

Vergaderjaar 2021–2022

**35 295**

**EU en de rechtsstaat**

**AF**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2022

Tijdens de derde termijn van het debat over rechtsstatelijkheid, grondrechten en democratie in de Europese Unie op 15 maart 2022, waarin wij spraken over de motie van het lid Van Rooijen (35 295, V), zegde ik toe om Uw Kamer en de Tweede Kamer uiterlijk voor de zomer van 2022 te informeren over het vervolg van het onderzoek naar hardvochtigheden in wetgeving, de hoofdlijnen van een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en een visie op hardheidsclausules. In de bijlage treft u een afschrift van de brief aan die ik op 11 juli. jl. aan de Tweede Kamer heb doen toekomen. In deze brief geef ik uitvoering aan mijn voornoemde toezegging. Deze brief is abusievelijk niet eerder ook aan Uw Kamer verzonden.<sup>1</sup>

Ik beschouw de motie van het lid Van Rooijen hiermee als uitgevoerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
H.G.J. Bruins Slot

<sup>1</sup> Dat dit wel steeds de bedoeling is geweest moge blijken uit de brief zelf (p. 1, voetnoot 2).

# **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2022

In de brief «Stand van zaken inventarisatie hardvochtige wet- en regelgeving ter uitvoering van de motie-Ploumen/Jetten» is toegezegd uw Kamer in het voorjaar van 2022 te informeren over het vervolg van het onderzoek.<sup>2</sup> Ook heb ik toegezegd een visie op hardheidsclausules aan u te doen toekomen, mede naar aanleiding van de moties-Ploumen/Jetten en Van Brenk.<sup>3</sup> Tevens heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).<sup>4</sup> Dit sluit aan bij een toezegging die de Minister-President vorig jaar heeft gedaan om voorafgaand aan de consultatiefase inzicht te geven in voorgenomen wijzigingen van de Awb<sup>5</sup> en bij mijn toezegging om te laten weten hoe ik de Awb meer mensgericht wil maken.<sup>6</sup>

In deze brief, die u mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen wordt aangeboden, informeer ik u over de acties die het kabinet in dit kader gaat uitvoeren, en die er alle op zijn gericht de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen.

## **1. Inleiding**

Een belangrijke opgave voor de komende periode is het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Een opgave die ook een prominente plek in het coalitieakkoord heeft gekregen. Daarin is opgenomen dat gewerkt wordt aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Wetten en regels moeten worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid.<sup>7</sup> In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat in wetten en regels niet altijd wordt uitgegaan van een realistisch mensbeeld. Het is daarom belangrijk dat de manier van denken en doen verandert waarbij de mens meer centraal staat. Door bij het maken van beleid uit te gaan van realisme en oog te hebben voor wat mensen echt nodig hebben om vooruit te komen. En door ze niet te reduceren tot rationeel handelende burgers die in alle gevallen feilloos alle wetten en regels kennen, begrijpen of toepassen. Dat vraagt nadrukkelijk om een ander, rijker mensbeeld, toepassing van inzichten uit de gedragskundige praktijk en meer ruimte voor de menselijke maat. Dit

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 95.

<sup>3</sup> Aan de Eerste Kamer is deze toezegging gedaan tijdens de stemmingen over een motie van de heer Van Rooijen (Gewijzigde motie-Van Rooijen c.s. over een taskforce van wetgevingsjuristen ter inventarisatie en ter toetsing van wetgeving sinds de eeuwwisseling (Kamerstukken I 2021/22, 35 295, nr. V), Zie Handelingen, II 2021/22, nr. 21 item 5. Omdat de brief mede uitvoering geeft aan deze motie, wordt deze ook aan de Eerste Kamer gezonden.

<sup>4</sup> Verslag debat van 26 januari 2022 over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 24 januari 2022 inzake eerste appreciatie van de belangrijke opgaven op het gebied van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 129), Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 130.

<sup>5</sup> Verslag debat van 7 juli 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 98, items 8 en 10) over het verslag van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag «Ongekend onrecht» (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2).

<sup>6</sup> Vragenuur Tweede Kamer 1 februari 2021, over vragen van het lid Leijten aan de Minister van BZK over het bericht «Ministeries doen gemiddeld drie keer langer dan toegestaan over WOB-verzoek», Handelingen II 2021/22, nr. 44, item 3.

<sup>7</sup> Zie de inleiding en hoofdstuk 1 van het regeerakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77

dient in de gehele beleidscyclus van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling/evaluatie tot uitdrukking te komen, waarbij het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) een belangrijke rol speelt. Zoals de titel van het jaarverslag 2021 van de Nationale ombudsman<sup>8</sup> al aangeeft, begint het echter met het maken van goede wetgeving en beleid. Maatwerk of hardheidsclausules mogen nooit een oplossing zijn voor slechte wetgeving en beleid.

Het begrip menselijke maat is door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer gedefinieerd als «recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving».<sup>9</sup> Dit vraagt om beleid en vervolgens wetten en regels van goede kwaliteit die tot stand komen in een samenspel tussen regering en parlement. Het vraagt tevens om een goed toegeruste uitvoering en een rechterlijke macht die mensen in bescherming neemt als dat nodig is. Bij de menselijke maat in de dienstverlening gaat het er allereerst om dat bij de manier waarop grootschalige dienstverleningsprocessen worden ingericht goed wordt aangesloten bij de behoeften en wensen van de meeste mensen en bedrijven die te maken krijgen met dienstverlening. Vervolgens is er binnen de grootschalige processen extra aandacht nodig voor degenen die met deze processen niet uit de voeten kunnen bijvoorbeeld omdat zij minder digitaal vaardig zijn of kampen met een (tijdelijk) verminderd doenvermogen. Voor deze burgers richt het kabinet zich op «dienstverlening op maat» bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een éénloketfunctie.<sup>10</sup> In het geval dat de menselijke maat in de betreffende grootschalige processen, en de aanvullende persoonlijke dienstverlening in deze processen onvoldoende soelaas bieden, moet er ruimte zijn om maatwerk te bieden (zie een notitie van de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen in bijlage 1 bij deze brief).

Van belang is volgens de Tweede Kamer dat de wetgever waar mogelijk professionals bij uitvoeringsorganisaties de ruimte biedt om de menselijke maat tot uitdrukking te laten komen bij hun handelen.<sup>11</sup> Ook beleidsregels moeten hier niet aan in de weg staan. In wetten en regels gaat het dan bijvoorbeeld om voldoende beoordelingsruimte voor professionals die beslissingen nemen. Dit moet leiden tot een goede uitvoeringspraktijk waar de hoofdregel in veruit de meeste gevallen tot een passende/beoogde beslissing leidt en daarvan slechts in uitzonderlijke gevallen behoefte te worden afgeweken. Maatwerk is hiermee geen vertrekpunt maar het sluitstuk, dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet heeft gewerkt.

---

<sup>8</sup> Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid, <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/maatwerk-is-geen-oplossing-voor-slecht-beleid>.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 387, nr. 2.

<sup>10</sup> In het programma Werk aan Uitvoering is een overheidsbrede beweging naar een wendbare en toekomstbestendige dienstverlening van de overheid. Eén van de uitgangspunten is dat er voor burgers geen «verkeerde deur» mag zijn, door de samenwerking te bevorderen tussen verschillende publieke dienstverleners, met name waar het gaat om individuele en complexe problematiek. De één loketfunctie gaat niet over één oplossing, maar over een «ecosysteem» waarin een combinatie van bestaande en mogelijk nieuwe vormen van loketfuncties (click, call en face: website, telefoon en fysiek contact) worden ingezet om de integrale dienstverlening aan de burger te verbeteren. In het programma «Geen verkeerde deur» wordt zomer 2022 bij verschillende gemeenten geëxperimenteerd met een één loketfunctie voor met name de niet-zelfredzame burger die met een samenloop van wetten, regels en instanties te maken heeft.

<sup>11</sup> Dit kwam o.a. voren in het debat in de Tweede Kamer over het TCU-rapport op 24 maart 2022, [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/2021-2022/64#id7a9a3e67](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/64#id7a9a3e67).

Waar het kabinet naar toe wil is een situatie waarin de bijzondere of sectorale wetten en regels hierop meer zijn toegesneden, daar waar dat thans nog niet het geval is. Deze wetten en regels moeten de basis verschaffen om hardvochtige effecten voor mensen te voorkomen. Hierbij is van belang te benadrukken dat wetten en regels het resultaat zijn van beleidsmatige (en daarmee politieke) keuzes. Zoals terecht is opgemerkt in het gezamenlijke paper van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken: «Als het fundament van de wet niet deugt, is maatwerk bieden in de praktijk dweilen met de kraan open».<sup>12</sup> Maatwerk is dus op zichzelf geen oplossing voor beleid dat als onrechtvaardig of slecht wordt ervaren, zoals ook de Nationale ombudsman recentelijk weer heeft opgemerkt in zijn jaarverslag.<sup>13</sup>

Het kabinet bevordert de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels langs vier verschillende lijnen die nauw met elkaar samenhangen:

1. Ten eerste geeft het kabinet uitvoering aan de motie-Ploumen/Jetten<sup>14</sup> die de regering oproept wetten en regels door te lichten op hardvochtige effecten voor mensen en deze waar nodig aan te passen. Per brief van 21 december 2021 bent u geïnformeerd over de stand van zaken van dit onderzoek.<sup>15</sup> Naar aanleiding van de inventarisaties die lopen bij de departementen zullen – daar waar dat nodig is – wetten en regels worden aangepast, bijvoorbeeld door gebonden bevoegdheden te vervangen door meer beslissruimte of door anderszins meer rekening te houden met de menselijke maat (zie paragraaf 2).
2. Ten tweede heeft het kabinet het instrument van hardheidsclausules onder de loep genomen. In sommige gevallen zal het hardvochtigheids onderzoek leiden tot het opnemen van hardheidsclausules in wetten en regels, zoals de motie- Ploumen/Jetten suggereert. De motie-Van Brenk<sup>16</sup> roept zelfs op in elke wet een hardheidsclausule op te nemen. Dat is echter niet altijd de meest geëigende oplossingsrichting, zoals hierna wordt toegelicht (paragraaf 3).
3. Ten derde geeft het kabinet uitvoering aan de motie-Jetten/Marijnissen<sup>17</sup> en de motie-Omtzigt c.s.<sup>18</sup> Eerstgenoemde motie roept de regering onder meer op tot aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Laatstgenoemde motie verzoekt de regering grondig te onderzoeken welke wettelijke bepalingen in de Awb kunnen worden opgenomen om de positie van de belanghebbende te versterken. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb komen in paragraaf 4 van deze brief aan de orde.
4. Ten vierde wordt ingegaan op de stand van zaken van acties die lopen om de kwaliteit van bijzondere wetgeving te bevorderen en de goede uitvoering van wetten en regels te ondersteunen (zie paragraaf 5).

<sup>12</sup> <https://www.raadvanstate.nl/@127402/paper-hoge-colleges-van-staat-formatie/>

<sup>13</sup> Zie het jaarverslag 2021, <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/maatwerk-is-geen-oplossing-voor-slecht-beleid> en Kamerstukken II 2021/22, 36 046, nr. 2.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 95.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 37.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 15.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 115.

## **2. Stand van zaken inventarisaties hardvochtige effecten van wetten en regels**

Zoals aangekondigd in de eerste voortgangsbrief<sup>19</sup>, heb ik in aanvulling op de reeds lopende initiatieven bij de departementen een rijksbrede uitvraag georganiseerd, waarbij eenieder voorbeelden kon aandragen van wetten en regels waardoor mensen buitensporig in de knel komen. Hiermee is beoogd het burgerperspectief te betrekken en te voorkomen dat departementen signalen uit de buitenwereld van knellende wetten en regels missen.

Aan de uitvraag is brede bekendheid gegeven door middel van verspreiding van nieuwsberichten op sociale media en directe benadering van meer dan 30 maatschappelijke organisaties. Via de website [www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels](http://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels) zijn 403 reacties binnengekomen. In bijlage 2 van deze brief is een verslag van de consultatie opgenomen. Dit verslag staat ook op de website van de consultatie met een notificatie naar mensen die hebben aangegeven daar prijs op te stellen. Naast de rijksbrede uitvraag is een gesprek georganiseerd met het Platform voor Inclusief Nederland (bestaande uit diverse belangenorganisaties zoals Iederin, Niets Over Ons Zonder Ons en de Coalitie voor Inclusie).

De uitkomsten van de rijksbrede uitvraag en het gesprek worden meegenomen door elk departement, of daar waar aan de orde, door meerdere departementen ter hand genomen (indien sprake is van samenloop van problemen).

Zoals aangegeven in de eerste voortgangsbrief is er globaal genomen bij de aanpak van de ministeries een aantal fasen te onderscheiden.<sup>20</sup> De meeste departementen hebben inmiddels minimaal fase 3 bereikt waarin een analyse plaatsvindt op de binnengekomen resultaten. In bijlage 3 van deze brief is per departement aangegeven waar men staat en (indien aan de orde) hoe en wanneer men de Kamer hierover informeert. Dat is procedureel van aard. In de bijlage wordt tevens ingegaan op het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens.

De departementen informeren uw Kamer op verschillende manieren en tijdstippen, passend bij het desbetreffende domein. Zoals in de eerste voortgangsbrief aangekondigd, heb ik met de departementen gewerkt aan een gemeenschappelijk analysekader voor de analyse van de binnengekomen resultaten. Een gereedschapskist is ontwikkeld waar de departementen al naar gelang hun specifieke domein en behoefte instrumenten (beoordelingscriteria) uit kunnen halen. Zo biedt onder meer de uitvoering van de motie-Lodders/Van Weyenberg een voorbeeld van hoe aangedragen knelpunten kunnen worden gecategoriseerd, besproken en aangepakt in een wisselwerking met de Tweede Kamer.<sup>21</sup>

Uitgangspunt is dat per domein een invulling wordt gegeven die recht doet aan de specifieke uitdagingen in het betreffende domein. Elk domein kent immers zijn eigen problematiek. Zo zijn er binnen het fysieke domein – milieu, luchtvaart, vervoer – niet dezelfde problemen als binnen de belastingwetgeving of de sociale zekerheid. Ook de belangenafweging tussen het belang van de individuele burger of ondernemer enerzijds en

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 95.

