

# Rekenkameronderzoek

## *Menselijke Maat Gewogen*

 Rekenkamercommissie  
Veenendaal

Onderzoek door I&O Research in opdracht van  
de Rekenkamercommissie Veenendaal





# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Achtergrond	4
1.2 Doel en context onderzoek	5
1.3 Onderzoeksvragen	5
1.4 Leeswijzer	5
<b>Bestuurlijke nota</b>	<b>6</b>
<b>2. Hoofdpijnen bevindingen en bestuurlijke nota</b>	<b>7</b>
2.1 Hoofdpijnen nota van bevindingen	7
2.2 Conclusies	11
2.3 Aanbevelingen	12
<b>Nota van bevindingen</b>	<b>13</b>
<b>3. Wat is de menselijke maat?</b>	<b>14</b>
<b>4. Onderwerpen rond de menselijke maat</b>	<b>16</b>
4.1 Inventarisatie	16
4.2 Gekozen thema's om verder uit te werken	21
<b>5. De menselijke maat in Veenendaal</b>	<b>23</b>
5.1 Vaststelling van de menselijke maat binnen de gemeente Veenendaal	23
5.2 De menselijke maat in regelgeving	24
5.3 De menselijke maat in toepassing en toelichting	26
<b>Bijlagen</b>	<b>32</b>
<b>A Bronnen</b>	<b>33</b>
A.1 Onderzoeksmethoden	33
A.2 Geraadpleegde documenten	34
A.3 Deelnemers interviews en groepsgesprekken	34
<b>B Overzicht onderzoeksvragen</b>	<b>35</b>
<b>C Bestuurlijke reactie College B&amp;W</b>	<b>36</b>
<b>D Nawoord</b>	<b>41</b>



---

# Voorwoord

*De rekenkamercommissie inventariseert ieder jaar bij de Veenendaalse raadsfracties welke onderwerpen zij graag onderzocht willen hebben. Begin 2022 werd door een aantal fracties het onderwerp 'de menselijke maat' genoemd, met als vraag hoe deze doorwerkt in de uitvoering van het beleid. Dat zal ongetwijfeld ook te maken hebben gehad met de aandacht op landelijk niveau voor onderwerpen als de toelagenaffaire en de boodschappentas voor de alleenstaande bijstandsontvanger. In diverse bewoordingen werd gevraagd onderzoek te doen naar de stand van zaken met betrekking tot de menselijke maat in Veenendaal.*



De Rekenkamercommissie heeft dit onderzoek ter hand genomen en daarbij (na een meervoudig offertetraject) de hulp ingeschakeld van het bureau I&O Research. In een startnotitie zijn de onderzoeksvragen nader gepreciseerd. De voorgestelde onderzoeksaanpak is verwoord in een startnotitie, die aan betrokken ambtelijk medewerkers en raadsleden is verstrekt. Op 16 mei 2022 was er een bijeenkomst waarbij zij de mogelijkheid kregen om aanpassingen en wijzigingen voor te stellen. Deze zijn vervolgens verwerkt in een aangepaste startnotitie, die als basis voor het onderzoek heeft gediend.

Voor u ligt de rapportage met de resultaten van dit onderzoek. De bevindingen (vanaf hoofdstuk 3 van de rapportage) zijn op feitelijke juistheid gecontroleerd en - voor zover nodig - gecorrigeerd in een bijeenkomst op 2 februari 2023. Het resultaat van het onderzoek is expliciet geen normatieve beoordeling van de huidige toepassing van de menselijke maat door de gemeente Veenendaal. Er is gekozen om de gemeentelijke organisatie een spiegel voor te houden en daarmee de gelegenheid te bieden om te reflecteren op het eigen handelen en hoe dit door kan werken naar inwoners.

Wij hopen met deze 'spiegel' een duidelijk beeld te geven van de praktijk in Veenendaal. Het is nu aan de raad en het college om daarop te acteren.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Telgen'.

Em. prof. dr. Jan Telgen,  
voorzitter rekenkamercommissie



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Twee van de grondbeginselen van onze rechtsstaat zowel bij het maken als bij het uitvoeren van wetten zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Er is bij het handelen van een overheid echter ook sprake van een spanning tussen enerzijds het streven naar efficiëntie en rechtmatigheid via regels en procedures en anderzijds de wens om recht te doen aan de individuele situatie van mensen. Dat stelt eisen aan de wetgever en zeker ook aan de organisaties die wetten uitvoeren, waaronder gemeenten. Dit is geen nieuw dilemma, maar heeft recent wel meer aandacht gekregen door een aantal voorbeelden van overheidsoptreden waar ‘bureaucratie’ de overhand leek te krijgen op zorg voor inwoners. Denk aan de toeslagenaffaire<sup>1</sup> en de uitkeringsgerechtigde die boodschappen van haar moeder kreeg en die moest terugbetalen<sup>2</sup>. Deze twee gevallen verschillen in aard en omvang sterk van elkaar. In de toeslagenaffaire heeft de overheid overduidelijk fouten gemaakt waardoor niet-kwaadwillende inwoners sterk zijn gedupeerd.

In het geval van het terugbetalen van de boodschappen was de maatschappelijke verontwaardiging ook groot, maar oordeelde de rechter dat de gemeente het recht had om op de uitkering te korten. Deze casus maakte onder meer duidelijk dat regels ten aanzien van toelaatbare giften in elke gemeente anders kunnen zijn en daardoor bij inwoners voor onduidelijkheid en rechtsonzekerheid kunnen zorgen.

<sup>1</sup> [Link naar het Jaarverslag 2020 van de verschillende ombudsmannen](#)

<sup>2</sup> [Link naar NOS artikel over de boodschappenaffaire](#)



---

De Nationale Ombudsman gaf aan dat inwoners een overheid mogen verwachten die hen behoorlijk behandelt en daarbij eerlijk, simpel en begripvol is. Je zou ook kunnen stellen dat bij het uitvoeren van beleid en het verlenen van diensten aan inwoners 'de menselijke maat centraal zou moeten staan'. Aan de andere kant moet een overheid, zoals een gemeente, ook de ruimte krijgen om dienstverlening efficiënt en effectief in te richten.

## 1.2 Doel en context onderzoek

I&O Research deed in opdracht van - en samen met - de rekenkamercommissie Veenendaal onderzoek naar het spanningsveld tussen het recht doen aan deze menselijke maat enerzijds en overheidshandelen op basis van efficiëntie en rechtsgelijkheid anderzijds. Het centrale onderwerp van dit onderzoek is de menselijke maat en hoe deze in verhouding staat tot de organisatie van de gemeente Veenendaal, waarvan de dienstverlening er (ook) op gericht is inwoners rechtmatig, effectief en efficiënt ten dienste te staan.

Dit onderzoek geeft inzicht in:

- wat het begrip 'menselijke maat' inhoudt, welke kernwaarden dit bevat en hoe de menselijke maat kan verschillen tussen beleidsterreinen;
- bij welke thema's en onderwerpen de menselijke maat (mogelijk) in de knel kan komen door bewuste en onbewuste keuzes van een gemeentelijke organisatie;
- wat de impact voor inwoners is, welke groepen door knelpunten geraakt worden en hoe de gemeente Veenendaal hier met communicatie, werkinstructies en andere vormen van dienstverlening mee omgaat;
- hoe aandacht voor de menselijke maat gemeentelijk beleid en medewerkers van de gemeente Veenendaal voor uitvoeringsdilemma's kan zetten, met het oog op een effectieve, efficiënte en bovenal rechtmatige dienstverlening.

Dit rapport dient te worden gezien als een agendavormend stuk en is een uitnodiging het gesprek aan te gaan over de plaats en invulling van de menselijke maat in Veenendaal. Ook is het de ambitie van de rekenkamercommissie om een bijdrage te leveren aan het maken van afwegingen in het hierboven beschreven spanningsveld en de verantwoording over gemaakte keuzes. Niet vanuit de gedachte om enkel vaker te voldoen aan de wensen van inwoners, maar aan het duidelijker maken waar (beleid)regels kunnen knellen en hoe hier beter mee om kan worden gegaan. Daarmee kan dit rapport onder andere een bijdrage leveren aan de behandeling van de startnotitie van het Integraal Beleidskader Sociaal Domein 2024–2027.

Het rapport dient te worden gezien als een reflectie van de gemeentelijke organisatie op haar eigen dienstverlening. Dit onderzoek is expliciet géén normatieve beoordeling van de huidige toepassing van de menselijke maat door de gemeente Veenendaal. Bijvoorbeeld door middel van een rapportcijfer of toetsing aan de hand van een normenkader.

Gedurende het onderzoek is de keuze gemaakt de gemeentelijke organisatie een spreekwoordelijke spiegel voor te houden en te reflecteren op de eigen visie en handelen en hoe dit door kan werken naar inwoners. Hiervoor is gesproken met diverse medewerkers van de gemeente, zowel in interviews als in groepsgesprekken. Om het inwonerperspectief in kaart te brengen is gesproken met het Wmo Forum, de Cliëntenraad De Vallei, zijn klachtenregistraties geanalyseerd en konden raadsleden in de eerste fase van het onderzoek geluiden van inwoners doorgeven. Een volledig overzicht van de ingezette onderzoeksmethoden vindt u in bijlage A.

## 1.3 Onderzoeksvragen

Om bovenstaande doelen te bereiken staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal in dit onderzoek. Een

volledig overzicht met alle onderzoeksvragen en deelvragen staat opgenomen in bijlage B.

1. Wat zijn in algemene zin de onderwerpen en thema's, waarin de menselijke maat in de knel kan komen door de werkwijze van de gemeente?
2. In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente Veenendaal tot onvrede bij inwoners?
3. In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente tot uitvoeringsdilemma's bij medewerkers?

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport kent twee hoofdonderdelen. De bestuurlijke nota met daarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen vindt u in hoofdstuk 2. De nota van bevindingen start vanaf hoofdstuk 3. Wij behandelen stapsgewijs wat de menselijke maat is, zoals gehanteerd in dit onderzoek (hoofdstuk 3) en thema's waar deze menselijke maat in de knel kan komen (hoofdstuk 4). Daarna gaan wij met behulp van vier nader uitgewerkte thema's in op de impact voor inwoners en de gemeentelijke organisatie (hoofdstuk 5). Bijlage A bevat een overzicht van de ingezette onderzoeksmethoden, en twee lijsten met de geraadpleegde documentatie en gehouden interviews. Bijlage B geeft een volledig overzicht van alle onderzoeksvragen en deelvragen.



---

# Bestuurlijke nota



# 2. Hoofdpijnen bevindingen en bestuurlijke nota

## 2.1 Hoofdpijnen nota van bevindingen

In dit onderzoek is de menselijke maat als volgt omschreven:

*'Oog hebben voor de eigenheid en vermogens van inwoners in specifieke omstandigheden en bij de uitvoering van vastgesteld beleid'.*

Naast deze omschrijving zijn in het onderzoek diverse kernwaarden gebruikt die (handelen naar) de menselijke maat inzichtelijk maken. Deze zijn hieronder als volgt gecategoriseerd:

1. **Regelgeving:** uitlegbare regels en ruimte voor medewerkers om maatwerk te bieden;
2. **Toepassing:** passende dienstverlening met aandacht voor de situatie van inwoners, fatsoenlijke, tijdige en respectvolle behandeling van inwoners, betrokkenheid van medewerkers door middel van persoonlijk contact, een goed vertrouwen tussen inwoner en overheid;
3. **Toelichting:** tijdige communicatie naar de inwoner en een duidelijke, heldere communicatie over de geboden oplossing;
4. **Organisatie/cultuur:** medewerkers krijgen de ruimte om maatwerk te leveren en benutten die ruimte ook.

### Inventarisatie thema's rond de menselijke maat in Veenendaal

In de eerste fase van dit onderzoek is een inventarisatie

uitgevoerd op welke gebieden de menselijke maat in Veenendaal in de knel kan komen. De inventarisatie bestond uit drie stappen: 1) een vragenlijst die is verspreid onder alle medewerkers en raadsleden van de gemeente Veenendaal; 2) twee groeps gesprekken met Cliëntenraad de Vallei en het Wmo Forum Veenendaal en tot slot 3) deskresearch en een media-analyse. De onderwerpen die vaker terugkomen uit de inventarisatie zijn samengevat:

- **Uitvoering van en handhaving op de Participatiewet.** Concrete voorbeelden die hierbij zijn genoemd zijn het gebruik van de DPS-matrix, doorgeven van inkomsten die gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de bijstandsuitkering, de hardheid van Participatiewet en frequentie van controles.
- **Toekennen van voorzieningen in het sociaal domein.** In het bijzonder rond de Wmo (toekennen woonvoorzieningen, rolstoelen, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen, maar ook begeleiding en hulp bij het huishouden).
- **Participatie in het fysieke domein.** Er werden een aantal specifieke voorbeelden genoemd van inwoners die zich niet gehoord voelden rond projecten van fysieke aard. Bijvoorbeeld bij nieuwbouwprojecten en rond verkeer en infrastructuur.
- **Algemene dienstverlening door de gemeente.** Hierbij werden voorbeelden aangehaald van het gevaar van toenemende digitalisering voor inwoners die minder of

niet digitaal vaardig zijn en complexe wet- en regelgeving die niet voor alle inwoners begrijpelijk wordt gemaakt.

- **Klachten en bezwaren van inwoners.** Sommige inwoners zeggen -volgens de indieners- zich met hun meldingen, klachten of bezwaren onvoldoende serieus genomen te voelen. Bijvoorbeeld omdat zij geen reactie van de gemeente krijgen wanneer zij een melding doen.

Naar aanleiding van de inventarisatie is gekozen om vier thema's als casus verder te onderzoeken. Dit zijn binnen het sociaal domein de toekenning van Wmo-voorzieningen en handhaving op de Participatiewet, in het fysieke domein vergunningverlening en tot slot de afhandeling van klachten en bezwaren. De belangrijkste bevindingen op de volgende pagina's gaan over deze vier onderzochte casussen.

### Kernwaarden menselijke maat aanwezig in gemeentelijke regelgeving en dienstverlening

Uit het onderzoek is gebleken dat er op dit moment binnen de gemeente Veenendaal geen geëxpliciteerde visie op de menselijke maat gehanteerd wordt. Tegelijk wordt geconstateerd dat enkele van de kernwaarden van de menselijke maat wel op een aantal plaatsen terugkomen in beleidsstukken. Zo wordt de menselijke maat als relevant thema benoemd in verschillende documenten of worden onderdelen van de menselijke maat genoemd in beleidskaders en uitvoeringsplannen.







Het hanteren van een centrale definitie voor de menselijke maat is in de ogen van medewerkers overigens niet wenselijk. Met name omdat de menselijke maat op een andere wijze werkt tussen verschillende beleidsterreinen waarop de gemeente actief is. Hieronder worden relevante verschillen op dit gebied tussen het sociaal domein en het fysieke domein (waar vergunningverlening onder valt) uitgelicht.

