

# De menselijke maat in de sociale zekerheid

## Lessen uit de biologie

*Guido Enthoven en Irene Nooren*

Het thema ‘menselijke maat’ is de laatste jaren steeds belangrijker geworden. Het begrip speelt een rol in een aantal grote kwesties van de laatste jaren zoals de toeslagenaffaire en de tegemoetkoming slachtoffers aardbevingsschade Groningen. De menselijke maat staat onder druk in gevallen waarbij de wetten, werkwijzen of algoritmes van de besturingssystemen ervoor zorgen dat mensen tussen wal en schip dreigen te vallen. Recent is er veel aandacht voor de menselijke maat in parlementaire onderzoeksrapporten, brieven van de regering, moties en beraadslagingen in de Kamer, vakbladen en wetenschappelijke literatuur.

In het essay ‘In de diepte is het stil’ van Roel in ’t Veld e.a. worden hierover harde noten gekraakt. De regelzucht van de overheid en het daarmee samenhangende proces van beleidsaccumulatie mondt volgens hen uit in een complex geheel van wetgeving en beleidsregels in de sociale zekerheid. Dit geheel van deels tegenstrijdige regelgeving komt uiteindelijk vooral op het bordje van de meest kwetsbare burgers met de minste bureaucratische competenties terecht. En het is vooral de beroepsgroep juristen die daaraan schuldig is.

In deze reflectie gaan we in op de volgende aspecten die raken aan de argumentatielijn van het essay:

- Complexiteit;
- Aanpassingsvermogen;
- Ruimte voor maatwerk;
- Het belang van feedback en leren;
- Hardheidsclausules en waarom het kabinet er niet in gelooft;
- Zelfreferentialiteit van de juridische beroepsgroep.

Een belangrijk perspectief in deze reflectie is wat de overheid kan leren van de biologie, in het bijzonder van de manier waarop complexe en informatiesystemen in het menselijk lichaam functioneren. In biologie en bestuurskunde is samenwerking een belangrijk begrip. In de biologie gaat het om het samenspel tussen cellen, organen en organismen, in het openbaar bestuur speelt de samenwerking tussen burgers, ambtenaren, politici en bestuurders een belangrijke rol. In beide disciplines zijn er processen van kennisuitwisseling en regulering. In beide domeinen is er een informatiehuishouding als structurerend principe. Het op elkaar betrekken van deze domeinen is mogelijk omdat er sprake is van isomorfie (overeenkomsten in aspecten zoals informatie delen, organisatie en samenwerking). In beide gevallen betreft het een complex adaptief systeem met interactie tussen componenten, complexiteit, interconnectiviteit, gelaagdheid en feedbackmechanismen. Zowel het sociaal systeem van de samenleving, als biologische

systemen zoals het menselijk lichaam of ecosysteem, zijn gebaat bij balans tussen de vele elementen en de interacties daartussen. Dit opent nieuwe denkrichtingen voor het openbaar bestuur, gebaseerd op evolutionair gegroeide mechanismen van regulering.

Daarbij zal overigens telkens ook kritisch moeten worden gekeken naar de bruikbaarheid van de analogie. Zo is de ‘harde manier’ waarop de natuur omgaat met zwakte niet geschikt om als model te dienen voor ons sociale zekerheidsstelsel. Het letterlijk transponeren van wetten uit de biologie naar de organisatie van de samenleving zet de deur open naar een economische orde waarin ‘*survival of the fittest*’ het leidend beginsel vormt en een politieke orde waarin deviante mutaties behandeld worden als kankercellen. De analogie is vooral bruikbaar als inspiratiebron voor de manier waarop dingen georganiseerd worden.