<sup>20</sup> Het gaat om de volgende 5 fasen: 1) uitvraag, 2) binnenkomen resultaten, 3) analyse binnengekomen resultaten, 4) identificeren welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om hardvochtigheden te ondervangen, 5) aanpassing wet- en regelgeving.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898.

het algemeen belang/andere belangen anderzijds is in de domeinen verschillend, bijvoorbeeld in het veiligheidsdomein. De overheid is niet alleen verantwoordelijk voor het belang van de individu, maar ook voor dat van de samenleving als geheel.

Voorop staat dat elk aangedragen voorbeeld van hardvochtige effecten wordt onderzocht en waar mogelijk opgelost. De departementen hebben afgesproken dat in de rapportages aan uw Kamer in ieder geval aandacht wordt besteed aan situaties die onder het bereik van de motie-Ploumen/Jetten vallen<sup>22</sup> en binnen de definitie van hardvochtigheid zoals opgesteld in het kader van de uitvoering van de motie-Omtzigt.<sup>23</sup> Het is met name bij dit soort situaties dat sprake is van verminderd doenvermogen bij mensen en van buitensporige effecten van wetten en regels. Uiteraard kunnen ook andere knelpunten aan de orde komen.

Ten slotte is afgesproken dat elk departement, voor zover aan de orde, in de eigen rapportage in gaat op de knelpunten die zijn opgenomen in categorieën A en B in de bijlage van het verslag van de werkgroep juridische reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten behoeve van de reflectie van de Raad van State over de kinderopvangtoeslagzaken.<sup>24</sup> Op categorie C uit de bijlage bij dat verslag wordt ingegaan in paragraaf 4 van deze brief. Eveneens zullen de departementen waar dit voor hen aan de orde is, ingaan op de signalen die de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad aan de wetgever hebben gegeven.<sup>25</sup>

### **3. Hardheidsclausules opnieuw bekeken**

De in paragraaf 1 al genoemde motie-Van Brenk vraagt het kabinet om hardheidsclausules «als regel» in wetgeving op te nemen en de motie-Ploumen/Jetten bepleit opname van dergelijke clausules in wetgeving die hardvochtig uitpakt. In het coalitieakkoord is aangekondigd dat om

<sup>22</sup> Zie eerste voortgangsbrief (Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 95, p. 3): het kabinet richt zich gelet op de context van het debat over de kinderopvangtoeslag en de tekst van de motie van de leden Ploumen en Jetten primair op wetgeving die burgers direct raakt in hun dagelijkse leven, hun rechtspositie en hun en hun bestaanszekerheid, waarbij extra aandacht uitgaat naar groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden.

<sup>23</sup> Deze definitie legt de nadruk op ontwrichting van het dagelijks leven van mensen (bestaanszekerheid, ernstige gevolgen voor bijvoorbeeld werk, gezin, fysieke en mentale gezondheid), Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 26 448, nr. 661.

<sup>24</sup> Het verslag is een bijlage bij de reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de kinderopvangtoeslagen, zie <https://www.raadvanstate.nl/reflectierapport/>. Het debat over de jurisprudentie over de kinderopvangtoeslag is voor de Afdeling aanleiding geweest om breder te onderzoeken of er ook op andere terreinen die tot haar competentie behoren sprake is van regelgeving waarbij óf de strenge regels zelf óf een strenge uitvoeringspraktijk een rol spelen. Om een representatief beeld te krijgen, is aan verschillende doelgroepen gevraagd om zulke knellende regelgeving of strenge uitvoering onder de aandacht van de werkgroep te brengen (zie par. 5.1 van het verslag). De aangedragen knelpunten zijn vervolgens onderverdeeld in verschillende categorieën. De eerste twee categorieën betreffen reacties waarbij, soms naar aanleiding van een concrete uitspraak van de Afdeling, in algemene zin aandacht wordt gevraagd voor andere harde regelgeving of uitvoeringspraktijken dan die van de kinderopvangtoeslagen. Dit zijn de categorieën A (algemeen) en B (vreemdelingenzaken). Categorie C betreft de reactie waarin meer in het algemeen onvrede naar voren wordt gebracht over de werking van het bestuurs(proces)recht en over de wijze waarop de Afdeling zaken behandelt. Categorie D betreft de klachten van burgers of advocaten over beslissingen van de Afdeling in hun eigen zaak, zonder dat een knellende wettelijke regeling of een strenge uitvoeringspraktijk aan de orde wordt gesteld. In categorie E staan de reacties die betrekking hebben op zaken waarin niet de Afdeling bestuursrechtspraak, maar een ander rechterlijk college bevoegd is.

<sup>25</sup> Zie het jaarverslag 2021 van de Hoge Raad <https://2021.jaarverslaghogeraad.nl/de-hoge-raad/contacten-met-de-wetgever/> en het jaarverslag 2021 van de Raad voor de rechtspraak <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtters-knellende-wetgeving-leidt-tot-onrechtvaardige-situaties.aspx>

onevenredige gevolgen van wetgeving te voorkomen en professionals waar mogelijk meer beslisruimte te geven, hardheidsclausules in de wet zullen worden opgenomen.

Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet het instrument, de praktijk en het huidige beleid rondom hardheidsclausules onder de loep genomen en heroverwogen. Dit is gedaan in een interdepartementaal netwerk met betrokkenheid van uitvoeringsinstanties en de VNG. Daarnaast is met het programma Werk aan uitvoering een multidisciplinair evenement georganiseerd met onder meer professionals uit de praktijk, bijvoorbeeld beslismedewerkers die verzoeken om toepassing van hardheidsclausules beoordelen of mensen die het beleid voor een bepaalde hardheidsclausule vormgeven.

Deze exercitie heeft het uitgangspunt opgeleverd dat de hardheidsclausule een instrument is om te voorkomen dat mensen buitensporig in de knel komen door wetten en regels, maar niet het enige instrument en ook zeker niet in alle gevallen het meest geeignende.

Bij een discussie over «hardheidsclausules» is het van belang dat die term vaak wordt gebruikt als verzamelbegrip voor alle bepalingen die een bestuursorgaan in staat stellen om bij het nemen van besluiten rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende tot wie het besluit gericht is. In navolging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Aanwijzingen) en het eerdergenoemde gezamenlijk paper van de drie Hoge Colleges van Staat hanteert het kabinet de term «hardheidsclausules» in de traditionele, meer beperkte betekenis. Het kabinet verstaat daaronder een wettelijke bepaling van algemene aard die voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om af te wijken van een dwingendrechtelijk voorgeschreven resultaat, op grond van het criterium dat dat resultaat, gelet op het belang van doel of strekking van de regeling, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.<sup>26</sup> Kenmerk van een hardheidsclausule is dus dat daarbij niet of nauwelijks beperkingen gelden aan welke voorwaarden in de regeling het bestuursorgaan voorbij mag gaan. Verder is inherent aan een hardheidsclausule dat daarbij slechts in zeer algemene zin wordt geregeld wanneer deze bevoegdheid gebruikt kan worden («onbillijkheid van overwegende aard»).

Een hardheidsclausule in deze strikte zin van het woord is dus een soort algemene noodknop voor uitzonderingsgevallen, die valt te onderscheiden van de gangbaarder bepalingen waarin aan een bestuursorgaan discretionaire ruimte wordt toegekend. Dit betreft welomlijnde beslisruimte bij de toepassing van bepaalde eisen in wetten en regels. Bij dat laatste valt te denken aan beoordelingsruimte bij de vraag of aan een bepaalde eis is voldaan, of aan beleidsruimte doordat sprake is van kan-bepalingen.

Volgens het huidige in de Aanwijzingen opgenomen beleid is de hardheidsclausule enkel bedoeld voor niet (precies) te voorziene gevallen: het gaat om situaties waarin de toepassing van de wet leidt tot een gevolg dat de wetgever zou hebben voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien. Verder is het huidige beleid dat met het opnemen van hardheidsclausules grote terughoudendheid moet worden betracht om diverse redenen, waaronder dat afwijking van een wet in formele zin een inbreuk betekent op het primaat van de democratisch gelegitimeerde wetgever. Dit hangt samen met de al eerder genoemde formulering van een hardheidsclausule, waarbij zonder al te veel nadere duiding («onbil-

<sup>26</sup> Aanwijzing 5.25 en 5.26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005730&z=2022-04-01&g=2022-04-01>.



lijkheid van overwegende aard») wordt toegestaan dat van het voorschrift wordt afgeweken. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State dringt in haar adviespraktijk aan op terughoudendheid.<sup>27</sup>

Een hardheidsclausule kan in bepaalde gevallen wel het aangewezen instrument zijn om verlichting te kunnen bieden voor mensen in bepaalde omstandigheden. Het gaat dan met name om regelgeving met betrekking tot verplichtingen en aanspraken, die massaal worden uitgevoerd (zie het slot van deze paragraaf). In die gevallen blijft een goede wisselwerking tussen uitvoering en wetgever van belang: als een hardheidsclausule in bepaalde categorieën van gevallen voldoende is «uitgekristalliseerd» wordt voor deze gevallen een algemene regel gesteld.<sup>28</sup>

Bij voordelen van hardheidsclausules valt te denken aan de volgende punten:

- Evident is het voordeel voor de direct betrokken burger die met succes een beroep doet op een hardheidsclausule. Dit betekent dat een bepaald voordeel hem of haar ten deel valt, of dat dreigend nadeel wordt afgewend. Een voorschrift dat onbillijk uitpakt, kan immers buiten toepassing worden gelaten.
- Omdat de wetgever niet alwetend is en daarom niet alles kan voorzien, kan de hardheidsclausule als algemeen vangnet een gemakkelijke en snelle oplossing bieden voor maatwerk, omdat daarmee aan uitvoerders een expliciete grondslag in de wet wordt geboden om af te wijken van de standaard regels, indien deze in een individueel geval de burger onevenredig hard raken.
- Daarnaast kunnen de verzoeken om toepassing van een hardheidsclausule een belangrijke signaleringsfunctie hebben om in beeld te krijgen waar de wet in de praktijk knelt. Als naar aanleiding van een verzoek de wet of het beleid wordt aangepast, heeft dat vervolgens een positief effect op de kwaliteit van de wetgeving of het beleid.

Tegenover deze voordelen staan nadelen.

- Een hardheidsclausule kan, als deze veel of gemakkelijk wordt ingezet, een risico vormen voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor mensen en daarmee het ontstaan of de toename van willekeur. Daarom dient ervoor gewaakt te worden dat de hardheidsclausule een uitvlucht wordt, als beleid en wetgeving niet goed zijn doordacht.
- Een bijkomend probleem is dat niet iedere burger in staat is om zelf een beroep te doen op een hardheidsclausule.<sup>29</sup> In het bijzonder voor personen met verminderd doenvermogen is het bezwaarlijk dat de menselijke maat niet geborgd wordt in de regels die worden toegepast bij het nemen van besluit in eerste aanleg, maar pas bij een beroep op uitzonderingsmogelijkheden wordt onderkend.
- Als mogelijke nadeel komt verder naar voren dat veel of te gemakkelijk gebruik van een hardheidsclausule de normstelling in feite van de wetgever naar het bestuursorgaan doet verschuiven. Zeker wanneer de keuze voor een algemene hardheidsclausule is ingegeven door onzekerheid aan de zijde van de wetgever over de gevolgen van die regeling in de praktijk als gevolg van onvoldoende onderzoek vooraf of in geval het niet lukt bepaalde politieke keuzes te maken, leidt dit tot «beleidserosie». Deze werkwijze kan weliswaar op korte termijn een impasse doorbreken of een gebrek aan tijd bij de voorbereiding

<sup>27</sup> M. Nap, Hardheidsclausules, Regelmaat 2021 (37) 2, p. 109.

<sup>28</sup> Zie Aanwijzing 5.25, derde lid.

<sup>29</sup> Deze clausules kunnen over het algemeen ook ambtshalve door het bestuursorgaan worden toegepast, maar het bestuursorgaan moet dan wel op de hoogte te zijn van de bijzondere omstandigheden in kwestie. In het geval van sterk gedigitaliseerde besluitvormingsprocessen is dat niet eenvoudig te realiseren.



ondervangen, maar op de langere termijn wordt hiermee de hete aardappel doorgeschoven naar de uitvoering (en in laatste instantie de rechter).

Vanwege deze en vergelijkbare bezwaren dringt zoals eerder aangegeven ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar adviespraktijk aan op terughoudendheid. Het kabinet vindt deze bedenkingen en kanttekeningen nog steeds van betekenis. Voorkomen moet worden dat hardheidsclausules de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ondermijnen, een vrijbrief voor willekeur opleveren of de wetgever een excuus bieden om slechte wetgeving uit te vaardigen waarin dilemma's bij uitvoeringsorganisaties (en in laatste instantie de rechter) worden neergelegd. Een hardheidsclausule behoort geen panacee te zijn voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetgeving.

Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat er een noodzaak is scherper toe te zien op het vermijden van hardvochtige wetgeving. Het kabinet ziet in de wens van de Kamer om hardheidsclausules in wetgeving op te nemen de achterliggende wens om ervoor te zorgen dat mensen niet buitensporig in de knel komen bij de uitvoering van regelgeving. Het kabinet onderschrijft die behoefte.