**Menselijke maat in het sociaal domein wordt vooral bepaald door toepassing van de ruimte die regelgeving biedt**

Binnen het sociaal domein ligt voor de toepassing van de menselijke maat de ruimte in de regelgeving zelf. Ofwel: de menselijke maat wordt toegepast wanneer medewerkers handelen in de geest van de wet en de regelgeving op een passende wijze interpreteren. Oog voor de eigenheid van de inwoners en specifieke situaties komt in regelgeving, toepassing en toelichting expliciet naar voren. De persoonlijke situatie en hulpvraag van de inwoner en hoe de consulent hier mee om gaat staat hier centraal. In de gemeente Veenendaal zijn relevante elementen van de menselijke maat opgenomen in het Integraal Beleidskader Sociaal Domein 2020–2023 en het Model Veenendaal 2020. Uit analyse van werkinstructies en gesprekken met medewerkers blijkt dat consulenten die zich bezighouden met de Wmo en Participatiewet de menselijke maat op het netvlies hebben. Zij lichten toe dat zij iedere dag te maken krijgen met verschillende persoonlijke situaties en belangen van inwoners, waardoor zij niet om de menselijke maat heen kunnen. Casuïstiek waarbij er geen eenvoudige oplossing voor de hulpvraag werd gevonden, wordt besproken met aandachtsfunctionarissen, klachtbehandelaren en teamleiders. In het bespreken van deze casuïstiek komen dan ook automatisch onderwerpen aan bod die de menselijke maat raken, zoals kiezen tussen een maatwerkoplossing of een voorliggende voorziening.





Vanuit de uitvoering en met behulp van effectonderzoeken worden ervaringen gebruikt ter vernieuwing van werkprocessen. Deze vernieuwde werkprocessen gelden voor alle consultants.

Knelpunten en uitvoeringsdilemma's op het gebied van de menselijke maat liggen bij de Wmo vooral in de capaciteit van consultants om zich in een persoonlijke situatie van een inwoner te verdiepen. Tot voor kort was er een tekort aan personeel. De financiële tekorten in het sociaal domein zorgen er bovendien voor dat inwoners de goedkoopst adequate voorziening (in de interviews vertaald naar: wettelijk gezien het minimaal noodzakelijk) ontvangen.

Consultanten moeten soms scherpe afwegingen maken wie wel en wie geen maatwerkondersteuning krijgt. Het maatwerkbudget dat extra beschikbaar is gesteld, voldoet niet altijd om uitvoeringsdilemma's op te lossen. Voor de rechtmatigheidscontrole van de gemeentelijke begroting moeten alle uitgaven verantwoord worden. Medewerkers zeggen dat zij het lastig vinden om uitgaven vanuit het extra maatwerkbudget op een juiste manier te verantwoorden. Bijvoorbeeld waarom inwoner A wel aanvulling krijgt uit het maatwerkbudget en inwoner B niet.

Bij de Participatiewet geldt specifiek dat de gemiddelde cliënt meer aandacht vraagt van de medewerker van de gemeente dan voorheen omdat door de krappe arbeidsmarkt inwoners met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt veelal werk hebben gevonden. Hierdoor blijven inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt over. Hieronder bevindt zich ook een groep die niet of nauwelijks Nederlands spreekt. In de communicatie naar deze doelgroep zijn er nog veel verbetermogelijkheden, bijvoorbeeld omdat alle communicatie vanuit de gemeente in het Nederlands is.

### **In het fysieke domein ligt door strakke(re) kaders meer nadruk op toelichting van regelgeving**

Bij de vergunningverlening in het fysieke domein werkt de menselijke maat op andere wijze door. Anders dan in het sociaal domein wordt in het fysieke domein vaker geredeneerd vanuit de regelgeving en is oog voor de eigenheid van inwoners minder aan de orde. Ook omdat, in tegenstelling tot het sociaal domein, er aan het begin van een procedure geen persoonlijke gesprekken worden gevoerd.

De vergunningverlening wordt volgens vaste (juridische) procedures gevoerd, die landelijk vrijwel gelijk zijn. De communicatie vindt daarbij voornamelijk achteraf plaats via beschikkingen en brieven. Landelijke wet- en regelgeving biedt veel minder ruimte voor het leveren van maatwerk. Hierdoor staat de toelichting op deze wet- en regelgeving centraal wanneer naar de menselijke maat binnen het fysieke domein gekeken wordt. Ook in lokale regelgeving komt het onderwerp contact met inwoners echter minder prominent naar voren ten opzichte van beleidsdocumenten in het sociaal domein. Er worden enkel termijnen voor het tijdig handelen van aanvragen genoemd.

Volgens medewerkers in het fysieke domein en telt – mede door het willen voorkomen van precedentwerking – het principe van rechtmatigheid en het volgen van de regels zwaarder. Bij beoordeling van een aanvraag voor een vergunning wordt een juiste juridische toetsing en -toelichting daarom belangrijker gevonden dan begrijpelijke communicatie naar de inwoner.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de wet- en regelgeving die als complex wordt beoordeeld niet begrijpelijker wordt gemaakt voor inwoners in de communicatie hierover. De laatste keer dat de

gestandaardiseerde brieven en formats zijn aangepast is meer dan tien jaar geleden. Er wordt geen actie op ondernomen omdat de gemeente wacht op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, nu gepland voor 1 januari 2024. Omdat de Omgevingswet inmiddels meerdere keren is uitgesteld, is het updaten van de standaard briefteksten ook uitgesteld.

In tabel 1 op de volgende pagina volgen een aantal voorbeelden hoe de kernwaarden van de menselijke maat terugkomen in regelgeving, toepassing van regelgeving, toelichting en de organisatie/cultuur van de gemeente Veendam.



**Tabel 1** Samenvatting met bevindingen uit de nadere analyse hoe kernwaarden van de menselijke maat terugkomen in regelgeving, toepassing van regelgeving, toelichting en organisatie/cultuur van de gemeente Veenendaal

Niveau	Kernwaarden	Bevindingen uit onderzochte cases		
		Uitvoering P-wet	Toegang Wmo	Vergunningen
Regelgeving	Uitlegbare regels	Gemeente beschikt in sociaal domein over een brede levensuitvraag die 80 procent van de hulpvragen van inwoners moet ondervangen. Voor overige 20 procent wordt intensieve samenwerking binnen gemeente en met netwerkpartners gezocht. Dit laatste wordt bestempeld als succesfactor.		Er is sprake van complexe wet- en regelgeving met minder ruimte voor medewerkers om maatwerk toe te passen.
	Ruimte voor medewerkers om maatwerk te bieden	Gemeente maakt onderscheid tussen fout, fraude of ondermijning. Bij re-integratie m.b.v. Veenendaal Werkt met inwoner naar oplossing gezocht.	Medewerkers hebben ruimte om passende oplossing te vinden, door financiële tekorten bij voorzieningen sprake van versoberd aanbod wat ruimte beperkt.	Beperkte mogelijkheid om van landelijke wet- en regelgeving af te wijken.
Toepassing	Passende dienstverlening (aandacht voor de mens)	Inkomensregelingen met verplichtingen zijn meer rigide, ruimte tot maatwerk mogelijk bij re-integratie.	Verplicht onderdeel binnen de Wmo om samen met inwoner tot een maatwerkoplossing te komen.	Aandacht meer gericht op regels dan op situatie inwoners, door strakke landelijke regelgeving.
	Fatsoenlijke, tijdige en respectvolle behandeling	Inzet van klachtenfunctionarissen, uitvoeren van cliëntervaringsonderzoeken om perspectief inwoner te onderzoeken. Aandacht nodig voor inwoners die de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig zijn.		Doelen gesteld en procedures ingericht op tijdige communicatie met inwoners.
	Betrokkenheid van medewerkers	Consulenten gespecialiseerd in intake inkomensregeling re-integratie.	Keukentafelgesprek biedt mogelijkheid voor persoonlijk contact.	Medewerkers zoeken / bieden mogelijkheid tot persoonlijk contact met inwoners.
	Vertrouwen tussen inwoner en overheid	Op basis van het onderzoek kunnen over het vertrouwen tussen inwoner en overheid geen harde uitspraken worden gedaan. Aangenomen wordt dat werkwijzen zoals de DPS-matrix het vertrouwen in de gemeente geen goed hebben gedaan.		



Niveau	Kernwaarden	Bevindingen uit onderzochte cases		
		Uitvoering P-wet	Toegang Wmo	Vergunningen
Toelichting	Tijdige communicatie	Uit analyse van klachten en bezwaren blijkt dat meeste klachten en bezwaren betrekking hebben op toelichting en communicatie van gemeente richting inwoners. Medewerkers zelf geven aan persoonlijk contact te zoeken over de aangeboden oplossing, vooral wanneer deze niet in het voordeel van de inwoner uitvalt. Ook worden begrijpelijke ‘samenvattingen’ van beschikkingen meegestuurd.		Knelpunt in communicatie als het gaat om begrijpelijkheid versus juridisch kloppende communicatie. Hier is in de afgelopen tien jaar geen actie op ondernomen.
	Communicatie over de oplossing			
Organisatie /cultuur	Medewerkers benutten ruimte om maatwerk te leveren	Medewerkers geven binnen het sociaal domein in gesprekken aan ruimte te voelen om maatwerk te leveren en dat dit onderdeel is van de dagelijkse werkzaamheden. Ingewikkelde casuïstiek wordt met aandachtsfunctionarissen en medewerkers klachten en bezwaren besproken. Verbeterpunten rond menselijke maat worden bottom-up gedeeld.		Weinig ruimte voor maatwerk, medewerkers geven wel aan waar mogelijk coulant te zijn met strenge regelgeving/boetes.

## 2.2 Conclusies

Met dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie een stap gezet om de menselijke maat van meer inhoud en duiding te voorzien. Hieronder volgt een antwoord op de drie onderzoeksvragen.

### 1. Wat zijn in algemene zin de onderwerpen en thema's, waarin de menselijke maat in de knel kan komen door de werkwijze van de gemeente?

De menselijke maat is in wezen een containerbegrip dat in al het contact tussen inwoners en een overheid verweven is. Dit gaat van simpele handelingen zoals het aanvragen van een nieuw rijbewijs of een melding dat een lantaarnpaal kapot is, tot het aanvragen van maatschappelijke ondersteuning of bezwaar maken tegen een niet verleende vergunning. Binnen het sociaal domein in Veenendaal worden vooral rond de handhaving op de Participatiewet en

het toekennen van Wmo-voorzieningen knelpunten ervaren. Bijvoorbeeld omdat inwoners van mening zijn dat de regelgeving te streng is toegepast en men geen voorziening krijgt, terwijl inwoners wel van mening zijn dat zij hier recht op hebben. Buiten het sociaal domein valt op dat veel knelpunten betrekking hebben op het betrekken van – en communicatie met – inwoners. Klachten en bezwaren van inwoners gaan dan ook vaak over dit onderwerp. Denk aan het serieus nemen van de (problemen van) inwoners en het toelichten van genomen besluiten. Dit is in lijn met de conclusies uit de brief van de rekenkamercommissie over burgerparticipatie, aangeboden aan de raad in augustus 2022: “expertise over burgerparticipatie ontbreekt gemeentebreed en het thema zit niet ‘in de genen’ van alle medewerkers”. Ook die brief liet zien dat er rond het betrekken van inwoners bij de dienstverlening van de gemeente nog verbeterpunten liggen.

### 2. In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente Veenendaal tot onvrede bij inwoners?

Het risico dat de werkwijze van de gemeente Veenendaal tot onvrede bij inwoners kán leiden is ingeschat. Dit omdat in acht moet worden genomen dat inwoners niet rechtstreeks zijn gesproken voor dit onderzoek, maar indirect zijn geraadpleegd via adviesraden en ingebrachte casussen van raadsleden.

Dat de gemeente Veenendaal geen geëxpliciteerde visie heeft op het handelen volgens de menselijke maat betekent niet dat kernwaarden hiervan in lokale regelgeving en dienstverlening helemaal niet terugkomen. Geconcludeerd mag worden dat er in beleidsstukken kernwaarden van de menselijke maat terugkomen en bij alle gesproken medewerkers een besef is wat de menselijke maat inhoudt en wat de impact van hun beslissingen voor inwoners is.





Toch zijn er ook signalen dat contact met inwoners niet altijd volgens de kernwaarden van de menselijke maat gaat, zoals ook het antwoord op de eerste deelvraag laat zien.

Schriftelijke communicatie naar inwoners schiet op de onderzochte onderdelen van het fysieke domein tekort. De communicatie is niet passend, in hoofdzaak omdat deze teksten veelal te juridisch van aard zijn en daardoor niet dan wel moeilijk te begrijpen voor inwoners. Hierdoor staat het rechtszekerheidsbeginsel onder druk: iemand die wet- en regelgeving niet begrijpt is mogelijk onbewust in overtreding met alle gevolgen van dien. Het niet kunnen begrijpen van complexe regelgeving geldt overigens niet alleen voor kwetsbare inwoners. Zo blijkt uit het onderzoek dat regelgeving rond vergunningverlening ook voor inwoners die op zichzelf vaardig zijn te complex kan zijn. Er lijkt duidelijk een behoefte te zijn om de complexe wet- en regelgeving te verduidelijken en toegankelijker te maken voor inwoners. Toelichting die begrijpelijk is, kan ook voor de interactie tussen inwoner en de gemeente positieve gevolgen hebben. Een inwoner die begrijpt wat besloten is en waarom, zal mogelijk minder onbegrip (en daarmee minder onvrede) ervaren.

### **3. In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente tot uitvoeringsdilemma's bij medewerkers?**

Om beter naar de menselijke maat te kunnen handelen moet er ruimte zijn voor medewerkers om deze toe te passen. Zowel vanuit de regelgeving, maar ook in gesprek met inwoners. De menselijke maat werkt daarbij twee kanten op: ook medewerkers mogen verwachten dat zij fatsoenlijk en respectvol bejegend worden. Uitvoeringsdilemma's die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen hebben vooral betrekking op het ontbreken van ruimte door strakke (landelijke) regels of (lokale) financiële mogelijkheden voor medewerkers om de menselijke maat

toe te passen. Medewerkers moeten bijvoorbeeld een evenwicht zoeken in het voldoen aan de gestelde financiële kaders en het aanbieden van maatwerkoplossingen aan inwoners. Ook komen bij handhaving situaties voor dat het 'menschelijker' is om een overtreding door de vingers te zien, maar men – na intern overleg en afweging – kan besluiten om liever geen precedenten te scheppen en daarom strenger optreedt dan men eigenlijk zou willen. Medewerkers bespreken dit soort moeilijke casussen dus onderling, wat laat zien dat de menselijke maat wel onderwerp van gesprek binnen de gemeente is.

Verder speelt ook onder een deel van de medewerkers het dilemma wat in de toelichting naar inwoners belangrijker is: juridische correctheid of begrijpelijke communicatie. Enerzijds wordt aangehaald dat communicatie naar inwoners vooral juridisch kloppend moet zijn, om zo precedentwerking te voorkomen. Anderzijds wordt de reden genoemd dat zij wachten met het updaten van gestandaardiseerde briefteksten totdat nieuwe landelijke wetgeving ingaat. Wetende dat een brief te complex is voor het gros van de ontvangers, maar deze alsnog uitsturen, is in het licht van de menselijke maat echter wel een tekortkoming. Ook laat het onderzoek zien dat de gemeente Veenendaal weinig actie onderneemt om op dit onderdeel te verbeteren. De wens om begrijpelijk te communiceren is afhankelijk van de opvattingen van individuele medewerkers of afdelingen. Bovendien is het aanbod om deze vaardigheden te verbeteren losjes georganiseerd en geen integraal onderdeel van bijvoorbeeld een intern opleidingstraject. Tijdens het onderzoek zijn wel voorbeelden gegeven van afdelingen die 'opleggers' meesturen om de inhoud van een beschikking te verduidelijken aan inwoners. Dit soort initiatieven kunnen breder gedeeld worden in de organisatie zodat afdelingen van elkaar leren.