## Definities

Er zijn verschillende definities voor ‘de menselijke maat’. In essentie gaat het om oog voor de mens, de eenling, het individu. In bestuurskundige termen gaat de menselijke maat vooral over mechanismen die ervoor zorgen dat het bureaucratisch systeem rekening houdt met de gevolgen van het optreden van de overheid voor een individuele burger in zijn persoonlijk unieke situatie. De commissie SZW van de Tweede Kamer hanteert de volgende definitie van ‘menselijke maat’: *“Recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving (TCU, 2021). Daarbij dient een besluit genomen te zijn op basis van de bedoeling van de wet (WaU, 2021), beleid en regelgeving en niet alleen rechtvaardig te zijn, maar ook als rechtvaardig ervaren te worden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het doenvermogen van verschillende burgers.”* (WRR, 2017). Centrale begrippen in de operationalisering van het begrip menselijke maat vanuit het perspectief van de burgers zijn:

- Burgers krijgen passende dienstverlening met aandacht voor de mens in plaats van (alleen) aandacht voor de regels, procedures, kaders en protocollen.;
- Er wordt fatsoenlijk met burgers omgegaan (behoorlijk, eerlijk en betrouwbaar);
- De burgers snappen de regels omdat ze uitlegbaar zijn;
- Er is ruimte voor persoonlijk contact en maatwerk (betrokken);
- De burgers voelen zich begrepen en serieus genomen (respectvol);
- Er is sprake van onderling vertrouwen (overheid staat naast de burgers/open en duidelijk);
- De burgers worden tijdig geholpen. (TCU, 2021, A, p. 179).

Overheidsorganisaties blijken tot dusver in beperkte mate in staat te zijn om de menselijke maat in hun dienstverlening te realiseren.

## Complexiteit

Een belangrijke oorzaak van de problemen is de complexiteit van wet- en regelgeving.

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving is sterk toegenomen. In het parlement is er druk om zoveel mogelijk rekening te houden met

uitzonderingen en voor specifieke groepen iets te regelen. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk leidt tot verdere complicering. Veel wetgeving legt een administratieve last bij burgers en ondernemers die het minst in staat zijn om daar mee om te gaan. Alle verschillende regelgeving en de stapeling van beleid maken ook het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoelig. Stapeling ontstaat omdat het bestuur steeds meer opereert door middel van een complex web van algemene maatregelen van bestuur (AMvB), ministeriële regelingen, richtlijnen en beleidsregels.

Er zijn allerlei voorbeelden van een samenloop van regels die voor een individuele persoon ongunstig kan uitpakken. Daarbij is te denken aan verschillende regels over inkomenssteun, de samenloop van Participatiewet en Wajong, of de regeling voor AOW voor mensen met een partner in een verpleeginstelling. Door de complexiteit maken veel burgers geen gebruik van regelingen waar ze wel recht op hebben.

De spanningen als gevolg van een samenloop van regelgeving worden het meest gevoeld door de meest kwetsbare groepen. Sommige huishoudens hebben te maken met 15 verschillende regelingen en overheidsorganisaties. Deze hebben allemaal verschillende oplossingen, verschillende indicaties, verschillende financieringsvormen en verantwoordingsmechanismen. Dan zijn er vele financiële mutaties per maand op hun bankrekening met verschillende overheden (toeslagen, budgetten, belastingen, vorderingen, zorg, etc.). Zelfs professionals in de uitvoering hebben soms moeite om hierin hun weg te vinden en om te bepalen wat wel en niet mogelijk is.

Vereenvoudigen luidt dus het parool. De afgelopen jaren is er door de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties – o.a. via de Staat van de Uitvoering – indringend gepleit voor het terugdringen van de complexiteit. Deze oproep is ook door het kabinet omarmd. In 't Veld c.s. vinden dit terecht 'Chefsache' en stellen een langjarig proces voor onder regie van de premier, gericht op vereenvoudiging van het stelsel. Deze lijn onderschrijven we, maar maken daarbij ook een kanttekening.

Eenvoudige oplossingen zijn er niet. Een eenvoudig stelsel, dat voor mensen begrijpelijk is, heeft aanzienlijke voordelen, maar kent ook nadelen. Zo kan bij een eenvoudig stelsel de ondersteuning minder gericht zijn. Dit leidt tot meer kosten voor de overheid of tot het verdelen van hetzelfde geld over de ondersteuning van meer mensen, waardoor groepen mensen minder ondersteuning ontvangen dan in het huidige stelsel. Wel is het mogelijk om bureaucratie-bevorderende mechanismen uit een regeling te snijden. Een ander dilemma heeft betrekking op de relatie tussen maatwerk en willekeur. Door meer ruimte te geven voor maatwerk bestaat er ook een risico dat mensen verschillend behandeld worden, binnen een gemeente of tussen gemeenten.