De inzet van het kabinet is er daarom primair op gericht het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving zo aan te passen dat bij het opstellen van wetten en regels beter wordt nagedacht en toegelicht hoe hardheden bij de uitvoering kunnen worden voorkomen of tegengegaan. Van belang is bij het ontwerpen van wetten en regels te kijken naar het al genoemde mensbeeld, het reeds in de normstelling voorkómen van hardheden en een goede uitvoerbaarheid van wetten en regels. De menselijke maat dient principieel tot uitdrukking te komen in de normstelling. Het is nodig dat beter wordt nagedacht en toegelicht hoe hardheden kunnen worden voorkomen of tegengegaan. Dat vereist dat in de voorbereidingsfase een maximale inspanning wordt geleverd om alle denkbare gevallen waarop de norm van toepassing is in beeld te krijgen en van een adequate respons te voorzien. Dat kan zijn door meer categorisering in de normstelling toe te passen, of door op specifieke onderdelen van de regeling meer beslisruimte aan het bestuursorgaan toe te kennen. Door in geval van beslisruimte in de wet of regeling zelf voldoende kaders mee te geven, worden bestuursorganen in staat gesteld hun bevoegdheden op een goede manier uit te oefenen. Omwille van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kunnen zij deze bevoegdheden weliswaar verder invullen met beleidsregels, maar dit hoeft maatwerk in het individuele geval niet in de weg te staan, omdat hier eventueel op grond van 4:84 Awb van kan (en soms zelf moet) worden afgeweken (zie hierna paragraaf 4).

In sommige gevallen zal de voorkeur nog steeds uitgaan naar gebonden bevoegdheden, met name daar waar sprake is van grootschalige besluitvormingsprocessen en er geen ruimte is om veel individuele afwegingen te maken. Hier is omwille van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid vaak sprake van strak vormgegeven wetten en regels. Het gaat bijvoorbeeld om verplichtingen en aanspraken in het belastingrecht en de sociale zekerheid. Juist in deze gevallen kan een hardheidsclausule een geschikt middel zijn om correcties te kunnen uitvoeren op de standaarduitvoering van de regeling. Indien een hardheidsclausule vaker wordt ingezet voor terugkerende situaties (en dus een bestendig karakter krijgt), zouden beleid, wetten of regels moeten worden aangepast door voorschriften voor deze gevalstypen te stellen. Hiervoor is het van belang dat de al eerder genoemde feedbackloop tussen uitvoering en beleid goed

werkt. Door middel van knelpuntenbrieven, standen van de uitvoering, invoeringstoetsen, monitoring en evaluatie wordt hierop ingezet.

Kortom, de instrumentkeuze om te komen tot meer mensgerichte wetten en regels moet worden afgestemd op de desbetreffende wet of regel: wat komt daarin aan de orde, hoe wordt daar uitvoering aan gegeven en welke verschillende doelgroepen zijn er (waarbij rekening wordt gehouden met doenvermogen). Daarbij moet worden bekeken welke hardheden zouden kunnen ontstaan en hoe deze eventueel weg te nemen of zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij dienen verschillende reguleringsmodaliteiten en -instrumenten te worden overwogen. Het kabinet is voornemens deze visie in de Aanwijzingen voor de regelgeving vast te leggen waarbij tevens het afwegingskader voor hardheidsclausules zal worden uitgebreid.

Het voorgaande samenvattend: het kabinet meent dat het voorkomen van hardvochtigheden primair gerealiseerd zou moeten worden door meer aandacht te geven aan dat aspect bij het opstellen van wetten en regels om daar dan vervolgens adequate maatregelen voor te treffen. Afhankelijk van het karakter van de regeling kan het noodzakelijk zijn daartoe een algemene of specifieke hardheidsclausules op te nemen.

#### **4. Een meer mensgerichte Awb**

Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire heeft het vorige kabinet bij brief van 29 juni 2021 de Tweede Kamer bericht over een aantal mogelijke aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), mede naar aanleiding van de motie-Jetten/Marijnissen.<sup>30</sup> Hier is het afgelopen jaar aan gewerkt in een interdepartementaal netwerk waarin tevens de VNG en negen grote uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, NVWA, IND, UWV, SVB, CAK, DUO, RVO, CBR) vertegenwoordigd zijn, evenals het programma Werk aan uitvoering, het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens en het deelprogramma Burgergerichte Overheid van het programma Stelselherziening rechtsbijstand. Verder zijn informele gesprekken gevoerd met rechters en wetenschappers.

Dit heeft geleid tot een aantal hoofdlijnen voor een wetsvoorstel, dat het kabinet eerst in pre-consultatie zal voorleggen aan belanghebbenden voorafgaand aan de gebruikelijke (internet)consultatie, door middel waarvan eenieder kan reageren op het voorstel. De pre-consultatie biedt aan uitvoeringsorganisaties, gemeenten, de VNG en de rechtspraak de gelegenheid alvast in een eerste impactanalyse de effecten van de beoogde aanpassingen te toetsen. Ook bij een aangepaste Awb geldt dat deze uitvoerbaar moet zijn. Op deze manier kunnen uitvoeringsgevolgen en financiële consequenties, in lijn met het IAK, tijdig in kaart worden gebracht voorafgaand aan aanbidding van het voorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Wat betreft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel het volgende. Ook hier zij benadrukt dat voorop staat dat de bijzondere of sectorale wetgeving zelf op orde moet zijn. Een meer mensgerichte Awb versterkt de waarborgfunctie van de Awb voor burgers in hun relatie met de overheid en versterkt de rechtsbescherming, maar kan niet als vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetten en regels. Deze dienen zelf aan de voorkant te voldoen aan de menselijke maat.

---

<sup>30</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 60 (zie onder 36). Zie voor de motie: Kamerstukken II 2021/21, 35 510, nr. 15.

Net als in het geval van bijzondere wetten en regels is ook de Awb nagelopen op een realistisch mensbeeld. Het kabinet is voornemens om in het wetsvoorstel de volgende aanpassingen van de Awb op te nemen:

1. Voor de gevallen waarin burgers getroffen worden door een onevenredig besluit dat niet binnen het kader van de sectorwet kan worden gecorrigeerd, wordt een aanpassing van de Awb gezien waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, door bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. Het gaat om een mogelijkheid af te wijken, als de uitkomst van de wetstoepassing onevenredig is in het licht van de bedoeling van de wet. Hierbij gaat het om een evenredigheidstoets toegepast als ultimum remedium. In de verdere uitwerking en vormgeving zullen hiertoe ook waarborgen worden gezocht. Het kabinet is zich ervan bewust dat de jurisprudentie over het evenredigheidsbeginsel momenteel volop in beweging is, mede onder invloed van het politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke debat. Het kabinet heeft oog voor deze ontwikkelingen en betreft die bij bovengenoemd voornemen.
2. Bij de mogelijkheden op te komen tegen een besluit wordt meer rekening gehouden met doenvermogen. Er moet meer ruimte worden gegeven dat tijdig te doen. De artikelen 6:7 en 6:11 zullen hiertoe worden aangepast. Daarbij wordt gestreefd naar een verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn in bepaalde gevallen en wordt beoogd om bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift inhoudelijk te behandelen.
3. Titel 4.4 van de Awb over bestuursrechtelijke geldschulden zal zodanig worden gewijzigd dat deze meer rekening houdt met doenvermogen en de soms grote gevolgen van geldschulden voor mensen, onder meer door het stimuleren van betalingsregelingen. Hierbij worden de evaluatie van de geldschuldentitel uit 2013 en het pionierstraject behoorlijke invordering uit 2017 betrokken.<sup>31</sup> De in 2021 ingevoerde regel dat de overheid een geldschuld kan kwijtschelden, die nu alleen nog geldt als er in een andere wettelijke regeling niets anders is geregeld (regelend recht) wordt een dwingendrechtelijke bepaling.
4. De motiveringsplicht bij besluiten (artikel 3:47 Awb) zal worden uitgebreid, teneinde het voor mensen meer begrijpelijk te maken waar het besluit over gaat en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.
5. In artikel 4:84 Awb zal de jurisprudentie worden gecodificeerd dat ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van beleidsregels als het besluit anders onevenredig uitpakt voor betrokkene. Ook verdisconteerde omstandigheden kunnen er namelijk, op zichzelf of in samenhang met andere omstandigheden, toe leiden dat onverkorte toepassing van de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft.
6. De inzichten van het palet van Passend Contact met de Overheid<sup>32</sup> zullen in de Awb worden meegenomen om informeel contact met de burger te bevorderen en geschillen te voorkomen of informeel te beslechten, mede ter uitvoering van de motie-Grinswis/Leijten.<sup>33</sup>
7. Mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor

<sup>31</sup> W. den Ouden (e.a.), *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, WODC, 2013, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1967> en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verslag Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017 <https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/Verslag%20pioniertraject%20Behoorlijke%20en%20effectieve%20invordering.pdf>.

<sup>32</sup> Zie [www.prettigcontactmetdeoverheid.nl](https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl)

<sup>33</sup> Kamerstukken II 35 510, 2021/22, nr. 73.

eenvoudig herstel lenen. Hiermee wordt mede uitvoering gegeven aan de al eerder genoemde motie-Omtzigt c.s.<sup>34</sup>

8. Mede ter uitvoering van de motie-Omtzigt c.s. zal de positie van de burger in procedures voor de bestuursrechter worden versterkt doordat de rechter meer mogelijkheden krijgt om tussenuitspraken te doen.

Met bovengenoemde voornemens wordt mede uitvoering gegeven aan de oproep in de motie-Omtzigt c.s. om meer aanspraken voor burgers in de Awb op te nemen, naast de al bestaande aanspraken en sancties, zoals de dwangsom bij niet tijdig beslissen (artikel 4:17 Awb), de *lex silencio positivo* (artikel 4:20a Awb) en het beroep bij niet tijdig handelen (artikel 8:55b Awb).

In het in paragraaf 2 van deze brief genoemde verslag van de werkgroep juridische reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komen in categorie C van de bijlage een aantal knelpunten in het bestuurs(proces)recht naar voren die mede met het voorgaande worden geadresseerd.

Omdat de Awb van toepassing is op vrijwel alle terreinen van het overheidsbeleid heeft de wet effect op zeer uiteenlopende doelgroepen en verschillende soorten situaties die dus vragen om verschillende benaderingen. Van een multinational die met de overheid te maken heeft, mag bijvoorbeeld meer worden verwacht dan van iemand die zich in een kwetsbare positie bevindt door een samenloop van regelingen (bijvoorbeeld een langdurig zieke die bijstand ontvangt en een inwonend kind heeft dat studeert). Dit is een belangrijke uitdaging bij het meer mensgericht maken van de Awb. Een tweede uitdaging is dat de rechtsverhouding overheid en burger zich vaak niet tot deze partijen beperkt, omdat er ook derden belanghebbenden zijn. In bijvoorbeeld het omgevingsrecht is dat het geval. Dit maakt het ingrijpend wijzigen van de Awb een traject dat voortvarend, maar zorgvuldig moet worden aangepakt.

Afsluitend merk ik op dat de beoogde aanpassingen aansluiten bij een beweging die al gaande is in het kader van het programma Werk aan uitvoering en naar aanleiding van de debatten over de kinderopvangtoeslagaffaire om de menselijke maat en maatwerk bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen. Zo maken bijvoorbeeld veel uitvoeringsinstanties al werk van contact met de burger en herstellen zij thans al fouten in besluiten als dat mogelijk is. Deze veranderingen zijn dus al gaande.

## **5. Andere maatregelen om de menselijke maat te bevorderen**

De verschillende andere acties kunnen worden geplaatst worden in de context van vier fases die onderdeel uitmaken van een kwaliteitscirkel (*plan, do, check, (re)act*) die vaak wordt gehanteerd. In de planfase dienen wetten en regels beter dan voorheen te worden opgesteld op een manier waarop zowel uitvoerende instanties als de burger ermee uit de voeten kunnen. Uitvoeringsinstanties, decentrale overheden en het perspectief van de burger dienen daarom in een vroeg stadium betrokken te worden bij voorbereiding van nieuwe wetten en regels. Voorkomen moet worden dat wetten en regels nodeloos ingewikkeld zijn, bijvoorbeeld als gevolg van complexe compromispolitiek. Die betere beleidsvoorbereiding wordt ondersteund door onder meer de kabinetsinzet op de doenvermogenstoets, de versterkte uitvoeringstoets en de herziening van het Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving en de inzet op beter

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VI, nr. 115.

gebruik daarvan. Over de herziening van het IAK zal de Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer nader informeren. Ik noem in dit kader ook een nieuwe toets die ik van belang vind, namelijk de uitvoerbaarheids-toets decentrale overheden. Om in het vervolg beter te doordenken wat de gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid van wetten en regels door decentrale overheden, zal deze toets in gaan op aspecten als mate van beleidsvrijheid, gevolgen voor de uitvoering, wat is nodig is aan instrumenten en financiering, maar ook op de benodigde capaciteit, deskundigheid en organisatie. In voorkomende gevallen en aan de hand van nader te bepalen randvoorwaarden, kan mijn betrokkenheid als sluitstuk leiden tot medeondertekening van wetsvoorstellen, zoals wordt gevraagd in de motie-Van Dijk/Grinwis.<sup>35</sup>

Daarnaast moet er in de *do*-fase voldoende tijd genomen kunnen worden voor de goede implementatie van wetten en regels en voorlichting daarover zodat de doelgroep het ook begrijpt en niet alleen kan kennen, maar ook kan doen. Zoals de Tweede Kamer heeft besproken in het debat over het TCU-rapport Klem tussen balie en beleid is het aan zowel regering als Kamer om voldoende aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid van wetten en regels. Dat zit niet alleen in die wetten en regels zelf en het tempo van invoering, maar zit ook in het equiperen van uitvoeringsinstanties en decentrale overheden door middel van voldoende tijd, middelen en opleiding.<sup>36</sup> Het kabinet werkt hieraan met de diverse acties zoals aangekondigd in de in paragraaf 4 genoemde brief van juni 2021.