## **2.3 Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande conclusies doen wij de volgende aanbevelingen.

### **Aanbeveling aan de raad**

**Neem bij het vaststellen van nieuwe beleidskaders en beleidsregels, de kernwaarden van de menselijke maat in de stukken op.**

Opname van deze kernwaarden in officiële beleidsstukken maakt inzichtelijk hoe naar de menselijke maat gehandeld moet worden in beleid en uitvoering. Daarnaast is er de mogelijkheid om hier achteraf op te reflecteren en evalueren. Hierbij dienen medewerkers zowel financiële ruimte als afwegingsruimte te krijgen om de menselijke maat toe te kunnen passen.

### **Aanbevelingen aan het college**

**Verbeter de begrijpelijkheid van brieven en beschikkingen, zodat inwoners in simpele formuleringen uitleg krijgen over de besluiten die over hen gaan.**

Inwoners mogen van hun gemeente verwachten dat deze luistert naar hun problemen en daarna binnen de geldende regelgeving een afweging maakt die helder uitgelegd wordt. Communicatie moet te allen tijde begrijpelijk, helder en passend zijn. De focus op juridische juistheid in communicatie gaat op dit moment ten koste van de begrijpelijkheid voor inwoners. Wacht voor de wijze van communiceren niet op wijzigingen in nationale wetgeving.



---

# Nota van bevindingen



# 3. Wat is de menselijke maat?

*In dit eerste hoofdstuk van de nota van bevindingen wordt beschreven wat de menselijke maat is. Om dit concreter te maken worden vier categorieën (regelgeving, toepassing, toelichting en cultuur) toegelicht. Iedere categorie bestaat uit een aantal kernwaarden die de menselijke maat meetbaar en inzichtelijk maken.*

De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) deed onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij<sup>1</sup>. De gebruikte omschrijving van de menselijke maat was in dat onderzoek kort gezegd: *‘recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving’*. De Commissie Menselijke Maat Enschede omschrijft de menselijke maat als volgt: *“Het vermogen om in beleid en uitvoering op onpartijdige wijze rekening te houden met concrete behoeftes, belangen en omstandigheden van de burger, waarbij het recht op menselijke waardigheid uitgangspunt is.”* Binnen deze omschrijvingen komen de twee perspectieven naar voren. Enerzijds het perspectief van inwoners (behoefte, belangen en omstandigheden) en anderzijds het perspectief van de gemeentelijke organisatie (die in beleid en uitvoering rekening dient te houden met de inwoner).

In een onderzoek voor de gemeente Utrecht heeft DSP-groep de twee perspectieven verder uitgewerkt met een aantal kernwaarden. Centrale kernwaarden vanuit het perspectief van inwoners zijn<sup>2</sup>:

- **Passende dienstverlening:** aandacht voor de mens in plaats van (alleen) aandacht voor de regels, procedures, kaders en protocollen;
- **Fatsoen:** men mag verwachten dat een overheid behoorlijk, eerlijk en betrouwbaar handelt;
- **Uitlegbaarheid:** inwoners begrijpen de regels en de impact daarvan, omdat deze uitlegbaar zijn en toegelicht worden;
- **Betrokkenheid:** er is ruimte voor persoonlijk contact en maatwerk;
- **Respect:** inwoners voelen zich begrepen en serieus genomen;
- **Vertrouwen:** er is sprake van onderling vertrouwen (overheid staat naast de inwoners en is open en duidelijk);
- **Tijdigheid:** inwoners worden binnen gestelde tijds marges en/of op tijd geholpen;
- **Communicatie over de oplossing:** het probleem/vraagstuk van een inwoner wordt opgelost en daarover krijgt de betrokkene bericht (oplossingsgericht) of, als het probleem niet opgelost kan worden, dan wordt hierover respectvol, begrijpelijk en tijdig gecommuniceerd met de betrokkene.

En de centrale kernwaarden vanuit het perspectief van de uitvoering zijn:

- Medewerkers houden rekening met de persoonlijke omstandigheden van inwoners (zoals de thuissituatie en het ‘doenvermogen’ van de inwoner);
- Medewerkers krijgen én benutten de ruimte om maatwerk te leveren aan de inwoner als dat nodig is. De ruimte wordt begrensd door het van toepassing zijnde juridische kader. De besluiten die professionals nemen, moeten immers wel rechtmatig zijn.

## **De omschrijving van de menselijke maat in dit onderzoek**

In het startgesprek met de ambtelijke organisatie en in de interviews met medewerkers van de gemeente Veenendaal is gereflecteerd op wat de menselijke maat precies inhoudt. In dit onderzoek is de menselijke maat als volgt omschreven:

*‘Oog hebben voor de eigenheid en vermogens van inwoners in specifieke omstandigheden bij de uitvoering van vastgesteld beleid’*

<sup>1</sup> link naar onderzoek TCU

<sup>2</sup> link naar onderzoek gemeente Utrecht



**Tabel 3.1** Operationalisering van de menselijke maat in gemeentelijke dienstverlening

Categorie:	Toelichting:	Te vinden in:	Kernwaarden:
<b>Regelgeving</b>	Wanneer er sprake is van zwart-witte regelgeving zonder mogelijkheden tot maatwerk, betekent dit dat de gemeentelijke medewerker minder ruimte heeft om oog te hebben voor de persoonlijke situatie van inwoners. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit landelijke regelgeving die de gemeente dient uit te voeren, of wanneer lokaal keuzes worden gemaakt (bijvoorbeeld op financiële gronden).	Wet- en regelgeving, beleidskaders, programmabegrotingen	Uitlegbare regels; Ruimte voor medewerkers om maatwerk te bieden.
<b>Toepassing</b>	Toepassing van de menselijke maat gaat over de uitwerking van landelijke of lokale regelgeving naar de lokale praktijk. Relevante vragen zijn hier bijvoorbeeld of gehandeld wordt naar de geest van de wet of naar de letter van de wet, wat de werkinstructies zijn van medewerkers en hoe omgegaan wordt met rechtmatigheid.	Uitvoeringsplannen, werkinstructies, procedures, screening bij toegang naar voorzieningen	Passende dienstverlening (aandacht voor de mens); Inwoner wordt fatsoenlijk, tijdig en respectvol behandeld; Betrokkenheid van medewerkers; Vertrouwen tussen inwoner en overheid.
<b>Toelichting</b>	Uitgangspunt van de menselijke maat vanuit het perspectief van inwoners is dat deze mag vertrouwen op een respectvolle, begrijpelijke en open communicatie met de overheid. Dit vraagt om goede communicatieve vaardigheden van de medewerkers die enerzijds begrijpelijk communiceren en anderzijds inhoudelijk correcte argumenten en beweegredenen aanvoeren.	Klachten- en bezwarenprocedures, beschikkingen, schriftelijk en persoonlijk contact, bereikbaarheid, gemeentelijke website, contact Klant Contact Centrum (KCC)	Tijdige communicatie met de inwoner; Communicatie met de inwoner over de oplossing.
<b>Organisatie en cultuur</b>	Hoe een gemeente met de menselijke maat omgaat volgt ook uit de visie van de gemeente op de menselijke maat en de voorrang die binnen de organisatie gegeven wordt aan de menselijke maat (de houding van medewerkers).	Visiedocumenten, gesprekken met medewerkers, intervisie tussen medewerkers	Medewerkers benutten ruimte om maatwerk te leveren.

# 4. Onderwerpen rond de menselijke maat

*Centraal in dit hoofdstuk staan bevindingen t.a.v. de eerste onderzoeksvraag: Wat zijn in algemene zin de onderwerpen en thema's, waarin de menselijke maat in de knel kan komen door de werkwijze van de gemeente? Bevindingen volgen uit een algemene inventarisatie die is uitgevoerd via: 1) een vragenlijst onder raadsleden en medewerkers van de gemeente, 2) twee groepsgesprekken met Cliëntenraad De Vallei en het Wmo Forum en 3) deskresearch en een analyse van lokale media.*

## 4.1 Inventarisatie

### 1. Resultaten inventarisatie onder medewerkers en raadsleden

In juli 2022 ontvingen alle raadsleden en medewerkers van de gemeente Veenendaal een mail met daarin een link naar een vragenlijst. In deze vragenlijst kregen zij de gelegenheid een drietal onderwerpen met knelpunten tussen de menselijke maat en gemeentelijke dienstverlening aan te dragen en toe te lichten. In totaal vulden 44 personen de vragenlijst in (32 medewerkers en 12 raadsleden). Van deze 44 personen beschreven 27 personen in totaal 30 verschillende thema's. De aangedragen thema's zijn geanalyseerd, waar nodig samengevoegd/gebundeld en zijn weergegeven in het overzicht in tabel 4.1.

### 2. Groepsgesprekken met de cliëntenraad en Wmo Forum

Gelijktijdig met het versturen van de vragenlijst is gesproken met Cliëntenraad De Vallei en het Wmo Forum. Beiden zijn adviesorganen van het college van de gemeente Veenendaal. De cliëntenraad richt zich daarbij vooral op minimabeleid, schuldhulpverlening, de Participatiewet en inburgering. Het Wmo Forum (vanzelfsprekend) op thema's gericht op maatschappelijke ondersteuning.

Gekeken naar de regelgeving en uitvoering van de Participatiewet en Wmo valt op dat in beide gesprekken wordt opgemerkt dat de gemeente Veenendaal goed bekend is met de wet- en regelgeving en de medewerkers hierover veel kennis bezitten. Daarbij is de Participatiewet

'harder' dan de Wmo. Dat wil zeggen dat de regelgeving minder ruimte biedt om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van mensen. Zo worden de verplichtingen die deze wet kent veelal landelijk opgelegd en dient de gemeente dit simpelweg uit te voeren. Er wordt ervaren dat de gemeente rechtmatig handelen hoog in het vaandel heeft staan. Wel ervaren de raden dat medewerkers van de gemeente Veenendaal de beschikbare ruimte, die er is, soms wel gebruiken, zoals bij de verplichte tegenprestatie van de Participatiewet of bij de sollicitatieplicht. Bij deze tegenprestatie wordt waar mogelijk aangesloten op de persoonlijke situatie van de inwoner. Uit het gesprek komt naar voren dat ervaren wordt dat de ene medewerker zich prettiger voelt om daarbij de randen van de wet op te zoeken dan de andere medewerker. Hoewel dit niet direct in het gesprek is benoemd is dit mogelijk wel een probleem op het gebied van rechtsgelijkheid.

Bij de Wmo is door middel van het wettelijk verplichte keukentafelgesprek vanuit de regelgeving meer ruimte om rekening te houden met de persoonlijke situatie van inwoners. In het gesprek werd aangegeven dat de menselijke maat op het netvlies staat bij de consulenten van de gemeente. Maar tegelijk constateert het Wmo Forum dat de klik tussen inwoner en consulent erg belangrijk is in hoe dit overkomt. Soms kan een inwoner het al dan niet aanwezig zijn van een 'klik' interpreteren als dat bij de ene medewerker meer mogelijkheden voor ondersteuning



zijn dan bij de andere. Een ander specifiek punt dat wordt genoemd is de werkdruk voor de medewerkers. Het team van consultants heeft onder meer de taken om beleid juist te interpreteren, een vertaalslag te maken in de uitvoering naar persoonlijke situaties van inwoners en tegelijk ook kwaliteitscontroles uit te voeren. Dit vergt capaciteit en in het gesprek kwam de vraag naar voren of de benodigde tijd en middelen altijd wel voldoende aanwezig zijn. Ook ziet het Wmo Forum dat er veel wisselingen in het personeelbestand zijn geweest wat een extra uitdaging boven op het voorgaande stapelt.

Uit de gesprekken met de Cliëntenraad en het Wmo-forum komt verder naar voren dat duidelijke en begrijpelijke communicatie van gemeente naar inwoners over de (toepassing van de) regels van groot belang is voor met name de kwetsbare inwoners. Zo hebben inwoners die gebruik willen maken van de Participatiewet mogelijk te maken met schulden, zijn ze statushouder en/of hebben ze een taalachterstand. Inwoners die gebruik willen maken van de Wmo hebben mogelijk gezondheidsproblemen (lichamelijk of psychisch) of zijn al op leeftijd en daardoor bijvoorbeeld minder digitaal vaardig. Ondanks het erkende belang van begrijpelijke communicatie, wordt in het gesprek aangegeven dat hier nog verbetering mogelijk is. Een voorbeeld genoemd in de gesprekken is de introductie van een parkeerapp in de gemeente, waarbij mensen die minder digitaal vaardig zijn in de knel komen met het betalen van parkeergeld.

### 3. Deskresearch en media-analyse

Naast de gesprekken en vragenlijst is ook deskresearch uitgevoerd om in bredere zin onderwerpen op te halen waar de menselijke maat in de knel kan komen. Op basis van een scan van andere onderzoeken (onder meer een verkenning van onderwerpen door de DSP-groep voor de gemeente Utrecht) komen onder meer de volgende thema's naar voren:

- de toekenning van armoederegelingen (met name bijzondere bijstand);
- de toekenning van hulpmiddelen binnen de Wmo;
- de toekenning van Persoonsgebonden Budget;
- de begeleiding van jongvolwassenen (overgang 18-/18+);
- de toekenning van medische urgentie (bij huisvesting);
- vergunningverlening ruimtelijk domein;

- bezwaar en beroepsprocedures tussen inwoners en gemeente;
- uitvoering van de wet verplichte GGZ;
- triage binnen de jeugdzorg;
- de relatie tussen overheid en inwoners bij de energietransitie;
- uitvoering en handhaving van de Participatiewet;
- schuldhulpverlening;
- digitalisering en een minder complexe overheid.





**Tabel 4.1** Input opgehaald uit vragenlijst uitgezet onder medewerkers en raadsleden (geanalyseerd en samengevoegd)

Thema	Domein	Toelichting door indiener	Toelichting op impact voor inwoners volgens de indiener
1. Hardheid Participatiewet	Sociaal domein	De bezwaarschriftencommissie sociale zekerheid heeft in 2020 geconstateerd dat er sprake is van een door de gemeente gevoerd beleid dat blijkt te zijn vervat in interne richtlijnen in plaats van in beleidsregels. Als er sprake is van interne richtlijnen maar deze dusdanig worden gehanteerd dat ze extern werken en feitelijk als beleidsregels gelden dan is het zaak om dit ook als zodanig te rubriceren en kenbaar te maken.	Wanneer regels niet aan inwoners bekend worden gemaakt, kan men onbewust en onbedoeld fouten maken.
2. Gebruik fraudescore kaart (DPS-matrix)	Sociaal domein	De gemeente Veenendaal gebruikte het systeem DPS-matrix om frauderisico's van mensen in de bijstand te berekenen. Dit bepaalt de frequentie waarin iemand gecontroleerd wordt. Dit is niet gecommuniceerd met de inwoners zelf. <sup>1</sup>	Inwoners en raadsleden waren niet op de hoogte van het feit dat zij op basis van achtergrondkenmerken ingedeeld werden in een risicoprofiel. Dit gebrek aan transparantie en toelichting kan vertrouwen van inwoners in de overheid schaden.
3. Controle op de Participatiewet	Sociaal domein	Inwoners met een langdurige of levenslange ziekte worden soms jaarlijks gecontroleerd, dit schaadt het vertrouwen volgens de indiener. <sup>2</sup>	De situatie van een inwoner met een chronische ziekte of aandoening zal weinig tot niet verbeteren, is jaarlijkse controle dan nodig?
4. Verrekening inkomsten uit parttime werk in de bijstand	Sociaal domein	Iemand die vanuit een bijstandssituatie parttime gaat werken moet een bewijs van zijn inkomsten inleveren alvorens er wordt overgegaan tot het verlenen van de aanvullende bijstand. In sommige gevallen kunnen de benodigde bewijsstukken hiervoor niet tijdig aangeleverd worden. Het huidige uitgangspunt in de dienstverlening is dat er pas aanvullende bijstand verstrekt wordt als de inkomenssituatie volledig duidelijk is. <sup>3</sup>	Dit is met name bij wisselende inkomsten en inkomsten per 4 weken een probleem. Parttime werken moet geen stress verhogende factor zijn bij het ontvangen van aanvullende bijstand.

