnen het maatwerk tot stand moet komen. Ieder narratief kent daarnaast eigen waarden, soms tot uitdrukking komend in gebruikte metaforen en beloften. Tot slot, ieder narratief bestaat uit eigen randvoorwaarden en een instrumentarium voor maatwerk om die belofte waar te maken.

Markt-maatwerk	Integraal maatwerk
Participatie-maatwerk	Professioneel maatwerk

3.1 Markt-maatwerk: ‘Soevereiniteit van de consument’³⁹

In het markt-narratief betekent maatwerk het beter laten aansluiten van het aanbod op de vraag. Hierbij wordt de burger gepresenteerd als een klant die kan kiezen welke dienstverlening wordt afgenomen. Van de zorgaanbieder wordt verwacht dat die de ondersteuning op de wensen van de klant afstemt en daartoe met innovatieve en creatieve oplossingen komt. De overheid moet zich terughoudend opstellen en speelt een faciliterende rol bij de afstemming tussen vraag en aanbod:

‘Als de burger iets nodig heeft, moet je dit kunnen organiseren. Je bent als gemeente hoogstens marktmeester, om te zien of vraag en aanbod goed op elkaar zijn afgestemd.’ (‘De Kanteling. Lessen en praktijken’, 2012, p. 37, beleidsdocument van de VNG geschreven voor gemeenten)

Aanleiding voor het organiseren van publieke dienstverlening naar het voorbeeld van de markt, vormde de veranderende en steeds meer gedifferentieerde zorgvraag, waardoor *one size fits all* oplossingen niet meer van toepassing zijn. Dit zou het gevolg zijn van de wens om langer thuis te blijven wonen, om meer invloed te hebben op de inhoud en vorm van de geboden ondersteuning, om zelf tijdstip en keuze voor de aanbieder te bepalen en van een steeds diversere bevolkingssamenstelling. De burger zou in het oude systeem een *captive customer* zijn, omdat hij zijn diensten niet bij een andere aanbieder kan afnemen.⁴⁰ Aan de kant van de aanbieder zouden er te weinig prikkels zijn om met de wensen van de ‘klant’ rekening te houden.

Om markt-maatwerk binnen publieke dienstverlening te realiseren moet dus een omslag plaatsvinden van aanbod- naar vraag-gestuurd werken. Daartoe moet de klant *empowered* worden door beter naar hem te luisteren en inspraak te geven in

39 RMO, Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2000, p. 12.

40 *Kamerstukken II* 2003/04, 29362, nr. 1, p. 23.

Eline Marie Linthorst & Lieke Oldenhof

de oplossing van zijn hulpvraag. De klant is immers de expert en weet het beste wat goed voor hem is. Aan de aanbodzijde vergt dit optimale flexibiliteit. Het ultieme middel om maatwerk te realiseren is een persoonsgebonden budget (pgb) waarmee de burger zelf ondersteuning kan inkopen.⁴¹

Omdat maatwerk aansluit bij de wensen en de vraag van de klant zelf, zou deze wijze van dienstverlening tot hogere klanttevredenheid leiden:

‘De meerwaarde van vraagsturing is dat het leven van burgers centraal staat en dat zij voorzieningen naar hun eigen maat kunnen aansturen.’ (‘Sturing in de Wmo praktijk. Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo’, 2013, p. 19, publicatie Movisie in opdracht van het ministerie van VWS, gericht aan professionals en beleidsmakers)

‘Uit onderzoek naar nationale en internationale ervaringen met vraagsturing is gebleken dat vraagsturing in de praktijk werkt. Er is sprake van meer keuzevrijheid – en daarmee meer tevredenheid voor de vrager – en meer dynamiek in de sector. Aanbieders ontwikkelen meer ondernemerschap en gaan inspelen op de behoeften van hun afnemers.’ (Brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer: ‘Modernisering van de overheid’, 2003, p. 23)

Bovendien wordt maatwerk in dit narratief neergezet als een stuk doelgerichter en zou dit leiden tot kostenbesparingen:

‘De gemeente liet het bestaande zorgaanbod inclusief limieten los: bewoners krijgen maatwerk. Wat blijkt? Vraagvolgend – inclusief open-eindefinanciering – levert geld op en het zorgpalet verschoot van kleur want de behoefte van burgers bleek anders dan tot dan ingeschat.’ (‘Kantelen en de kracht van eenvoud. Een sprankelende handreiking voor de participerende overheid’, 2012, p. 41, publicatie van de VNG gericht aan gemeenten)

Kortom, markt-maatwerk biedt zowel kansen voor de burger (meer autonomie en meer kwaliteit van ondersteuning) als voor de overheid (meer effectiviteit en kostenbesparingen).

3.2 *Integraal maatwerk: ‘een gezin, een plan, een regisseur’⁴²*

Integraal maatwerk betekent het zo veel mogelijk bieden van samenhangende ondersteuning, in afstemming op andere voorzieningen en beleidsterreinen. Daarmee zou effectiever kunnen worden ingespeeld op de levensbrede ondersteuningsvraag van de burger en diens huishouden:

‘De burgers die bij het Wmo-loket aankloppen, hebben meestal problemen die niet door één instelling of één voorziening kunnen worden opgelost. Het gaat

41 ‘Het pgb in de Wmo, nu en straks’, VNG-position paper, p. 1.

42 Rutte, M. & D. Samsom, *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD-PvdA, Den Haag 2012, p. 24.

vaak om meerdere problemen tegelijk, die met elkaar samenhangen en dus ook in samenhang moeten worden aangepakt.’ (Brochure ‘Welzijn Nieuwe Stijl’, ministerie van VWS, 2010, p. 24)

Inzet moet zijn dat er één persoon is die de burger ondersteunt en begeleidt op basis van een integraal plan voor het gehele huishouden. Gemeenten worden in dit narratief beschouwd als de ‘eerste overheid’ voor de burger, die vanwege haar nabijheid veel beter in staat is de gewenste samenwerking voor het integrale maatwerk te organiseren. De rol die de gemeente daarbij aan moet nemen is die van regisseur die partijen bij elkaar brengt.

‘Een echte regisseur kan mensen verleiden om samen tot het beste resultaat te komen.’