In de *check*-fase gaat de overheid veel meer dan voorheen actief op zoek naar knelpunten voor mensen en naar knelpunten in de uitvoering. Dat betekent bijvoorbeeld een beter signaalmanagement en goede en kenbare verslaglegging van knelpunten in de standen van de uitvoering, maar ook een actieve zoektocht naar problemen voor de doelgroep. Werken met een invoeringstoets kan die functie vervullen. Beide Kamers zijn hierover geïnformeerd per brief van 21 april 2022.<sup>37</sup> Tot slot komt in de *act*-fase het beleidsproces weer op gang. Gesignaleerde knelpunten moeten worden opgepakt en waar mogelijk opgelost. Dit betekent ook dat aandacht wordt besteed aan het onderhoud van bestaande wetten en regels.

In al deze fasen speelt ambtelijk vakmanschap een belangrijke rol. Ambtelijk vakmanschap ziet bijvoorbeeld op het thema maatwerk in relatie tot het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Om willekeur in de uitvoering te voorkomen of tegen te gaan zijn bijv. mitigerende maatregelen mogelijk, zoals een maatwerkregister bijhouden, intercollegiaal overleg en andere procedurele waarborgen (zoals een goede *feedback loop* van uitvoering naar het departement). Verder helpt hierbij de zogeheten *fix en solve* aanpak: een probleem in het individuele geval zo snel mogelijk oplossen (*fix*), meteen proberen te extrapoleren naar andere en aanverwante gevallen en onderliggende problematiek structureel oplossen (*solve*).

In het rijksbrede programma Grenzeloos Samenwerken en Ambtelijk Vakmanschap wordt met alle betrokken partners gewerkt aan verdere ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap. Doel is dat elke ambtenaar zich bewust is van de impact van zijn/haar werk op mens en samenleving en nieuwsgierig blijft naar wat de burger bezighoudt en daarnaar handelt; over grenzen van organisaties heen en met tegenspraak. Dit betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren,

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 90.

<sup>36</sup> Zie in dit verband ook de motie-Segers, Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 52.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96.

maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leidinggevendenden. Het gaat om gedrag en cultuur. Het programma ondersteunt ministeries bij het bieden van een open en veilige cultuur met onder meer een gids met basisprincipes voor goed ambtelijk handelen, die met inbreng van rijksambtenaren de waarden vertaalt naar concrete gedragsvoorbeelden en handelingsperspectief voor medewerkers en de leidinggevendenden.

Steun wordt verder geboden met workshops en praktijkvoorbeelden over het geven en ontvangen van loyale tegenspraak. Ook zijn er vanuit het rijksbrede integriteitsbeleid workshops sociale veiligheid beschikbaar voor medewerkers en leidinggevendenden. Binnen de hele rijkdienst worden daarnaast ook ambtenaren opgeleid om socratische gesprekken te voeren over ethische dilemma's die men tegenkomt in het werk.

Het kabinet zal de komende tijd verder uitvoering geven aan de in deze brief genoemde acties om de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen. De inventarisaties van hardvochtige effecten van wetten en regels zullen worden afgerond. Waar nodig wordt regelgeving aangepast. Het wetsvoorstel om de Awb mensgerichter te maken zal verder worden uitgewerkt en in pre-consultatie worden voorgelegd aan belanghebbenden. Andere maatregelen om de menselijke maat te bevorderen, via onder meer betere beleidsvoorbereiding en ambtelijk vakmanschap, worden voortgezet. Zo wordt verder gewerkt aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
H.G.J. Bruins Slot

**De menselijke maat en maatwerk in de publieke dienstverlening**

In deze notitie wordt ingegaan op een aantal belangrijke onderdelen van het vraagstuk van de menselijke maat en in het bijzonder maatwerk, en wordt inzage gegeven in de beoogde inzet van het kabinet, dilemma's en de stand van zaken binnen de verschillende departementen. In paragraaf 1 wordt een duiding gegeven van de verschillende begrippen die worden gehanteerd en hun onderlinge relatie. Daarnaast geeft de paragraaf een doorkijk naar de beoogde prioriteiten van het kabinet op dit vlak alsmede de dilemma's die bij maatwerk relevant zijn. Paragraaf 2 beschrijft de stand van zaken bij de verschillende departementen rondom dit thema en de knelpunten die worden gesignaleerd. Tenslotte gaat paragraaf 3 in op de toezegging aan de Kamer rondom verschillende aspecten van wet- en regelgeving.

**1. Voorgenomen inzet kabinet op menselijke maat en maatwerk in dienstverlening**

De dienstverlening van de overheid is een belangrijke plek waar de menselijke maat een gezicht krijgt. Dit betekent dat wij de behoefte van de burger en ondernemer centraal stellen en – in samenspel tussen de wetgever, beleidsmaker en uitvoerder – afwegen tegen het algemeen belang. Het werken vanuit de maatschappelijke opgaven en het bieden van maatwerk waar nodig behoort tot onze gedeelde visie op gezamenlijke overheidsdienstverlening.<sup>38</sup>

Begrippen

De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) definieert het begrip menselijke maat: «recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving.» De menselijke maat zou daarbij het uitgangspunt moeten zijn voor het hele palet van dienstverlening door de overheid. Dit vraagt om goede wetten en regels die tot stand komen in een samenspel tussen regering en parlement. Het vraagt om een goed toegeruste uitvoering en een rechterlijke macht die burgers in bescherming neemt als dat nodig is. Menselijke maat zit ook in ons menselijk handelen: het zit ook in onszelf. Bij het hanteren van de menselijke maat in de dienstverlening gaat het er allereerst om dat we bij de manier waarop we onze grootschalige dienstverleningsprocessen inrichten goed aansluiten bij de behoeften en wensen van de meeste burgers en bedrijven die te maken krijgen met dienstverlening. Deze benadering betekent ook dat we de wet- en regelgeving moeten doordenken. Vervolgens is er binnen de grootschalige dienstverleningsprocessen extra aandacht nodig voor burgers die met deze processen niet uit de voeten kunnen, bijvoorbeeld omdat zij minder digitaal vaardig zijn of door een (tijdelijk) verminderd doenvermogen. Voor deze burgers richten we ons bijvoorbeeld op het realiseren van een één loketfunctie.<sup>39</sup> In het geval dat de menselijke maat in de betreffende grootschalige processen en de aanvullende persoonlijke

<sup>38</sup> In de kabinetsreactie op het ABD-rapport Regels en Ruimte, Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte die op 16 januari 2020 aan de TK is aangeboden gaat het kabinet al in op het belang van een betere dienstverlening door het leveren van meer maatwerk (Kamerstuk 29 362, nr. 282).

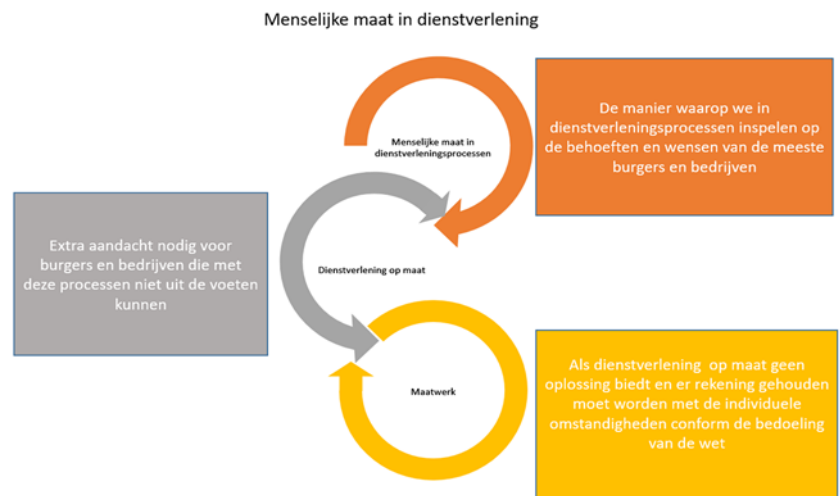
<sup>39</sup> In navolging op het rapport van ABDTop Consult «Werk aan Uitvoering – Fase 2: Handelingsperspectieven «dienstverlening op maat».



dienstverlening in deze processen onvoldoende soelaas bieden, moet er ruimte zijn om maatwerk te bieden.

In het rapport van de TCU «Klem tussen balie en beleid» wordt in dit verband maatwerk omschreven als «rekening houden met de individuele omstandigheden van de burger én de bedoeling van de wet». Maatwerk kan nodig zijn omdat een proces niet is toegesneden op de specifieke situatie van de burger of ondernemer. Denk hierbij aan de Participatiewet waar rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden bij de toekenning van bijzondere bijstand. En tegelijkertijd dient opgemerkt te worden dat deze definitie niet op alle uitvoeringsorganisaties volledig van toepassing is. Maatwerk kan ook nodig zijn omdat de (samenloop van) regelgeving voor de betreffende burger op een manier uitpakt die niet met de wet bedoeld is. Vaak zal de professional daarbij ruimte moeten krijgen om af te kunnen wijken van een wettelijke bepaling of regelgeving om een maatwerkoplossing te kunnen bieden aan burgers en bedrijven.

Onderstaande figuur brengt de samenhang tussen de menselijke maat in grootschalige processen, dienstverlening op maat en maatwerk in beeld.



Belangrijk is om te realiseren dat iedere burger en ondernemer in een situatie terecht kan komen waarbij dienstverlening op maat of maatwerk noodzakelijk is (zowel in grootschalige als minder grootschalige processen). De corona-pandemie heeft duidelijk gemaakt dat elke inwoner door onvoorziene omstandigheden kwetsbaar kan worden.

Omdat we het overgrote deel aan dienstverlening grootschalig en digitaal kunnen realiseren en voor de meeste burgers en bedrijven voldoet, houden we ruimte over voor het bieden van dienstverlening op maat en maatwerk in de vorm van fysiek contact en speciale (soms proactieve) ondersteuning waar dat echt nodig is. De manier waarop de menselijke maat in de dienstverlening het beste vorm krijgt, hangt af van het specifieke domein waarin de dienstverlening zou plaatsvinden: voor burgers in het sociaal domein, fysiek domein en veiligheidsdomein, voor bedrijven in het ondernemersdomein. Per domein vindt de beoordeling plaats waar ruimte moet zijn voor maatwerk (m.n. in de samenloop van regelingen), indien die ruimte er nog niet is hoe die dan wordt gerealiseerd en hoe die het beste – én uitvoerbaar – kan worden ingericht.

Om maatwerk te kunnen realiseren moeten formele wetten en regels daar waar nodig ruimte voor maatwerk bieden.<sup>40</sup> Dit geldt ook voor de beleidsregels waarmee de uitvoeringspraktijk verder wordt ingevuld. Het moet voor de uitvoering duidelijk zijn wanneer er ruimte is om van regels af te wijken. De ambitie is een uitvoeringspraktijk waar de hoofdregel in veruit de meeste gevallen tot een passende/beoogde beslissing leidt, en hier slechts in uitzonderlijke gevallen van wordt afgeweken. Maatwerk is hiermee geen vertrekpunt, maar het sluitstuk dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet passend is.

Door te onderzoeken of de maatwerkoplossing te extrapoleren is naar een bredere groep, verklein je het risico op willekeur. Als de onderliggende oorzaak kan worden aangepast, voorkom je dat in de toekomst deze casus zich voordoet.

Door zo maatwerk te leveren is maatwerk het sluitstuk in de dienstverlening en tegelijk de start van de verbetering van de dienstverlening.

Naast regelgeving die ruimte tot maatwerk biedt is er nog meer nodig op het gebied van het invullen van randvoorwaarden: zoals professionals die zijn toegerust om maatwerk te bieden, een organisatiecultuur die dat bevordert en een structuur die dat mogelijk maakt en optimaal gebruik van data (goedwerkende generieke digitale basisinfrastructuur) met waarborgen in de privacy.

#### Beoogde prioriteiten kabinet

Het versterken van de menselijke maat en maatwerk in de dienstverlening vraagt om heldere prioriteiten en een gerichte inzet. Onderstaand een opsomming van de beoogde prioriteiten waar dit kabinet op kan inzetten richting een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Per domein dient een verdere invulling te worden gegeven die recht doet aan de meest urgente uitdagingen in het betreffende domein. Elk domein kent immers zijn eigen problematiek; zo zijn binnen het fysieke domein – milieu, luchtvaart, vervoer – niet dezelfde problemen als binnen de belastingwetgeving of de sociale zekerheid. Ook de belangenafweging tussen het belang van de individuele burger of ondernemer en het algemeen belang/andere belangen is in domeinen verschillend. Zo kent bijvoorbeeld het veiligheidsdomein in dit opzicht een unieke context. Ook de dienstverlening aan Nederlandse burgers en bedrijven in het buitenland vraagt een specifieke aanpak. Deze groep is vanwege vaak grote fysieke afstand aangewezen op de digitale dienstverlening. Van belang is ook het type organisatie en de wijze waarop maatwerk kan worden of wordt toegepast. We onderkennen discretionaire, bureaucratische en professionele uitvoeringsorganisaties. Discretionaire organisaties en professionele organisaties kennen al veel maatwerk.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat het realiseren van deze beleidsprioriteiten niet eenvoudig is en zal grote en volhardende inzet vragen van kabinet, departementen en uitvoeringsorganisaties. Het zal nadrukkelijk gaan om een proces van jaren, waarbij er steeds nieuwe vraagstukken en dilemma's op tafel zullen komen die vaak ook een politieke afweging zullen vragen.

- Perspectief voor burgers en bedrijven, rekening houden met doenvermogen in de praktijk en uitvoerbaarheid krijgt een nog prominentere positie in het

---

<sup>40</sup> In de scope van WAU en deze notitie wordt de term «maatwerk» in relatie tot wet- en regelgeving gebruikt voor maatwerk in het individuele geval.