1 De gemeente geeft in een reactie op het bericht van de indiener aan: "DPS was een beslisondersteunend instrument om de frequentie te bepalen waarin iemand gecontroleerd wordt. Dus niet het instrument bepaalde dat. Het was uiteindelijk de ambtenaar die dit bepaalde. Waarbij overigens de frequentie verlaagd werd als het frauderisico laag werd ingeschat (95% van de gevallen)"

2 De gemeente geeft in een reactie op het bericht van de indiener aan: "We maken onderscheid tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Bij rechtmatigheid kunnen bijvoorbeeld bankafschriften worden gecontroleerd. Dit gebeurt periodiek. De re-integratiemogelijkheden staan hier los van (doelmatigheid). Hierover vindt ook periodiek een gesprek over plaats. Dit beschouwen wij niet als controle."

3 De gemeente geeft in een reactie op het bericht van de indiener aan: "Het is feitelijk onjuist dat alvorens wij een uitkering betalen altijd een bewijsstuk het inkomen moet worden aangeleverd. We doen wat mogelijk is om financiële problemen door een werkhervatting te voorkomen (bijvoorbeeld door het inkomen te schatten). Dit is het uitgangspunt van Werk & Inkomen. Via de website van de gemeente Veenendaal kunnen inkomsten worden doorgegeven. Ook zonder bewijsstuk. In dat geval kunnen de uren worden doorgegeven die een inwoner heeft gewerkt."

Thema	Domein	Toelichting door indiener	Toelichting op impact voor inwoners volgens de indiener
5. Toekennen voorzieningen	Sociaal domein	Samen met de aanvrager kijken wat voor hem/haar de beste oplossing is voor het probleem, daarbij kijken naar de (on)mogelijkheden van de cliënt en de directe omgeving. Niet alles wat de cliënt wil zal altijd kunnen, maar uitleg en alternatieven kunnen dan voorgelegd worden.	De inwoner is in deze gevallen in grote mate afhankelijk van wat de gemeente kan en wil aanbieden. Goede toepassing van de wet en onderbouwing van besluiten is noodzakelijk.
6. Uitvoering Wmo	Sociaal domein	Mensen moeten bewijzen dat ze hulp daadwerkelijk nodig hebben. Indiener geeft aan dat het vaak 'nee, tenzij' is terwijl de insteek volgens de indiener vaker 'ja, mits' mag zijn.	Meer aandacht voor de daadwerkelijke hulpvraag van inwoners en minder wantrouwen tussen inwoner en overheid.
7. Belasting van medewerkers in de uitvoerende teams van het sociaal domein	Sociaal domein	De indiener geeft aan dat medewerkers in de uitvoering en aan het loket lange tijd zwaar belast zijn waardoor wachtlijsten zijn ontstaan en medewerkers stress ervaren.	Door overbelasting is dienstverlening aan inwoners onder druk komen te staan. Ruimte voor de menselijke maat was er niet of minder.
8. Ruimte voor auto's	Fysiek domein	De indiener licht toe: "Mensen die wat verder weg werken hebben de auto nodig om naar hun werk buiten Veenendaal te gaan. Onder druk van ondernemers worden middelen voor infra benut voor fietsverbindingen naar de winkelcentra."	Het is de vraag of die handelswijze in lijn ligt met de belangen van inwoners om goed naar hun werk te komen. Zeker als je ziet dat de OV-verbindingen westelijk gericht zijn, terwijl veel Veenendalers werken in FoodValley gemeenten.
9. Plaatsen kunstwerken in de openbare ruimte	Fysiek domein	"Bij nieuwbouw wordt een budget beschikbaar gesteld voor kunst. Vaak is een beperkte groep inwoners betrokken bij keuzes voor kunstenaar, thema en uitwerking."	Dit heeft betrekking op de omgang met inspraak in het fysieke domein. Een kleine groep inwoners heeft op dit moment inspraak volgens de indiener.
10. Participatie rond nieuwbouw-projecten	Fysiek domein	Inwoners die zich actief inzetten voor het verbeteren van de verkeersveiligheid, hebben het gevoel dat ze niet serieus genomen worden.	De menselijke maat gaat over het meenemen van de omstandigheden en gevoelens van inwoners bij het gebruik maken van de producten en diensten van de gemeente. Voelen ze zich serieus en volwaardig deelnemer in het proces?



Thema	Domein	Toelichting door indiener	Toelichting op impact voor inwoners volgens de indiener
11. Niet gehoord worden bij stankoverlast van industrie	Algemene dienstverlening	Volgens de indiener wordt door de gemeente niet gereageerd op mails, telefoontjes of meldingen. Bewoners weten niet waar ze aan toe zijn. Bewoners raken gefrustreerd en boos. Sommige bewoners zijn daar heel trouw in anderen hebben de hoop al opgegeven dat er wordt geluisterd.	Dit schaadt het vertrouwen van inwoners in de overheid, inwoners worden niet gehoord.
12. Toenemende digitalisering bij producten en diensten van gemeente	Algemene dienstverlening	Inwoners die minder digitaal vaardig zijn of niet altijd de beschikking hebben over een computer worden buitengesloten van producten en diensten die de gemeente Veenendaal tot haar beschikking heeft.	Inwoners moeten gelijke kansen hebben om producten en diensten van de gemeente te kunnen gebruiken.
13. Complexe wet- en regelgeving	Algemene dienstverlening	Een deel van de inwoners kan onvoldoende omgaan met wet- en regelgeving en wat dit voor hun situatie betekent. De uitleg van de gemeente kan begrijpelijker.	Een betere toelichting kan inzichtelijk maken waarom besluiten zijn genomen en wat dit betekent voor de situatie van de inwoner.





#### 4.2 Gekozen thema's om verder uit te werken

Uit de deskresearch volgt dat de menselijke maat in principe bij alle interactie tussen inwoners en gemeente naar voren kan komen. Van het afgeven van een nieuw paspoort tot vergunningverlening voor verbouwing tot verstrekken van een Wmo-voorziening. Uit de lijst met de in dit hoofdstuk genoemde thema's (longlist) is een selectie gemaakt van vier thema's (shortlist) voor analyse in meer detail.

De keuze is gebaseerd op vijf criteria, ook gebruikt in het onderzoek van de DSP-groep bij de verkenning voor de gemeente Utrecht:

1. **Reikwijdte van het probleem:** het aantal en de groepen inwoners die hinder ondervinden van het knelpunt (in het bijzonder kwetsbare inwoners);
2. **Ernst van het probleem:** de omvang van het menselijke leed veroorzaakt door het ontbreken van de menselijke maat;
3. **Invloed van de gemeente:** de mate waarin de gemeente Veenendaal invloed heeft op de wijze van uitvoering;
4. **Relevantie voor vertrouwen in de overheid:** de mate waarin de knelpunten het vertrouwen van inwoners in de overheid kunnen schaden;
5. **Herkenbaarheid in de Veenendaalse context:** de mate waarin de knelpunten zich in Veenendaal (voor zover bekend) voordoen of kunnen voordoen. Aandachtspunt daarbij was de spreiding over verschillende beleidsvelden (fysiek domein, sociaal domein etc.).



Onderwerpen die vaker terugkomen uit de inventarisatie zijn samengevat:

- **Uitvoering van en handhaving op de Participatiewet.** Concrete voorbeelden die hierbij zijn genoemd zijn het gebruik van de DPS-matrix, doorgeven van inkomsten die gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de bijstandsuitkering, hoe hard de Participatiewet wordt toegepast en frequentie van controles.
- **Toekennen van voorzieningen in het sociaal domein.** In het bijzonder rond de Wmo (toekennen woonvoorzieningen, rolstoelen, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen, maar ook begeleiding en hulp bij het huishouden).
- **Participatie in het fysieke domein.** Er werden een aantal specifieke voorbeelden genoemd van inwoners die zich niet gehoord voelden rond projecten van fysieke aard. Bijvoorbeeld bij nieuwbouwprojecten, verkeer- en infrastructuur.
- **Algemene dienstverlening door de gemeente.** Hierbij werden voorbeelden aangehaald van het gevaar van toenemende digitalisering voor inwoners die minder of niet digitaal vaardig zijn en complexe wet- en regelgeving die niet voor alle inwoners begrijpelijk wordt gemaakt.
- **Klachten en bezwaren van inwoners.** Sommige inwoners zeggen -volgens de indieners - zich met hun meldingen, klachten of bezwaren onvoldoende serieus genomen te voelen.

Nadat de onderwerpen uit de inventarisatie zijn gebundeld, samengevat en geanalyseerd is besloten om op de onderstaande vier thema's nader onderzoek te doen. Keuzecriteria die daarbij de doorslag gaven waren een spreiding van onderwerpen over het fysieke en sociaal domein en thema's met een verschillende reikwijdte (voor zowel het algemeen publiek als een specifieke groep inwoners).

### **Thema 1: Toegang tot de Wmo**

Inwoners die het huishouden niet goed meer kunnen doen, mobiliteits- of psychische problemen hebben, kunnen een beroep doen op de gemeente Veenendaal. Van het sociaal domein is bekend dat er forse druk staat op de budgetten. Vanuit de Wmo moet rekening gehouden worden met de persoonlijke situaties. Tegelijk zijn de mogelijkheden financieel niet eindeloos. Daarom gaat de gemeente Veenendaal uit van de goedkoopst adequate voorziening (verordening Wmo, artikel 2.1.10 lid 5). Wat adequaat is, kan verschillen met het perspectief van de inwoner. Een andere voorziening dan gedacht, kan door inwoners als een afwijzing worden gezien. Hier ligt een mogelijk knelpunt tussen oog hebben voor de persoonlijke situatie van inwoners en de mogelijkheden die er op het gebied van de uitvoering liggen.

### **Thema 2: Uitvoering van en handhaving bij de Participatiewet**

Uit de inventarisatie komt naar voren dat de Participatiewet een 'hardere' wet is dan de Wmo. Regels zijn strakker en er is veelal minder ruimte voor maatwerk. De vraag die dit oproept is welke ruimte er eventueel wel is voor de gemeente Veenendaal om de menselijke maat toe te passen en wat dit vraagt van de organisatie. Daarbij wordt specifiek gelet op controle en handhaving.

### **Thema 3: Vergunningverlening in het fysieke domein**

Naast twee onderwerpen binnen het sociaal domein is ook gekozen voor een onderwerp in het fysieke domein die geldt voor een algemeen publiek. Daarom is gekeken naar het handelen van de gemeente Veenendaal bij vergunningverlening in het ruimtelijk domein, zoals bij (ver)bouwen. Veel gemeenten, provincies en ook de Rijksoverheid nemen zich voor begrijpelijker te communiceren naar inwoners. Het rapport van de Tijdelijke

commissie Uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid' is hier een goed voorbeeld van met conclusies en aanbevelingen op dit terrein. Uit de deskresearch en inventariserende gesprekken met een vertegenwoordiging van inwoners komt naar voren dat het horen en serieus nemen van inwoners in communicatie met de gemeente Veenendaal als aandachtspunt wordt gezien.

### **Thema 4: Afhandeling klachten en bezwaren**

De RKC Veenendaal heeft in 2018 een onderzoek opgeleverd naar afhandeling van meldingen, klachten en bezwaren. In het onderzoek van 2018 bleek dat de gemeente vooruitgang heeft geboekt, onder andere door het inrichten van het KCC enkele jaren daarvoor. Aandachtspunten die naar voren kwamen uit het onderzoek waren destijds inzicht in de bestaande ontevredenheid: hoe worden klachten, bezwaren en meldingen afgehandeld en leert de gemeente van meldingen, klachten en bezwaren die inwoners doen? In dit onderzoek is gesproken met verantwoordelijken voor klacht- en bezwarenafhandeling en de omgang met ontevreden inwoners.



# 5. De menselijke maat in Veenendaal

*Op basis van de interviews, documentanalyse en groepsgesprekken zijn de vier gekozen thema's nader geanalyseerd en is een beeld geschetst hoe in de gemeente Veenendaal de menselijke maat in de knel kan komen, wat dit betekent voor inwoners en hoe dit zorgt voor uitvoeringsdilemma's bij medewerkers.*

Hierbij staan onderzoeksvragen 2 en 3 centraal:

- Onderzoeksvraag 2: In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente Veenendaal tot onvrede bij inwoners?
- Onderzoeksvraag 3: In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente tot uitvoeringsdilemma's bij medewerkers?

Bij de analyse zijn de kernwaarden die vallen onder regelgeving, toepassing van regels in de uitvoering, toelichting en organisatie/cultuur gebruikt om de omgang met de menselijke maat te bepalen.

## 5.1 Vaststelling van de menselijke maat binnen de gemeente Veenendaal

### Gemeente Veenendaal kent geen geëxpliciteerde visie op de menselijke maat

Eerder beschreven wij de omschrijving van de menselijke maat die is gehanteerd in dit onderzoek<sup>1</sup>. Op dit moment wordt er binnen de gemeente Veenendaal geen geëxpliciteerde of vastgestelde visie op de menselijke maat gehanteerd. Tegelijk wordt geconstateerd dat de kernwaarden die vallen onder de menselijke maat wel (ten dele) terugkomen in diverse beleidskaders en uitvoeringsplannen.

Zo is op 8 november 2022 in een beeldvormende bijeenkomst met de gemeenteraad gesproken over het

Integraal Beleidskader (IBK) Sociaal Domein 2024–2027. Hier wordt de menselijke maat als een van de aandachtspunten in het te ontwikkelen IBK genoemd. In het huidige Integraal Beleidskader Sociaal Domein 2020–2023 (p.10) staat dat Veenendaal door handhaving wil zorgen voor maatschappelijk draagvlak voor zorg. Het college schrijft in het beleidsplan handhaving Sociaal Domein 2022–2025: *“De staatssecretaris heeft aangegeven dat de menselijke maat centraal moet staan ... tegelijkertijd moet er een gepaste reactie zijn als inwoners de wet willens en wetens overtreden. Dit vraagt om een gebalanceerde handhavingsaanpak”*. Dit is ook omarmt door het college. Daarnaast wordt de menselijke maat ook genoemd in het raadsakkoord.