### **Aanpassingsvermogen**

We kunnen voorbeeld nemen aan de biologie, dat analoog een zeer complex systeem vormt met vele actoren, behoeftes en processen met de benodigde afhankelijkheden. Systeemtheoretisch is de maatschappij een complex adaptief systeem. Het menselijk lichaam als voorbeeld kan gezien worden als een wonderbaarlijke mini-samenleving

waarin rijkelijk, efficiënt en effectief informatie wordt uitgewisseld en verwerkt. Het is ontstaan uit 3.8 miljard jaar innovatie. Het complex geheel van cellen en organen, en mechanismen en structuren van het menselijk lichaam kan een inspiratiebron bieden voor de wijze waarop we onze overheid en sturingsrelaties met de samenleving organiseren. Dit vermoeden werd reeds verwoord door Plato en Aristoteles, maar met de opkomst van de systeembioïologie hebben we beter inzicht gekregen in fenomenen zoals bottom-up signaalverwerking, feedbackmechanismen en netwerkorganisatie.

Het beheersen van complexiteit vergt een aanpak die verbindingen weet te leggen in processen en informatie, en rekening houdt met dynamiek van behoeftes van de samenleving. Systemisch falen suggereert dat fundamentele ontwerpprincipes van informatiesystemen niet adequaat zijn om overheden op een goede manier te ondersteunen in de interactie met de samenleving. Er is een kloof ontstaan tussen het huidige systeem en een systeem met ontwerpprincipes die duurzaam zijn in structuur en organisatie van informatiestromen en besluitvorming.

Op basis van de analogie met een levend systeem heeft het recht, met wet- en regelgeving, de functie om de balans in de maatschappij te handhaven. Het recht bepaalt de structuur en organisatie van het openbaar bestuur, zoals het DNA de instructies voor de structuur van het menselijk lichaam bevat. Daarnaast is aanpassingsvermogen nodig om te kunnen reageren op interne behoeftes en veranderingen in de omgeving. Het lichaam handhaaft balans in temperatuur en andere fysiologische parameters zoals cholesterol. Als dit buiten bepaalde bandbreedtes komt, is het leven in gevaar.

Tussen een menselijk lichaam en een maatschappij bestaan belangrijke verschillen. Het menselijk lichaam behoudt balans op een fysiologische manier, terwijl de menselijke samenleving als geheel te maken heeft met een combinatie van sociale, economische, politieke en culturele mechanismen. Toch kunnen we leren van de mechanismen die in het menselijk lichaam plaatsvinden. Ze bieden de basis voor de organisatie van het complexe systeem en de dynamiek die daarin plaats vindt.

In de biologie is er geen onderscheid tussen wetten en beleid. Vertaald is er sprake van een continuüm van fundamentele wetten (instructies in het DNA) tot dynamisch beleid (configuraties van processen in cellen). Een stabiele structuur ondersteunt de dynamiek en veranderende processen. Het beleid is afhankelijk van de situatie. Het is dynamisch. Zo zal in een crisissituatie strakker beleid gevoerd worden op regels die het gedrag en proces controleren op een specifiek impactproces. De dynamiek van regels zou dus meer situationeel bepaald moeten worden en afhankelijk moeten zijn van de mate waarin een regel bijdraagt aan de balans van de samenleving.

Om goed te kunnen reageren op verstoringen betekent dat functies adaptief moeten kunnen worden uitgevoerd. De gelaagdheid van het systeem zorgt ervoor dat de complexiteit van het geheel wordt bediend. Informatiestromen en besluitvorming is decentraal georganiseerd, en staan in nauwe verbinding met centrale organisatiestructuren, zoals darmcellen in verbinding staan met bloedstromen en het zenuwstelsel. Dit draagt eraan bij dat benodigde aanpassingen op een snelle manier

gestroomlijnd kunnen worden en reactiemechanismen op het juist niveau van organisatie worden opgepakt. Analoog redenerend betekent dit dat de overheid meer gebruik zou moeten maken van de kennis en ervaring bij decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties. De stem van de uitvoering moet een integraal onderdeel vormen van de informatiestromen en sterker doorklinken in de besluitvorming.