- ontwerpproces van nieuwe wet- en regelgeving middels de **herziening van het Integraal Afwegingskader (IAK)**.<sup>41</sup>
- Departementen inventariseren de wetgeving die mogelijk **hardvochtig** uitpakt voor burgers af.<sup>42</sup> Aan de hand van deze en andere signalen wordt, samen met de dienstverleners, kritisch gekeken naar wetten en regels en de uitvoering daarvan. Wetgeving is niet de enige oorzaak van het in de knel komen van burgers en ondernemingen. Ook aan het wegnemen van andere oorzaken zal daar waar dat aan de orde is aandacht worden besteed.<sup>43</sup>
- Er wordt een Rijksbrede beleidsvisie opgesteld rondom **hardheidsclausules**.<sup>44</sup> Vervolgens zullen departementen waar nodig voorstellen doen voor aanpassing van wet- en regelgeving, zoals het opnemen van hardheidsclausules.
- Aanvullend onderzoeken BZK en JenV of wijzigingen moeten plaatsvinden in de **Algemene Wet Bestuursrecht** om de menselijke maat in de Awb beter tot uitdrukking te laten komen.
- Voor burgers en ondernemers bouwen we de **één loketfunctie** verder uit. De één loketfunctie gaat niet over één oplossing of om één overall fysiek loket per se maar om een combinatie van bestaande en mogelijk nieuwe vormen van loketfuncties waarbij uitgegaan wordt van het principe «geen verkeerde deur». Hier kunnen burgers of ondernemers terecht met vragen en problemen die door de gezamenlijke overheden en uitvoeringsorganisaties integraal benaderd dienen te worden.
- Landelijke publieke dienstverleners richten een aanpak in binnen hun organisaties die zich richt op **maatwerk** in de dienstverlening die passend is bij hun domein en de specifieke kenmerken van hun dienstverlening. Hierbij is ook voorzien in een signaalfunctie (feedback-loop) naar de relevante beleidsdepartementen. Dat kan ook een samenwerking zijn van verschillende dienstverleners op een bepaald thema, zoals is te zien in de brede schuldenaanpak.
- Vooral bij het herkennen en oplossen van situaties van multiproblematiek is het kennen en handelen vanuit de situatie van de burgers en bedrijven cruciaal. In het sociaal domein kunnen landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten zich aansluiten bij **het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM)** om passende dienstverlening te realiseren in multiprobleemsituaties en daarmee bij het Maatwerkregister<sup>45</sup> en het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Via het Maatwerkloket, dat fungeert als landelijk hulp- en escalatieloket, kunnen instrumenten als de Overbruggingsprocedure<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Motie Den Haan/Hermans tijdens de APB 2021 (verzoek om het burgerperspectief een goede plek te geven in uitvoeringstoetsen) en de moties tijdens het debat over het rapport van de TCU op 24 maart 2022: Van Baarle (verzoek om bij wetsvoorstellen en relevante beleidsvoorstellen die dienstverlening raken een doenvermogenstoets uit te voeren) en Van Dijk (verzoek om bij nieuwe voorstellen rondom wet- en regelgeving die inkomen van burgers raakt een doenvermogenstoets uit te voeren).

<sup>42</sup> Moties Omtzigt en Ploumen/ Jetten.

<sup>43</sup> Bij andere oorzaken kan gedacht worden aan een gebrek aan middelen, opleiding of capaciteit bij uitvoeringsinstanties, wetten en regels die te complex zijn of in een te snel tempo elkaar opvolgen of bijv. het onvoldoende op maat zijn van de dienstverlening voor specifieke groepen burgers, maar ook aan de situatie waarbij een burger verkeerd staan geregistreerd in overheidsregistratie. Uitwisseling van deze foutieve gegevens kan leiden tot een stapeling en een voor die persoon schrijnende situatie.

<sup>44</sup> Coalitieakkoord en de moties Van Brenk en Ploumen/Jetten.

<sup>45</sup> Via het Maatwerkregister, waarin contactgegevens van deelnemende gemeenten en landelijke uitvoerders zijn opgenomen, kunnen professionals van de verschillende organisaties elkaar snel vinden voor het oplossen van casuïstiek.

<sup>46</sup> Met de Overbruggingsprocedure kan het Rijk zich garant stellen of kosten voorschieten, als hulp uitblijft door onduidelijkheid over welke partij de voorziening moet betalen.

of het Landelijk Escalatie Team (LET)<sup>47</sup> worden ingezet. Gemeenten en in het bijzonder de wijkteams hebben vaak het beste zicht op de situatie van de burger. Vanuit dat inzicht kan met de burger de meest passende integrale oplossing worden gezocht. Het verder vormgeven en inrichten van samenwerken bij maatwerk voor burgers en bedrijven zal een belangrijk aandachtspunt zijn.<sup>48</sup>

Zoals eerder aangegeven krijgt de concrete invulling van de beleidsprioriteiten per domein (en wellicht zelfs per uitvoerder daarbinnen) vorm in inhoud en tempo. Om energie te richten en met elkaar overzicht te houden wordt gestreefd naar de concretisering van de beleidsprioriteiten.

#### Dilemma's bij maatwerk

Zoals benoemd is het uitvoeren van deze prioriteiten niet van vandaag op morgen geregeld. Bij de uitvoering van de beleidsprioriteiten zullen we nog tal van vragen en dilemma's tegen gaan komen. Vragen en dilemma's die ook een zorgvuldige afweging vragen op politiek niveau: wat regelen we in wetgeving en waar geven we ruimte aan uitvoerders. In hoeverre zijn er belemmeringen binnen de uitvoeringsorganisaties om maatwerk te leveren. En hoe wegen we ruimte voor de uitvoerder tegenover het risico dat er fouten worden gemaakt. Hieronder benoemen we een aantal concrete dilemma's die nu al opspelen.

- Het spanningsveld tussen rechtsgelijkheid en willekeur. Hoe gaan we om met het dilemma dat met maatwerk er mogelijk ongelijke behandeling ontstaat tussen burgers of ondernemers in een gelijke situatie.
- Privacy wetgeving versus gegevensuitwisseling. Geen mogelijkheid tot uitwisseling van gegevens waardoor samenwerking met organisaties om te komen tot maatwerkoplossingen voor burgers en bedrijven moeilijk of zelfs onmogelijk is.
- Cultuur en sturingsfilosofie. Er is lang vooral gestuurd op KPI's als kostenefficiëntie en doorlooptijd. Maatwerk is arbeidsintensief; het kost tijd en geld. Sturing op deze KPI's past minder goed bij het voorzien in maatwerk waarbij ook het werken vanuit publieke waarde/de bedoeling van de wet wordt meegenomen. Dit veranderen vraagt een verandering in de organisatie en ook het hele systeem van beleidsontwikkeling en uitvoering en van cultuur die tijd kost.
- Compleet beeld van de gehele situatie waarin burger zich bevindt. Organisaties hebben vaak geen zicht op de gehele situatie van de burger. Daardoor kan een organisatie soms tot een oplossing komen die de burger uiteindelijk niet helpt of waar hij zelfs van op achteruit gaat. Alleen als een casus als multiproblematiek wordt aangepakt, is dit zicht er vaak wel.
- Het hebben van voldoende gekwalificeerde professionals in de uitvoering om maatwerk te leveren en krapte arbeidsmarkt. Indien beslismedewerkers meer beslismogelijkheid krijgen is het cruciaal dat er meer aandacht is voor opleiding en begeleiding waar men nu vaak niet aan toe komt. Hierbij speelt ook de angst om grenzen van de wetgeving op te zoeken en vervolgens een tik op de vingers te krijgen (door het management, toezichthouder, financier, departement).

<sup>47</sup> Het LET is een escalatie mogelijkheid van de zes deelnemende ministeries, samen met uitvoerders en gemeenten, waar op bestuurlijk niveau aan een oplossing wordt gewerkt. Het LET vormt daarnaast een platform om te leren van knelpunten die zich voordoen.

<sup>48</sup> Zo organiseert PMM leerbijeenkomsten met maatwerkprofessionals bij gemeenten en landelijke uitvoerders en informele gesprekken tussen wethouders onderling over hun bestuurlijke rol en dilemma's bij het mogelijk maken van maatwerk en het oplossen van complexe casuïstiek.

## 2. Stand van zaken departementen rondom maatwerk in dienstverlening

De verschenen rapporten over dienstverlening en maatwerk hebben zich vooral gericht op burgers in het sociaal domein. Dat is ook logisch, de grootste groep burgers komt het meest in aanraking met het sociaal domein en worden ook het hardst getroffen als het daar niet goed gaat. De nadruk lag in eerste instantie dan ook vooral op ontwikkelingen op het gebied van menselijke maat en maatwerk binnen dat sociaal domein. Dat is niet meer zo; de scope omvat alle domeinen en in alle domeinen vindt verbetering van de dienstverlening plaats. Hieronder wordt op een aantal belangrijke onderdelen van het vraagstuk van maatwerk inzage gegeven in de stand van zaken binnen de verschillende departementen. Dit beeld is opgesteld door het programmabureau WaU op basis van de input van BZK, EZK en LNV, Financiën, IenW, JenV, OCW, SZW en VWS. De departementen hebben bij de beantwoording de volgende organisaties betrokken: 3RO, ANVS, Belastingdienst, CAK, CBR, CIZ, CJIB, DJI, DUO, Huurcommissie, IBKI, IMG, IND, KvK, LBIO, NCG, NIWO, NP, NVWA, OM, RvdK, RVIG, RVO, RvR, SGM, SHN, SVB, Toeslagen, UWV, en Veiligheidshuizen. Voor de stand van zaken met betrekking tot de inventarisatie van hardvochtige effecten en de mogelijke aanpassing van de Awb is de informatie verstrekt door BZK.

De uitvraag bij de departementen en het opstellen van voorliggende notitie heeft plaatsgevonden in een kort tijdsbestek. Door het hanteren van uiteenlopende definities en door de tijd die benodigd is de uitvoering<sup>49</sup> te bevragen, is het beeld zeker indicatief, maar niet compleet. Onderstaand wordt ingegaan op de uitkomsten van de uitvraag.

### Maatwerkaanpak

#### *Definitie maatwerk*

Organisaties verstaan verschillende dingen onder «maatwerk». Een aantal stelt «dienstverlening op maat» gelijk aan «maatwerk». Veel genoemde initiatieven gaan over dienstverlening op maat waarbij wordt aangegeven dat in de grootschalige processen oog is en voorzieningen worden getroffen voor burgers die niet uit de voeten kunnen met de gedigitaliseerde en massale dienstverlening.

Het gebruik van verschillende termen, maakt de informatie soms lastig te herleiden of te duiden, waarbij wel moet worden opgemerkt dat het heel goed is om te lezen dat er zoveel initiatieven zijn. Ook voor multiproblematiek is er onduidelijkheid over definitie en toepassing.

#### *Vormen van een maatwerkaanpak*

Alle departementen en uitvoeringsorganisaties zijn zich bewust van de noodzaak van maatwerk en de meeste hebben een vorm van een maatwerkaanpak geïmplementeerd die past bij hun organisatie en de wijze waarop contact is met de burger of ondernemer. De een is al verder dan de ander. De vorm van het maatwerkproces is heel verschillend. Een greep uit de reacties: een werkatelier (CBR), een werkplaats (RVO), maatwerkplaatsen (UWV, SVB, VWS en SZW), Stella teams (Belastingdienst, Toeslagen), een Arbitrair Beraad en Persoonsgericht Innoveren bij DUO, multichannel, hulp via persoonlijk gesprek (KvK), juridische entiteit (NIWO), Commissie Bijzonder Maatwerk (CAK), multidisciplinair twijfelteam (Huurcommissie) maatwerkaanpak in de keten (voertuigen-Overleg), team maatwerk (CJIB), Tijdelijke regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Raad van Rechtsbijstand). VWS en SZW hebben

<sup>49</sup> De uitvraag is beperkt tot de landelijke uitvoerders.

maatwerkplaatsen om mee te denken met burgers die in de knel zitten en zich van kastje naar muur gestuurd voelen, en om hiervan te leren. Als een organisatie niet direct zelf met een burger contact heeft, zoals RvIG, ondersteunt deze andere organisaties in de keten. In sommige schade- en versterkingspunten in Groningen zijn IMG, NCG, de gemeente en andere lokale organisaties aanwezig om ervoor te zorgen dat bewoners in één keer goed geholpen worden.

Het behandelen van multiproblematiek met andere organisaties samen is nog niet overal geïmplementeerd. Een aantal organisaties werkt samen met de gemeenten met de instrumenten van het Programma Maatwerk Multiproblematiek, waaronder een escalatietafel. Anderen werken samen in de keten en in het sociaal domein zijn overheidsbrede landelijke maatwerkplaatsen. Vooral bij het herkennen en oplossen van situaties van multiproblematiek is het kennen en handelen vanuit de situatie van de burgers en bedrijven cruciaal. Naast het inrichten van een maatwerkproces in de publieke dienstverlening zal het verder vormgeven en inrichten van samenwerken bij maatwerk vanuit de individuele omstandigheden van burgers en bedrijven een belangrijk aandachtspunt zijn.