In het uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (2020, p. 7) staat de menselijke maat niet expliciet genoemd. Elementen van de menselijke maat zoals eerder beschreven, komen hier echter ook terug. Zo zijn er doelen gesteld ten aanzien van tijdige beoordeling van ontvankelijkheid en is het de doelstelling om 90 procent van de reguliere aanvragen (mits compleet) af te handelen binnen een termijn van 8 weken. Bij overschrijding is een toelichting vereist.

<sup>1</sup> 'Oog hebben voor de eigenheid en vermogens van inwoners in specifieke omstandigheden en bij de uitvoering van vastgesteld beleid'.



## 5.2 De menselijke maat in regelgeving

### Context menselijke maat verschilt tussen sociaal en fysiek domein

De vraag die in de reflectie tijdens de gesprekken naar voren kwam is ook of het mogelijk dan wel wenselijk is een geëxpliciteerde visie op de menselijke maat te hanteren. De medewerkers die wij hebben gesproken beschouwen dit als niet wenselijk, omdat blijkt dat de context en invulling van de menselijke maat verschillend is voor de terreinen waarop gemeentelijke dienstverlening van toepassing is. Medewerkers uit de praktijk ervaren – met name in het sociaal domein - wel dat met de menselijke maat wordt gehandeld, op basis van de dagelijkse werkzaamheden, die zij uitvoeren. Het antwoord op de vraag wat de menselijke maat is, wordt door medewerkers van het sociaal domein anders benaderd dan medewerkers actief in het fysieke domein of klachten- en bezwarenafhandeling. Hieronder worden de verschillen toegelicht.

### Context van de menselijke maat in het sociaal domein

Binnen het sociaal domein ligt meer nadruk op de persoonlijke situatie en/of de hulpvraag van de inwoner om daar vervolgens een passende oplossing voor te vinden. In zekere zin maken de mensen de menselijke maat, door een interpretatie van regelgeving. Oog voor de eigenheid van de inwoners en specifieke situaties komt in regelgeving en vertaling van regelgeving naar beleid nadrukkelijker naar voren. Dit volgt direct uit landelijke wetgeving, waarin de opdracht aan gemeenten staat beschreven. Binnen de Wmo (zoals vervat in artikel 2.3.2) geldt bijvoorbeeld de verplichting voor een gemeente om onderzoek te doen bij een melding c.q. aanvraag voor maatwerkondersteuning. De gemeente is onder andere verplicht de behoeftes, persoonskenmerken en voorkeuren van de inwoner te onderzoeken (artikel 2.3.2, lid 4). Ook bij handhaving op de Participatiewet geldt dat de gemeente verplicht is om onterecht gebruik van inkomensondersteuning

tegen te gaan. Hoe de gemeente dit invult is aan de gemeente zelf, schrijft de VNG in een rapport over beginselen van handhaving in de Participatiewet (p. 4). De gemeente Veenendaal heeft dit overgenomen van de VNG, dit staat opgenomen in het handavingsplan. Daarbij geldt het proportionaliteitsbeginsel: ‘de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende moet in redelijke verhouding staan tot het doel’. Dit betekent dat een gemeente niet meer informatie mag vragen dan noodzakelijk is voor handhaving en controle. Ook het subsidiariteitsbeginsel is van kracht: *‘als het doel op een minder ingrijpende manier bereikt kan worden, moet [de gemeente] daarvoor kiezen’*. Binnen deze opdrachten wordt zeer nadrukkelijk van gemeenten gevraagd rekening te houden met de belangen, behoeftes en ook wensen van inwoners.

### Context van de menselijke maat in het fysiek domein (rond vergunningverlening)

Anders is dit binnen het fysieke domein, waar het vergunningverlening betreft. Daarbij gelden meer algemene beginselen en is het oog voor de eigenheid van inwoners minder expliciet aan de orde: bij beoordeling of een vergunning kan worden gegeven voor bijvoorbeeld een nieuwe dakkapel wordt een juiste juridische toetsing belangrijk gevonden. Er zijn exactere gronden voor het bepalen van de menselijke maat. Volgens de medewerkers in het fysieke domein telt – mede door het willen voorkomen van precedentwerking – het principe van rechtmatigheid en het ‘volgen van de regels’ zwaarder. Waar er in het fysieke domein en bij klachtafhandeling dus minder ruimte in regelgeving is om aan de menselijke maat te voldoen, komt automatisch het zwaartepunt meer bij de toelichting op regelgeving te liggen om inwoners zo goed mogelijk mee te nemen in de besluitvorming. Dat regels zwaarder tellen betekent namelijk niet dat de menselijke maat hier niet van toepassing is, deze is alleen verweven in

andere aspecten van de dienstverlening.

### Regelgeving in het Veenendaalse sociaal domein

Centraal binnen het sociaal domein van de gemeente Veenendaal staat zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid, zoals vermeld in het Integraal Beleidskader 2020–2023 en herhaald in de tussenevaluatie daarvan (p. 16). Eigen verantwoordelijkheid geldt voor het gros van de inwoners, de gemeente schrijft dat zij een verantwoordelijkheid voelt voor de meest kwetsbare doelgroep. Dit zijn inwoners die niet beschikken over een eigen vermogen of netwerk. Hoewel er geen exacte omschrijving van omgang met de menselijke maat gehanteerd wordt, komen kernwaarden van de menselijke maat wel terug in de beleidskaders. Dit is in het IBK 2020–2023 als volgt vervat:

- er is oog voor de niet zelfredzame mens en begrip voor de mate van zelfredzaamheid;
- de gemeente is gebonden aan wetten en regelgeving en kijkt samen met de inwoner hoe hierbinnen uitvoering gegeven kan worden aan ondersteuning;
- de gemeente benadert klanten met vriendelijke en open houding en is daarbij realistisch, nuchter begripvol, streng waar nodig en altijd rechtvaardig;
- communicatie is helder, begrijpelijk en op gepaste toon;
- samenwerking met de cliënt richting het doel: op eigen kracht meedoen in de samenleving.

Een andere ontwikkeling binnen het sociaal domein, die specifieke aandacht krijgt binnen beleidsdocumenten, zijn de budgettaire tekorten, die mogelijkheden tot maatwerk beperken. De gemeente schrijft in de tussenevaluatie IBK Sociaal Domein 2020-2023: *“Tekorten stellen de gemeente voor het maken van keuzes en het treffen van maatregelen. Daarbij zoeken we naar de balans tussen kwaliteit, organisatie en financiën”*. In de interviews werd aangegeven dat dit in de praktijk betekent dat met name de financiële





argumenten belangrijk zijn, ten opzichte van de andere twee (kwaliteit en organisatie). Voor de Wmo betekent dit dat sneller gekeken zal worden naar voorliggende voorzieningen en wordt vaker de minimaal noodzakelijke ondersteuning ingezet.

### **Regelgeving bij vergunningverlening en bij meldingen, klachten en bezwaren**

Waar in het sociaal domein de menselijke maat in beleidsregels en -kaders nadrukkelijker naar voren komt en als uitgangspunt benoemd staat, is dit bij vergunningverlening minder aan de orde. Gestelde doelen hebben betrekking op termijnen waarop van de gemeente een reactie op een aanvraag verwacht wordt, zo blijkt uit het uitvoeringsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020. Richtlijnen over het contact met de inwoner staan niet genoemd, wel dat een schriftelijke toelichting is vereist wanneer een termijn niet wordt behaald. Een medewerker Vergunningen licht toe dat omtrent het verstrekken van vergunningen strakke regels gelden. Er is wel ruimte voor interpretatie van de regels mogelijk, maar overleg hierover zal anders dan bij het sociaal domein vaker via een formele bezwaar- of beroepsprocedure verlopen. De bevinding dat vergunningverlening weinig ruimte voor medewerkers kent, is in lijn met een eerdere bevinding van deze rekenkamercommissie. In een brief aan de gemeenteraad in augustus 2022 over participatietrajecten, ook in het fysieke domein, werd gemeld: *“In de gesprekken met de betrokken ambtenaren is naar voren gekomen dat, naar hun mening, de gemeenteraad dikwijls (te) strakke kaders meegeeft voor gemeentelijke plannen zodat de manoeuvreerruimte in een participatietraject beperkt is.”* Maatwerk kan niet zonder meer worden toegepast, omdat dit precedentwerking in de hand kan werken met gevolgen voor afspraken die gemaakt zijn over de ruimtelijke inrichting.

Bij afhandeling van klachten en bezwaren gelden in grote lijnen dezelfde uitgangspunten, zo blijkt uit gehouden

interviews. De gemeente is veelal gebonden aan wet- en regelgeving en bij klachten en bezwaren is niet altijd de mogelijkheid om hiervan af te wijken. Wel wordt intern overlegd over eventuele precedentwerking, maar vormt maatwerk voor de inwoner wel het uitgangspunt. Dit om niet te zorgen voor willekeur of onrechtmatige behandeling van andere inwoners en situaties.



### 5.3 De menselijke maat in toepassing en toelichting

Zowel bij het sociaal domein als het fysieke domein (op het gebied van vergunningverlening) en afhandeling van klachten en bezwaren zijn praktijkvoorbeelden gezocht hoe in de uitvoering met (ruimte geboden door) regelgeving om wordt gegaan. Wat hierbij opviel zijn de genoemde verbeterpunten rond de toelichting bij besluiten, genomen door de gemeente Veenendaal.

#### Toepassing en toelichting van menselijke maat in het sociaal domein

Uit de interviews en groeps gesprekken volgt dat consultants die zich bezighouden met de Wmo en Participatiewet de menselijke maat op het netvlies hebben. Er is volgens de medewerkers bij de consultants altijd oog voor de eigenheid van de inwoner, ook omdat zij iedere dag te maken krijgen met verschillende persoonlijke situaties en belangen van inwoners. Tegelijk wordt ook een sterke focus op rechtmatigheid en verantwoording van de ingezette budgetten ervaren. Deze twee perspectieven wringen soms.

Ervaringen op het gebied van de menselijke maat worden actief gedeeld met aandachtsfunctionarissen en teamleiders. Er is geen sprake van – en geen behoefte aan – een top-down benadering waarbij een visie geëxpliciteerd wordt, die vervolgens wordt uitgevoerd. Uit de interviews blijkt juist een tegenovergesteld beeld. De kern daarvan beschreven in het model 2020: *“Daarbij houden we niet krampachtig vast aan voorgeschreven processen en regels, maar kijken we aan de hand van de levensbrede uitvraag, samen met de inwoner, naar wat die op dat moment nodig heeft en hoe we dit mogelijk kunnen maken”*. Dit betekent dat de nadruk eerst ligt op eigen zelfredzaamheid, daarna zal de gemeente Veenendaal kijken naar voorliggende voorzieningen en tot slot naar maatwerkvoorzieningen. De levensbrede uitvraag betekent dat in een gesprek de medewerker van de gemeente kijkt naar de thuissituatie,

eventuele mantelzorgers, inkomsten, gezondheid et cetera. Er zijn meerdere loketten waar een inwoner zich kan melden (uniforme toegang); van medewerkers wordt verwacht dat zij dezelfde uitgangspunten hanteren en de kennis hebben om de inwoner correct door te verwijzen. Dit betekent dat de inwoner niet overal opnieuw zijn of haar verhaal moet doen. Vanuit de uitvoering worden opgedane ervaringen en effectmetingen gebruikt om werkprocessen te vernieuwen voor consultants.

Uit de praktijk volgen wel de onderstaande aandachtspunten – naast het voorkomen van rechtsongelijkheid en het uitlegbaar houden van keuzes die worden gemaakt – ten aanzien van de menselijke maat (voor zowel inwoners als uitvoering) naar voren:

- **Werkdruk en capaciteit:** aandacht voor de levensbrede uitvraag vergt capaciteit van consultants. Tot een aantal jaren geleden speelde met name bij de Wmo dat er grote wisselingen in personeel plaatsvonden. Mede door het inwerken en eigen maken van de nieuwe werkwijze door nieuwe consultants kon het doen van goed onderzoek in de knel komen. Met als gevolg wachtlijsten voor inwoners en minder ruimte voor de menselijke maat. Een andere oorzaak van een hoge werkdruk en capaciteit is de invoering van het zogenaamde abonnementstarief bij de Wmo. Dit betekent dat een inwoner bij het ontvangen van meerdere vormen van ondersteuning niet meer een eigen bijdrage hoeft te betalen. Dit had tot gevolg dat het aantal aanvragen bij de gemeente flink toenam, hetgeen een druk legde op de beschikbare capaciteit.
- **Financiële overwegingen versoberen aanbod:** door tekorten in het sociaal domein en de visie vanuit de gemeente waarbij nadruk ligt op eigen verantwoordelijkheid, is de keuze gemaakt om bij maatwerkvoorzieningen waar mogelijk te kiezen voor het – wettelijk gezien – minimaal noodzakelijke. Inwoners kunnen dit merken aan een versoberd aanbod

van ondersteuning, bijvoorbeeld door normen voor een schoon huis bij hulp bij het huishouden tot het wettelijke minimum te beperken. Er is wel een extra maatwerkbudget beschikbaar gesteld voor inwoners die daardoor buiten de boot vallen, maar hierover bestaat bij de medewerkers soms onduidelijkheid op basis van welke wet dit budget kan worden ingezet en voor welke situaties dit geldt. Dit is een voorbeeld van waar het wringt tussen het bieden van maatwerk en de sterke focus op rechtmatigheid. Met het extra maatwerkbudget is het makkelijk geworden om bij de Wmo andere oplossingen te vinden (in het voordeel van de inwoner), maar volgens de medewerkers blijft dit een zoektocht en liggen hier nog voldoende uitdagingen voor de gemeente om meer maatwerk te leveren.

- **Complexere doelgroep bij de Participatiewet:** de groep inwoners die gebruik maakt van een voorziening op het gebied van de Participatiewet is veranderd. De populatie bestaat meer dan voorheen uit inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit heeft te maken met de krappe arbeidsmarkt. Het percentage inwoners die snel naar een nieuwe baan kunnen worden begeleid wordt kleiner, omdat het hen in de huidige arbeidsmarkt vaker lukt een baan te vinden. Hierdoor blijven inwoners met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt over, bijvoorbeeld omdat zij te maken hebben met schulden, lichamelijke of psychische gezondheidsproblemen. Deze veranderde samenstelling van de populatie vereist andere kwaliteiten van medewerkers. Ook komt het vaker voor dat mensen de Nederlandse taal niet (volledig) machtig zijn. Dit vraagt om een andere benadering. Binnen de Participatiewet is het echter een verplichting om de Nederlandse taal machtig te zijn. Het is volgens de medewerkers de vraag of dit een houdbare eis is, hier zal volgens hen coulanter mee om moeten worden gegaan.
- **Hardheid van de Participatiewet.** Een medewerker licht hierover toe: “de Participatiewet kent harde(re) regels.





Er zijn voor een gemeente heel beperkte mogelijkheden om daar buiten te gaan. Binnen de Wmo is dit minder in kaders verrat en meer verhalend". Zo wordt vanuit de landelijke overheid bepaald wat inwoners moeten doorgeven t.a.v. woongegevens, bijverdiensten of het op vakantie gaan. Niet nakomen kan gevolgen hebben voor het inkomen van de inwoner. Goede uitleg over de plichten is daarbij een vereiste, samen met aandacht voor de menselijke maat en rechtmatigheid bij handhaving. Dit betekent volgens een consulente dat het noodzakelijk is om de boodschap richting de inwoner te vertellen zoals deze is, maar tegelijk moet de relatie met de inwoner wel goed blijven.

