

ESSAY

STUREN MET WETTEN: WE ZIEN DOOR DE REGELS HET RECHT NIET MEER

HET INSTITUUT VOOR
PUBLIEKE WAARDEN

DOOR: IRIS VOOGT

De spraakcomputer van Esmée

In 2020 wordt Esmée ziek. Ze krijgt Covid, waar dan nog weinig over bekend is. Ze loopt een complexe infectie op, raakt verlamd en komt op de intensive care terecht. Haar familie schrikt zich dood. Ze proberen voor Esmée zo veel mogelijk goed te regelen. Maar van de ene op de andere dag kan ze niet meer lopen, praten of zelfstandig naar het toilet. Na de allereerste fase in het ziekenhuis, is de situatie van Esmée niet goed, maar wel stabiel. Ze ligt nog steeds op de intensive care, maar ze zou kunnen gaan revalideren en bouwen aan herstel, voor zover dat mogelijk is. Fysiek kan Esmée op dit moment eigenlijk niets. Het zou kunnen dat er door de infectie permanente schade is aangericht in haar hersenen. Maar dat denken de dokters van Esmée niet. Het is ook mogelijk dat er met Esmées hersenen niets aan de hand is, en dat haar bewustzijn gevangen zit in haar verlamde lichaam. Dat wordt waarschijnlijk pas duidelijk als Esmée begint met revalideren. De staat van Esmées brein bepaalt mede welke revalidatie passend is. En dat weet niemand. Esmée zelf is verlamd. Dus ze kan niet vertellen wat ze kan, laat staan wat ze wil. De dochter van Esmée zoekt een manier om haar moeder te helpen communiceren. Zo kan Esmée hopelijk weer een link krijgen met de wereld buiten haar hoofd. Ze vindt een spraakcomputer die Esmée met haar gedachten kan bedienen. Kosten: €5.000. Als Esmées hersenen nog intact zijn, zoals dokters vermoeden, kan ze hiermee communiceren. Iedereen is het eens: dit is voor Esmée van onschatbare waarde. Maar het lukt haar familie niet om het vergoed te krijgen.

Het ziekenhuis, dat werkt vanuit de Zorgverzekeringswet, is het eerste aanspreekpunt voor de dochter van Esmée. Daar wordt ze immers verzorgd. Maar de zorgverzekeraar geeft aan dat dit apparaat Esmée in de eerste plaats ondersteunt in haar participatie, haar ontwikkeling en deelname aan de maatschappij. Daar gaat de gemeente over, met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

De afdeling Wmo van de gemeente is het daar op zich mee eens, daar gaan zij inderdaad over. 'Maar,' zegt de consultant, 'Esmée ligt in een ziekenhuis. Ik mag geen voorzieningen voor mensen in het ziekenhuis betalen.' Eén van de andere Wmo-consulenten die graag mee wil denken oppert nog dat dit vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) betaald zou kunnen worden. Dus de dochter van Esmée richt zich tot het zorgkantoor, die de Wlz uitvoert. 'Dat hangt ervan af,' krijgt ze te horen, 'wordt ze ooit weer beter?'. Dat weet de dochter van Esmée niet. Daar gaan ze ook niet achter komen totdat Esmée kan beginnen met revalideren. 'Dan is de Wlz helaas niet de juiste voorziening. Wij gaan over voorzieningen voor mensen die nooit meer beter worden. En daarnaast, een Wlz-aanvraag duurt op z'n best acht weken. Dus voor een oplossing op korte termijn moet je toch bij de gemeente aankloppen'. Eindstand: geen spraakcomputer. En elke dag dat Esmée verlamd in het ziekenhuis ligt, bezet ze onnodig een bed, zit ze gevangen in haar hoofd en kan ze niet starten met haar herstel.

Dekmantel voor gebrekkige sturing

De casus van Esmée legt bloot wat we regelmatig tegenkomen. 'De wet zit in de weg', horen we vaker van professionals in het sociaal domein. Door jarenlange ervaring met casuïstiek weten we bij IPW inmiddels: vaak is dat helemaal niet zo. Al meer dan tien jaar pakken we casuïstiek op van mensen die vastlopen in de bureaucratie. We zien honderden gevallen per jaar. Wanneer deze mensen (en de professionals die ze bijstaan) vastlopen, is dat vaak omdat mensen niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Door een doorbraak te realiseren regelen we dat we die mensen toch helpen. En door die doorbraken juridisch te onderbouwen en te analyseren leren we: we zijn nog nooit een doorbraak tegengekomen die niet mag van de wet.

