

# Hardvochtige effecten

Definitie

## Aanleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Panteia, die hiervoor samenwerkt met Muzus en de VU Amsterdam, opdracht gegeven om te komen tot een breed geaccepteerde en duurzame werkdefinitie van hardvochtigheid, om inzicht te verkrijgen in hardvochtige effecten voor groepen burgers, en mogelijke handelingsperspectieven om deze effecten in de toekomst te voorkomen en in kaart te brengen.

Het gaat in dit onderzoek om de (uitvoering van) de wet- en regelgeving en beleid binnen de Participatiewet, Banenafpraak, en UWV-wetten, te weten de WW, Ziektewet, WIA, WAO, Wajong, WAZO, ZEZ, Toeslagenwet en IOW. Daarnaast heeft het onderzoek betrekking op de uitbetaling van het persoonsgebonden budget (pgb) door de SVB. In dit onderzoek worden tevens de resultaten benut van het traject dat reeds loopt naar de impact van de decentrale uitvoering op mogelijke hardheden binnen de uitvoering van de Participatiewet (Kamerstuk 26448-643).

In dit tussenproduct doen wij verslag van gesprekken gevoerd met maatschappelijke partijen. Tijdens deze gesprekken is geïnventariseerd hoe hardvochtigheden gedefinieerd zouden kunnen worden. Bij het opstellen van de definitie zijn tevens de adviezen van zowel de klankbordgroep als de begeleidingscommissie meegenomen. De verantwoordelijkheid voor de gepresenteerde definitie berust bij de onderzoekers.

## Definitie

Bij hardvochtigheden denken maatschappelijke partijen aan 'wrede' en 'schrijnende' situaties, aan 'situaties waar je als uitvoerder buikpijn van krijgt', aan 'situaties waarin je aan alle vezels in je lijf voelt dat het niet oké is', en aan 'situaties waarin het leven van de burger is ontwricht'. Hardvochtig zijn ook zaken die 'we als maatschappij als geheel niet acceptabel vinden'. Of wanneer 'een burger door de overheid de vernieling in is geholpen'.

Hieronder volgt een overzicht van enkele uitgebreidere citaten van maatschappelijke partijen die illustreren wat men verstaat onder de term hardvochtigheden.

*"Behoorlijkheid en hardvochtigheid hebben iets met elkaar te maken. Wat mij echt puzzelt, is een overheid die mensen er slechter van afbrengt dan ze al waren. Als wet- en regelgeving mensen kwaad doet, schade berokkent, grotere schulden geeft dan ze al hadden, mensen minder worden dan ze al waren. Dan doet de overheid iets wat volgens mij de overheid niet beoogt te doen."*

*"Als we iemand gewoon laten verzuipen in het systeem. Heel veel mensen staan te kijken, maar niemand heeft ingrijp-verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid is heel erg verdeeld en ligt uiteindelijk bij de burger."*

*"Als er iets onredelijks gebeurt en je als excuus moet zeggen: 'Het staat zo in de wet.' Dat is echt hardvochtig."*

*"Wat écht hardvochtig is, is dat de prijs voor de fouten, de complexiteit en onderlinge 'bugs' die in ons stelsel zitten, wordt betaald door de burger. De verantwoordelijkheid voor alles wordt bij de burger gelegd."*

*"De hardvochtigheid zit hem er in dat je [als burger] altijd de prijs betaalt. Of je nou zelf een foutje hebt gemaakt, of dat een ander een fout heeft gemaakt, of de optelsom van regelingen klopt niet, of als jij verkeerd bent voorgelicht. De burger betaalt altijd de prijs."*

*"De meest kwetsbare mensen betalen de prijs van de institutionele vernedering. Dat is hardvochtig."*

*"Dat je professionals in een soort morele verscheuring brengt: tussen het volgen van de stem van het systeem of het volgen van je hart."*

*"Dat je echt iemand iets aandoet. Ook al is het soms niet op voorhand de bedoeling dat je iemand met een wet de vernieling in wil krijgen, maar dat het toch kan gebeuren. En als dat dan blijkt, dan is 'computer says no' belangrijker dan dat je iemand onterecht in de vernieling brengt. En dan stopt het ook niet. Misschien is het ook wel het onvermogen om te corrigeren. Ik kan me ook wel voorstellen dat het onmogelijk is om ongelukjes te voorkomen. Misschien is dat met zoveel mensen in een land wel iets wat erbij hoort, maar dat je het dan niet corrigeert als blijkt dat het een onterechte destructieve werking heeft op mensen, dan is het echt hardvochtig."*

*"Als de menselijke maat, proportionaliteit uit het oog verdwijnen, kan dat leiden tot hardvochtige situaties. Als er te veel vanuit het systeem gekeken wordt en er niet wordt gedacht aan de echte effecten op individuen in de samenleving."*

*"Als je als [uitvoerings]organisatie iets ziet, dan maak je het soms hardvochtiger omdat het zo lang duurt voordat er een oplossing komt. Dan zijn we eerst bezig met navelstaren, maar lossen we de situatie voor de klant ondertussen niet op."*

## **Hardvochtige effecten treden op onder bepaalde omstandigheden**

Verder wordt uit de gesprekken met maatschappelijke partijen duidelijk dat een besluit genomen op basis van (samenloop van) wet- en regelgeving, of de wijze waarop de overheid heeft gehandeld, voor sommige (groepen) burgers tot een hardvochtige situatie kan leiden, terwijl er bij andere (groepen) burgers geen hardvochtige effecten ontstaan. Hardvochtigheden zijn daarmee situationeel en dus contextafhankelijk. Omdat hardvochtigheden altijd samenhangen met het gevolg van een besluit of wijze van handelen, is het logischer om te spreken over hardvochtige effecten dan over hardvochtigheden. Wet- en regelgeving of het handelen door de uitvoering kunnen dus onder bepaalde omstandigheden leiden tot hardvochtige effecten op (groepen) burgers.