### **Ruimte voor maatwerk**

Ministeries 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. Voorbeelden zijn de maatwerkplaatsen van het UWV, de Stella teams van de Belastingdienst en het multidisciplinair twijfelteam van de Huurcommissie.

Tegelijkertijd geldt: de standaardaanpak is en blijft de norm. Dat volstaat voor 90 % van de burgers en dat is ook kosteneffectief. Voor een baliemedewerker blijft het gemakkelijker om een standaardaanpak te hanteren dan om maatwerk te leveren.

Maatwerk kost meer tijd, energie, afwegingen en risico vanwege het feit dat er ‘productie gedraaid moet worden’. Onderbouwing en motivering voor individuele gevallen vergen veel expertise en tijd van klantmanagers, die hiertoe niet altijd bereid of in staat zijn. De benodigde intensivering van clientcontact staat onder druk van caseloads. Professionals in de uitvoeringspraktijk krijgen te weinig tijd, ruimte en financiële middelen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn. Het werk moet zo efficiënt mogelijk uitgevoerd worden. Er is regelmatig een gebrek aan discretionaire ruimte die het leveren van maatwerk in de weg staat.

Regelmatig is er ook wél ruimte in de regelgeving, maar wordt deze in de uitvoering niet goed benut, ofwel vanwege de complexiteit van de regels, waardoor men de mogelijkheden voor maatwerk niet kan overzien (Kursten 2023). Dit heeft verschillende oorzaken:

- Vaak wordt maatwerk belemmerd door zelf-opgestelde richtlijnen, eigen protocollen en procedures en werkwijzen, terwijl de wet- en regelgeving dat wel toestaat;
- Professionals nemen een veilige bandwijdte bij het nemen van beslissingen vanwege een gebrek aan inhoudelijk en actuele kennis over regelgeving, met name wanneer het verschillende beleidsterreinen betreft;
- Er is onvoldoende leervermogen; betere samenwerking en onderlinge afstemming is zou meer duidelijkheid kunnen bieden, maar daar is vaak te weinig tijd en capaciteit voor;
- De minst ervaren krachten worden vaak neergezet aan de burgerkant.

In lijn met de aanbeveling van In 't Veld c.s. over de oprichting van een organisatie als 'Kompaan' ligt de aanbeveling om een contactpersoon (casemanager/regisseur) aan te wijzen voor inwoners of ondernemers die dreigen te verdwalen of buiten de boot lijken te vallen. Een contactpersoon die blijft tot de betreffende inwoner (of ondernemer)

daadwerkelijk is geholpen. Persoonlijk contact tussen burger en dienstverlener leidt vaak tot een grotere tevredenheid van burgers en van de behandelende ambtenaren. Het leidt ook tot verkorting van de doorlooptijden en lagere afhandelingskosten.

Dit is in lijn met de manier waarop levende systemen werken. Signalen die behoeftes om tot interne balans te komen representeren zijn in het lichaam aangesloten op een specifiek reactiemechanisme. In het lichaam worden alle behoeftes uit de haarvaten van de minisamenleving gehoord. Daarin is maatwerk essentieel. Cellen in de darmen, longen of de huid zijn toegespitst om functioneel specifieke signalen op te pakken. Op deze manier is responsiviteit decentraal of op specifieke beleidsthema's effectief georganiseerd. Ieder onderdeel is ingericht de lokale context in te voelen en draagt bij aan de sensitiviteit in het geheel. Maatwerk in het lichaam is nodig om de variatie aan signalen uit cellen die de lokale context vertegenwoordigen, op te kunnen oppikken.

### **Het belang van feedback en leren**

Signalen uit de uitvoering komen niet altijd goed door; ze worden niet opgevangen, of niet door de juiste persoon en/of instantie. Het ontbreekt aan overzicht welke signalen telkens terugkeren. Paul 't Hart benadrukt het belang van het doorbreken van de leemlaag: *“Het is ontegenzeggelijk zo dat de lijn van boven naar beneden krachtiger is dan de lijn van beneden naar boven [...] Ik zou willen dat we manieren zouden vinden om die stem van de uitvoering, en van het onderste niveau van die uitvoering, krachtiger, vaker, meer ongefilterd op een hoger niveau van het systeem te laten doordringen.”* (TCU, 2021, p. 84)