De wet hoeft het probleem dus niet te zijn. Tegelijkertijd zien we dat professionals ruimte in de wet niet gebruiken om dingen wél te legitimeren, maar juist om inzet níet toe te kennen. Ruimte in de wet wordt gebruikt om te beheersen, in plaats van eerlijk te verdelen. En dat terwijl dat 'niet toekennen' tegen het doel van de wet ingaat. De stelling van dit essay is als volgt: soms deugt de wet niet, als er geen ruimte is gelaten aan professionals om het goede te doen. Maar over het algemeen is die ruimte er wel. En dan is 'het mag niet van de wet' een dekmantel voor gebrekkige sturing. Want zodra we 'het mag niet van de wet' eens verder afpellen, wordt snel duidelijk dat niet de wet het probleem is. Dan zien we dat we dieper de bureaucratie in moeten. Fundamenteel anders sturen, en waarden onder de wet laten leiden. Alleen zo bouwen we aan een duurzaam publiek systeem.

De gevolgen van verkokerde wetgeving

Eerst terug naar Esmée. Wat gaat er nou mis? De problemen en oplossingen van inwoners raken meerdere domeinen. De spraakcomputer van Esmée gaat haar op verschillende levensgebieden helpen. Maar de inrichting van het sociaal, en in dit geval ook het medisch domein, is sectoraal. Dus ook al raakt een oplossing meerdere leefgebieden, in principe gaat slechts één afdeling, één wet, het apparaat betalen. De familie van Esmée moet formuleren: is deze computer een middel om te participeren? Is het zorg? Welzijn? Iedere professional die ze spreken ziet de waarde van de oplossing. Toch strandt het regelen van de spraakcomputer. Professionals zeggen "ik mag dit niet vergoeden".

De partijen zijn het eens dat Esmée deze spraakcomputer nodig heeft. En het regelen van de oplossing bespaart een hoop maatschappelijke kosten. We voorkomen namelijk dat Esmée langer in het ziekenhuis ligt. En als onderzocht kan worden hoe het gesteld is met Esmées hersenen, voorkomen we dat ze aan revalidatietrajecten gaat beginnen die ze niet nodig heeft. Anders riskeren we dat er revalidatie wordt ingezet die iets gaan herstellen wat niet kapot is. Toch wordt er gesteggeld over de computer. De familie van Esmée weet niet wie er nou verantwoordelijk is. En het maakt ze ook niet zoveel uit, als die computer maar geregeld wordt. Maar juist dat lukt niet.

Hoe kan het dat de gedachte leeft bij professionals, dat dit niet mag?

Uit onze casuïstiek blijkt: er is altijd een wettelijke oplossing te vinden. De wetten in het sociaal domein legitimeren maatwerk bijna altijd. Ook als het duurder is dan een reguliere oplossing. Ook als we het nog nooit eerder zo hebben gedaan. Een oplossing zoals de spraakcomputer van Esmée, mag wél. Toch blijven professionals zeggen van niet. Deugt de wettekst dan niet? Wordt die niet goed begrepen of uitgevoerd, of gebeurt hier iets anders? Om dat te begrijpen moeten we ons verdiepen in de rechtsfilosofie, en de betekenis van discretionaire ruimte. Grote denkers hebben al eens nagedacht over hoe de wet toegepast wordt, en hoe die toegepast zou moeten worden. En daarin ligt een antwoord op de vraag. We duiken de theorie van Ronald Dworkin in.