(‘Kantelen in de Wmo. Handreiking visieontwikkeling en organisatieverandering’, 2010, p. 25, handreiking van de VNG voor gemeenten)

‘De gemeente staat van alle overheden het dichtst bij de burger. (...) Haar positie maakt van de gemeente de natuurlijke regisseur van de activiteiten op deze terreinen. In feite is alleen de gemeente, als lokaal bestuur, bij machte aan de verdere integratie van mensen met beperkingen in de lokale samenleving, gestalte te geven.’ (‘Gemeente en zorg’, Advies uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg aan de staatssecretaris van VWS, 2003, p. 6)

Integraal maatwerk door gemeenten wordt gepresenteerd als de oplossing voor een sterk gefragmenteerde, verkokerde, top-down georganiseerde verzorgingsstaat, waardoor burgers door de bomen het bos niet meer zouden zien. In een bureaucratisch, onpersoonlijk web van regels en loketten is bovendien onduidelijk welke overheidslaag wat doet en wie waarop aanspreekbaar is. Het gevolg zou zijn dat de burger ‘van het kastje naar de muur’ wordt gestuurd:

‘Deze lappendeken maakt het voor de burger onoverzichtelijk en nodeloos ingewikkeld om zorg en ondersteuning “op maat” te regelen en daarmee moeilijk om voor zichzelf op te komen. Al die verschillende regelingen hebben nog een nadeel: het ontbreekt vaak aan een “sluitende keten” van zorg en hulp zoals mensen die nodig hebben. Verschillende overheden en instanties gaan telkens over maar een deel van die ondersteuning. Er is geen samenhangend antwoord op de vraag naar hulp of ondersteuning. Burgers hebben er ook last van dat zij met verschillende instanties te maken hebben die hierbij soms verschillende belangen hebben. Zij klagen over verkokerd denken, onvoldoende maatwerk, een onpersoonlijke benadering en moeten hetzelfde verhaal meerdere keren aan verschillende instanties vertellen.’ (Brief van de minister en de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, 23 april 2004, *Kamerstukken II 2003/04*, 29538, nr. 1, p. 4)

Eline Marie Linthorst & Lieke Oldenhof

Daar komt bij dat de verzorgingsstaat uit zijn voegen zou zijn gegroeid: om de zorg ook voor toekomstige generaties te kunnen blijven waarborgen, zijn bezuinigingen onvermijdelijk.

‘Bovendien dreigt het onbeperkt verder groeien van de AWBZ een aanslag te worden op de noodzakelijke zorg voor mensen met zeer zware zorgvragen. Het is wat dat betreft letterlijk: buigen of barsten.’ (Brief van de minister en de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, 23 april 2004, *Kamerstukken II* 2003/04, 29538, nr. 1, p. 6)

Om die reden belegt de centrale overheid de taak daar waar deze het meest doeltreffend en efficiënt kan worden uitgevoerd.

‘Bovendien is zij (de gemeente) beter in staat waar te nemen welke vragen, wensen en behoeften deze heeft en kan zij beter maatwerk leveren. Daarbij wordt aangenomen dat dit tot meer efficiency leidt.’ (‘Sturing in de Wmo praktijk. Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo’, 2013, p. 31)

In dit narratief is de decentralisatie van het sociaal domein een logische stap om meer integraal te werken, waarbij gemeenten maximale beleidsvrijheid zouden krijgen om hun taken op integrale wijze uit te voeren. Onder het credo ‘Regel het lokaal, horizontaal’, werd bemoeienis vanuit het Rijk als onwenselijk en zelfs als een bedreiging gezien voor maatwerk:

‘Als wij daar als “Den Haag” continu bovenop en tussen gaan zitten, zal dit onnodige bureaucratie opleveren en creativiteit smoren.’ (Van ’t Wout (VVD), Verslag notaoverleg, *Kamerstukken II* 2012/13, 30597, nr. 354, p. 4)

Om gemeenten ongestoord hun taken uit te laten voeren, is kaderwetgeving nodig waarbinnen de gemeenten ruimte krijgen om, rekening houdend met de *couleur locale*, beleid nader vorm te geven. Om samenhang en afstemming te bevorderen dienen gemeenten, in hun rol van regisseur, de burger actief te betrekken bij de beleidsinvulling en het gesprek met hem aan te gaan.

‘Om een goede analyse van de situatie te kunnen maken heeft zij de kennis en input van burgers, welzijns- en zorgorganisaties nodig. De gemeente haalt burgers en partijen bij elkaar voor (een) inhoudelijk(e) gesprek(ken), de gemeente gaat de dialoog aan.’ (‘Sturing in de Wmo praktijk. Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo’, 2013, p. 99)

Het is dan ook de methodiek van het ‘keukentafelgesprek’ die als nieuwe werkwijze een centrale plek krijgt in de implementatie van integraal maatwerk, beter bekend geworden als ‘De Kanteling’. De verwachtingen rondom deze nieuwe werkwijze zijn hooggespannen:

‘Een kernelement van deze aanpak is dat gemeenten meer tijd nemen voor het eerste gesprek, waarin de situatie van de burger, diens beperkingen en mogelijkheden en de mogelijke oplossingen worden bekeken. Dit is “het gesprek rond de keukentafel”. Tijdens dit gesprek wordt ook nadrukkelijk de verbinding gelegd met andere (leef)domeinen, zoals jeugd, werken, wonen en onderwijs. Als de inzet vanuit verschillende domeinen aan de orde is, laten de resultaten van de “Achter de Voordeur”-aanpak zien, dat een integrale werkwijze effect heeft en ook kostenbesparend werkt.’ (‘Decentralisatiebrief’, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 2013, p. 9)

Kortom, het bieden van maatwerk door gemeenten zou vanwege de integrale aanpak leiden tot zowel een verbetering van de kwaliteit van de geboden oplossingen, als de nodige kostenbesparingen.

3.3 Participatie-maatwerk: ‘niet leunen maar steunen’⁴³

Maatwerk in het participatie-narratief richt zich op een betere afstemming met het probleemoplossend vermogen van de burger en zijn sociaal netwerk. Het is niet langer vanzelfsprekend dat de overheid alle taken overneemt wanneer iemand zich met een probleem meldt. Het is de burger en diens sociaal netwerk waarop de overheid een moreel appel doet om zorg of ondersteuningstaken op zich te nemen:

‘Iedereen wordt aangesproken en gestimuleerd om het maximale uit zichzelf te halen, meedoen is niet vrijblijvend. Er wordt een groter beroep op inwoners zelf gedaan.’ (‘Nota sociaal domein. Samen leven, samen doen’, Gemeente Bergen op Zoom, 2013, p. 3)

Met termen als ‘zin in gemeenschapszin’, ‘eigen kracht’ en ‘aansprekend burgerschap’ wordt een moreel appel gedaan op burgers en hun netwerk om actief bij te dragen aan de samenleving.⁴⁴ Alleen als iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt, blijft er genoeg over voor kwetsbaren die zorg van overheidswege écht nodig hebben. Voorts wordt dit moreel appel nog kracht bijgezet door zorgtaken te *framen* als ‘normaal’. Onder normalisering verstaat men in dit narratief dat het weer normaal moet worden om iets voor elkaar te betekenen. Zo geeft de gemeente Venlo aan:

‘Zorgen voor een ander is immers vanzelfsprekend.’ (‘Ik ken jouw naam, jij de mijne. Samen zijn wij Venlo’, Sociale structuurvisie, Venlo, 2012, p. 28)

‘Wat ooit normaal was, is weer normaal geworden: mensen kijken naar elkaar om.’ (‘Meedoen naar Vermogen: Wmo Uitvoeringsplan eerste fase: van kaders stellen naar inrichten, naar uitvoeren’, Utrecht, 2014, p. 2)

43 Kamerstukken II 2003/04, 29538, nr. 1. p. 9.

44 Rutte, M. & D. Samsom, D., *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, Den Haag 2012, p. 24; ‘Aansprekend burgerschap’, Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, Den Haag 2000.