Er zijn bij de gemeente Veenendaal verschillende werkwijzen en procedures beschikbaar om met bovengenoemde uitdagingen om te gaan.

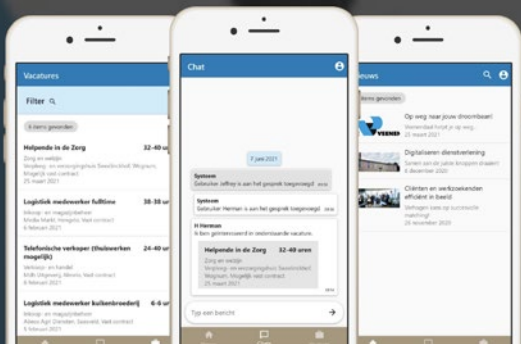
- **Beroep op applicaties als Schulinck en Veenendaal Werkt/Competensys:** om rechtsongelijkheid te voorkomen en ingewikkelde casuïstiek kwalitatief goed te behandelen maakt de gemeente Veenendaal gebruik van applicaties. Schulinck is een online (juridische) kennisbank die medewerkers kunnen raadplegen voor jurisprudentie en advies bij complexe casuïstiek. Op basis van deze informatie kan beter een geïnformeerde en overwogen keuze worden gemaakt over bijvoorbeeld het wel of niet verstrekken van een voorziening of het opleggen van een sanctie. Competensys/Veenendaal Werkt is een applicatie die wordt gebruikt bij het in kaart brengen van de mogelijkheden bij het zoeken naar werk. Een inwoner vult deze voorafgaand, of samen met de consulente in. Er staan vragen in over bijvoorbeeld talen, kennis van computers, hobby's, belastbaarheid, sociale contacten. Deze brede uitvraag vooraf is bedoeld om inwoners sneller naar passend (vrijwilligers)werk te leiden.





De app Veenendaal Werkt helpt inwoners met een bijstandsuitkering of IOAW-uitkering van de gemeenten Veenendaal, Rhenen en Renswoude bij het vinden van een passende baan

  
**Veenendaal Werkt**  
 by CompetenSYS



**Figuur 5.1** Screenshot van Veenendaal Werkt app door Competensys

- **Inzetten van onafhankelijke cliëntondersteuning, aandachtsfunctionarissen en vier-oren-principe:** aandachtsfunctionarissen zoals kwaliteitsmedewerkers of fraudepreventiemedewerkers zijn aanwezig om consulenten te ondersteunen bij complexe vraagstukken. Het is de taak van deze functionarissen om bevindingen terug te koppelen naar het team en de teamleiders om zodoende te evalueren of uitvoering kan of moet worden aangepast. Gesprekken met inwoners vinden bij de Participatiewet plaats met twee consulenten, wanneer er zowel een hulpvraag is op het gebied van inkomen als

re-integratie naar werk. Inwoners kunnen gebruik maken van onafhankelijke cliëntondersteuning, hier is in door de gemeente extra inzet op gepleegd. De ervaringen van inwoners met de Participatiewet worden vervolgens getoetst in klanttevredenheidsonderzoeken. Daar wordt onder andere gevraagd naar elementen van de menselijke maat.

- **Verlengen van looptijd indicaties Wmo:** continue aandacht voor werkprocessen blijft noodzakelijk, aldus een van de gesproken medewerkers. Binnen de Wmo is in 2022 een nieuwe werkwijze ontwikkeld. Hierbij worden langere indicaties afgegeven met tussentijdse evaluatiegesprekken. Dit betekent dat bij het uitgeven van indicaties binnen de Wmo geen indicatie voor een half jaar meer afgegeven, maar kan in voorkomende gevallen waarbij geen verbetering in de situatie verwacht wordt gekozen worden voor een langere indicatie met tussentijdse evaluatiegesprekken. Dit scheelt enerzijds capaciteit voor de gemeente omdat er minder vaak nieuwe beschikkingen moeten worden uitgegeven en aan de andere kant geeft het de inwoner zekerheid dat de ondersteuning voor langere tijd zal lopen.
- **Betere samenwerking op het gebied van multi-problematiek:** met de levensbrede uitvraag wil de gemeente Veenendaal 80 procent van de hulpvragen van inwoners ondervangen. Voor de andere 20 procent complexere vraagstukken is geïnvesteerd in een verbeterde samenwerking tussen de verschillende loketten en organisaties buiten de gemeente. Dit wordt als een succes gezien door medewerkers.
- **Verandering in attitude bij handhaving in de Participatiewet:** wanneer een inwoner niet voldoet aan plichten in de Participatiewet zijn de landelijke regels dat een boete volgt. Hierin volgt de gemeente Veenendaal wat landelijk opgelegd wordt. Er zijn wel uitzonderingen gemaakt. Over omgang met de plicht om te solliciteren geven gesproken medewerkers aan dat met de brede

uitvraag wordt gekeken naar de mogelijkheden van de betreffende inwoner. Een inwoner licht toe: *“Dat is ook menselijke maat. Een onderuitgezakte jongere zetten we meer capaciteit op in. Die kan nog van alles van zijn leven maken. Maar als iemand van 65 komt en die heel lang zoekt naar werk dan blijven die verplichtingen wel, maar dan ga je anders kijken. Dat maakt de wet niet anders, maar de toon wel”*. Een ander voorbeeld is het recentelijk afschaffen van de omstreden werkwijze met de DPS-matrix.<sup>1</sup> Samengevat bepaalt een medewerker met deze methode op basis van achtergrondkenmerken van de inwoner de mate en frequentie waarop de inwoner gecontroleerd wordt op fraude. Bureau Spotlight schrijft dat deze wijze van profileren omstreden is omdat de methode niet transparant is in de wijze waarop de profilering berekend wordt. Niet voor de medewerker, en ook niet voor de ontvanger van een uitkering. Ook raadsleden waren niet op de hoogte van deze werkwijze. Doel van het werken met de DPS-matrix was volgens de gemeente, zo blijkt uit de verstuurd raadsinformatiebrief in juni 2022, niet om mensen te profileren om vaker te controleren. De werkwijze was er juist op gericht inwoners die een ‘laag risico’ vormden minder vaak te controleren. Deze toelichting is echter niet gedeeld met raadsleden en/of betrokken inwoners, zo blijkt uit het onderzoek van Bureau Spotlight.

- **Inschatten van verwijtbaarheid:** ten aanzien van het uitgeven van boetes door niet nakomen van verplichtingen is onderscheid gemaakt in fouten, fraude en ondermijning. Hiervoor zijn regels opgesteld die de consulenten helpen een betere afweging te maken, deze zijn onder meer opgesteld op basis van raadpleging in Schulinc.
  - Als er sprake is van een samenstel van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderling samenhang

<sup>1</sup> [Link naar de DPS -matrix](#)





beschouwd wel leiden tot het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid;

- Er is sprake van "gedeelde verwijtbaarheid", bijvoorbeeld bij (gedeeltelijke) fouten in de uitvoering;
- Betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenplicht te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of onvolledig werden verstrekt;
- Betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen.

#### **Toepassing en toelichting van menselijke maat bij vergunningverlening**

Ondanks de strakke regelgeving en beperkte ruimte voor medewerkers komt uit de interviews wel het beeld naar voren dat enige coulantie bij handhaving of overtreding in het fysieke domein (bij vergunningverlening) gebruikelijk is. Dit betekent in de praktijk dat bijvoorbeeld bij overtreding van het bouwen van een dakkapel niet direct zal worden geëist dat deze direct wordt afgebroken, maar eerst naar een andere oplossing wordt gezocht. Regelgeving is in voorkomende gevallen wel leidend. Volgens de medewerkers die we hebben gesproken leidt dit in nagenoeg alle gevallen alsnog tot een oplossing. Wel erkennen deze medewerkers dat de menselijke maat bij vergunningverlening met name in de communicatie richting inwoners tekortschiet. Een ontwikkeling waar zij als medewerkers ook mee worstelen. Uit het onderzoek komen de volgende knelpunten naar voren:

- **Complexe wet- en regelgeving:** voor de gemiddelde inwoner is vergunningverlening binnen het omgevingsrecht te ingewikkeld, ondanks pogingen van



de landelijke overheid deze te versimpelen zoals bij de WABO<sup>1</sup>. Door de moeilijkheidsgraad van de wet- en regelgeving staat de rechtszekerheid van de inwoner onder druk: iemand die wet- en regelgeving niet begrijpt is mogelijk onbewust in overtreding met alle mogelijke gevolgen van dien. Een medewerker schat daarbij in dat zij bij vergunningverlening daarom ongeveer 80 procent van de aanvragen van een commerciële partij ontvangt, die de aanvraag namens een particulier doet om deze te ontlasten. Andere voorbeelden van complexe wet- en regelgeving zijn de regels omtrent vergunningvrij bouwen. Ook deze zouden voor veel inwoners niet duidelijk genoeg zijn.

- **Juridisch correcte communicatie wordt belangrijker gevonden dan begrijpelijke communicatie:** een specifiek knelpunt is de doorwerking van de complexe wet- en regelgeving naar de schriftelijke communicatie hierover richting inwoners. Het dilemma voor de medewerkers is dat complexe wet- en regelgeving zo begrijpelijk mogelijk moet worden opgeschreven, maar dat het in de organisatie belangrijker wordt gevonden dat de informatie vooral juridisch kloppend moet zijn. Hierdoor is de toelichting over besluiten vaak te complex, onbegrijpelijk en daarmee niet in overeenstemming met kernwaarden van de menselijke maat. Hier valt volgens de medewerkers nog veel te verbeteren. Bijvoorbeeld door het verminderen van het gebruik van vakjargon in communicatie. Vanwege de verwachte komst van de Omgevingswet is communicatie, bijvoorbeeld via gestandaardiseerde brieven, niet van een update voorzien. Doordat de Omgevingswet meerdere keren is uitgesteld (nu gepland voor 1 januari 2024), is de laatste update van het standaardformat

brieven ongeveer 10 jaar geleden gedaan, blijkt uit de interviews.

- **Algemeen belang weegt zwaarder dan belang van inwoners:** meer dan bij het sociaal domein heeft het fysieke domein ook het algemeen belang te vertegenwoordigen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij de aanwijzing van een monumentenstatus. Dit heeft invloed op wat mogelijk is rond de (ver)bouw van een pand. Voor de inwoner kan het betekenen dat gewenste aanpassingen niet kunnen worden gedaan, ook vanwege de kans op precedentwerking. Bij een dergelijk gesprek is er vaak maar beperkt oog voor de belangen van de inwoner. Een medewerker geeft aan dat er bij dergelijke trajecten veel verzet van inwoners is. In de afgelopen jaren zijn ook de uitingen van onvrede van inwoners richting medewerkers van de gemeente verhard.

Er worden wel ‘reparatieacties’ uitgevoerd. Waar nodig bellen medewerkers van de afdeling vergunningen de betreffende inwoners om nadere toelichting te geven op een brief. In voorkomende gevallen vermelden zij ook het directe nummer op een brief, zodat een inwoner niet vanuit het KCC doorverbonden hoeft te worden. Volgens gesproken medewerkers zijn er ook enkele initiatieven geweest voor het verbeteren van schrijfkwaliteiten, maar waren deze vrijblijvend en is dit niet structureel ingebed in de organisatie. Workshops en webinars over het schrijven van teksten op B1-niveau<sup>2</sup> zijn volgens medewerkers wel eens georganiseerd, maar de interesse daarvoor is beperkt. Ook kan de afdeling communicatie meekijken met de kwaliteit van brieven, beschikkingen en ander communicatiemateriaal. Dit is echter geen standaard werkwijze bij alle medewerkers.

### **Menselijke maat in meldingen, klachten, bezwaren en dienstverlening**

In de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2018 zijn aanknopingspunten op het gebied van de menselijke maat opgenomen. Onder meer hoe klanten worden geïnformeerd over de voortgang van de behandeling en de wijze waarop de klachten, meldingen en bezwaren worden gebruikt voor verbetering van de dienstverlening. Belangrijke stakeholders bij meldingen, klachten en bezwaren zijn het Klant Contact Centrum (KCC), de klacht- en bezwaren behandelaars en de bezwaarschriftencommissie. Uit het gesprek met de bezwaarschriftencommissie blijkt dat de afhandeling van bezwaren over het algemeen netjes verloopt, klachten over deze procedure zijn er niet tot nauwelijks. Het aantal bezwaarschriften neemt ook af, dat wordt in het interview geduid als een positieve ontwikkeling. Veel van de klachten en bezwaren die op dit moment binnenkomen bij de gemeente hebben betrekking op als te traag ervaren communicatie of de bereikbaarheid van de gemeente. Knelpunten en uitvoeringsdilemma’s op dit gebied zijn:

- **Digitalisering van meldingen, klachten en bezwaren:** sinds enkele jaren is de werkwijze bij meldingen, klachten en bezwaren verder gedigitaliseerd. Voor de meeste inwoners is dit een verbeteringslag: het indienen van een melding of klacht via internet werkt snel en eenvoudig. Voor een deel van de inwoners, met name de kwetsbaardere inwoners is dit echter nog steeds een opgave, bijvoorbeeld vanwege een verminderde digitale vaardigheid. De kans bestaat dat deze personen met onvrede blijven zitten, omdat zij niet door de aanmeldprocedure komen. Hierdoor worden mogelijke verbeterpunten voor de dienstverlening gemist. Het is

<sup>1</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze wet regelt de omgevingsvergunningen. In het interview werd overigens de verwachting uitgesproken dat de komst van de Omgevingswet tot verbetering van deze situatie zal leiden. Via: <https://www.bureauspotlight.nl/veenendaal-dps-matrix/>

<sup>2</sup> B1 is een taalniveau dat 80 procent van de Nederlanders begrijpt. Dit is de standaard in veel overheidsstukken.





voor inwoners wel altijd mogelijk om telefonisch contact op te nemen.

- **Grijze gebieden in wet- en regelgeving bij afhandeling van meldingen, klachten en bezwaren:** bijvoorbeeld rond de afhandeling van boetes in het sociaal domein bij inwoners met lage maandelijkse inkomsten, die tegen de boete bezwaar indienden. Vanuit het oogpunt van de persoonlijke situatie snappen klacht- en bezwarencoördinatoren in voorkomende gevallen dat een inwoner bezwaar indient en is hier ook wel begrip voor. Bij het behandelen van het bezwaar wordt beoordeeld en afgewogen of sprake is van verwijtbaarheid. Ook in de bezwaarschriftencommissie zijn dergelijke discussies gevoerd.
- **Inwoners met te hoge verwachtingen, of onbehoorlijk gedrag richting medewerkers:** In een aantal gesprekken is naar voren gekomen dat vergeleken met een aantal jaren geleden inwoners mondiger zijn geworden. Zij accepteren minder snel een afwijzing of besluit, dat niet hun wensen honoreert. Dit uit zich in voorkomende gevallen in onbehoorlijk en denigrerend gedrag naar medewerkers van het KCC. Een voorbeeld genoemd in het interview hoe een medewerker: “jij verbindt mij nu door, want jij bent maar een telefoniste”. Door de komst van social media verwachten sommige inwoners bijna direct een reactie op vragen. Ook wordt door een betrokkene bij het KCC benoemd dat ‘inwoners verwachten dat de medewerkers die zij spreken alles weten, omdat zij van de gemeente zijn’. Veel informatie mag vanwege wetgeving echter niet zonder meer verstrekt worden door medewerkers van het KCC. Dit soort verwachtingen vergt capaciteit van de medewerkers van het KCC om iedere inwoner goed door te verwijzen. Er wordt meegegeven dat de menselijke maat (zoals fatsoenlijke bejegening) twee kanten op werkt. Medewerkers van de gemeente mogen ook van

inwoners verwachten dat zij niet op onheuse wijze bejegend worden.

