**Bijlage: Opdrachtomschrijving onderzoek naar hardvochtige effecten**

*Aanleiding*

In de kinderopvangtoeslagaffaire is onder meer geconstateerd dat de wetgeving (AWIR en WKO) een aantal strikte eisen kent, waaronder de ‘alles of niets’ benadering. Mede door die strikte eisen werden ouders geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Naar aanleiding van het rapport ‘Ongekend onrecht’ van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POC KOT) heeft het kabinet maatregelen aangekondigd. In het debat over het rapport is een aantal moties aangenomen.

De motie Omtzigt c.s. (35510, nr. 13) verzoekt de regering, met behulp van een externe partij een onderzoek uit te voeren met als doel een doorlichting van andere wetten en regelingen waar hetzij de wet, hetzij de uitvoering hardvochtige effecten heeft op groepen burgers, en hierbij gebruik te maken van reeds bestaande onderzoeken; verzoekt de regering, tevens deze partij in ieder geval te laten kijken naar de Participatiewet, het pgb en de wetten die door het UWV worden uitgevoerd; verzoekt de regering, tot slot een voorstel voor een dergelijk onderzoek binnen drie weken aan de Kamer voor te leggen, burgers de mogelijkheid te geven om voorbeelden aan te leveren, en een eerste rapportage voor 1 juli aan de Kamer te doen toekomen.

*Context*

De motie sluit aan op de inzet van het kabinet. Het is van belang dat sprake is van gebalanceerde wetgeving met oog voor de menselijke maat. Het is de taak van de overheid om actief te monitoren hoe wet- en regelgeving in de praktijk uitpakt voor burgers en in te grijpen waar dat nodig is. In de kabinetsreactie op het rapport ‘Ongekend onrecht’ is dan ook aangegeven dat het kabinet actief gaat inventariseren bij de uitvoering, belangenorganisaties en de Nationale ombudsman welke mogelijke hardheden er in wet- en regelgeving en in de uitvoering ervan bestaan die mensen in de knel kunnen brengen.

Daarnaast is er nog een motie aangenomen die verzoekt om het onderzoeken van hardvochtige effecten: de motie Ploumen / Jetten (35510, nr. 24) die is ingediend naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire verzoekt het kabinet een uitgebreide inventarisatie te maken van de terreinen waarop wetgeving hardvochtig uitpakt voor mensen en voorstellen te doen om hardheidsclausules in de verschillende wetten op te nemen. Deze motie wordt door de verschillende departementen in separate onderzoeken opgepakt.

Tevens zijn moties aangenomen die vragen om onderzoek naar en aanpassingen in het bestuursrecht en die vragen om het opnemen van hardheidsclausules.

**Focus en afbakening**

Deze offerteaanvraag richt zich op de uitwerking van het gevraagde externe onderzoek uit de motie Omtzigt c.s. (stap 4 uit onderstaande opsomming). In de kamerbrief over de opvolging van deze motie[[1]](#footnote-1) worden 4 stappen aangekondigd:

1. Eerder aangekondigd traject om samen met gemeenten, via rondetafelgesprekken, actief te inventariseren waar de Participatiewet in de praktijk te hard uitpakt. Daarnaast wordt onder meer samen met de VNG, de Landelijke Cliëntenraad en de Inspectie SZW een signaleringsteam ingericht om de signalen van burgers en professionals over hardheid in de Participatiewet actief te benutten.
2. Onderzoek naar het handhavings-instrumentarium in de sociale zekerheid. Hierbij wordt, conform de motie van het lid G. van Dijk c.s.[[2]](#footnote-2), gekeken naar de mate waarin sancties in verhouding staan tot de verwijtbaarheid.