Eline Marie Linthorst & Lieke Oldenhof

De achtergrond van dit narratief behelst de kritiek dat de vanzelfsprekendheid om voor elkaar te zorgen door de komst van verzorgingsstaat zou zijn afgenomen. De verzorgingsstaat zou het maatschappelijk kapitaal en de 'eigen kracht' veel te lang onbenut hebben gelaten. Dit zou twee onwenselijke gevolgen hebben. Enerzijds zou men het zijn verleerd voor elkaar op te komen en elkaar te helpen, waardoor sociale verbanden zijn ontworcht en in verval zijn geraakt. Anderzijds zouden mensen door de vanzelfsprekendheid van het zorgaanbod passief achterover zijn gaan leunen. Dit zou 'claimgedrag' veroorzaakt hebben. Het vergt van betrokkenen een zogenaamde 'cultuuromslag' om hier verandering in te brengen en niet op de laatste plaats van de burger zelf, die nog vaak zou denken in verworven rechten en claims.

'Er is sprake van een taai proces, waarin beide partijen stappen moeten zetten. Burgers moeten de "zekerheid" van het vertrouwde rechtenstelsel loslaten.' (Brochure 'Welzijn Nieuwe Stijl', ministerie van VWS, 2010, p. 17)

'Het gaat erom dat mensen wennen aan de idee dat een bepaalde beperking niet automatisch leidt tot een indicatie voor een voorziening. Dat is nog het oude aanbodgerichte denken. En vandaar uit gaan mensen claimen.' ('De Kantseling. Lessen en praktijken', 2012, p. 31)

Maar heeft men eenmaal het oude 'claim- een aanbodgerichte denken' weer losgelaten, dan biedt het participatie-narratief vele voordelen. Zo zou het meer voldoening geven om actief mee te doen en iets terug te doen voor de samenleving:

'Het feit dat men ook zelf een bijdrage kan leveren aan de samenleving, geeft het gevoel dat men weer meetelt in de samenleving en niet langer buiten spel staat.' ('Visie op het Sociaal Domein Maatschappelijke agenda 2013 – 2017', Gemeente Zeewolde, 2012, p. 22)

Bovendien zou het laten uitvoeren van ondersteuningstaken door het sociaal netwerk de kwaliteit van ondersteuning ten goede komen:

'Het werk van mantelzorgers draagt in het algemeen veel bij aan de kwaliteit van leven van een cliënt. Mantelzorgers weten immers vaak het beste wat de werkelijke behoefte is van een cliënt.' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 3, p. 49)

Het participatie-narratief kent dus voordelen voor zowel burgers als samenleving, terwijl tegelijkertijd zorg gegarandeerd blijft voor de toekomstige generaties.

3.4 *Professioneel maatwerk: 'van systemen naar mensen'*

De definitie van maatwerk in het professionele narratief is de menselijke maat. De professional zou te lang door regels en checklists aan handen en voeten gebonden zijn geweest en daardoor te weinig discretionaire ruimte hebben om te doen wat nodig is in het individuele geval. De behoefte aan maatwerk was een tegenreactie

op de sterk gebureaucratiseerde verzorgingsstaat. Het regelgeleid denken en de doorgeslagen efficiency is ten koste gegaan van de menselijke maat. In de verzorgingsstaat zou de professional het zijn ontwend om vanuit de werkelijke vraag van een persoon te denken en alleen maar zijn getraind om claims te beoordelen:

‘Professionele hulpverleners hebben soms de neiging te denken en te handelen vanuit hun aanbod, niet zozeer vanuit de behoeften van een persoon. “Ze zijn niet altijd op maatwerk gericht.” (‘Handreiking kanteling; gesprekken tussen wethouders’, 2012, p. 43)

Dit zou demotiverend werken voor professionals:

‘De professionals moeten weer trots kunnen zijn op hun werk.’ (Staatssecretaris Van Rijn, Verslag notaoverleg, *Kamerstukken II* 2013/14, 30597, nr. 354, p. 66)

Het middel tot maatwerk is in dit narratief dan ook meer ‘ruimte’ om af te wijken van regels en protocollen (een ‘ruime vrije beslissingsruimte’⁴⁵), ontschotting en domeinoverstijgend werken. Het is niet de regel die centraal staat, maar het probleem waarmee een burger zich meldt. Maatwerk wordt in dit narratief bereikt door oog te hebben voor de problematiek van de burger in de volle breedte en over alle leefdomeinen.

‘Voorop staat dat de nieuwe benadering vraagt om professionals die behoefte gestuurd werken. We merken op dat uitsluitend vraaggestuurd werken nog niets zegt over het maatwerk dat geboden is en of voldaan is aan de behoeften. Voldoende toegerust zijn betekent met name het in staat zijn de vraag te identificeren en te objectiveren. Daarna volgt het arrangeren van de behoeften naar maatwerk. Deze aanpak vraagt “ruimte voor de professional”, waarin hij samen met de vrager en zijn direct betrokkenen maatwerk kan leveren en opereert dwars door tal van sociale verbanden heen. (...) Maatwerk vraagt om actieve betekenisgeving van burgers en professionals (vraagoriëntatie en behoefteformulering).’ (‘Sturing in de Wmo praktijk. Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo’, 2013, p. 100)

Binnen het narratief wordt verondersteld dat het van belang is het eigen vakmanschap en inzicht van de professional centraal te stellen in plaats van routinematig werken:

‘Welzijnswerkers zijn geen productiemedewerkers die op routine massaproductie leveren. Het vraagt vakmanschap.’ (Brochure ‘Welzijn Nieuwe Stijl’, ministerie van VWS, 2010, p. 26)

45 Brochure ‘Welzijn Nieuwe Stijl’, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2010, p. 26.

Dit zou vervolgens ook meer werkplezier opleveren:

‘Procedures verdwenen om plaats te maken voor het eigen inzicht van medewerkers. Zolang die maar gemotiveerd handelden in het belang van de burger. Wat blijkt? Plezier, voldoening en draagvlak groeiden enorm.’ (‘Kantelen en de kracht van de eenvoud een sprankelende handreiking voor de participerende overheid’, 2012, p. 41)

Professioneel maatwerk wordt dus gepresenteerd als een win-winsituatie, waarbij twee vliegen in een klap worden geslagen: de bureaucratie binnen de publieke dienstverlening wordt teruggedrongen en in plaats daarvan ontstaat ruimte voor de menselijke maat enerzijds en werkvreugde voor de professional anderzijds.