Aanpassingen die in recente jaren zijn gedaan om de afhandeling van klachten, bezwaren en meldingen beter in de lijn van de menselijke maat te doen zijn:

- **Aansluiten bij inhoudelijke teams:** casuïstiek die volgt uit klachten, meldingen en bezwaren worden periodiek (niet structureel) besproken in de inhoudelijke teams. In deze casuïstiekbesprekingen komt onder meer de menselijke maat in het (eventueel aanwezige) grijze gebied aan bod en wordt bij klachten en bezwaren gekeken naar de kans op precedentwerking. Medewerkers van het KCC zoeken contact met inhoudelijke teams om te overleggen welke informatie zij mogen verstrekken en/of wat de inhoudelijke teams zelf kunnen doen in de communicatie naar inwoners. Hoewel in de interviews onderkend wordt dat verbetering nog altijd mogelijk is, wordt de huidige werkwijze wel gezien als een verbetering ten opzichte van eerdere jaren.
- **Formatie-uitbreiding en aparte telefoonnummers voor inwoners met vragen over budget of ondersteuning:** sinds 2018 is de formatie van klachtbehandelaars en -coördinatoren uitgebreid, zodat klachten, meldingen en bezwaren vaker of uitgebreider behandeld kunnen worden. Het Klant Contact Centrum (KCC) heeft in de jaren daarvoor ook aparte loketten beschikbaar gesteld voor inwoners met vragen. Zo is voor inwoners

met een vraag over maatschappelijke ondersteuning het Wmo-loket actief met een apart telefoonnummer. Hetzelfde is van toepassing voor inwoners die vragen hebben over budgetten of financiën. Op het algemene nummer zijn aparte tijdsloten gereserveerd voor vragen over werk en inkomen. Op de website van de gemeente staan veel gestelde vragen en de antwoorden daarop. Het KCC heeft ook afspraken gemaakt met inhoudelijke teams over welke vragen van inwoners door de inhoudelijke teams zelf afgehandeld worden.

- **Wekelijkse analyse in KCC van contact met inwoners en meldingen:** Binnen het KCC wordt wekelijks besproken waarover inwoners contact zoeken met de gemeente. Hoewel er geen sprake is van een uitgebreide registratie, worden opvallende bevindingen besproken met inhoudelijk betrokkenen in de organisatie.



# Bijlagen





# A Bronnen

## A.1 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is in drie fasen uitgevoerd, te weten: 1) een voorbereiding, 2) een inventarisatie van mogelijke thema's waar de menselijke maat kan knellen met gemeentelijk beleid en dienstverlening en 3) een nadere analyse van vier gekozen thema's waarin wij de mechanismen en impact rond de menselijke maat in meer detail uitwerken. Deze staan weergegeven in de tabel hiernaast.

Fase	Activiteiten	Doel
<b>Vorbereiding</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Startbijeenkomst met onderzoeksbureau en rekenkamercommissie</li><li>• Voorleggen plan van aanpak aan ambtelijke organisatie</li><li>• Voorleggen plan van aanpak aan raadsleden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gedragen onderzoeksopzet</li><li>• Aandragen suggesties door ambtelijke organisatie en raadsleden</li></ul>
<b>Inventarisatie thema's</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Deskresearch (onderzoek in andere gemeenten)</li><li>• Lokale inventarisatie (media-analyse, analyse klachten en bezwaren)</li><li>• 2 groeps gesprekken (cliëntenraad en Wmo Forum)</li><li>• Uitzetten vragenlijst onder ambtelijke medewerkers en raadsleden</li><li>• Aanwijzen van vier onderwerpen voor nadere analyse</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definiëren en duiden van mechanismen rond de menselijke maat in gemeentelijke dienstverlening (conceptualisering en operationalisering)</li><li>• Inventariseren onderwerpen en thema's waar menselijke maat in de knel kan komen via deskresearch, lokale analyse en vragenlijst uitgezet onder medewerkers en raadsleden</li><li>• Aanwijzen van vier thema's voor nadere analyse van spanningsveld rond de menselijke maat en gemeentelijke dienstverlening</li></ul>
<b>Nadere analyse</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 8 interviews met 10 medewerkers (beleid, uitvoering en medewerkers klachten en bezwaren)</li><li>• Interview met bezwaarschriftencommissie</li><li>• Groeps gesprek met teamleiders</li><li>• Groeps gesprek met consultants</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Visie op de menselijke maat binnen gemeentelijke organisatie scherp krijgen</li><li>• Impact voor inwoners rond de vier gekozen thema's nader uitwerken</li><li>• Uitvoeringsdilemma's voor gemeentelijke medewerkers in kaart brengen</li><li>• Oplossingsrichtingen onderzoeken</li></ul>



## A.2 Geraadpleegde documenten

### Externe documenten:

- Bureau Spotlight. 'Veenendaal ging door met gebruik omstreden systeem om frauderisico voor bijstand te bepalen'. Via: <https://www.bureauspotlight.nl/veenendaal-dps-matrix/>
- Commissie Menselijke Maat Enschede. Eindrapport 'Maatvoering is Mensenwerk II'. Via: [https://www.profacto.nl/images/2021/Maatvoering\\_is\\_mensenwerk\\_II\\_-\\_19\\_oktober\\_2021.pdf](https://www.profacto.nl/images/2021/Maatvoering_is_mensenwerk_II_-_19_oktober_2021.pdf)
- DSP-Groep. Vooronderzoek in gemeente Utrecht naar de menselijke maat: worden inwoners fatsoenlijk geholpen? Via: <https://www.dsp-groep.nl/projecten/menselijke-maat-gemeentelijk-beleid/>
- Nationale Ombudsman. Jaarverslag 2020. Via: [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Jaarverslag%20Nationale%20ombudsman%202020\\_3.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Jaarverslag%20Nationale%20ombudsman%202020_3.pdf)
- Rijnpost. 'Veenendaal stopt met fraudescorekaart'. Via: <https://www.derijnpost.nl/lokaal/politiek/837127/veenendaal-stopt-met-fraudescorekaart>
- Stimulansz. Klem tussen balie en beleid? Samenwerken aan maatwerk. Via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/stimulansz/het-verlies-aan-de-menselijke-maat-bij-de-uitvoeringsorganisaties#:~:text=Onder%20menselijke%20maat%20verstaat%20de,hangt%20hier%20nauw%20mee%20samen>
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Rapport 'Klem tussen Balie en Beleid'. Via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>
- VNG. Beginselen van handhaving in de Participatiewet: inzet van handhavingsinstrumenten. Via: <https://vng.nl/sites/default/files/2022-05/Beginselen%20van%20handhaving%20in%20de%20Participatiewet.pdf>

### Interne documenten gemeente Veenendaal:

- Beleidsrichtlijn verwijtbaarheid boete gemeente Veenendaal
- Beleidsplan handhaving sociaal domein 2022 – 2025 gemeente Veenendaal
- Burgerparticipatie en de rol van de raad (brief RKC aan gemeenteraad, d.d. 29-8-2022)
- Integraal Beleidskader Sociaal Domein (IBK-SD) 2020 – 2023
- Tussenevaluatie Integraal Beleidskader Sociaal Domein 2020 – 2023
- Model Veenendaal 2020
- Uitvoeringsprogramma vergunningverlening toezicht en handhaving 2020
- Rekenkameronderzoek meldingen, klachten en bezwaren in Veenendaal 2018
- Raadsinformatiebrief inzake stand van zaken aanbevelingen rekenkameronderzoek 2018, d.d. januari 2020
- Jaarverslag bezwaarschriftencommissie 2019
- Jaarverslag bezwaarschriftencommissie 2020
- Jaarstukken en kaderbegrotingen gemeente Veenendaal 2019, 2020, 2021
- Verbetertraject communicatie en klantbejegening, 2019
- Motie m2022.30 gemeenteraad Veenendaal
- Raadsinformatiebrief over gebruik DPS-matrix, d.d. 27 juni 2022

## A.3 Deelnemers interviews en groepsgesprekken

### Interviews en groepsgesprekken

1. Consulent Participatiewet
2. Beleidsmedewerker Wmo
3. Beleidsmedewerker Werk en Inkomen (Participatiewet)
4. Kwaliteitsmedewerker klachten en bezwaren Werk en Inkomen (Participatiewet) & klachtencoördinator
5. Duo-interview met twee consultants Wmo
6. Voorzitter bezwaarschriftencommissie Sociaal Domein
7. Beleidsmedewerker bouwen en ruimtelijke ordening
8. Duo-interview met klachtencoördinatoren
9. Medewerker KCC

### Groepsgesprek teamleiders:

1. Teamleider Beleid Maatschappelijke Ontwikkeling
2. Teamleider Beleid Economie, Werk en Inkomen
3. Teamleider Ruimtelijke Ordening en Bouwen

### Groepsgesprek consultants:

1. Klantmanager intake Werk en Inkomen
2. Klantmanager Werk
3. Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Bouwen



---

# B Overzicht onderzoeksvragen

**1. Wat zijn in algemene zin de onderwerpen en thema's, waarin de menselijke maat in de knel kan komen door de werkwijze van de gemeente?**

- a. Welke regels/werkwijzen kunnen in de praktijk (onbedoeld) verkeerd uitpakken?
- b. In hoeverre zijn deze te beïnvloeden door de gemeente? Wat is de beweegruiimte van de ambtenaar?

**2. In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente Veenendaal tot onvrede bij inwoners?**

- a. Zijn er specifieke gemeentelijke taken of situaties aan te wijzen waarop deze onvrede zich met name voordoet?
- b. Zijn er specifieke bevolkingsgroepen of doelgroepen aan te wijzen bij wie de onvrede zich met name voordoet?
- c. Wat zien intern betrokkenen als de oorzaken van de onvrede?
- d. Zijn er reeds acties in gang gezet om de onvrede bij inwoners te verminderen?
- e. Welke aanknopingspunten zien medewerkers om verdere stappen te zetten in het verminderen van onvrede over de werkwijze van de gemeente?

**3. In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente tot uitvoeringsdilemma's bij medewerkers?**

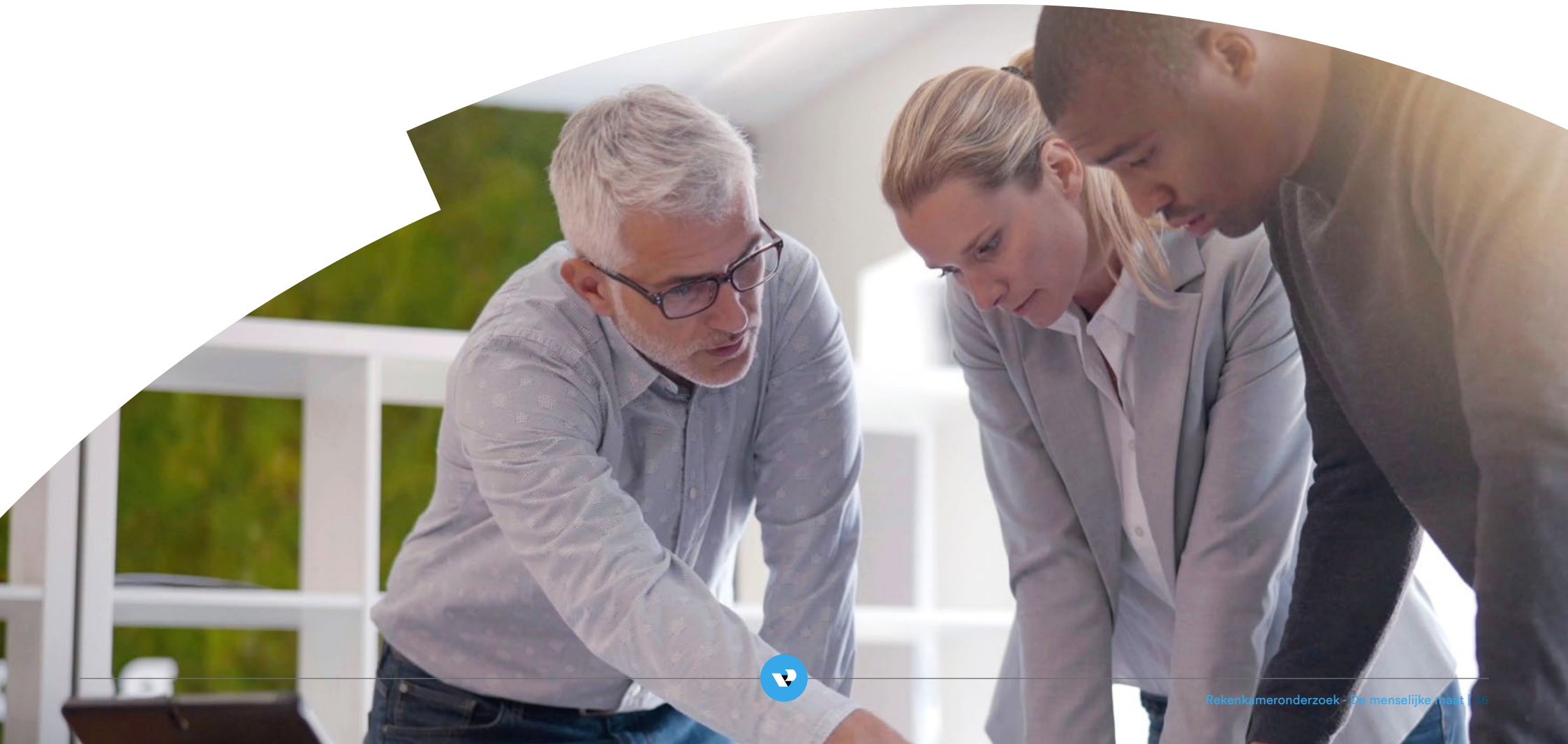
- a. Zijn er specifieke gemeentelijke taken aan te wijzen waarop deze dilemma's zich met name voordoen?
- b. Zijn er specifieke functies, afdelingen of categorieën medewerkers aan te wijzen voor wie dit geldt?
- c. Wat zien intern betrokkenen als de oorzaken van de uitvoeringsdilemma's?
- d. Zijn er reeds acties in gang gezet om de medewerkers te ondersteunen in het maken van de juiste afwegingen?
- e. Welke aanknopingspunten zien medewerkers om beter om te kunnen gaan met de uitvoeringsdilemma's?



---

# C Bestuurlijke reactie College B&W

Op de hierna volgende pagina's kunt u bestuurlijke reactie lezen.