Het wordt over het algemeen niet gewaardeerd als ambtenaren ‘de kat de bel aan binden’. Liever wordt de nadruk gelegd op positieve ontwikkelingen en de maatregelen die zijn genomen voor verbetering van de situatie. Daarbij speelt ook het mechanisme een rol dat ambtenaren hun leidinggevende of de minister uit de wind willen houden. Een scherpe probleemanalyse leidt al snel tot moeilijke vragen van Kamerleden en journalisten. Daarom wordt vaak de weg van de minste weerstand gekozen: een relatief blijmoedige rapportage van de stand van zaken, gelardeerd met enkele abstract geformuleerde opgaven voor de toekomst. In een onderzoek van Van Thijn en Cardoso Ribeiro noemen de ondervraagde ambtenaren dertig uiteenlopende redenen om hun minister (nog) niet te informeren, waaronder:

1. onderwerp te futiel (de minister niet onnodig willen lastigvallen);
2. onderwerp te complex;
3. onderwerp nog niet rijp (nadere adviezen nodig, ambtelijke onderhandelingen nog niet afgerond);
4. signalen eerst nader onderzoeken;
5. gerezen problemen eerst zelf oplossen;
6. geen slapende honden wakker maken (geen onnodige paniek), gedoe-beperking;
7. onwelkome boodschap;
8. collegialiteit (geen ‘maten naaien’);
9. slecht nieuws schaadt de organisatie;
10. ‘minister is on his way out’.

In een bijeenkomst in november 2023 met de Regeringscommissaris Informatiehuishouding verwoordde enkele leidinggevende ambtenaren het aldus:

*“Bij elke managementlaag wordt nietszeggendheid toegevoegd.”*

*“Ervaringen en constatering worden in de lijn nooit scherper gemaakt, maar altijd afgezwakt en genuanceerd.”*

Het belang van meer directe feedbackloops wordt breed onderschreven. Professionals in de uitvoering moeten vaker gehoord worden, door hun eigen management, maar ook direct door de wetgever, zo luidde een van de kernaanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (TCU)

Nemen we het organische perspectief, zoals het menselijk lichaam als metafoor, dan hebben de overheid en de samenleving een gezamenlijk doel om te overleven. Vanuit deze invalshoek staat de opbouw van kennis om te overleven centraal. Het bepleit een nauwe samenwerking tussen overheid en samenleving met geïntegreerde informatieprocessen en het opbouwen van een lerend vermogen. De samenleving is te beschouwen als een complex adaptief systeem met verschillende actoren zoals ambtenaren, volksvertegenwoordigers, bestuurders en burgers, die betrokken zijn bij besluitvorming en beleidsuitvoering. Beslissingen en acties van één actor hebben vaak invloed op anderen en op het systeem als geheel.

Responsiviteit van de overheid is essentieel voor het opbouwen van vertrouwen en het adequaat reageren op de behoeften, zorgen en veranderende omstandigheden van de samenleving. Een responsieve overheid luistert actief naar de burgers, neemt hun zorgen serieus en handelt tijdig en effectief om problemen aan te pakken. Geïnspireerd op de biologie, begint responsiviteit met het vermogen om veranderingen en signalen uit de samenleving op te pikken en te begrijpen, ofwel sensitiviteit, een natuurlijke eigenschap. Dit verwacht je bij ambtenaren die op functies zitten om beleid te bepalen.

Ambtenaren, maar ook journalisten en maatschappelijke organisaties zijn als de sensoren voor behoeftes, met specialisten op elk mogelijk beleidsterrein. Zo kan ‘buikpijn’ van ambtenaren een belangrijk signaal zijn. Ze voelen het allang aan. De invloed van de media/journalisten kan hier van belang zijn. Gebruik hun signaalfunctie en sensitiviteit. Zij zijn tenslotte op locatie of in een specifiek kennisgebied gespecialiseerd. Het is van belang dat ambtenaren als de sensoren van de samenleving de vrijheid hebben van handelen. Ambtenaren zouden beter in dienst komen van de Rijksdienst, in plaats van een ministerie. In het lichaam staan de verschillende functies ten dienste van het geheel, en is coördinatie tussen de diverse functionele subsystemen zoals het darm- en het ademhalingsstelsel van vitaal belang.