4 Resultaten deel 2: verschillende narratieven in de Wmo 2015 en spanningen in de praktijk

Het bovenstaande laat zien dat in het beleidsdiscours in aanloop naar de Wmo 2015 vier van elkaar te onderscheiden narratieven bestaan van maatwerk met elk hun eigen randvoorwaarden en beloften. In de definitieve wettekst komen alle vier de narratieven terug. Opvallend hierbij is dat het participatie-narratief het meest dominant is in de wettekst vanwege het uitgangspunt dat een maatwerkvoorziening het *ultimum remedium*, ofwel de hekkensluiter is.⁴⁶ Dit houdt in dat alleen als de burger zelf – of met behulp van zijn omgeving – er niet uitkomt om de hulpvraag op te lossen, de overheid aan zet is. Daarmee beoogt de wetgever de zelfredzaamheid en het zorgen voor elkaar te stimuleren.⁴⁷ De overige narratieven komen ook tot uitdrukking in de wet. Het professioneel maatwerk is te herkennen in het wettelijk verankerde onderzoek waarin het aan de gemeentelijke professional is overgelaten om samen met de burger op zoek te gaan naar een maatwerkoplossing. Het markt-maatwerk is te herkennen in het gegeven dat deze maatwerkoplossing zo veel mogelijk aan dient te sluiten bij de wensen en behoeften van de cliënt,⁴⁸ waarbij de ultieme variant van maatwerk de keuze voor een persoonsgebonden budget is.⁴⁹ Tot slot komt het integraal maatwerk terug in de wettelijke opdracht om maatwerk af te stemmen op andere beleidsterreinen.⁵⁰

In de Wmo 2015 zijn verschillende betekenissen van maatwerk samengebracht in een ogenschijnlijk onproblematisch compromis. Gezien de huidige discussies over de uitvoerbaarheid van beleid, is de vraag echter hoe die verschillende varianten op maatwerk zich in de praktijk manifesteren en welke spanningen zich in de uitvoering voordoen.

46 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 148.

47 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 144.

48 Zie art. 2.3.5, lid 3, Wmo 2015, *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 6.

49 *Kamerstukken I* 2013/14, 33841, B, p. 67.

50 Zie art. 2.3.2 lid 1 jo. lid 3 Wmo 2015; *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 20.

4.1 *Spanning tussen professioneel maatwerk en participatie-maatwerk*

Uit recent empirisch onderzoek en evaluaties van de uitvoeringspraktijk van de Wmo 2015 blijkt een spanning te bestaan tussen het professioneel en participatie-narratief.⁵¹ In het professioneel narratief, staat de menselijke maat centraal in plaats van het beleid. Van de professional wordt verwacht dat deze een open dialoog voert met de burger. Uit de praktijk blijkt echter dat de dialoog minder open is dan in het professioneel narratief wordt gepresenteerd. Omdat het accent ligt op eigen kracht en informele zorg, heeft de wetgever al een voorschot genomen op de oplossingsrichting. Dit brengt het risico met zich mee dat de dialoog vooral ‘instrumenteel’ ingezet wordt om een totaalbeeld te vormen van de burger en zijn netwerk met als achterliggend doel om zelfredzaamheid en ondersteuning van het netwerk te activeren. Dit wordt nog eens bevestigd in de geanalyseerde documenten die ter implementatie van de wet op gemeentelijk niveau zijn uitgevaardigd in samenwerking met de VNG:

‘Voor Wmo-consulenten brengt dit een omslag met zich mee: minder zekerheid vanuit de regelgeving, meer maatwerk voor burgers met beperkingen. Daarbij wordt de eigen kracht van de burger en diens sociale netwerk uitdrukkelijk betrokken. Ook een begrip als wederkerigheid kan in die gesprekken een rol spelen.’ (‘De kanteling; lessen en praktijken’, 2012, p. 50-51)

‘Tijdens een eerste gesprek bij de aanvrager thuis onderzoekt een medewerker – met de handen op de rug – de werkelijke vraag en behoefte. Wat blijkt? Vaak kan iemand zelf zijn probleem oplossen.’ (‘Kantelen en de kracht van de eenvoud een sprankelende handreiking voor de participerende overheid’, 2012, p. 41)

Uit de empirische studie van Bredewold e.a. blijkt inderdaad dat de professional het als een spanningsveld ervaart dat hij enerzijds handelingsvrijheid heeft om samen met de burger op zoek te gaan naar een oplossing die recht doet aan de noden en behoeften van de burger, terwijl hij anderzijds de opdracht krijgt de vraag te beoordelen in hoeverre iemand wel voldoende zijn eigen kracht benut en die van het sociaal netwerk en deze zo nodig te versterken. Deze twee opdrachten komen in elkaars vaarwater.⁵² Opvallend is bovendien dat de nadruk op eigen kracht tijdens het onderzoek in de uitvoeringspraktijk een impuls geeft om nieuwe instrumenten, methoden en werkinstructies te ontwerpen om zelfredzaamheid, zelfregie en eigen kracht te meten.⁵³ Ook dit levert spanning op met professioneel maatwerk, waarin juist ruimte moest zijn voor een open, onbevooroordeelde blik.

51 Kromhout e.a. 2018; Kromhout e.a. 2020; Feijten e.a. 2017; Bredewold e.a. 2018; Tollenaar 2016; WRR 2017; Raad van State 2016; De Roo e.a. 2017; Hilhorst 2014; Van Trigt 2019.