Hart, Dworkin en het bordje in het park

Ronald Dworkin was een rechtsfilosoof die in het einde van de vorige eeuw veel heeft geschreven over wetgeving. Hij schrijft dat de wet alleen niet altijd genoeg is om te bepalen hoe vraagstukken beslist moeten worden. Soms is de wet duidelijk, schrijft hij. In overzichtelijke cases werkt een simpele regel vaak prima. Maar niet elke casus is simpel. Moeilijke situaties zullen altijd ontstaan. Randgevallen of situaties waarbij het niet duidelijk is of de regel wel van toepassing is. En of die van toepassing zou moeten zijn. Dworkin constateert: het is niet mogelijk om een wet te schrijven die aan de voorkant alle moeilijke cases bedient. De werkelijkheid is simpelweg te complex om in eenduidige, universele regels te vatten.

Dworkin stelt dat een regel formuleren niet zo ingewikkeld is. Een hele goede regel formuleren, dat is al lastiger. Maar het toepassen van de regel, zoals professionals elke dag moeten doen, daar begint het echt te knellen. Dworkin haalt een voorbeeld van een andere filosoof, H.L.A. Hart, aan om dat toe te lichten. Stel je voor: er staat voor de ingang van een park een bordje: "Voertuigen verboden in het park". Lijkt simpel: voetgangers mogen wel, auto's niet. Maar wat is een voertuig? Mogen mensen fietsen in het park? Mogen mensen met de fiets aan de hand lopen? Wat doen we met ambulances, in het geval van een noodgeval? Speelgoedauto's? Stepjes? Elektrische stepjes?

Laat de waarden spreken

Het is volgens Dworkin uit de wettekst alleen niet duidelijk wat de regel over deze moeilijke gevallen voorschrijft. Of het oordeel op basis van de regel lijkt wel duidelijk, maar gaat in tegen wat we denken dat er zou moeten gebeuren. Een ambulance is zonder twijfel een voertuig, maar in een noodgeval willen we wel dat die het park in kan. Hij laat zien: de regel zelf is niet genoeg.

Maar professionals die werken met die wet moeten toch een keuze maken. Dus, zegt Dworkin, moeten professionals leunen op iets anders dan alleen de tekst van de wet zelf. En dat doen ze ook. Goede toepassers van de wet, zegt Dworkin, gebruiken meer dan alleen de wettekst. Ze gebruiken ook de waarden die ónder de wet liggen. Ze gebruiken situationele context om te kijken of en hoe de regel toegepast moet worden in het geval van ingewikkelde gevallen. Ze gebruiken zogenaamde discretionaire ruimte om, binnen of rondom de regels, verantwoord te handelen.

Discretionaire ruimte inzetten om verantwoorde keuzes te maken

Als we kijken naar Dworkins theorie, zouden we ons een voorstelling kunnen maken van hoe de toepassing van een regel in de praktijk gaat. Stel je voor dat het bordje echt in een park in een stad in Nederland staat. Een professional – Johan – moet handhaven bij het bordje in het park. Johan heeft de taak gekregen de regel toe te passen. Johan weet: verantwoord handelen betekent meer dan het toepassen van de letter van de wet. Dus hij overweegt wat het doel van de regel is. Welke waarden zitten er onder deze wet? Welke afweging heeft de wetgever hier gemaakt? Johan constateert: de regel beschermt de veiligheid en de rust voor de mensen die door het park komen wandelen. Met dat kader past hij de regel toe om over de moeilijke gevallen te beslissen. Johan komt uit op het volgende: auto's nee, voetgangers ja. Speelgoedauto's ja. Die zijn dan technisch gezien wel een voertuig, maar die brengen de waarden onder de regel niet in gevaar. En het lijkt Johan niet de bedoeling van de wet om een kleuter zijn of haar speelgoed af te nemen. Ambulances zijn ook voertuigen, en brengen de waarden onder de regel wel in gevaar, maar mogen bij uitzondering toch. Want Johan herkent: ook dáár ligt een waarde onder. Namelijk het toestaan van het breken van de regels ten behoeve van het redden van iemand in nood. Ook dat bevordert de veiligheid in algemene zin. Johan kiest er dus voor om de regel – die toch vrij duidelijk is – soms niet toe te passen, of anders toe te passen dan de regel voorschrijft. Zo komt hij tot een verantwoord oordeel. Dat is het gebruik van discretionaire ruimte.