#### *Manieren om tot maatwerk te komen*

De meeste uitvoeringsorganisaties en departementen geven aan dat het inzetten van maatwerk tot vraagstukken en dilemma's leidt, zoals het borgen van gelijke behandeling in gelijke gevallen en het voorkomen van willekeur. Het bekijken van een casus vanuit meerdere perspectieven wordt het meest genoemd als instrument om maatwerk verantwoord vorm te geven. Daarbij geeft de RDW aan dat alleen al het feit dat de ene burger of ondernemer wel en de andere niet aan de bel trekt, een verschil in behandeling van gelijke gevallen kan veroorzaken. ANVS geeft aan dat het bij het hanteren van maatwerkaanpak belangrijk is om te blijven optreden als voorspelbare en betrouwbare autoriteit. Een aantal organisaties geeft daarnaast aan een leercirkel te hebben ingericht, ook met elkaar (overheidsbrede maatwerkplaats, tafel casuïstiek). Belastingdienst, UWV, SVB en Toeslagen nemen knelpunten waarvan de oorzaak mogelijk in wetgeving ligt op in hun stand van de uitvoering of knelpuntenbrief. DUO bespreekt de lessen die het Arbitrair Beraad trekt uit het behandelen van casuïstiek met het beleidsdepartement. Een andere manier om tot maatwerk te komen is scholing aan medewerkers over ruimte voor maatwerk. Een aantal organisaties heeft aangegeven bestuurlijke informatie bij te houden, zoals SVB met de ontwikkeling van een dashboard en KvK heeft in een aantal gevallen bezoekadressen afgeschermd. De SVB heeft procesondersteuning geïmplementeerd om maatwerk te kunnen uitvoeren. Ook is er een landelijke maatwerkplaats.

### **3. Stand van zaken wet- en regelgeving**

De Minister van BZK heeft aan de Tweede en Eerste Kamer toegezegd dat zij uiterlijk voor de zomer met een brief komt over het vervolg van het hardvochtighedenonderzoek, de hoofdlijnen van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, en over een beleidsvisie op hardheidsclausules en andere manieren om de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen. Het betreft een brief mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, die in concept wordt opgesteld door BZK in nauwe afstemming met JenV, alle departementen en uitvoeringsorganisaties. Hieronder staat de stand van zaken van deze onderwerpen.

### Vervolg hardvochtighedenonderzoek

De inventarisaties van hardvochtigheden op de departementen zijn in volle gang en alle aangedragen knelpunten worden geanalyseerd. BZK heeft, om het burgerperspectief voldoende recht te doen, een Rijksbrede uitvraag georganiseerd die meer dan 400 reacties heeft opgeleverd.<sup>50</sup>

### Aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht

BZK en JenV werken aan wijzigingen van de Awb om het leveren van maatwerk te bevorderen, waaronder een eventuele wijziging om meer ruimte te geven in het kader van het evenredigheidsbeginsel, ook in gevallen waarin sprake is van sectorale wetgeving met weinig of geen beslisruimte. Concrete tekstvoorstellen worden besproken in een klankbordgroep waarin alle departementen, negen grote uitvoeringsorganisaties en de VNG vertegenwoordigd zijn.

### Hernieuwde kijk op hardheidsclausules

BZK en JenV kijken met de departementen en uitvoeringsorganisaties naar het huidige beleid rondom hardheidsclausules en of en zo ja hoe dat moet worden aangepast. Dit zal in het bredere perspectief worden geplaatst van hoe de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen. Ook de klankbordgroep maatwerk Awb is betrokken, evenals de Raad van State en de VNG.

---

<sup>50</sup> via [www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels](http://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels).



## 1. Inleiding

De consultatie vond plaats ten behoeve van het onderzoek van het kabinet naar wetten en regels die mensen ernstig in de knel brengen.<sup>51</sup> Dit onderzoek wordt gedaan op verzoek van de Tweede Kamer. In dit kader inventariseren alle departementen hun eigen wet- en regelgeving op ernstige belemmeringen; de consultatie is een aanvullend onderdeel van het kabinetsonderzoek.

De consultatie is gehouden van 8 februari t/m 8 maart 2022 en heeft 403 reacties opgeleverd. Van deze reacties zijn 299 openbaar.

## 2. Beeld van de ontvangen reacties

De informatie die is opgehaald is waardevol. Het geeft inzicht in hoe regels uitwerken in de praktijk en biedt belangrijke aanknopingspunten voor verbetering. Het kabinet bedankt eenieder die de tijd heeft genomen om voorbeelden aan te leveren dan ook hartelijk.

Reacties kwamen van burgers, vanuit de wetenschap, belangenverenigingen, stichtingen, de advocatuur, gemeenten alsook bedrijven. De ingezonden reacties betroffen situaties die mensen zelf en/of hun naasten treffen, maar ook ervaringen voortkomend uit het directe eigen werk en vakgebied.

De reacties betroffen zowel wetten en regels komend vanuit een enkel departement, alsook van meer departementen. Ze hadden betrekking op bestaande wetten en regels, maar soms ook op het ontbreken daarvan. Tevens gingen reacties in op de interpretatie en/of uitvoering van wet- en regelgeving (zowel op rijks- als gemeentelijk niveau), het ontbreken van de juiste kennis ervan en het gebrek aan inzicht van de gevolgen. In de reacties werden niet alleen ervaren problemen benoemd. Ook werden diverse oplossingen voor de ervaren problemen aangedragen.

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal reacties per departement. Hierbij is van belang dat veel reacties van belang zijn voor meerdere departementen. Die reacties worden gezamenlijk opgepakt.

| Departement | Aantal reacties |
|-------------|-----------------|
| SZW         | 157             |
| VWS         | 127             |
| OCW         | 59              |
| BZK         | 50              |
| J&V         | 37              |
| FIN         | 37              |
| IenW        | 18              |
| EZK         | 13              |

De reacties hadden betrekking op veel verschillende onderwerpen. Veruit de meeste reacties betroffen het sociale domein. Diverse in de reacties genoemde onderwerpen hadden betrekking op de Participatiewet, Wet

<sup>51</sup> Dit onderzoek vindt plaats naar aanleiding van de motie-Ploumen/Jetten (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24).

inkomen naar arbeidsvermogen, Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, Wet langdurige zorg, Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, Leerplichtwet, Wet op de huurtoeslag, Tijdelijke wet Covid-19, Vreemdelingenwet, fiscale wetgeving, verkeers-, vervoer- en luchtvaartregelgeving en de Warmtewet.

Per departement is het algemene beeld als volgt:

- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn 50 reacties binnengekomen. De ontvangen reacties zien op verschillende onderwerpen. Daarbij valt op dat in veel gevallen knelpunten worden gesignaleerd die betrekking hebben op meerdere leefgebieden. Het Ministerie van BZK kijkt hier samen met de andere betrokken ministeries zorgvuldig naar. Diverse ontvangen reacties hebben, al dan niet gedeeltelijk, betrekking op de basisregistratie personen (BRP). In dit verband is van belang dat door middel van een Ontwikkelagenda BRP wordt gewerkt aan een stapsgewijze verbetering van de BRP.<sup>52</sup> Voor een aantal van de reacties geldt dat die zien op onderwerpen die reeds een plek hebben op die Ontwikkelagenda. Van andere reacties wordt gezien of, en zo ja, welke vervolgacties nodig zijn. Het merendeel van de reacties op het terrein van het Ministerie van BZK ziet op wonen en huren. Diverse reacties uit de internetconsultatie zien daarnaast op toeslagen in meer algemene zin. Het ministerie pakt deze reacties gezamenlijk met de andere verantwoordelijke ministeries op. Verder zijn er ook reacties binnengekomen op het terrein van (de toegankelijkheid van) verkiezingen, de financiering van politieke partijen, de Omgevingswet, grondrechten, de digitale overheid, gemeentelijke belastingen en de omgang van de overheid met burgers in het algemeen. Van het Platform voor Inclusief Nederland is een uitgebreide reactie ontvangen die waardevol is voor meerdere departementen, waaronder het Ministerie van BZK. Samen met de andere departementen heeft inmiddels ook een gesprek plaatsgevonden met ervaringsdeskundigen die verbonden zijn aan het Platform. Alle reacties worden binnen het ministerie zorgvuldig gelezen en gewogen. In sommige gevallen geven de ontvangen reacties aanleiding tot nadere vragen of een uitgebreider gesprek. In die gevallen neemt het ministerie contact op met de personen die de inbreng hebben geleverd. In een brief die na de zomer 2022 naar de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Tweede Kamer gaat, zal worden uitgelegd wat er met de knelpunten wordt gedaan.
- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn geen reacties binnengekomen.
- Ook op het beleidsterrein van het Ministerie van Defensie zijn geen reacties binnengekomen.
- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Economische Zaken (EZK) zijn 13 reacties binnengekomen, waarvan 4 vertrouwelijk. De reacties hebben betrekking op de Warmtewet, Telecomwet, Mijnbouwwet en het CPB en zijn te identificeren als bedenkingen tegen beleidskeuzes op deze terreinen die al dan niet al in wetgeving zijn neergeslagen. Naar aanleiding van de reacties wordt nog een nadere check verricht. Daarnaast vindt nog een nadere verkenning/inventarisatie plaats naar signalen die bij betrokken uitvoeringsorganisaties bekend zijn en in hoeverre deze het gevolg zijn van hardvochtige effecten van wet- en regelgeving. Waar dit aanleiding geeft tot aanpassing van wet- en regelgeving, wordt de Kamer hierover op de gebruikelijke wijze geïnformeerd.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2020/21, 27 859, nr. 146.

- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Financiën zijn 37 reacties binnengekomen die ten dele gaan over belastingen, maar ook voor een deel betrekking hebben op toeslagen. De reacties bevatten veelal voorbeelden van situaties waarbij de steller ervaart dat wetgeving in de praktijk hardvochtig uitpakt. Daarbij wordt in veel gevallen een oplossingsrichting aangedragen. De Belastingdienst is voornemens, in samenwerking met haar opdrachtgever(s), de reacties op de internetconsultatie te analyseren en waar mogelijk en wenselijk te behandelen als signaal voor verbetering van de wetgeving en uitvoering hiervan. Over de uitkomsten van dit traject wordt de Kamer geïnformeerd in de eerstvolgende Stand van de Uitvoering. Het voornemen is dit document in het najaar 2022 met de Tweede Kamer te delen. Van de reacties op het terrein van toeslagen is een deel bevestiging van de inventarisatie die eerder in reactie op de motie Lodders/Van Weyenberg heeft plaatsgevonden. Deze en overige signalen worden gezamenlijk met de voor toeslagen verantwoordelijke ministeries opgepakt.
- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn 18 reacties binnengekomen. Op alle reacties zal IenW een individueel antwoord sturen. Van 10 reacties is voor IenW duidelijk dat hier geen sprake is van een hardvochtig aspect van wetgeving. Hierbij kan gedacht worden aan reacties die betrekking hebben op het gebruik van bepaalde verkeersborden of de complexiteit van bepaalde Europese regelgeving op het terrein van luchtvaart. Bij de andere reacties zal de vraag of sprake is van een hardvochtig aspect nader tegen het licht worden gehouden. Het gaat daarbij om bepaalde toepassingen van de regelgeving op het terrein van rijbewijzen en rijgeschiktheid en bepaald beleid op het terrein van parkeren en openbaar vervoer met mogelijk nadelige gevolgen voor gehandicapten.
- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) zijn 37 reacties binnengekomen. De binnengekomen reacties zijn toebedeeld aan desbetreffende beleidsverantwoordelijken. Zij gaan aan de slag met de analyse van de reacties in overleg met de desbetreffende dienstverlenende organisaties. Veel reacties betreffen het terrein van de migratieketen. JenV zal voor het zomerreces een brief aan de Tweede Kamer sturen over de menselijke maat en dienstverlening in de migratieketen. De brief zal ook op hoofdlijnen ingaan op ontvangen signalen van mogelijke knelpunten, waaronder de reacties die via de internetconsultatie op dit terrein zijn binnen gekomen.
- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn geen reacties binnengekomen.
- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn 59 reacties binnengekomen. Deze betreffen uiteenlopende onderwerpen. Met name hebben zij betrekking op de leerplicht, vooral in relatie tot het bieden van passend onderwijs (aan bijvoorbeeld hoogbegaafde leerlingen), alsook op (de aanspraak op) studiefinanciering. Alle inbreng zal worden geanalyseerd, teneinde vast te stellen of sprake is van een hardvochtigheid. Wanneer vastgesteld wordt dat beleid hardvochtig uitpakt, zullen er op zo kort mogelijke termijn stappen worden gezet om deze weg te nemen. Daarnaast wordt alle inbreng opgevat als signaal tot verbetering van wetgeving of uitvoering en zal dan ook onder de aandacht worden gebracht van de betreffende beleidsdirectie van het ministerie.
- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn 157 reacties binnengekomen. De uitkomsten van deze consultatie worden meegenomen in de bredere inventarisatie (zowel intern als extern) die loopt binnen SZW. Opgehaalde signalen

zien op verschillende SZW-wetten en zijn grofweg in te delen in verschillende categorieën:

- toegang tot en hoogte van de uitkering
- verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen
- samenloop wet- en regelgeving
- algemene knelpunten

De opgehaalde signalen worden geanalyseerd met behulp van het analysekader dat is opgesteld door onderzoeksbureau Panteia en opgepakt binnen de verschillende trajecten die lopen binnen SZW.

- Op het beleidsterrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn 127 reacties binnengekomen. Vanzelfsprekend wordt iedere binnengekomen reactie serieus genomen en nader geanalyseerd. Uit een eerste analyse van de binnengekomen reacties is een aantal overkoepelende thema's af te leiden. Zo leidt de overgang tussen verschillende zorgstelsels voor sommige burgers tot problemen. Anderen ondervinden juist problemen door de regels rond de BIG-herregistratie of geven aan in de knel te komen door de regels over het persoonsgebonden budget. Naar aanleiding van de rijksbrede uitvraag wordt binnen het ministerie door de verschillende beleidsdirecties bij ieder resultaat nagegaan of, en zo ja, hoe, een vervolgactie nodig is.

### **3. Vervolg**

Alle reacties worden door de verantwoordelijke ministeries gelezen. Naar aanleiding van de reacties kan het zijn dat de persoon die de reactie heeft ingediend benaderd wordt door een ministerie voor een gesprek of een apart antwoord krijgt. Ministeries gebruiken reacties waar mogelijk voor de verbetering van wetten en regels en de omgang met burgers en bedrijven. Hierover wordt, voor zover aan de orde, de Tweede Kamer geïnformeerd op de manier die hiervoor per departement is aangegeven.