52 Bredewold e.a. 2018.

53 Linthorst & Oldenhof 2020.

Eline Marie Linthorst & Lieke Oldenhof

4.2 *Spanning tussen professioneel maatwerk en integraal maatwerk*

Eenzelfde soort spanning doet zich voor tussen het professionele en het integrale narratief. De wetgever heeft de gemeente via een expliciet wettelijk stappenplan willen dwingen een volledig beeld van de burger te krijgen, zodat hulp zo integraal mogelijk kan worden ingezet.⁵⁴ De bedoeling daarvan was volgens de wetgever bovendien om willekeur te voorkomen en zorgvuldigheid te waarborgen.⁵⁵ De wettelijke procedure stelt echter ook strenge eisen aan de verslaglegging van het persoonlijk onderzoek en de motivering van een maatwerkbesluit.⁵⁶ In de implementatiedocumenten gericht aan gemeenten wordt gestimuleerd om gebruik te maken van checklists om te controleren of de ondersteuningsbehoefte wel integraal is uitgevraagd:

‘Ter ondersteuning van het gesprek kunnen checklists gebruikt worden om te voorkomen dat er onderwerpen of aandachtsgebieden gemist worden. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een rapportageformat, dat de gespreksvoerder helpt om aan ieder benoemd leefgebied aandacht te besteden.’ (Het Gesprek. Deel II: praktische handreiking’, p. 29-30)

Door nauwkeurig te omschrijven welke procedure de gemeentelijke professional moet volgen om de afstemmingsmogelijkheden met andere voorzieningen in kaart te brengen, komt de ambitie van professionele ruimte onder druk te staan.

Uit eerdere empirische studies blijkt inderdaad dat professionals het volgen van werkinstructies en afvinklijstjes – met als doel verantwoording af te leggen over de vraag of alle stapjes in het onderzoek wel zijn doorlopen⁵⁷ – ten koste vinden gaan van de open dialoog. Immers, in het professioneel maatwerknarratief bestaat juist de methodiek voor de toepassing van maatwerk uit ruimte om te handelen volgens eigen inzicht en niet volgens vaste werkinstructies en protocollen. Bovendien blijkt uit onderzoek dat er een reëel risico bestaat dat burgers overvraagd worden⁵⁸ en dat de overheid zich te veel mengt in het privéleven van burgers.⁵⁹

4.3 *Spanning tussen markt-maatwerk en participatie-maatwerk*

De nadruk op participatie-maatwerk, waarbij de burger zelfredzaam moet zijn en zorgtaken ‘normaal’ tot de samenleving behoren, leidt eveneens tot spanningen met markt-maatwerk, waarin de consument zelf kiest voor het aanbod dat het beste aansluit bij zijn ondersteuningsbehoefte. Het vrij kunnen kiezen van diensten zou vanuit het participatie-narratief immers leiden tot claimedrag en niet meer als vanzelfsprekend voor elkaar opkomen.

54 Bredewold e.a. 2018; Linthorst & Oldenhof 2021.

55 *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 3, p. 150.

56 *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 3, p. 144.

57 Linthorst & Oldenhof 2021.

58 Autoriteit Persoonsgegevens, ‘Gemeenten verzamelen teveel persoonsgegevens bij uitvoering Wmo en Jeugdwet’, 15 februari 2018, via www.autoriteitpersoonsgegevens.nl, voor het laatst geraadpleegd op 24 april 2022.

59 Boutellier e.a. 2017; Bredewold e.a. 2018; Klinkenberg 2016.

‘Vraaggericht werken is niet zonder meer de vraag van de burger als uitgangspunt nemen bij de organisatie van het aanbod. Het is geen kwestie van “u vraagt en wij draaien”. Dat zou juist leiden tot claimgedrag, waarbij de eigen kracht van de burger en zijn netwerk onvoldoende worden aangesproken en de daadwerkelijke problemen niet worden aangepakt. Bijna altijd is de vraag van burgers in eerste instantie een vraag naar het overbekende aanbod. Maar met een hulp bij het huishouden zijn de eenzaamheidsproblemen niet op te lossen. Het is nodig om breder te kijken om problemen bij mensen écht op te lossen.’ (Brochure *Welzijn Nieuwe Stijl*, p. 17)

Met de grote focus op het stimuleren van eigen kracht is vraaggericht werken dan ook minder van belang als uitgangspunt voor gemeenten. Dit roept echter vragen op bij burgers. Zij verwachten juist dat de eigen hulpvraag het uitgangspunt vormt. Dat zou ook aansluiten bij het beleidsidee van het keukentafelgesprek als gelijkwaardige dialoog. In de praktijk komt de burger erachter dat de dialoog veel minder open is dan gedacht en meer op een onderhandelingstafel lijkt.⁶⁰

Het idee van maatwerk, waarbij de vraag van de burger centraal staat en beperkingen moeten worden gecompenseerd, staat op gespannen voet met het idee van maatwerk als laatste redmiddel ofwel *ultimum remedium*. Dit brengt het risico met zich mee dat gemeenten het begrip eigen kracht en eigen mogelijkheden zo veel mogelijk proberen op te rekken. Uit de beroepszaken, die vooral in de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet sterk in aantal toenamen, blijkt dat de burger vaak succesvol is opgekomen tegen besluiten waarin de gemeente de eigen kracht te breed had uitgelegd en de noodzakelijke ondersteuning volgens de rechter onterecht op de burger zelf of zijn netwerk had afgeschoven. Daarmee zou de gemeente geen passende, individuele oplossing hebben geboden.⁶¹

De toename van het aantal procedures werd nog eens versterkt door het resultaatgericht beschikken waarmee veel gemeenten na de decentralisaties aan de slag zijn gegaan. De burger zag op zijn beschikking niet langer het aantal uren terug waarop aanspraak kon worden gemaakt, maar slechts de aanspraak op een bepaald resultaat, waarvan het bekendste voorbeeld ‘een schoon en leefbaar huis’ is, zonder te weten welke frequentie en tijdsduur van ondersteuning daarmee gemoeid zou zijn. Niet zelden zijn burgers door de rechter in het gelijk gesteld, omdat bleek dat gemeenten er met deze methodiek een minimale variant van maatwerk op na hielden.⁶² Voor burgers moest voortaan, vanwege de rechtszekerheid, in het besluit duidelijk worden op hoeveel uren ondersteuning men recht had. De voorstanders van het resultaatgericht beschikken zagen dit veelal als een bevestiging van de ‘claimende’ burger en vreesden dat deze jurisprudentie dit nog eens in de hand zou werken.⁶³

60 Van Hees 2017; Oldenhof & Linthorst (verwacht 2022).

61 ‘Burger wint vaak rechtszaak over recht op Wmo-hulp’, Groene Amsterdammer, 18 mei 2019, via www.groene.nl, voor het laatst geraadpleegd op 24 april 2022, CRvB 26 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:458, *Gst.* 2020/79 m.nt. E.M. Linthorst & J.C. de Wit.