Dworkin houdt zich dus bezig met hoe de regels toegepast zouden moeten worden. Het toepassen van alleen de wettekst leidt niet tot verantwoorde keuzes. Daarom moeten uitvoerders de ruimte krijgen om meer dan dat te doen. Professionals moeten de ruimte krijgen om met de waarden onder de wet verantwoorde afwegingen te maken. En soms betekent het maken van een verantwoorde keuze zelfs dat ze gelegitimeerd en onderbouwd afwijken van de regels. Bijvoorbeeld wanneer iemands welzijn ernstig in gevaar is, zoals bij de ambulance in het park.

Discretionaire ruimte in de wetgeving in het sociaal domein

Discretionaire ruimte is geen onbekend begrip in de Nederlandse wetgeving. Ook niet in het sociaal domein. In de wet is die discretionaire ruimte expliciet verankerd. Wetten in het sociaal domein zijn over het algemeen vrij breed geschreven. Wetten proberen niet om alle mogelijke situaties aan de voorkant te dekken. Casuïstiek is onvoorspelbaar en complex. De wetgever laat het oordeel van een afweging aan de uitvoering, van de professionals. Een gemeente of uitvoeringsorganisatie die de wet uitvoert maakt zelf extra regels. Die beslist zelf hoe ze haar uitvoering van de wet inricht. Zo blijft het systeem gestroomlijnd en efficiënt. Over het algemeen doet de gemeente dat in verordeningen. Die verordeningen worden vervolgens concreet in beleidsregels. Dat zien we ook in de wetten in de casus van Esmée. Bijvoorbeeld in de eerdergenoemde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hoe zit die in elkaar?

Uitvoering van de Wmo: de wet

In de wet is bepaald dat de gemeente zorg draagt voor de maatschappelijke ondersteuning van haar burgers. De wet bepaalt dat die ondersteuning beschikbaar moet zijn op het gebied van onder andere participatie, zorg, en welzijn. In de memorie van toelichting van een wet staat verdere uitleg over hoe de wet bedoeld is. In die van de Wmo is bijvoorbeeld te vinden dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het ondersteunen van de participatie van inwoners met een beperking. En dat zulke ondersteuning erop gericht kan zijn dat mensen na een ziekenhuisopname, eerder naar huis kunnen.

Een gemeente hoeft van de wet niet elke inwoner met alles te ondersteunen. Dat is niet te betalen, en ook helemaal niet nodig. De wet gaat over ondersteuning van mensen die niet zelfredzaam zijn. Maar wie zijn dat? Hoe worden die middelen zo eerlijk mogelijk verdeeld? De gemeente kent de situatie van haar burgers het beste, verwacht de wetgever. Dus die richt de uitvoering van deze wet zelf in. Zo komen de beschikbare, nodige voorzieningen terecht bij de juiste burgers. De gemeente van Esmée zet uiteen hoe ze dat doet in haar Verordening Wmo.

Uitvoering van de Wmo: de Verordening

In de verordening van de gemeente van Esmée is beschreven hoe de gemeente toegang tot de Wmo dan precies organiseert. Er is bepaald hoe mensen hun hulpvraag bij de gemeente kunnen neerleggen. Maar er zijn ook aanvullende eisen geformuleerd voor het krijgen van ondersteuning. Zo wil de gemeente dat de aanvrager meewerkt aan een ondersteuningsplan. Dat plan zet uiteen hoe de hulp de inwoner kan helpen om zelfredzamer te worden. Dat is best een logische eis. Maar tegelijkertijd kan niet iedereen dat. Esmée bijvoorbeeld, is duidelijk niet in een positie om eens met een consultant te gaan zitten om het te hebben over wat ze zelf kan doen. Krijgt ze dan geen toegang tot de Wmo?

Dat krijgt Esmée wel. In de verordening is namelijk beschreven dat een inwoner 'voldoende' mee moet werken aan een plan. Een medewerker mag de afweging maken wat voldoende is. En er is meer. In de verordening is ook expliciet discretionaire ruimte geformuleerd. De verordening erkent: deze tekst kan leiden tot onrechtvaardige of onredelijke situaties. Situaties die ingaan tegen de bedoeling van de wet. Ziet een medewerker dat gebeuren? Dan mag van de bepalingen in de verordening worden afgeweken. Dat heet de hardheidsclausule. Dus een medewerker hoeft de regel over het meewerken aan een plan niet toe te passen. De wet staat professionals toe per situatie te oordelen wat de verantwoorde keuze is. Zo kunnen ze de waarden onder de wet, de bedoeling van de wet, meenemen in hun afweging.