Algemeen

Deze bijlage bevat per departement een toelichting op de stand van zaken van de inventarisaties naar hardvochtige effecten van wet- en regelgeving die plaatsvinden ter uitvoering van de motie-Ploumen/Jetten. Om te voorkomen dat nieuw beleid of nieuwe wetgeving leidt tot onevenredige consequenties zet het Ministerie van Justitie en Veiligheid onverminderd in op het realiseren van de verbeterpunten in de brief over versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving (kenmerk 3393071) die in juni 2021 aan uw Kamer is verzonden. Eén van de maatregelen is ook het herzien van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (het IAK) en het bevorderen van het gebruik hiervan. Het IAK bevordert dat in een beleidsproces met alle betrokkenen wordt nagedacht over wat goed is én wat werkt voor de samenleving met aandacht voor alle relevante te maken afwegingen. Hierbij moeten nadrukkelijk beleid, uitvoering en de doelgroep in de samenleving vanaf het begin zijn betrokken, ook om de consequenties in kaart te brengen. Onderdeel van de herziening van het IAK is dat het ook steviger in de ministeries wordt gepositioneerd, en daarmee wordt bevordert dat de consequenties van voorstellen zo vroeg mogelijk in het beleidsproces in beeld worden gebracht. Uw Kamer wordt na de zomer geïnformeerd over de voortgang van de herziening.

Overzicht stand van zaken inventarisaties hardvochtige wet en regelgeving (motie-Ploumen/Jetten)

- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal na het zomerreces 2022 een brief naar uw Kamer sturen over de resultaten van de BZK-inventarisatie naar hardvochtige wet- en regelgeving. Ten behoeve van de inventarisatie zijn signalen opgehaald langs drie lijnen. Ten eerste is een brede uitvraag gedaan onder medewerkers van het kerndepartement en uitvoeringsorganisaties. Ten tweede is de buitenwereld betrokken, onder meer via de rijksbrede internetconsultatie die door het ministerie is uitgezet en door middel van gesprekken met stakeholders. Ten derde zijn diverse externe bronnen geanalyseerd op mogelijke knelpunten, waaronder publicaties van de Nationale ombudsman, het reflectierapport van de Raad van State en het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak. De signalen die langs de verschillende wegen zijn opgehaald zijn waardevol en worden op dit moment geanalyseerd en gewogen, in goede samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering. In de brief die na het zomerreces aan uw Kamer wordt verstuurd zal worden ingegaan op de gesignaleerde knelpunten alsmede de diverse acties die reeds lopen of worden ingezet om deze knelpunten te verhelpen. Ten aanzien van het onderwerp huurtoeslag heeft in een eerder stadium reeds een uitgebreid onderzoek plaatsgevonden naar knelpunten, mede naar aanleiding van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg. Bij brief van 29 juni 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten hiervan.<sup>53</sup> In de brief van 17 juni jl. is de laatste stand van zaken weergegeven.<sup>54</sup> Hierin zijn twee verbetermaatregelen voor de huurtoeslag vermeld die reeds zijn opgelost.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Kamerstukken 31 066, nr. 898).

<sup>54</sup> Kamerbrief over stand van zaken toeslagen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>55</sup> Het betreft: (1) bij het beoordelen van het recht op huurtoeslag wordt de verblijfsstatus van minderjarige leden van het huishouden niet meer meegewogen; (2) de eis is komen te vervallen bij het verworven recht dat in de maand voorafgaand aan de huurgrensoverschrijding recht op huurtoeslag moest bestaan.

Het ministerie acht het van belang dat het signaleren van knelpunten structureel wordt verankerd binnen het departement. Het voornemen is om op structurele basis knelpunten te signaleren en aan te pakken via de jaarplancycclus, onder andere door de uitkomsten te bespreken in de driehoeksoverleggen tussen opdrachtgever (verantwoordelijk DG) – opdrachtnemer (taakorganisatie) – eigenaar (plv. SG). Hierover wordt bericht in de Standen van de uitvoering. In het najaar wordt aan uw Kamer de rijksbrede Staat van de uitvoering toegezonden.

- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft tot nu toe geen hardvochtigheden gesignaleerd. Zoals uit het verslag van de internetconsultatie blijkt zijn er bij de rijksbrede uitvraag ook geen hardvochtigheden op de beleidsterreinen dan wel de uitvoeringspraktijk van het ministerie aangedragen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de inventarisatie van de Raad voor de Rechtspraak en de reflectie op knellende wetgeving van de Raad van State. Het ministerie zal uw Kamer hier meer uitgebreid over informeren in de tweede helft van 2022 in een brief over de bredere doorlichting van de dienstverlening en de regelgeving in het kader van de opvolging van de conclusies van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Hierin zal naast de motie-Ploumen/Jetten onder andere ook worden ingegaan op de motie-Marijnissen c.s.<sup>56</sup>
- Ook het Ministerie van Defensie heeft tot nu toe geen hardvochtigheden gesignaleerd. Zoals uit het verslag van de internetconsultatie blijkt zijn er bij de rijksbrede uitvraag ook geen hardvochtigheden op de beleidsterreinen dan wel de uitvoeringspraktijk van het ministerie aangedragen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de inventarisatie van de Raad voor de Rechtspraak en de reflectie op knellende wetgeving van de Raad van State. De wet- en regelgeving van Defensie richt zich ook niet primair tot burgers en bedrijven. De inventarisatie is nog niet volledig afgerond. Indien er alsnog hardvochtigheden blijken zal uw Kamer daarover worden geïnformeerd.
- Voorafgaand aan de internetconsultatie zijn relevante stakeholders van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit actief geattendeerd op deze uitvraag, zoals de KvK, ACM (Consuwijzer) en LTO. Dit leverde voor EZK 13 reacties op en voor LNV 0. Daarnaast zijn ingediende klachten onderzocht. Dit leverde nog geen signalen op die direct waren terug te leiden tot hardvochtigheden in wet- en regelgeving. Dat laat onverlet dat bepaalde signalen meer inzicht geven in hoe e.e.a. in de samenleving wordt ontvangen. Daarom vindt in samenspraak met uitvoeringsorganisaties een nadere verkenning plaats. Als dit signalen van hardvochtige effecten van (besluitvormingskaders in) wet- en regelgeving oplevert, zal uw Kamer hierover nader worden geïnformeerd.
- Het Ministerie van Financiën heeft op het terrein van de Belastingdienst de eerste resultaten van haar inventarisatie van hardvochtige effecten van wet- en regelgeving met uw Kamer gedeeld in de Stand van de Uitvoering van de Belastingdienst 2021 die in januari 2022 naar de Tweede Kamer is gegaan.<sup>57</sup> Het vervolgtraject kent een drietal sporen: (1) de geïnventariseerde hardheden gemeld in de eerste Stand van de Uitvoering worden intern behandeld en waar mogelijk voorzien van een oplossing (2) ten behoeve van het structureel verzamelen van signalen, waaronder hardheden in wet- en regelgeving, wordt een intern signalenproces ingericht, en (3) de reacties van de internetconsultatie die betrekking hebben op de Belastingdienst worden binnen het ministerie behandeld en waar mogelijk voorzien van een oplossing. Over het vervolg van de inventarisatie en de voortgang op deze

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 21.

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 962.

sporen wordt u geïnformeerd in de volgende Stand van de Uitvoering Belastingdienst. Deze ontvangt u in het najaar van 2022.

Zoals in de eerste voortgangsbrief over hardvochtigheden van 21 december 2021 is aangegeven, heeft voor de toeslagenwetgeving reeds een inventarisatie van knelpunten in het huidige toeslagenstelsel plaatsgevonden op de belangrijkste domeinen waar dit speelt, mede naar aanleiding van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg. In de brief van 30 november 2021 van de Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane is aangegeven dat het kabinet toen de eerste categorie (A) van gesignaleerde knelpunten reeds ter hand heeft genomen<sup>58</sup>. Daarnaast wordt een aantal van de daar geïnventariseerde knelpunten in het toeslagensysteem met de uitwerking van de maatregelen in het coalitieakkoord aangepakt. De mogelijkheden voor het implementeren van verdere verbeteringen worden verkend. Daarbij worden ook nieuwe signalen zoals die bijvoorbeeld ook in de Stand van de Uitvoering naar voren zijn gekomen en de uitkomsten van de internetconsultatie betrokken. Van de reacties op het terrein van toeslagen is een deel bevestiging van de inventarisatie die eerder in reactie op de motie-Lodders/Van Weyenberg heeft plaatsgevonden. Deze en overige signalen worden gezamenlijk met de voor toeslagen verantwoordelijke ministeries opgepakt.

- Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat inventariseert of er sprake is van hardvochtige effecten van regelgeving in het fysieke domein. Uit een afgelopen jaar binnen het ministerie uitgevoerde quickscan kwam niet naar voren dat zich binnen het lenW domein situaties voordoen met een omvang, scope en impact op burgers zoals bij de Belastingdienst/Toeslagen. Dit neemt niet weg dat onevenredige benadeling van burgers en bedrijven zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Daartoe wordt ingezet op versteviging van het contact met burgers en bedrijven en verbeteringen in de beleidscyclus. De resultaten uit de quickscan worden nu nader beschouwd op situaties waarbij onevenredige effecten voor burgers en bedrijven bijvoorbeeld een aanpassing van beleid vergen. Dit proces loopt momenteel nog. De signalen van de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en de opbrengst van de rijksbrede internetconsultatie worden in dit proces betrokken. lenW wil de omgang met burgers en bedrijven verbeteren door het bespreken van casuïstiek, het versterken van de contacten met burgers en bedrijven, en door het evalueren van de omgang met signalen en verbeteringen in de beleidscyclus. Indien er onevenredige effecten van beleid en wetgeving worden aangetroffen die een wijziging van beleid vergen zal de Tweede Kamer daarover worden geïnformeerd.
- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de taakorganisaties gevraagd een inventarisatie uit te voeren van wetten en maatregelen die mogelijk hardvochtig uitpakken voor burgers. De uitvraag is open geformuleerd, juist om te bevorderen dat men breed zou kijken naar in de praktijk ervaren «hardvochtigheden» of knelpunten.

Aandragende organisaties hebben op verschillende manieren de inventarisatie gedaan; de vraag is voorgelegd aan medewerkers die met burgers in contact treden, er is gesproken met beroepsorganisaties, er zijn bestaande (onderzoeks-) rapportages gebruikt, in een enkele situatie zijn gesprekken gevoerd met burgers en bij andere organisaties heeft een strategisch adviseur de uitvraag beantwoord. De signalen zijn dus vanuit een grote verscheidenheid van perspectieven gekomen.

De ontvangen signalen – zowel die voortkomen uit de inventarisatie van taakorganisaties, als die afkomstig zijn van de Raad voor de Rechtspraak, Raad van State of internetconsultatie – worden momenteel geduid in

<sup>58</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.



goede samenwerking tussen taakorganisaties en betrokken beleidsonderdelen: er wordt gekeken of een wet of beleidsmaatregel daadwerkelijk onvoorzien hard uitpakt voor bepaalde groepen en zo ja, wat de oorzaken daarvan zijn; is dat gelegen in de wet of het beleid zelf, door een samenloop van wetten of beleidsmaatregelen of hoe de wet of het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd?

Uw Kamer zal via de specifieke inhoudelijke beleidsthema's worden geïnformeerd over de opvolging van de op dat terrein ontvangen signalen. Zo zal uw Kamer voor het zomerreces een brief ontvangen over de «menselijke maat en dienstverlening in de migratieketen». In deze brief zal onder andere worden ingegaan op signalen die uit verschillende kanalen zijn binnen gekomen waaronder de rapportage «Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht» van de Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten. In de voortgangsbrief rechtsbijstand die voor het zomerreces aan uw Kamer zal worden gezonden, zal ook worden ingegaan op een aantal specifieke punten die het kader van de inventarisatie van hardvochtigheden naar voren zijn gebracht door de Raad voor Rechtsbijstand en op welke wijze die zijn en worden opgepakt. Om te voorkomen dat nieuw beleid of nieuwe wetgeving leidt tot onevenredige consequenties zet het Ministerie van JenV onverminderd in op het realiseren van de verbeterpunten in de brief over versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving (kenmerk 3393071) die in juni 2021 aan uw Kamer is verzonden (zie ook bovenaan deze bijlage onder het kopje «Algemeen»).

Naast het voorkomen van onevenredige en/of hardvochtige consequenties van nieuwe voorstellen heeft het ministerie aandacht voor het versterken van de feedbackloop, als onderdeel van de reguliere processen. De inventarisatie van eventuele hardvochtige effecten van beleid of wetgeving is geen eenmalige exercitie, maar zal in de reguliere bestuurlijke overleggen tussen het ministerie en de taakorganisaties een terugkerend onderwerp zijn. Zo wordt geborgd dat er blijvend aandacht is voor de uitwerking van beleid- en wetgeving in de praktijk en dat onbedoelde effecten op groepen burgers of knelpunten worden besproken. Signalen moeten actief worden opgehaald (inclusief het burgerperspectief) en worden besproken in de driehoeksoverleggen tussen opdrachtgever (verantwoordelijk DG) – opdrachtnemer (taakorganisatie) – eigenaar (plv. SG). In de jaarplancycclus krijgt deze feedbackloop een prominentere rol; de onderdelen zijn gevraagd passages hierover op te nemen in het jaarplan en kwartaalrapportages over hoe hieraan invulling wordt gegeven. Ook gaat JenV geleidelijk aan werken met Standen van de uitvoering. Uw Kamer heeft van een aantal JenV-organisaties reeds een Stand van de uitvoering ontvangen.