62 Vermaat 2017; Marseille & Vermaat 2017.

63 Linthorst & Oldenhof 2020.

Ook met betrekking tot het pgb, in het markt-narratief de ultieme vorm van individueel maatwerk, bestaat frictie tussen het markt-narratief en de participatie-variant. In de tekst van de Wmo 2015 is weliswaar de keuzemogelijkheid voor de burger om middels een pgb zijn eigen zorg in te kopen, vastgelegd, maar dit schuurt met de doelstelling om eerst de informele hulp in de vorm van mantelzorg of vrijwilligers te activeren. Door als mantelzorger bepaalde ondersteuning kosteloos op te pakken, is men eigenlijk een dief van de eigen portemonnee. Immers, de zorgvrager kan deze persoon ook inzetten en betalen als aanbieder van zorg vanuit het pgb.⁶⁴

Gemeenten geven aan inderdaad niet goed overweg te kunnen met het pgb, omdat, zo stellen gemeentelijke beleidsmakers, het in feite een bom legt onder de idee dat het sociale netwerk meer vrijwillig zou moeten doen in plaats van dat er een financiële vergoeding staat tegenover de geboden ondersteuning.⁶⁵ Door cliëntorganisaties wordt echter gesteld dat gemeenten het gebruik van een pgb ontmoedigen.⁶⁶ De veronderstelde keuzevrijheid bij een pgb wordt verder beknot door het gegeven dat aan het einde van de rit de gemeente mag bepalen wat de meest *goedkoop adequate voorziening* is.⁶⁷ Als een voorziening in natura goedkoper, maar net zo passend is, verstrekt de gemeente een pgb slechts tot het bedrag van de gemeentelijke voorziening in natura. De meerkosten zijn voor eigen rekening. De gemeente houdt echter bij het vaststellen van tarieven geen rekening met de schaalvoordelen van de gemeente bij het inkopen van aanbod. De meest goedkoop adequate voorziening is dus niet representatief voor de werkelijke prijs op de markt. Een keuze voor een pgb zal dan ook vaak leiden tot meerkosten. Als men deze niet kan betalen, valt men noodgedwongen toch terug op het gemeentelijk aanbod. Daarmee wordt de keuzevrijheid voor de hulpvrager beperkt.⁶⁸ De burger beschouwt een pgb echter nog steeds als middel om keuzevrijheid te waarborgen.⁶⁹

5 Conclusie en discussie

Ondanks de toenemende populariteit van maatwerk, wordt de betekenis van maatwerk zelden ter discussie gesteld. Dit is problematisch, omdat maatwerk gebruikt wordt om vergaande hervormingen door te voeren in het sociaal domein. Door

64 CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17 m.nt. E.M. Linthorst en J.C. de Wit, *Gst.* 2017/112.

65 Linthorst & Oldenhof 2020.

66 Brief Minister VWS, 2 juli 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 25657, nr. 321, p. 2, 3; 'Advies: zet pgb niet bij het oud vuil', 3 januari 2020, via www.binnenlandsbestuur.nl, voor het laatst geraadpleegd op 24 april 2022; 'Bezuinigingen in het sociaal domein raken mensen met een beperking hard', 15 februari 2021, via www.sociaalweb.nl, voor het laatst geraadpleegd op 24 april 2022; 'Gemeenten verstrekken minder persoonsgebonden zorgbudgetten', 3 mei 2018, via: www.trouw.nl, voor het laatst geraadpleegd op 24 april 2022; <https://pointer.kro-ncrv.nl/gemeenten-ontmoedigen-gebruik-pgbs>, voor het laatst geraadpleegd op 7 september 2022.

67 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 134.

68 CRvB 26 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:456, *Gst.* 2020/78 m.nt. E.M. Linthorst & J.C. de Wit, USZ 2020/96 m.nt. I.M. Lunenburg, AB 2020/175 m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

69 'PGB: Bron van eigenwaarde. Position paper', Mantelzorg NL en PerSaldo, 2018, via: www.pgb.nl, voor het laatst geraadpleegd op 24 april. Van den Eeckhout 2021.

maatwerk te ontleden middels de narratieve beleidsanalyse van de Wmo 2015, blijkt dat maatwerk niet een vaste betekenis heeft, maar dat er vier verschillende varianten van maatwerk bestaan. Bij de marktvariant ligt de nadruk op maatwerk als het matchen van vraag en aanbod. Integraal maatwerk betekent dat de hulpvraag en de oplossing ervan zo veel mogelijk in samenhang worden beschouwd met andere leefdomeinen. Bij participatie-maatwerk ligt de nadruk op het aanboren van de eigen kracht van de hulpvrager en van die van zijn sociale netwerk. Tot slot wordt in de variant van professioneel maatwerk het accent gelegd op de ruimte om los van regels en protocollen een oplossing te bieden die recht doet aan het werkelijke probleem van de burger. In de aanloop naar de Wmo 2015 bestonden deze narratieven naast elkaar, waardoor er voor elk wat wils was.

Ons onderzoek laat tevens zien dat deze verschillende betekenissen niet probleemloos kunnen worden geharmoniseerd in een overkoepelend begrip van maatwerk in de wet. Ze sluiten elkaar uit of staan op gespannen voet met elkaar. In het bijzonder werd zichtbaar dat door de nadruk te leggen op participatie-maatwerk de andere betekenissen van maatwerk in de verdrukking raken. Een bestuurlijk onderzoek dat vooral in het teken staat van een noodzakelijkheidsbeoordeling en het activeren van de eigen kracht, gaat ten koste van professionele ruimte om de menselijke maat en de problematiek van de burger centraal te stellen. Integraliteit als ideaal van maatwerk heeft door de nadruk op activering van de eigen kracht ook aan betekenis ingeboet en is met name instrumenteel aan het verkrijgen van een volledig plaatje van de burger en zijn netwerk. Van keuzevrijheid voor een bepaald soort aanbod dat aansluit bij individuele preferenties blijft evenmin veel over als het uitgangspunt is dat een voorziening zo goedkoop mogelijk moet zijn.

De fricties tussen verschillende betekenissen binnen het overkoepelende ideaal van maatwerk bleven tijdens de totstandkoming van de wet en in de wet zelf echter onder de oppervlakte. Maatwerk kan dan ook worden begrepen als een *empty signifier*:⁷⁰ een lege huls die zich laat vullen met (concurrerende) betekenissen van maatwerk waarvan het onderscheid niet expliciet wordt gemaakt of wordt verhuld. Door het onderscheid tussen betekenissen *silent* te houden kan (politieke) consensus intact blijven.⁷¹ Maatwerk vormde zo de legitimatie voor een omvangrijke hervorming in de publieke dienstverlening in de veranderende verzorgingsstaat, terwijl politieke hangijzers, zoals de ermee gepaard gaande bezuinigingen, konden worden omzeild. Men hoefde het niet met elkaar eens te zijn om maatwerk te omarmen; maatwerk had voor iedereen een acceptabele betekenis.