Terug naar de casus van Esmée

Eigenlijk is de casus van Esmée net als die van de elektrische stepjes in het park. Geen enkele wet, verordening of werkinstructie zegt iets over precies háár spraakcomputer (of welke ondersteuning dan ook). De wet vraagt

professionals altijd een afweging te maken op basis van Esmée's specifieke situatie. De waarden onder de wet, en de doelen die we trachten te bereiken met die wet, die zijn wel expliciet benoemd. De wet schrijft voor dat professionals hun discretionaire ruimte zo invullen dat ze de wet verantwoord toepassen. En daar gebeurt iets interessants.

Als de spraakcomputer van Esmée wordt afgewezen kan de dochter van Esmée het bijna niet geloven. Ze laat het er niet bij zitten en gaat op onderzoek uit. En wat blijkt? Vanuit de Wlz mag het inderdaad niet. Maar vanuit zowel de Zorgverzekeringswet als de Wet maatschappelijke ondersteuning is vergoeden wél mogelijk. De Zorgverzekeringswet schrijft voor dat de zorgverzekeraar zorg vergoedt. En zorg zoals de spraakcomputer van Esmée valt onder het basispakket.

Het mag ook vanuit de Wmo. Want de Wmo schrijft voor dat de gemeente verantwoordelijk is voor integrale ondersteuning rondom, onder andere, zorg. En niemand zal beargumenteren dat Esmée 'voldoende zelfredzaam' is. Waarom wordt het dan niet vergoed? En waarom zeggen professionals dat ze het niet mogen vergoeden als de wet niet het probleem is?

Andere sturingsinstrumenten aan het roer

De consulent Wmo die de aanvraag voor de vergoeding voor de spraakcomputer van Esmée afwees, voelde zich daar wel schuldig over. "Maar", zei ze, "ik heb het al wel eens eerder gedaan, dingen vergoed voor cliënten die in het ziekenhuis liggen. En ik word daar door mijn teamleider op aangesproken, want dat is niet de bedoeling. Wij krijgen de instructie om dat altijd bij het ziekenhuis neer te leggen". Toen ze zei dat ze de computer niet mocht vergoeden bedoelde ze niet dat het niet mocht van de wet. Ze bedoelde dat het niet mag van de gemeente als haar werkgever. Het is beleid.

Ook de medewerker van de zorgverzekeraar, die werkt vanuit de Zvw, vond het vervelend om de apparatuur af te moeten wijzen. "Het probleem voor mij is dat mevrouw deze aanvraag aan het einde van het jaar heeft gedaan. Wij betalen inderdaad haar bed in het ziekenhuis. Maar zo'n spraakcomputer is niet opgenomen in het standaardaanbod voor de situatie van mevrouw. Ze ligt namelijk officieel in het ziekenhuis met Covid. Ik begrijp zeker wel dat er nog meer aan de hand is. Maar er is per jaar een pot maatwerkbudget voor dit soort situaties, en die was in september al leeg. Het maatwerkgeld is op. Dus ik heb gewoon geen financiële ruimte om het toe te kennen. Al helemaal niet als de gemeente dat ook zou kunnen doen".

De uitleg van de professionals onthult waar het probleem zit. De professionals in deze casus gebruiken eigenlijk hun discretionaire ruimte: ze passen een wet – die toch vrij duidelijk is – niet toe. Omdat de situatie waarin zij opereren daarom vraagt. Maar het belang van Esmée is niet hetgeen wat leidend is in die afweging. Ze gebruiken de ruimte niet om een keuze te maken die ze beter vinden, ze gebruiken de ruimte om een keuze te maken waar ze zelf eigenlijk ook niet blij mee zijn. Dit doet geen recht aan de situatie van Esmée. Die discretionaire ruimte, die wordt dus niet ingevuld op de manier zoals die bedoeld is. Het wordt niet ingevuld door een afweging aan de hand van de waarden die verankerd zijn in de wet. In plaats daarvan, staan andere instrumenten en belangen hier aan het roer.