**Team** SBC  
**Behandeld door** P.W. Bannink  
**Telefoonnummer** (0318) 538 792 / 06 – 4432 1911

**Documentnummer** De Voorzitter van de  
**Ons kenmerk** Zaaknummer 2077560 Rekenkamercommissie Veenendaal  
**Uw brief van** 6 februari 2023 De heer prof. dr. J. Telgen  
**Uw kenmerk** Postbus 1100  
**Verzenddatum** 28 februari 2023 3900 BC Veenendaal

**Datum** 21 februari 2023  
**Onderwerp** bestuurlijke reactie rekenkamerrapport  
'Menselijke Maat Gewogen'

Geachte heer Telgen,

Op 6 februari jl. ontvingen wij het Rekenkamerrapport 'Menselijke Maat Gewogen' naar aanleiding van het onderzoek dat is gedaan naar het spanningsveld tussen het recht doen aan het begrip 'menselijke maat' enerzijds en overheidshandelen op basis van efficiëntie en rechtsgelijkheid anderzijds. U stelt ons in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor in de gelegenheid inhoudelijk te reageren op de rapportage, onze dank daarvoor.

De gemaakte opmerkingen zien wij als compliment voor ons beleid en de inzet van onze medewerkers. Duidelijk is hoe u het begrip 'menselijke maat' definieert, dat het een feitelijk rapport is gebleven en dat u oog hebt voor het totale speelveld waar de 'menselijke maat' een rol speelt. Het onderzoek is géén normatieve beoordeling van de huidige toepassing van de menselijke maat door de gemeente Veenendaal, bijvoorbeeld door middel van een rapportcijfer of toetsing aan de hand van een normenkader. U hebt de keuze gemaakt de gemeentelijke organisatie een spreekwoordelijke spiegel voor te houden en te laten reflecteren op de eigen visie en handelen en hoe dit door kan werken naar inwoners.

Het rapport dient volgens u te worden gezien als een agendavormend stuk en in algemene zin als een uitnodiging het gesprek aan te gaan over de plaats en invulling van de menselijke maat in Veenendaal. Wij zullen het vanuit onze verantwoordelijkheid als zodanig oppakken, onder meer bij het vormgeven van het nieuwe integrale beleidskader sociaal domein. U constateert in het rapport, dat in de gemeente Veenendaal de relevante elementen van de menselijke maat opgenomen zijn in het Integraal Beleidskader Sociaal Domein 2020 – 2023 en het Model Veenendaal 2020 en dat uit analyse van werkinstructies en gesprekken met medewerkers blijkt, dat consultants die zich bezighouden met de Wmo en Participatiewet de menselijke maat op het netvlies hebben.

In het rapport is een aansporing te lezen verder te gaan op de door ons ingeslagen weg. Het rapport laat zien hoe het begrip 'de menselijke maat' kan worden opgevat en hoe dat in verhouding staat tot de organisatie van de gemeente Veenendaal, waarvan de dienstverlening er (ook) op gericht is inwoners rechtmatig, effectief en efficiënt ten dienste te staan.

Wij hechten er aan om aan te geven, dat het bij dit alles niet alleen gaat om uitvoering van beleid, maar ook om het formuleren en vaststellen van beleid. Daarmee zeggen wij dat wij vooraf ook oog hebben voor de menselijke maat en onze discretionaire bevoegdheid inpassen in onze beleidsregels.

De in het rapport genoteerde bevindingen, conclusies en aanbeveling zijn voor ons van belang. Uw conclusies en de aanbeveling aan ons adres worden door ons (grotendeels) onderschreven. Hieronder gaan wij op die aanbeveling in. Wij reageren evenwel eerst op de conclusies.

### **Uw conclusies**

Naar aanleiding van uw eerste onderzoeksvraag (“Wat zijn in algemene zin de onderwerpen en thema’s, waarin de menselijke maat in de knel kan komen door de werkwijze van de gemeente?”) merkt u op dat binnen het sociaal domein in Veenendaal vooral rond de handhaving op de Participatiewet en het toekennen van Wmo-voorzieningen (materieel) knelpunten worden ervaren, vooral op het gebied van beleid.

Buiten het sociaal domein valt u op dat veel knelpunten betrekking hebben op het betrekken van – en communicatie met – inwoners. Klachten en bezwaren van inwoners gaan dan ook vaak over dit onderwerp, waarbij u doelt op het serieus nemen van de (problemen van) inwoners en het toelichten van genomen besluiten. Dit is in lijn met de conclusies uit de brief van de rekenkamercommissie over burgerparticipatie, aangeboden aan de raad in augustus 2022. Wij herkennen deze beelden en deze zijn voor ons dan ook een permanent punt van aandacht.

Het antwoord op de tweede vraag (“In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente Veenendaal tot onvrede bij inwoners?”) leidt tot de aanbeveling aan ons adres. U stelt dat er duidelijk een behoefte lijkt te zijn om de complexe wet- en regelgeving te verduidelijken en toegankelijker te maken voor inwoners, ter bevordering van meer begrip en daarmee minder onvrede. In onze reactie op uw aanbeveling gaan wij hier verder op in.

U constateert in de toelichting, dat de gemeente Veenendaal weliswaar geen geëxpliciteerde visie heeft op het handelen volgens de menselijke maat, maar u constateert ook, dat dit niet betekent dat kernwaarden hiervan in lokale regelgeving en dienstverlening helemaal niet terugkomen. De conclusie dat er in beleidsstukken kernwaarden van de menselijke maat terugkomen en bij alle gesproken medewerkers een besef is wat de menselijke maat inhoudt en wat de impact van hun beslissingen voor inwoners is, lijkt ons juist.

Uw derde onderzoeksvraag (“In hoeverre leidt de werkwijze van de gemeente tot uitvoeringsdilemma’s bij medewerkers?”) beantwoordt u door aan te geven, dat uitvoeringsdilemma’s die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen vooral betrekking hebben op het ontbreken van ruimte door strakke (landelijke) regels of (lokale) financiële mogelijkheden voor medewerkers om de menselijke maat toe te passen. Verder wijst u er op dat onder een deel van de medewerkers binnen het fysiek domein ook het dilemma speelt wat in de toelichting naar inwoners belangrijker is: juridische correctheid of begrijpelijke communicatie. Wij hebben zeker oog voor de dilemma’s en afwegingen waarvoor medewerkers zich gesteld zien. U schrijft dat het onderzoek ook laat zien dat de gemeente Veenendaal weinig actie onderneemt om op dit onderdeel te verbeteren. Dit laatste vinden wij te stellig geformuleerd. Ook hierop gaan wij in onze reactie op uw aanbeveling verder in.

Sommige onderdelen van de conclusies lijken ‘wat kort door de bocht’. Waar u concludeert dat medewerkers een evenwicht moeten zoeken “in het voldoen aan de gestelde financiële kaders en het aanbieden van maatwerkoplossingen aan inwoners”, is het toch zo dat wet- en regelgeving leidend zijn. De conclusie lijkt te suggereren dat Wmo-consulenten met uitsluitend de financiële voorwaarden in gedachten naar de inwoner toe gaan, maar dat is niet zo. Zij kijken altijd wat voor deze inwoner in deze situatie een goede en adequate oplossing is, waarbij zij zich aan (beleids)regels te houden hebben. Deze regels, die zijn vastgelegd in de wet, de gemeentelijke verordening en het besluit nadere regels, kunnen conflicteren met de wensen van een inwoner. Wet- en regelgeving worden onder andere op basis van de financiële ruimte vastgesteld. Het uitgangspunt in Veenendaal daarbij is altijd een goede samenhang tussen en balans in organisatie, financiën en kwaliteit. De relatie tussen welke voorziening een inwoner ontvangt en de financiële ruimte is dus niet rechtstreeks, maar loopt via de regelgeving, waarbij zoals u al aangeeft, onze medewerkers zich inzetten de menselijke maat niet uit het oog te verliezen.

In het rapport missen wij de opdracht die de gemeente heeft vanuit de Wmo. In de bestuurlijke nota staat dat er voorliggende voorzieningen worden ingezet en geen maatwerkvoorziening. In het rapport

kan dat als strijdig worden gezien met de menselijke maat. Maar de wet vraagt de gemeente ook om algemene voorzieningen te treffen en alleen maatwerkvoorzieningen in te zetten als dat niet anders kan. Ook hier geldt: het kan anders zijn dan wat de inwoner wenst, maar dat betekent niet dat er volgens de definitie uit het onderzoek een strijdigheid is met de menselijke maat. Binnen de wet- en regelgeving die er is kijken wij namelijk altijd naar wat voor deze inwoner in deze situatie een goede oplossing is.

In paragraaf 2.1 van het rapport, laatste alinea lezen wij dat “Knelpunten en uitvoeringsdilemma’s op het gebied van de menselijke maat liggen bij de Wmo vooral in de capaciteit van consulents om zich in een persoonlijke situatie van een inwoner te verdiepen”. Het hanteren van de ‘menselijke maat’ is voor ons ook dat de inwoner op tijd geholpen wordt, in ieder geval binnen de wettelijke termijnen. Dat lukte tot onze spijt de afgelopen jaren niet altijd. Maar te stellen dat minder tijd voor goed onderzoek een groot knelpunt is voor het hanteren van de menselijke maat binnen de Wmo gaat ons toch wat ver, zeker omdat wij de administratieve verlengingen van indicaties sneller afgaven door het tijdsgebrek.

Wellicht zijn er goede redenen voor, maar wij hadden ons kunnen voorstellen dat er ook met medewerkers zou zijn gesproken die zich binnen de Wmo bezighouden met materiële zaken (o.a. hulpmiddelen).

### **Uw aanbeveling**

U beveelt ons college het volgende aan: “Verbeter de begrijpelijkheid van brieven en beschikkingen, zodat inwoners in simpele formuleringen uitleg krijgen over de besluiten die over hen gaan”.

Deze aanbeveling wordt op dit moment al actief opgepakt door de organisatie met als doel de informatievoorziening vanuit de gemeente op zowel mondelinge, als schriftelijke en digitale wijze te verbeteren en toegankelijk te maken. Daartoe is op 2 februari jl. het ‘project toegankelijke informatievoorziening’ gestart. De resultaten van het project zullen tussentijds periodiek aan een klankbordgroep, met daarin verschillende ‘gebruikers’, ter toetsing worden voorgelegd.

Verder wijzen wij u er op dat binnen de organisatie al eerder is gekozen voor een persoonlijke, vriendelijke, heldere en directe schrijfstijl, zonder moeilijke woorden (taalniveau B1). Zo wordt beoogd dat de diverse doelgroepen serieus genomen worden en zij onze teksten begrijpen. Een en ander is uitgewerkt in de ‘Schrijfwijzer 2022’ die op het intranet van de gemeente te vinden is. In de schrijfwijzer staan informatie en tips over hoe een goede tekst, brief en e-mail geschreven kan worden.

Waar het gaat om de Participatiewet merken wij nog op, dat in 2019 een verbetertraject communicatie en klantbejegening is gestart. Mede in dit kader worden nu bij aanvang van een uitkering voorlichtingsbijeenkomsten over rechten en plichten gegeven. De standaardbeschikkingen en trajectplannen zijn in samenspraak met de cliëntenraad herschreven om ze daarmee begrijpelijker te maken. Periodiek wordt door een externe partij een klanttevredenheidsonderzoek onder bijstandsontvangers gehouden. Daarbij wordt ook getoetst op kernwaarden van de menselijke maat (bereikbaarheid, deskundigheid, voldoende tijd nemen, inleven in de situatie, echt werken aan een oplossing, informatievoorziening, et cetera). Wij zien dat dit traject zijn vruchten afwerpt, zo wordt de dienstverlening steeds hoger gewaardeerd (van 6,9 in 2016 naar 7,5 in 2021).

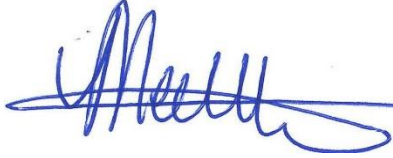
Kenmerk 1603970

Pagina 4

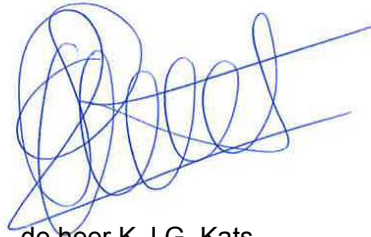
**Vragen?**

Hebt u nog vragen, neemt u dan contact op met P.W. Bannink, bereikbaar op telefoonnummer (0318) 538 792 of 06 – 44 32 19 11. Ook kunt u een e-mail sturen naar [pim.bannink@veenendaal.nl](mailto:pim.bannink@veenendaal.nl).

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Veenendaal,



mevrouw drs. S.M. Deelstra  
gemeentesecretaris



de heer K.J.G. Kats  
burgemeester



---

# D Nawoord

*De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie onderschrijft in grote lijnen de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek.*

De uitgebreide reactie op de conclusies per onderzoeksvraag spreken voor zich. Vervolgens geeft het college aan dat sommige conclusies wat ‘kort door de bocht’ lijken. Daarbij wordt uitsluitend gedeut op de afhandeling van aanvragen voor Wmo-voorzieningen. Terecht wordt hier het woord “lijken” gebruikt; in de Nota van Bevindingen (die op correctheid is getoetst met betrokkenen) zijn de feitelijke bevindingen weergegeven, waarop de conclusies zijn gebaseerd. Daar is het commentaar dat door het college gegeven wordt expliciet aangegeven (*Sectie 5.2, Context van de menselijke maat in het sociaal domein*).

De suggestie van het college om ook met medewerkers te spreken die zich bezighouden met materiele zaken in de Wmo (hulpmiddelen) is waardevol. Jammer dat deze suggestie niet vooraf is meegegeven in de startbijeenkomst waarin gevraagd werd om opmerkingen en suggesties bij de opzet van het onderzoek.

Op onze aanbeveling aan het college om de begrijpelijkheid van brieven en beschikkingen (verder) te verbeteren wordt gereageerd met de mededeling dat er (ruim na het afsluiten van het onderzoek) op 2 februari jl. het ‘project toegankelijke informatievoorziening’ is gestart. Het doet ons genoeg dit te vernemen. Waar eerder een dergelijke actie steeds uitgesteld werd met het uitstel van de nieuwe omgevingswet, beschouwen we dit initiatief als een belangrijke stap. Overigens wijzen we er op dat goede communicatie niet alleen een kwestie van ‘toegankelijke informatievoorziening’ is maar ook een empathische opstelling vereist. Oog en oor hebben voor de zorgen en het ongemak van de inwoners en deze ook een plaats geven in de communicatie is een belangrijk aspect van de menselijke maat.

Met vriendelijke groet,  
Namens de rekenkamercommissie  
Em. prof. dr. J. Telgen



De rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal bestaat uit twee interne leden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

**Voorzitter (extern lid):** Em. prof. dr. J. (Jan) Telgen

**Externe leden:** drs. M.J.J. (Marjo) Gruisen  
ir. A.J. (Arnoud) Janson

**Interne leden:** Ir. J.N. (Hans) van de Braak  
R.P.L. (Roelof) Mulder MBA

**Secretaris:** L. (Bertha) Achterberg

**Postadres:** Rekenkamercommissie Veenendaal  
Postbus 1100  
3900 BC Veenendaal

**Telefoon:** (0318) 538256

**E-mail:** [rekenkamercommissie@veenendaal.nl](mailto:rekenkamercommissie@veenendaal.nl)

**Website:** [veenendaal.nl/rekenkamercommissie](http://veenendaal.nl/rekenkamercommissie)

**Publicatie:** 6 maart 2023