In de praktijk hebben uitvoerders te maken met fricties tussen verschillende varianten van maatwerk. Gemeenten zouden bijvoorbeeld pgb's ontmoedigen (markt-maatwerk), omdat die zich niet goed verhouden tot het participatie-narratief waarbinnen het sociale netwerk moet worden geactiveerd om ondersteuning te bieden. De professional voelt zich gevangen tussen enerzijds het willen bieden van een open dialoog en anderzijds het integraal uitvragen van de leefdomeinen tijdens het keukentafelgesprek. Tot slot voelt de burger zich genoodzaakt zich te wapenen aan de keukentafel of om maatwerk bij de rechter af te dwingen, omdat hij van

70 Laclau & Mouffe 1985.

71 Westerman 2018; Needham 2011b; Trappenburg 2008.

mening is dat de gemeente zijn ondersteuningsvraag en behoefte niet centraal stelt.

Naast spanningen tussen verschillende betekenissen van maatwerk in de uitvoeringspraktijk, zijn er ook verschillende onbedoelde effecten die optreden als gevolg van deze spanningen. Het aantal beroepszaken nam, zeker in de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet, sterk toe. De ontwikkeling van nieuwe methoden en instrumenten die worden ingezet om eigen kracht te meten of om afstemming met andere leefdomeneinen en de levensbrede ondersteuningsvraag mogelijk te maken, maakt van de overheid vooral een 'greedy government':⁷² het wil alles van de burger weten om te kunnen beoordelen of de hulp wel echt nodig is. Bovendien vraagt het van de professional veel administratieve verwerking en levert het extra bureaucratie en regeldruk op,⁷³ wat de werkdruk en omloopsnelheid van professionals in het sociaal domein doet toenemen.

Gezien de recente oproepen om de uitvoerbaarheid van beleid meer centraal te stellen,⁷⁴ is het noodzakelijk dat beleidsmakers en politici beter van tevoren nadenken wat mogelijke nadelige consequenties zijn van het bestaan van verschillende varianten van maatwerk. Op voorhand zou men zich beter rekenschap moeten geven van de mogelijke spanningen of zelfs duidelijker keuzes moeten maken welke variant centraal komt te staan.

5.1 *Beperking van het onderzoek en aanbeveling voor vervolgonderzoek*

Het bestuderen van maatwerk vanuit de narratieve beleidsanalyse brengt een beperking van het onderzoek met zich mee. Andere spanningen en knelpunten bij de uitvoering van de Wmo 2015, zoals die door eerder onderzoek aan het licht zijn gekomen,⁷⁵ vallen logischerwijs buiten beeld. Een voorbeeld daarvan is de spanning tussen maatwerk als 'ieder het zijne' en rechtsgelijkheid. Het is overigens ook niet vreemd dat dit niet uit onze analyse van het beleidsdiscours naar voren is gekomen, omdat de overheid juist zo veel mogelijk weg wilde blijven van het idee van verworven rechten in de Wmo 2015. Een andere beperking is gelegen in de geïncludeerde documenten. Deze hebben niet geleid tot de analyse van 'counternarratieven' die mogelijk ontstaan als reactie op de dominante maatwerk-narratieven. Alhoewel de documentanalyse wel degelijk laat zien dat er destijds kritiek is geleverd op de hervormingen en met name op de daarmee gepaard gaande bezuinigingsopdracht, heeft die kritiek gelet op onze bevindingen niet geleid tot een zelfstandig (counter)narratief waarin maatwerk een alternatieve betekenis heeft gekregen. Dit hoeft echter niet te betekenen dat die counternarratieven er niet zijn. Voor toekomstig onderzoek naar counternarratieven van maatwerk is het van belang om andere inclusiecriteria te kiezen voor de documentanalyse. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan onderzoeken en documenten afkomstig van cliëntenorganisaties, sociale media of cliëntenfora. Het proces van betekenisverlening aan maat-

72 Trommel 2009.

73 Linthorst & Oldenhof 2021.

74 Putters 2021; ABD TOPConsult 2020; Van Erp 2022.

75 O.a. Van den Berge 2020; Doornbos 2019; Cohen 2017; Munneke 2016.

werk houdt immers niet op bij codificatie in de wet, maar is voortdurend in beweging.

Referenties

- Allewijn, D., *De transitie van autonoom naar responsief bestuursrecht* (PCMO Conferentie Amsterdam 26 april 2016), PCMO: Amsterdam 2016.
- Autoriteit Persoonsgegevens, 'Onderzoeksrapport Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming Onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten', april 2016.
- Barnes, M., 'Abandoning Care? A Critical Perspective on Personalisation from an Ethic of Care', *Ethics and social welfare* 2011-5(2).
- Beresford, P., 'Whose personalisation?', *Soundings*, 40(Winter), p. 8-17.
- Berge, L. van den, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridisch 2020.
- Bommel, S. van, M. van Hulst & D. Yanow, 'Interpretative analysis in the Netherlands, in: F. van Nispen & P. Scholten, P. (red.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Bristol: Policy Press 2014.
- Boutellier, J.C.J. & W.A. Trommel, *Emerging Governance: Crafting Communities in an Improvising Society*, Den Haag: Eleven Publishers 2018.
- Bruner, J., 'Life as narrative', *Social Research* 1987-54(1), p. 11-32.
- Carr, S., *Personalisation: a rough guide* (rev. ed.), London: Social Care Institute for Excellence 2010.
- Chase, S.E., 'Learning to listen: Narrative principles in a qualitative research methods course', in: R. Josselson, A. Lieblich & P.D. McAdams (red.), *Up close and personal: The teaching and learning of narrative research* (Chapter 5), Washington DC: American Psychological Association 2003.
- Cohen, J., 'Artikel 1 grondwet en de drie decentralisaties in het sociale domein', *NTM-NJ-CMBull.* 2017-26.
- Czarniawska, B., *Narratives in social science research*, London: Sage 2004.
- Damen, L.J.A., 'Van Awb mens naar responsieve burger?', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 113-122.
- Doornbos, N., 'Naar een meer responsief bestuursrecht?', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 567-578.
- Duffy, S., *The Future of Personalisation: Implications for Welfare Reform*, Sheffield: The Centre for Welfare Reform 2010.
- Eeckhout, A. van den e.a., *Onderzoek naar de betekenis en waarde van het persoonsgebonden budget*, Utrecht: Significant Public 2021.
- El-Alti, L. e.a., 'Person Centered Care and Personalized Medicine: Irreconcilable Opposites or Potential Companions?', *Health Care Annual* 2019-27, p. 45-59.
- Erp, van J. e.a., *Lessen voor lastenluwe regels. Onderzoek naar de werkbaarheid en regeldruk van de Covid-19 steunmaatregelen*, Andersson ElffersFelix en Universiteit Utrecht, 2022.
- Feijten e.a., *Zicht op de WMO 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2017.
- Fischer, F., *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press 2003.
- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*, Oxford: Oxford University Press 2005.