Sturing op financiering en verantwoording in plaats van waarden

Voor de consulent van de afdeling Wmo, wordt de invulling van haar discretionaire ruimte ingevuld door de manier van verantwoording in haar organisatie. Als ze de wet wél (goed) toepast, en de waarden laat spreken, wordt zij daar namelijk persoonlijk op aangesproken. Dan heeft zij haar werk niet goed gedaan, volgens de medewerker die haar werk controleert.

De medewerker van de zorgverzekeraar kiest er ook voor de wet niet uit te voeren. Ook zij gebruikt discretionaire ruimte en wijkt af van wat de wet voorschrijft. Haar invulling van die ruimte wordt ook niet bepaald door onderliggende waarden, maar door geld. Zorgverzekeraars hebben de taak om de premie zo laag mogelijk te houden. En het vergoeden van deze computer, dat kost gemeenschapsgeld. Sommige dingen zijn makkelijk te financieren als iemand met Covid op de intensive care ligt. Een beademingsapparaat bijvoorbeeld: dat is een logische uitgave voor zo'n ziektebeeld. En spraakcomputer daarentegen, is dat niet. En het maatwerkbudget is al op. Ze krijgt het simpelweg niet voor elkaar.

En dat is eigenlijk ironisch. Het hogere doel van die werkwijze is het laag houden van de premie. Maar de zorgverzekeraar is uiteindelijk duurder uit. Een ziekenhuisbed op de IC kost meer dan 2.000 euro per dag. De spraakcomputer ongeveer 5.000 euro. Als Esmée tijdens het gesteggel over wie deze computer gaat betalen een week langer in het ziekenhuis ligt, kost dat al dubbel zo veel geld als de computer zelf. En dat is ook gemeenschapsgeld, en leidt tot hogere premies. Het geld is er wel. Het lukt alleen niet om dat aan de interventie met de meeste impact te besteden.

We moeten weer sturen op waarden

De ruimte in de wet, of het afwijken daarvan is dus in de basis niet het probleem. De invulling van de discretionaire ruimte, daar begint de dwaling. Professionals ervaren in ingewikkelde gevallen niet de ruimte om op basis van waarden afwegingen te maken. De sturing van andere instrumenten neemt het over van de sturing op basis van de waarden die de wet voorschrijft. En als we de professionals vragen de waarden onder de wet los te laten, komen we volgens Dworkins theorie niet tot verantwoorde keuzes. En dat is precies wat we zien gebeuren.

Door te sturen op verantwoording ('doe jij je werk wel goed?'), levert de afdeling Wmo slechtere ondersteuning. En terwijl de zorgverzekeraar stuurt op kostenbeperking, is die hiermee duurder uit. Professionals krijgen niet de ruimte om waarden leidend te laten zijn in hun afweging, en daarmee is iedereen verder weg van huis. Deze situatie leidt tot een impasse waar niemand tevreden is met de uitkomst. De situatie en de verschillende belangen voelen complex. Niemand ziet de kans om te handelen en het anders te doen. En dan horen we dus 'de wet zit in de weg' of 'het mag niet van de regels'.

Brede wetten, die hebben we al

Als men dat hoort is een logische reactie vaak 'dan moeten we de wet breder maken!' 'Regels schrappen!' 'Meer ruimte voor de professional!'. Maar in de casus van Esmée zien we dat er misschien wel iets fundamenteels aan de hand is. Wetten als de Jeugdwet, de Zvw en de Wmo zijn al breed geschreven. Het zijn grotendeels wetten die op waardenniveau opereren. Er staat niet in wát de gemeente voor haar inwoners moet doen, maar wel dát de gemeente een taak heeft haar inwoners te ondersteunen. In de Jeugdwet bijvoorbeeld, is het bijna moeilijker om iets te vinden wat niet voor gezinnen met kinderen gelegitimeerd kan worden, dan wel. Zelfs in de strengere wetten, bijvoorbeeld de Participatiewet, zijn vaak 'kan-bepalingen' opgenomen. Dat betekent dat de wet de gemeente bevoegdheden geeft zodat die kan optreden. Maar dat hoeft niet. Er mag een uitzondering gemaakt worden. Bijvoorbeeld rond het intrekken of terugvorderen van onterecht ontvangen bijstand, in het geval van de Participatiewet.