Waar het vaak aan ontbreekt, is dat er ook daadwerkelijk iets met het signaal gedaan wordt, aldus o.a. de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Aanpassingsvermogen betekent dat er snel gereageerd kan worden op veranderende omstandigheden en prioriteiten. De nodige informatiestromen en besluitvormingsprocessen dienen hierin voor



te zijn ingericht. Feedbackmechanismen en drempelwaarden van signaalgroottes zorgen ervoor dat deze informatie wordt ingezet om te reageren op veranderingen. De overheid kan ook mechanismen instellen voor continue feedback van burgers, experts en andere belanghebbenden, om haar beleid en dienstverlening bij te sturen en te verbeteren. Richt operationele mechanismen in om direct in te kunnen spelen op signalen, zoals van overvloed of tekorten.

Tot slot is lerend vermogen gewenst om op basis van zowel successen als mislukkingen, beleid en dienstverlening aan te passen. Evolutie en natuurlijk selectie zorgen voor vooruitgang. In biologische systemen zit het lerend vermogen in evolutie, genetische aanpassing en het leren van de interacties en informatieoverdrachten: wat werkt, en wat werkt niet. Organisaties leren van ervaringen, feedback en marktveranderingen. De les daarin is dat het systeem bottom-up leert. Problemen in het lerend vermogen van het openbaar bestuur zijn terug te voeren op de beperkte capaciteit om gebruik te maken van collectieve denkkraft. Het uit zich in gebrekkige participatie en beperkt oog voor de lange termijn. Lerend vermogen impliceert ook strategisch aanpassingsvermogen, bijdragend aan balans van de samenleving op lange termijn.

Veel overheidsorganisaties zijn vooral gericht op hun eigen kennen en kunnen, een *inside-out* werkwijze. Stel de klant, de burger en het sociaal-maatschappelijke proces voorop. Het bevorderen van een cultuur van responsiviteit in de overheidsdiensten is van vitaal belang om de betrokkenheid en tevredenheid van de burgers te vergroten en om een meer inclusieve en effectieve beleidsvorming en dienstverlening te bevorderen. Het is niet enkel leren in handelen maar ook in denkbeelden over informatierelaties.

De WRR pleitte in 2006 al voor een lerende overheid en riep op tot een probleemgerichte aanpak en het adequaat gebruik maken van de inhoudelijke inbreng van zijn ambtenaren en maatschappelijke actoren: *“Een overheid die zich realiseert dat spreiding van verantwoordelijkheden en het delen van kennis en inzichten wezenlijke voorwaarden zijn voor effectieve en legitieme vormen van beleidsvoering. Meer dan als een doeltreffende besluitvormingsmachine, moet de politiek-bestuurlijke praktijk worden gezien als een rijk ecosysteem, waarvan de vitaliteit en variëteit zou moeten worden gekoesterd als een belangrijke bron van slimme oplossingen voor ingewikkelde problemen.”*

### **Hardheidsclausules**

In hun essay pleiten In 't Veld c.s. voor hardheidsclausules in elke wet. Een hardheidsclausule is 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.



Verschillende parlementaire commissies hebben gepleit voor het opnemen van hardheidsclausules in de sociale zekerheidswetten. Het kabinet heeft dit overwogen en ziet enerzijds voordelen van hardheidsclausules:

- *“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 standaardregels, 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. 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 een 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 ondervangen, maar op de langere termijn wordt hiermee de hete aardappel doorgeschoven naar de uitvoering (en in laatste instantie de rechter) (Ministerie van BZK, 2022, p. 7-8).”*

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.” (Ministerie van BZK, 2022, p. 9)*

Het kabinet verwijst ook naar het evenredigheidsbeginsel dat in art 3:4 lid 2 Awb is verankerd: *“De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”* 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 bezien 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 (Ministerie van BZK, 2022, p. 10).

### **Rechtmatigheid gaat boven rechtvaardigheid**

De regering heeft er dus voor gekozen om niet in alle wetten hardheidsclausules op te nemen, maar een vangnetbepaling in de vorm van een evenredigheidstoets in de Awb op te nemen. Of dit ook voldoende soelaas biedt voor de burger die in de knel komt bij hardvochtige (samenloop van) regelgeving, zal nog moeten blijken. Het toepassingsgebied van de Awb wordt ernstig beperkt door de minimalistische interpretatie die departementen hebben gegeven. Daarnaast is het twijfelachtig of en hoe deze in de Awb geschapen waarborg terechtkomt in geautomatiseerde instructies die gebruikt worden in de uitvoering van de sociale zekerheid.