Eline Marie Linthorst & Lieke Oldenhof

- Hees, S. van, *The making of ageing-in-place: Perspectives on a Dutch social policy towards lifecycle-robust neighbourhoods*, Maastricht University 2017.
- Hilhorst, e.a., 'Eigen kracht ontkracht', in: VNG en Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), *Nabij is Beter – Essays over de beloften van de 3 decentralisaties*, 2014.
- Hoenderkamp, J., De kanteling van de Wmo: transformatie van de verzorgingsstaat in de stad?, *Thema bestuurskunde* 2012(1).
- Kaplan, S. & W.J. Orlikowski, 'Temporal Work in Strategy Making', *Organization Science* 2013-24, p. 965-995.
- Klinkenberg, A., 'Gegevensbescherming in het gemeentelijke sociale domein', in: G.J. Vonk (red.), *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijkuniversiteit Groningen 2016.
- Kromhout e.a., *Wisselend bewolkt. Overall rapportage sociaal domein 2017*, Den Haag 2018.
- Kromhout, e.a., *Veranderende zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, juni 2018.
- Laclau, E. & C. Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso 1985.
- Leadbeater, C., *Personalisation through Participation: A New Script for Public Services*, London: Demos 2004.
- Linthorst, E. & L. Oldenhof, 'Maatwerk aan de keukentafel: van "hoera" begrip tot betwiste norm', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020-209(8), p. 511-521.
- Linthorst, E. & L. Oldenhof, 'Als wetgeving niet zwart of wit is, maar grijs', *RdW* 2021(2), p. 100-123.
- Male, R. van, 'Afstemming van maatwerk in het sociaal domein', *NTB* 2018-14.
- Marseille, A.T. & M.F. Vermaat, 'Burgers op zoek naar rechtsbescherming in het sociaal domein', *Handicap en Recht* 2017(1).
- Mladenov, T., J. Owens & A. Cribb, 'Personalisation in disability services and healthcare: A critical comparative analysis', *Critical Social Policy* 2015-35(3), p. 307-326.
- Munneke, S., 'Maatwerk, gelijkheid en zeggenschap', in: G.J. Vonk (red.), *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijkuniversiteit Groningen 2016.
- Needham, C., 'Personalisation from Story Line to Practice', *Social Policy and Administration* 2011a-45(1), p. 54-68.
- Needham, C., *Personalising Public Services: Understanding the Personalisation Narrative*. Bristol: Policy Press 2011b.
- Oldenhof, L. & E. Linthorst (to be published 2022). Public encounters and the role of citizens' impression management, in: P. Hupe (red.), *The politics of the public encounter: what happens when citizens meet the state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Parker, S. & J. Heapy, *The Journey to the Interface: How Public Service Design Can Connect Users to Reform*, London: Demos 2006.
- Peters, J.A.F., 'Maatwerk vereist maatwerk', *NTB* 2020-131.
- Putters, K., *Was getekend. Op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg* (oratie Rotterdam), Rotterdam: Marketing & Communicatie ESHPM 2017, p. 31.
- Putters, K., *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract* (Van Slingelandt-lezing), Den Haag: Vereniging voor Bestuurskunde 2021.
- Roe, E.M., *Narrative policy analysis: theory and practice*, Durham en London: Duke University Press 1994.
- Roo, de A. e.a., 'Naar een regierecht voor de burger in het sociale domein? Het recht op een familiegroepsplan als legal transplant', *RdW* 2017-38(2).

- Sarbin, T.R., 'The narrative in scientific theories', in: T.R. Sarbin (red.), *Narrative psychology: The storied nature of human conduct*, Westport CT: Praeger 1986.
- Scheltema, M., 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat', *NTB* 2015-37(9), p. 287-289.
- Scheltema, M., 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *Regelmaat* 2018-33(3), p. 120-131.
- Scheltema, M., 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019-24(6), p. 246-253.
- Squire, C., 'Experience-centred and culturally-oriented approaches to narrative', in: M. Andrews, C. Squire & M. Tamboukou (red.), *Doing narrative research*, London: Sage 2008, p. 41-63.
- Stone, D., 'Causal Stories and the Formation of Policy Agendas', *Political Science Quarterly* 1989-104(2), p. 281-300.
- Stone, D., *Policy Paradox: the art of political decision making*, New York, London: W.W. Norton & Company, 2012.
- Tanja, E., 'Responsiviteit: betekenis, waarde en gevolgen voor de bestuur(srechtelijke) praktijk', *NTB* 2018(29).
- Tollenaar, A., 'Humane rechtsbetrekking in de lokale verzorgingsstaat', in: G.J. Vonk e.a. (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2016, p. 27.
- Tonkens, E., 'Ruimte voor professional? Een kwestie van geven of nemen', in: F. Bredewold, J. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens & L. Verplanke, *De verhuizing van de sociale verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*, Amsterdam: Van Gennep 2018, p. 231-250.
- Trappenburg, M., *Genoeg is genoeg: over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam University Press 2008.
- Trigt, P. van, 'De invoering van het Persoons- gebonden Budget in de gezondheidszorg in 1996 en het ontstaan van 'vrijemarktbureaucratie'', *Sociologie* 2019-15(3).
- Trommel, W.A., *Gulzig Bestuur (Greedy Governance)* (inaugurele rede), Den Haag: Boom/Lemma 2009.
- Vermaat, M.F., 'Garbage in? Garbage Out! Maatwerk in het social domein', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridisch 2020.
- Vermaat, M.F. & J.J. Homan, 'Resultaatgericht indiceren binnen het sociaal domein: een kronkelige weg, Moet de Algemene wet bestuursrecht worden aangepast?', *H&R* 2017(2).
- West, J., 'The grip of personalization in adult social care: Between managerial domination and fantasy', *Critical Social Policy* 2012-33(4), p. 638-657.
- Westerman, P.C., *Outsourcing the Law: A Philosophical Perspective on Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2018.
- WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport nr. 97, Den Haag: WRR 2017.
- Yanow, D., 'Interpretation in policy analysis: on methods and practice', *Critical policy analysis* 2007(1), p. 110-122.