Deze twee trajecten lopen reeds en de (tussentijdse) resultaten hiervan moeten worden benut in het externe onderzoek. Aanvullend wordt ingezet op:

1. UWV en SVB gaan structureel signalen, klachten en bezwaar- en beroepszaken scannen op signalen die een aanwijzing kunnen zijn voor elementen in wet- en regelgeving die mogelijk te hard uitpakken. Daarvoor benutten zij onder meer de bestaande klantmonitors en klachtenbeelden. Hetzelfde doen zij voor de casussen die worden behandeld door de maatwerkplaatsen binnen hun organisaties. Hierbij betrekt SZW de signalen van burgers die voortkomen uit het Landelijk Escalatieteam (LET) en bij de departementen van SZW en VWS binnen komen en betrekking hebben op UWV en SVB. Dit dient als input voor het externe onderzoek waarin een oordeel wordt geveld over hardvochtige effecten (stap 4).
2. Extern onderzoek naar de mogelijke hardvochtigheid van wet- en regelgeving per wet waarbij bovengenoemde informatie wordt betrokken, burgers ook zelf zaken kunnen melden (al dan niet via cliëntenraden) en waarin een analyse wordt gedaan van de signalen uit de verschillende wetten.

*Afbakening extern onderzoek (stap 4)*

Signalen over mogelijke hardvochtige effecten staan centraal in het onderzoek. Deze volgen uit het signaleringsteam/rondetafelgesprekken Participatiewet (stap 1), het lopende onderzoek naar sancties en verwijtbaarheid in handhaving sociale zekerheid (stap 2), de analyse klachten, bezwaar- en beroepszaken en maatwerksignalen door UWV en SVB (stap 3) en uit aanvullend onderzoek naar signalen in de uitvoering van de Participatiewet, de Banenafspraak, het pgb en de UWV-wetten van:

* Burgers (bijvoorbeeld via signalen bij uitvoerders en departementen)
* Sociale advocatuur en Centrale raad van beroep,
* Nationale ombudsman en eventueel lokale ombudsman
* Belangenverenigingen (bijvoorbeeld Landelijke cliëntenraad, Ieder(in), Per Saldo)
* Ministerie van SZW
* Ministerie van VWS
* Inspectie SZW, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
* Medewerkers UWV, SVB en gemeenten met beslissingsbevoegdheid inzet voorzieningen, zoals bijstandsconsulenten en wijkteamcoaches
* Gemeenten (via de VNG)
* Sociaal Cultureel Planbureau

Het onderzoek richt zich op:

* Participatiewet
* Banenafspraak
* UWV-wetten
* Ministeriële regeling persoonsgebonden budget

De motie verzoekt expliciet om burgers de mogelijkheid te geven voorbeelden aan te leveren over hardvochtige effecten. Hier wordt deels invulling aan gegeven door het analyseren van bestaande signalen, klachten en bezwaar- en beroepszaken door de uitvoering en het bespreken van signalen met de Ombudsman en belangenverenigingen. Het onderzoeksbureau wordt gevraagd een voorstel te doen voor dataverzameling en -analyse van signalen uit de diverse bronnen en wat hierop aanvullend nodig is.

**Relevante ontwikkelingen en stukken**

* Over de opvolging van motie Omtzigt is een brief gestuurd aan de Tweede Kamer[[3]](#footnote-3).
* Het onderzoeksbureau dient in elk geval gebruik te maken van de resultaten uit de rondetafelgesprekken met gemeenten en het onderzoek naar het handhavings-instrumentarium in de sociale zekerheid.
* In de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport Ongekend onrecht heeft het kabinet toegezegd breder op zoek te gaan naar knelpunten in de regelgeving die in de praktijk te hard uitpakt. UWV en de SVB vatten deze knelpunten in een brief die in voor het zomerreces met de Stand van de uitvoering sociale zekerheid aan de Tweede Kamer worden gestuurd.
* Het POK-rapport maakt duidelijk dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een betere doorwerking moeten krijgen in beleid en wetgeving, zodat wetgeving in de toepassing rechtvaardig uitpakt. Zoals vermeld, zet het kabinet stappen voor een nadere regeling van de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en sectorale wetten. BZK start een traject rond de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