Deze kabinetslijn ten aanzien van hardheidsclausules is daarmee een goed – of beter geformuleerd tragisch - voorbeeld van de zelfreferentialiteit van wetgevingsjuristen. De genoemde nadelen van hardheidsclausules zijn weliswaar verdedigbaar vanuit bestuursrechtelijk perspectief – de wetgever moet zijn huiswerk beter doen - maar daar is de onevenredig getroffen burger niet geholpen. Wetgevingssystematiek wordt belangrijker geacht dan de menselijke maat en rechtmatigheid krijgt prioriteit boven rechtvaardigheid.

### **Zelfreferentiële beroepspraktijken**

Voor juridische, informatietechnische en financiële functies vormt het vermogen tot beheersing een belangrijk onderdeel van hun beroepspraktijk. Deze functies hebben een sterke relatie met het reguleringsapparaat. Ze stellen hun eigen professie centraal, en hebben geen of beperkt oog voor uitzonderingen of maatwerk. In het essay van In 't Veld e.a. wordt dit zelfreferentialiteit genoemd.

De analogie met zelfreferentialiteit van een organisme ligt daarbij voor de hand. Zelfreferentialiteit, het acteren binnen zelfgemaakte kaders, wordt door filosofen Varela en Maturana als een eigenschap van levende systemen gezien. Deze systemen zijn autonoom en zelfreferentieel omdat ze het vermogen hebben om zichzelf te reproduceren, genaamd autopoësis. Een dergelijk systeem is primair op zichzelf gericht om als organisme te overleven, maar de samenstellende componenten werken daarin wel continue samen en worden daarbij beïnvloed door hun omgeving.

De vraag rijst hoe in het openbaar bestuur de verbindingen tussen processen als complement van zelfreferentialiteit/autopoïese er in het sociaal domein uit moeten zien. Zijn die noodzakelijke verbindingen er in het huidige sociaal domein? Dat lijkt op dit moment nog onvoldoende het geval te zijn. Zoals eerder betoogd dringen de signalen uit de haarvaten van de uitvoeringspraktijk nog onvoldoende door tot de tafels waar besluiten moeten worden genomen. Het is wenselijk om een bypass te organiseren en ervoor te zorgen dat deze geluiden van betrokken burgers en uitvoerders ook op een indringende manier over het voetlicht worden gebracht op het moment dat er besluiten worden genomen, bij hoogambtelijk overleg, bij de ministerraad en in de Tweede Kamer.

De les die we daarnaast kunnen leren is dat juristen, informatietechnici en financiële medewerkers zich ook dienen aan te passen aan veranderde omstandigheden. Ze maken uiteindelijk ook onderdeel uit van de samenleving en hebben een functie in het geheel. Vanuit deze achtergrond is het wenselijk zijn om minder regels in wetten vast te leggen, maar meer discretionaire beleidsruimte te bieden. Door te werken met dynamisch beleid kunnen regels meer flexibel worden toegepast in situaties, en kan er een lerend vermogen worden opgebouwd mede op basis van een veranderende omgeving. Met de visie om beleid meer dynamisch in te richten, zouden ook deze beroepspraktijken zich flexibeler moeten opstellen. Dit vergt van hen meer geestelijke lenigheid, in het bijzonder van de beroepsgroep juristen. Enerzijds zal men strikter moeten worden in het handhaven van fundamentele rechten en het waarborgen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Anderzijds moet er meer ruimte geschapen worden voor flexibiliteit en dynamisch beleid en voor aanpassingen als gevolg van variërende omstandigheden. Ruimte voor de menselijke maat.