Tot slot:

De uitvoering van de motie-Ploumen/Jetten betreft de hardvochtige effecten van beleid en regelgeving. Het Ministerie van JenV staat voor een rechtvaardige samenleving, waarbij in de sanctietoepassing (straffen en beschikken) individuele belangen afgewogen moeten worden tegen maatschappelijke belangen.

- Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is voornemens kort na het zomerreces de resultaten van de inventarisatie aan uw Kamer te sturen. Deze betreft een analyse van de opbrengst van een binnen het ministerie gedane interne uitvraag, alsook de opbrengst van de internetconsultatie. Daarnaast worden betrokken de inventarisatie van de Raad voor de Rechtspraak en de reflectie op knellende wetgeving van de Raad van State. Aangezien het gaat om veel informatie over diverse beleidsterreinen is de analyse op dit moment nog niet afgerond. Door middel van het programma OCW Open worden daarnaast extra signalen over mogelijke hardvochtigheden die bij het ministerie binnenkomen bij elkaar gebracht. Dat deel van de

inventarisatie loopt nog. Voor zover mogelijk wordt de analyse daarvan ook in voornoemde brief aan de Tweede Kamer meegenomen. Omdat de analyse nog loopt (en er dus nog geen hardvochtigheden zijn geïdentificeerd), zijn er nog geen maatregelen getroffen om wet- en regelgeving of procedures aan te passen die hardvochtigheden beogen op te lossen.

Uiteraard is ook voor de toekomst belangrijk dat wetgeving en uitvoering niet hardvochtig uitpakken. Naast hetgeen daarover in paragraaf 3 van deze brief is opgemerkt, draagt ook het programma OCW Open bij aan het blijvend ophalen van signalen over eventuele hardvochtigheden. Het programma OCW Open zal met alle signalen aan het werk gaan. In gevallen waarbij beleid niet als hardvochtig wordt bestempeld, maar het wel vervelend uitpakt voor mensen of organisaties, zal het programma op zoek gaan naar manieren om het ervaren probleem zo goed mogelijk op te lossen

- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt, net als de andere departementen, aan een bredere doorlichting van wet- en regelgeving in het kader van de motie Ploumen/Jetten. In dit kader zijn naast de internetconsultatie onder burgers signalen opgehaald bij de uitvoering en binnen het departement. In het najaar wordt de Tweede Kamer over deze opgehaalde signalen geïnformeerd. In dezelfde brief wordt ook uitgebreider ingegaan op de resultaten uit het externe onderzoek naar aanleiding van de motie Omtzigt en hoe daar opvolging aan gegeven wordt.

Dit betreft een onafhankelijk onderzoek naar hardvochtige effecten in de Participatiewet, de werknemersregelingen en het pgb. Hierin ligt de nadruk op interviews met burgers, die zichzelf hebben gemeld bij de onderzoekers. Daarnaast is gesproken met medewerkers uit de uitvoering en van departementen, cliëntenorganisaties, sociale partners en de ombudsman. Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke klankbordgroep waarin naast de genoemde organisaties de wetenschap vertegenwoordigd was. Aanvullend is een documentstudie uitgevoerd.

Dit onderzoek is in de afrondende fase en wordt voor het zomerreces met uw Kamer gedeeld. Daarnaast bent u op 21 juni geïnformeerd over de inventarisatie naar hardvochtige effecten in het traject Participatiewet in balans<sup>59</sup> en wordt u aan het eind van de zomer geïnformeerd over het traject om de hardheden in de WIA te inventariseren.

Het vorige kabinet heeft naar aanleiding van een motie van de leden Lodders en Van Weyenberg een inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel aan uw Kamer gezonden. Hierover is uw Kamer geïnformeerd op 29 juni en 30 november 2021.<sup>60</sup> Over de maatregelen die reeds zijn of worden opgepakt naar aanleiding van deze inventarisatie is uw Kamer recent op 17 juni geïnformeerd.<sup>61</sup> Uw Kamer is in oktober 2021 per brief geïnformeerd over de uitkomsten van de verkenning naar verbetermogelijkheden onder de Wet inburgering 2013<sup>62</sup>. Onderdeel hiervan is dat er enkele ongewenste hardheden uit het stelsel van de Wi2013 zijn of worden weggenomen.

Wij vinden het van groot belang dat onze wetten en regels werken voor mensen en niet onnodig hard uitpakken. Daarom wordt er vanuit SZW, UWV, de SVB en gemeenten ook met volle overtuiging hard gewerkt aan het verbeteren van de dienstverlening en wet- en regelgeving. Er zijn verschillende trajecten ingezet om aanpassingen door te voeren. Hierin

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

<sup>60</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 1053.

<sup>62</sup> Kamerstuk 32 824, nr. 348.

worden de signalen uit de diverse interne inventarisaties en externe onderzoeken opgepakt. Deze trajecten lopen nog. Uw Kamer is over deze trajecten recent geïnformeerd of wordt hier binnenkort over geïnformeerd.

- Participatiewet in balans om hardheden in de participatiewet tegen te gaan
- Vereenvoudiging van de ww om de complexiteit en daarmee de foutgevoeligheid van de ww te verminderen.
- Inventarisatie van hardheden in de WIA
- Herijking van het fraudeinstrumentarium
- Aanpassing van de Fraudewet
- Vereenvoudiging van de sociale zekerheidswetgeving
- Programma Werk aan uitvoering waarin een meer burgergerichte dienstverlening centraal staat.
- In de Stand van de uitvoering is aangegeven hoe we met de knelpunten uit de knelpuntenbrieven van UWV en de SVB omgaan.
- In de Stand van de toeslagen is aangegeven hoe omgegaan wordt met de knelpunten in het huidige toeslagensysteem.

Ook in de uitvoering van de sociale zekerheid wordt steeds meer aandacht besteed aan de menselijke maat. Dit maakt ook onderdeel uit van uitvoeringstoetsen. Daarnaast zijn maatwerkplaatsen ingericht om mensen met ingewikkelde casuïstiek goed te ondersteunen.

We werken aan verbeteringen, maar ook de resultaten daarvan zullen we in de toekomst moeten onderhouden om te voorkomen dat onbedoelde effecten ontstaan, of lang kunnen bestaan. We houden intensief contact met de praktijk om signalen zo snel mogelijk te kunnen oppakken. Voor uw Kamer maken we dit duurzaam inzichtelijk via de Standen van de uitvoering en knelpuntenbrieven.

- Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) laat de VWS-rapportage over de motie Ploumen/Jetten meelopen in de brief over de stand van uitvoering. Deze rapportage is op 23 juni jl. gedeeld met de Tweede Kamer.<sup>63</sup>

Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire, het rapport «Ongekend onrecht» en de aanvaarde moties van de Tweede Kamer<sup>64</sup> is kort voor de zomer van 2021 een brede uitvraag gedaan binnen het Ministerie van VWS en de aan het Ministerie van VWS verbonden uitvoeringsorganisaties en toezichthouders naar hardvochtigheden waarbij hetzij de wet, hetzij de uitvoering van de wet hardvochtige effecten of andere knelpunten oplevert voor groepen burgers. In de brief aan uw Kamer van 23 juni jl. over de eerste Stand van de Uitvoering op het domein van het Ministerie van VWS, is ook ingegaan op het onderzoek betreffende de hardvochtigheden.

De uitvraag heeft veel nuttige input opgeleverd. In de bijlage bij de Kamerbrief van de eerste Stand van de Uitvoering is op de resultaten van de uitvraag ingegaan. Daarbij is van belang om te melden dat bij het beoordelen van de ontvangen input voorbij is gegaan aan de vraag of een binnengekomen signaal daadwerkelijk als hardvochtigheid moet worden beschouwd. Alle reacties zijn het immers waard om verder te worden bekeken en eventuele vervolgacties aan te koppelen. Na de uitvraag zijn de binnengekomen reacties daarom nader geanalyseerd. Op die manier is met betrekking tot ieder signaal duidelijk geworden of er een vervolg nodig is en hoe dit vervolg er

<sup>63</sup> Kenmerk 3383909–1031059-BPZ.

<sup>64</sup> Motie Omtzigt (Kamerstukken 2020/21, 35 510, nr. 13) en motie Ploumen/Jetten (Kamerstukken 2020/21, 35 510, nr. 24).

eventueel uit zou moeten zien. In de bijlage bij genoemde brief wordt dit beschreven.

Inhoudelijk meldt het Ministerie van VWS graag het volgende:

- In aanvulling op de Kamerbrief van 23 juni jl. onderstreept het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport graag dat het maatwerk binnen de Zvw-pgb omtrent de duur van een Zvw-pgb, specifiek gaat om het verkennen van de mogelijkheden voor het mogelijk maken van een verlengde toekenning Zvw-pgb door zorgverzekeraars.
- In aanvulling op de bijlage bij de Kamerbrief geeft het Ministerie van VWS aan dat bij de reactie over de diagnose narcolepsie na vaccinatie Mexicaanse griep, het de verwachting is dat de zaken dit jaar, in plaats van voor de zomer, worden afgehandeld.
- Zorgverzekeraars hebben de afgelopen jaren een forse omslag gemaakt naar maatschappelijk verantwoord incasseren. Het aantal wanbetalers is dankzij de genoemde maatregelen en de inspanningen van zorgverzekeraars afgenomen van ~325.000 eind 2014 tot een stabiele ~170.000 sinds de zomer 2021. Deze groep van ~170.000 wanbetalers heeft veelal te maken met bredere schuldenproblematiek.
- De afgelopen jaren zijn er verschillende (beleids)maatregelen genomen om verzekerden in de wanbetalersregeling uit de schulden te helpen: het verlagen van de bestuursrechtelijke premie, het direct weer overgaan naar de normale premie bij het aangaan van een betalingsregeling en de ontwikkeling van gunstige wettelijke uitstroomregelingen. Ook wordt alle openstaande bestuursrechtelijke premie bij het CAK kwijtgescholden op het moment dat een verzekerde definitief wordt afgemeld voor de wanbetalersregeling.
- De Raad voor de Rechtspraak heeft de wanbetalersregeling weliswaar aangemerkt als buikpijndossier. De Rechtspraak ziet de problemen van verzekerden met betalingsachterstanden die in de wanbetalersregeling zitten toenemen. Tegelijkertijd onderstreept de evaluatie van de wanbetalersregeling in 2019 het doel en de werking van de wanbetalersregeling, en de ondernomen verbetermaatregelen, namelijk het consolideren van het solidariteitsbeginsel van ons zorgstelsel. De regeling voorkomt dat verzekerden met een betalingsachterstand door de zorgverzekeraar worden geroyeerd en daardoor onverzekerd worden. Het continueert waar mogelijk de inning van nominale zorgpremie door incasso maatregelen. En het aantal wanbetalers is teruggedrongen. De opslag van 20% op de gemiddelde nominale premie heeft een preventieve werking en stimuleert tot actie. Zodra de verzekerde een betalingsregeling heeft Zorgverzekeraars hebben de afgelopen jaren een forse omslag gemaakt naar maatschappelijk verantwoord incasseren. Het aantal wanbetalers is dankzij de genoemde maatregelen en de inspanningen van zorgverzekeraars afgenomen van ~325.000 eind 2014 tot een stabiele ~170.000 sinds de zomer 2021. Deze groep van ~170.000 wanbetalers heeft veelal te maken met bredere schuldenproblematiek.
- Tenslotte wordt er actief ingezet op schuldhulpverlening. Gemeenten kunnen bij het CAK een lijst opvragen met wanbetalers in hun gemeente. Onder de noemer «challenge» werken Rijk en gemeenten samen om wanbetalers thuis te bezoeken en te helpen.
- De Tweede Kamer heeft recent een motie aangenomen die oproept om te onderzoeken welke (financiële) effecten het afschaffen van de opslag uit de Regeling wanbetalers heeft en welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om de geconstateerde negatieve effecten weg te nemen, en dit in het najaar 2022 aan de Kamer terug te koppelen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022,

24 515, nr. 641). In het najaar ontvang uw Kamer een brief waarin nader wordt ingegaan op de mate van effectiviteit van de bestuursrechtelijke en mogelijke aanpassingen.

- In het kader van samenloop van wetten en regels zijn in het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) aanzienlijke stappen gezet om de menselijke maat in dit soort situaties te bevorderen. PMM is in mei 2019 gestart door de Ministeries van SZW, VWS, BZK, JenV en OCW, naar aanleiding van de Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens.<sup>65</sup> Mensen in multiprobleemsituaties kunnen klem komen te zitten tussen de regels van verschillende instanties. In plaats van een weg omhoog, zien ze hun bestaanszekerheid verder afbrokkelen. De situatie is dan zo complex dat ook professionals vastlopen en er op lokaal of regionaal niveau geen oplossing kan worden gevonden. Daarom helpt PMM professionals van gemeenten en uitvoeringsorganisaties die klem zitten om sneller tot een oplossing te komen. Iedere professional van een gemeente of uitvoeringsorganisatie met een knellende casus kan gebruik maken van een aantal PMM-instrumenten, zoals het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek, de Overbruggingsprocedure, het Landelijk Escalatie Team en de Masterclass Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. Om professionals goed te ondersteunen in het leveren van passend maatwerk, is het ook belangrijk dat de betrokken wethouder of bestuurder zich committeert aan deelname. Een bestuurlijk akkoord verstevigt de positie van de professional in de organisatie. Bij deelname krijgt de gemeente of uitvoeringsorganisatie ook toegang tot het Landelijk Maatwerkregister. Met het oog op systeemleren trekt PMM bovendien lessen uit de cases en signalen die bij het programma binnen komen en behandeld worden, over de uitwerking van wet- en regelgeving. Over de stand van zaken van PMM gaat voor het zomerreces een brief naar uw Kamer.

---

<sup>65</sup> Inmiddels is ook het Ministerie van Financiën (DG Toeslagen) aangehaakt.