**Hardvochtigheid**

Wetgeving kan soms hard uitpakken. We kunnen ons voorstellen dat de oorzaken van hardvochtige effecten divers zijn. Voor het externe onderzoek is een breed geaccepteerde definitie van hardvochtigheid nodig, juist omdat verschillende partijen een ander beeld kunnen hebben bij wat hardvochtig is. Het is niet te verwarren met klanttevredenheid, die vaker onderwerp van onderzoek is. Ook moeten de hardvochtige effecten empirisch aantoonbaar en meetbaar zijn. Hardvochtige effecten zullen veelal – en misschien wel altijd – onbedoeld en ongewenst zijn, maar hoe en door wie dit kan worden vastgesteld is op voorhand niet te zeggen. Onder welke omstandigheden slaat “streng maar rechtvaardig” om in “te streng en onrechtvaardig”? Daarnaast is er ook een tijdsdimensie: wat op een bepaald moment als een wenselijke en heldere beleidslijn wordt gezien, kan een aantal jaren later als minder wenselijk worden opgevat, nog zonder dat dit heeft geleid tot veranderingen in wet en/of uitvoering. Tenslotte dient er aandacht te zijn voor de afspraken die zijn gemaakt tussen beleid en uitvoering en voor de discretionaire bevoegdheden en maatwerkmogelijkheden in de uitvoering. Bij de afbakening van het onderzoek en de onderzoeksvragen wordt nader op deze aspecten ingegaan.

**Onderzoeksvragen**

*Hoofdvraag*

Welke hardvochtige effecten voor groepen burgers treden op bij de uitvoering van de wet- en regelgeving van de Participatiewet, de UWV-wetten, de Banenafspraak en het pgb, met welke impact op burgers en wat zijn mogelijke handelingsperspectieven?

*Deelvragen*

1. Wat is een gedragen en werkbare definitie van hardvochtigheid, op basis van de input van de bovenstaande maatschappelijke partijen?
2. Wat is een passend beoordelingskader om de hardvochtige effecten in de uitvoering van wetten, of in de samenloop van wetten, vast te stellen?
* Welke effecten zijn hardvochtig en vanuit welk perspectief?
* Is het mogelijk om vast te stellen hoe vaak deze effecten optreden en of bepaalde groepen burgers hier vaker mee worden geconfronteerd dan andere groepen?
* Welke gradaties in hardvochtige effecten zijn er te maken?
* Als gevolg waarvan treden hardvochtige effecten op?
1. Wat zijn de gevolgen van hardvochtige effecten op burgers en hoe beleven ze deze?
2. Welke ruimte is er in wet- en regelgeving en in de uitvoering ervan om hardvochtige effecten te voorkomen?
3. Welke handelingsperspectieven zijn er om hardvochtige effecten terug te dringen?

Het onderzoeksbureau wordt gevraagd een nader onderbouwde en beredeneerde onderzoeksmethode te formuleren waarmee de onderzoeksvragen worden beantwoord, waarbij in ieder geval interviews met de eerdergenoemde actoren horen. Het onderzoeksbureau wordt gevraagd om in de onderzoeksopzet rekening te houden met de fasering zoals hieronder beschreven.

*Doelstelling*

* Een gedragen definitie van hardvochtigheid
* Inzicht in hardvochtige effecten in de Participatiewet, de Banenafspraak, de UWV-wetten en in het persoonsgebonden budget (pgb), die ofwel in de wet ofwel in de uitvoering daarvan ontstaan voor groepen burgers.
* Voorstel voor handelingsperspectieven

 **Planning en fasering**

De hoofdvraag en deelvragen dienen beantwoord te worden in een onderzoeksrapport. Vanwege het belang van het onderzoek willen we de Tweede Kamer informeren over de resultaten van de verschillende fases van het onderzoek. Daarnaast is afstemming, onafhankelijkheid en gedegen onderzoek belangrijk. Dit alles kost tijd.

We vragen het onderzoeksbureau om in hun aanpak rekening te houden met de verschillende fases:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | 2021 | 2022 |
|  |  | **juli** | **aug** | **sep** | **okt** | **nov** | **dec** | **jan** | **feb** | **mrt** | **april**  | **mei**  | **juni** |
| Definitie hardvochtigheid | Afstemmen plan van aanpak  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Inventarisatie begrip hardvochtigheid  |  |   |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |
| Opstellen kader bepaling hardvochtigheid  |  |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |
| Akkoord op definitie hardvochtigheid door klankbordgroep |  |  |  |   |  |  |  |  |  |  |  |   |
| Definitie hardvochtigheid naar Tweede Kamer en Nationale Ombudsman |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Tussentijdse resultaten | Beantwoorden onderzoeksvragen  |  |  |  |  |   |   |   |   |   |  |  |   |
| Analyse klachten, bezwaar en beroep  |  |  |  |  |   |   |  |  |  |  |  |   |
| Tussentijdse resultaten naar klankbordgroep |  |  |  |  |  |   |  |  |  |  |  |   |
| Tussentijdse resultaten naar Tweede Kamer en Nationale Ombudsman |  |  |  |  |  |   |  |  |  |  |  |   |
| Eindrapport  | Vervolg beantwoorden onderzoeksvragen  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Voorstellen voor handelingsperspectieven  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |  |   |
| Opleveren concept eindrapport  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Opleveren eindrapport aan klankbordgroep |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |
| Eindrapport naar Tweede Kamer  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |

* een tussenproduct met de voorgestelde definitie van hardvochtigheid dient te worden

opgeleverd aan de opdrachtgever en klankbordgroep in oktober 2021. Na akkoord kan het onderzoek worden vervolgd.

* in december 2021 worden de tussentijdse resultaten, op basis van een tussenproduct van het onderzoek gedeeld met de Tweede Kamer.
* Het eindrapport dient in juni 2022 gereed te zijn. Een conceptversie dient begin mei beschikbaar te zijn.

**Opdrachtverlening, aansturing en begeleiding**

De gedelegeerd opdrachtgever van dit onderzoek is de directeur van de directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV). De uitvoering wordt begeleid door een begeleidingscommissie en een (bestuurlijke) klankbordgroep met een onafhankelijke voorzitter.

Dit is een inhoudelijk complex onderzoek; het is niet evident wat een hardvochtig effect is en tegelijkertijd is er veel gelegen aan die definitie in dit onderzoek en de uiteindelijke bevindingen van dat onderzoek. We voorzien dat het betrekken van een wetenschappelijk perspectief meerwaarde heeft op bepaalde kritieke momenten in het onderzoek. Bij het samenstellen van de klankbordgroep dient het wetenschappelijk perspectief meegenomen te worden, om het onderzoeksbureau van advies te voorzien en uit te dagen.

*Begeleidingscommissie*

Er wordt vanuit de directie SV een begeleidingscommissie ingesteld die het externe bureau aanstuurt. De commissie ziet toe op de voortgang van het onderzoek en is sparringpartner voor het onderzoeksbureau voor alle voorkomende inhoudelijke en procedurele vragen. De penvoerder van de begeleidingscommissie heeft daarbij de volgende taken (1) vormt het secretariaat van de begeleidingscommissie (2) onderhoudt het contact met het onderzoeksbureau namens de opdrachtgever.

De begeleidingscommissie en het onderzoeksteam komen op regelmatige basis bij elkaar, de frequentie is nog overeen te komen. Daarnaast is de Begeleidingscommissie tijdens informele momenten beschikbaar voor vragen vanuit het onderzoeksteam. De begeleidingscommissie bestaat uit leden vanuit o.a. SZW, VWS, UWV, SVB en VNG.

*Klankbordgroep*

In de klankbordgroep zijn drie perspectieven vertegenwoordigd: wetenschap, beleid/uitvoering en de burger. De klankbordgroep heeft een onafhankelijke voorzitter en een of meerdere leden vanuit de wetenschap. Daarnaast bestaat de klankbordgroep uit directeuren vanuit verschillende organisaties (beleid en uitvoering: SZW, VWS, SVB, UWV). Tot slot wordt het burgerperspectief vertolkt. De klankbordgroep ziet erop toe dat het onderzoek op de juiste wijze wordt uitgevoerd. De klankbordgroep komt in ieder geval vier maal bijeen (bij aanvang, bij het bepalen van de definitie over hardvochtigheid, halverwege en bij afronding van het onderzoek).

*Rol Nationale ombudsman*

De Nationale ombudsman is een van de bronnen die we bevragen bij het ophalen van signalen en bij het vaststellen van de definitie. Daarnaast informeren we hem over de planning van het onderzoek en de (tussentijdse) resultaten, zodat hij zijn advies kan uitbrengen indien hij dit wenst.

1. Kamerstukken II, 2020–2021, 26 448, nr. 643 [↑](#footnote-ref-1)
2. Conform motie Kamerstukken II, 2020 – 2021, 35374, nr. 15 [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II, 2020–2021, 26 448, nr. 643 [↑](#footnote-ref-3)