Daarbovenop staan in bijna elke wet in het sociaal domein uitzonderingsgronden, experimenteeruimtes en hardheidsclausules. De wetten bevatten expliciete ruimte om af te wijken van de vaste regels. En buiten deze wettelijke ruimte, heeft elke professional en publieke organisatie binnen hun eigen taak of functie nog discretionaire ruimte om verantwoorde keuzes te maken. In andere woorden: brede wetten, wetten met ruimte, die hebben we al.

Tegelijkertijd zien we dat professionals soms niet in staat om het goede voor een inwoner te doen. Niet omdat het geen goede professionals zijn, maar omdat het systeem niet stuurt op 'het goede doen'. De wet schrijft voor op basis van welke waarden afwegingen gemaakt moeten worden, maar professionals krijgen niet de ruimte hun keuzes daarop te baseren. En andere instrumenten, die sturen wél. Die nemen daarmee de discretionaire ruimte van professionals in. Casuïstiek zoals die van Esmée laat zien: de wet zit niet in de weg. Het is de bureaucratie daaromheen.

Hoe komen we hieruit?

We zouden terug moeten naar een situatie waarin we niet alleen beheersen, maar ook sturen op die waarden, die verankerd zijn in onze regels. Nu is de vraag: hoe doen we dat? In verschillende gebieden in Nederland wordt hier al aan gewerkt. Bijvoorbeeld in Terneuzen, waar ze een 'integrale verordening sociaal domein' hebben. Daar is een integrale verordening ontworpen voor de Jeugdwet, Wmo en de Participatiewet. Professionals weten dat deze wetten elkaar in de leefwereld van inwoners regelmatig raken. Dus organiseren ze antwoorden op hulpvragen niet meer vanuit een verkokerde systeemwerkelijkheid. In plaats daarvan kijken ze binnen de ruime mogelijkheden van deze wetten wat de gemeente voor een inwoner kan doen.

Het harmoniseren van wetten is een eerste stap. Daarmee kan de tegenwerping 'het mag niet van de wet' enigszins ontmaskerd worden. Het voorkomt dat twee afdelingen met elkaar in een heen-en-weer komen over wie er moet betalen. Maar zoals we in de casus van Esmée zagen is de wettekst vaak niet eens het probleem. Wat we nog lijken te missen, is sturing op basis van de waarden waarop professionals die afweging moeten baseren. Sturing aan de hand van de bedoeling van de wet, en niet alleen de tekst van ons beleid. De sturing aan de hand van de bedoeling kunnen we vinden in de memories van toelichting, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zelfs de grondwet. Als professionals hun beslissingen daaraan mogen toetsen, hun keuzes daarmee onderbouwen, krijgen de waarden onder de wet weer een plek in de afweging.

Als we beleid maken zonder die waarden in gedachten te houden gaan we beleid ontwerpen aan de hand van andere sturingsinstrumenten. En beleid wat op die manier tot stand komt, leidt in gevallen zoals die van Esmée tot slecht beleid. Met uitkomsten waar professionals buikpijn van krijgen. Als we uitvoerende professionals hun discretionaire ruimte afnemen, of ze de mogelijkheid ontnemen waarden mee te wegen, kunnen ze niet meer doen wat zij weten dat goed is. En produceren we ook nog eens beleid wat tegen onze eigen wetten ingaat. Professionals weten waar het knelt. Die analyse van hun dagelijkse praktijk is een aanknopingspunt om onze uitvoering anders te gaan doen. Eerlijker. Beter. Want de waarden, die hebben we al. Nu de sturing daarop nog.

**HET INSTITUUT
VOOR PUBLIEKE
WAARDEN**

Oudegracht 34
3511 AP Utrecht

58247084 KVK
NL88INGB0105319775 IBAN
NL8529.44.421.B01 BTW