## **Twijfels over meerwaarde definitie en gebruik term 'hardvochtigheden'**

De contextafhankelijkheid maakt eveneens dat hardvochtigheid niet in een eenduidige definitie is te vatten die kan fungeren als een objectieve 'meetlat' waar je een casus naast kunt leggen om vast te stellen of er sprake is van een hardvochtig effect. Over het algemeen achten maatschappelijke partijen een dergelijke toepassing van een definitie van hardvochtige effecten ook niet wenselijk.

Diverse maatschappelijke partijen hebben daarnaast twijfels over de meerwaarde van het opstellen van een definitie van hardvochtigheid of hardvochtige effecten. Zij vragen zich af op welke manier een definitie helpt om de problemen die burgers ervaren op te lossen. Sommigen stellen zelfs dat het introduceren van een nieuwe term het oplossen van de reeds gesignaleerde knelpunten in de weg kan staan. In dit licht wordt regelmatig naar de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb)

verwezen. In tegenstelling tot de term 'hardvochtigheden' zijn de Abbb's wel verankerd in het bestuursrecht en genieten ze breed maatschappelijk draagvlak. De dringende suggestie vanuit maatschappelijke partijen is dan ook om hardvochtige effecten en de Abbb's niet los van elkaar te zien.

### **Definitie 'hardvochtige effecten' binnen huidige opdracht**

De huidige onderzoeksopdracht waarin hardvochtige effecten op burgers in kaart moeten worden gebracht, vraagt – ondanks de kanttekeningen die kleven aan het formuleren van een strikte definitie – om een omschrijving van wat er wordt verstaan onder hardvochtige effecten. Daarbij merken we ten overvloede op dat deze definitie uitdrukkelijk niet is beoogd als een potentieel toekomstig instrument voor de overheid om bij casussen van individuele burgers vast te stellen of iets wel of niet hardvochtig is.

Uit de definitie blijkt dat de aspecten van hardvochtige effecten niet als cumulatief dienen te worden gezien; het is dus niet zo dat pas over een hardvochtig effect kan worden gesproken wanneer burgers op meerdere levensdomeinen in de problemen raken door overheidshandelen.

In algemene zin geldt dat het uiteindelijk een politieke keuze is in welke mate het individuele belang binnen wet- en regelgeving ondergeschikt is aan het collectieve belang. In dat licht is het belangrijk om bij de definitie, in het blauwe vlak hiernaast beschreven, in acht te nemen dat er soms een collectieve rechtvaardiging is voor het ontstaan van negatieve effecten op het leven van burgers. Zo kan een boete opgelegd in een situatie waarbij sprake is van grove schuld het leven van een burger ontwrichten. Echter, leedtoevoeging is ook een onderdeel van een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke boete. Er is dus niet altijd sprake van een hardvochtig effect wanneer het leven van de burger is ontwricht als gevolg van

*Er is sprake van een hardvochtig effect wanneer het leven van (groepen) burgers door het handelen van de overheid (potentieel) wordt ontwricht. Overheidshandelen gaat hierbij zowel om (stapeling van) wet- en regelgeving als om de uitvoering hiervan. Wanneer hardvochtige effecten optreden worden burgers veelal in hun bestaanszekerheid aangetast. Ook kunnen burgers op andere levensdomeinen ernstig in de problemen raken, bijvoorbeeld op het vlak van (geestelijke) gezondheid, werk, wonen, of persoonlijke relaties.*



overheidshandelen. Toch speelt ook hier de context een belangrijke rol. Het kan immers ook zo zijn dat wanneer een burger iets heeft gedaan ten nadele van het collectief, de persoonlijke omstandigheden van de burger kunnen maken dat een hoge boete als hardvochtig kan worden aangemerkt. Bestuurlijke boetes kunnen bijvoorbeeld door de rechter worden gematigd op grond van persoonlijke omstandigheden (art. 5:46 Awb).

### Hoe verder?

Om in een later stadium in het onderzoek hardvochtige effecten in kaart te brengen, werken wij in de volgende fase van het onderzoek een analysekader verder uit. Dit kader stelt ons in staat om casussen van burgers te doorgronden en de oorsprong van een hardvochtig effect te achterhalen. In het analysekader benoemen we oorzaken van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Deze oorzaken kunnen gelegen zijn in wet- en regelgeving of in de uitvoering hiervan. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het ontbreken of niet benutten van corrigerende mechanismen om eventueel ontstane fouten te herstellen, beslissingen terug te draaien of aan de voorkant anders in te steken als deze hardvochtig blijken uit te pakken.

Daarnaast beschrijven we in het analysekader contextfactoren die de kans verder vergroten dat hardvochtige effecten optreden. Zo is de kans op het ontstaan van hardvochtige effecten groter wanneer er reeds sprake is van schuldenproblematiek. Of wanneer burgers niet kunnen voldoen aan de eisen die aan hem/haar worden gesteld door de wet of door het bestuur, bijvoorbeeld omdat de verwachtingen ten aanzien van burgers niet aansluiten bij het cognitieve vermogen/vaardigheden van burgers. Ook kan de factor 'tijd' maken dat

de negatieve impact van een overheidsbesluit, of de wijze waarop procedureel is gehandeld, op de burger aanzienlijk groter maken of ontstaat. Deze beschreven factoren zijn niet in beton gegoten; mogelijk komen in een later stadium van het onderzoek nog andere mogelijke oorzaken van hardvochtige effecten naar voren.