## Literatuur

ABDTOPConsult. (2019). Regels en Ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. In *Algemene Bestuursdienst Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-19b948f2-5441-49d6-9cd4-7e5e395880fe/pdf>

Canoy, M., Van Dijk, S. & Ham, M. (2021). Momentum voor de menselijke maat. *Movisie*. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-06/Momentum%20voor%20de%20menselijke%20maat.pdf>

Choho, A., Allessie, M., Bakker, G., Harmsma, H., Herstel, C., Sonnema, M., Starmans, D., De Rooij, R., & Teesink, P. (2022). *Staat van de Uitvoering*. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>

De Beer, P. T. (2021). Maatwerk is geen oplossing. *Socialisme en Democratie*, 2021(5). p. 11-19. [https://wbs.nl/sites/default/files/2021-10/04.%20P%20de%20Beer%20Maatwerk%20is%20geen%20oplossing\\_SD\\_2021\\_5.pdf](https://wbs.nl/sites/default/files/2021-10/04.%20P%20de%20Beer%20Maatwerk%20is%20geen%20oplossing_SD_2021_5.pdf)

Dekker, P., Terpstra, B., & Zouridis, S. (2022). *Hoe burgers naar uitvoering kijken*. Tilburg University. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/12-08-22-Deelrapport-1-Het-burgerperspectief-op-uitvoering.pdf>

Enthoven, G., e.a. (2023), *De menselijke maat*, literatuuronderzoek tbv de Tweede Kamer, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D41861>

Esser, J. E., & Becker, R. G. (2021). *Maak van maatwerk de regel: maatwerk in rechterlijke toetsing van regels en uitvoering*. Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht, 2021(4), 249-257. <https://hdl.handle.net/1887/3278503>

Hendriks, W., Huiting, M. Van den Berg, C. & Van Twist, M. (2022). *Maatwerk als standaard? Nederlandse School van Openbaar Bestuur*. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2022-10/NSOB%20-%20Essay%20Maatwerk%20als%20standaard.pdf>

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels*. Kamerstuk II 2021/22, 35 510, nr. 102. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D30807>

Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Staat van de Uitvoering en voortgangsrapportage programma Werk aan Uitvoering*. Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 321. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2023Z00531&did=2023D0129](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z00531&did=2023D0129)

Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Kabinetsreactie onderzoek hardvochtige effecten sociale zekerheid*. Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 313. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-313.pdf>

Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsreactie op het rapport 'Klem tussen balie en beleid'*. Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 4. [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/plenaire\\_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528)

Brief van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2. [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225\\_eindrapport\\_tijdelijke\\_commissie\\_uitvoeringsorganisaties.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf)

Kruiter, H. & Kellermann, F. (2019). *Stapelingsproblematiek in het Sociaal Domein. Instituut voor Publieke Waarden*. <https://publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf>

Kursten, S. (2023). Zijn het de wetten en regels of de richtlijnen en werkwijzen?  
<https://www.linkedin.com/pulse/zijn-het-de-wetten-en-regels-richtlijnen-werkwijzen-suzanne-kursten/>

Marseille, A. T. (2020). Maatwerk in het sociaal domein: reële, onnodige en denkbeeldig problemen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2020(6), 307-311.  
[https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/130206579/77F\\_8141D\\_E\\_22B\\_1D\\_B\\_05D\\_F\\_D\\_C\\_07C\\_F\\_A\\_A\\_5C\\_7F\\_pd](https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/130206579/77F_8141D_E_22B_1D_B_05D_F_D_C_07C_F_A_A_5C_7F_pd)

Meijer, J. (2023). Menselijke maat en maatwerk gaan hand in hand! *Tijdschrift voor Klachtrecht*  
[https://www.researchgate.net/publication/369104154\\_Menselijke\\_maat\\_en\\_maatwerk\\_gaan\\_hand\\_in\\_hand](https://www.researchgate.net/publication/369104154_Menselijke_maat_en_maatwerk_gaan_hand_in_hand)

Nooren, I. en G. Enthoven (2023). Essay 'Organisch besturen; DNA voor een nieuwe overheid',  
<https://www.rcihs.nl/documenten/publicaties/2023/11/24/position-paper-darwin-digits-en-imi>

Thijn, E. van en, T. Cardoso Ribeiro (2004), *De informatieparadox : Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, p. 103-104

Putters K. (2022). Essay de menselijke staat. *Sociaal en Cultureel Planbureau*.  
<https://www.scp.nl/publicaties/essays/2022/05/30/essay-de-menselijke-staat>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgericht politiek*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.