

Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid

*Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling
van het pgb*

Datum: 20 juni 2022

Auteurs:

Dr. Rosanne Oomkens – Panteia en Hogeschool Utrecht

MA Anne Drijvers – Panteia

MSc. Lotte Salomé – Muzus

Mr. dr. Anja Eleveld – Vrije Universiteit Amsterdam

MSc. Sanne Kistemaker – Muzus

MSc. Heleen Bouma – Muzus

Zoetermeer, 20 juni 2022

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia, Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia, Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht. Panteia, Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht aanvaarden geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam and Hogeschool Utrecht. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam and Hogeschool Utrecht. Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam and Hogeschool Utrecht do not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.



Voorwoord

Het rapport 'Ongekend onrecht' van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) heeft duidelijk gemaakt dat hardvochtigheden in de wet- en regelgeving, en de uitvoering hiervan, burgers ernstig in de knel kunnen brengen. Tegen die achtergrond heeft de Tweede Kamer op 26 januari 2021 een motie van het lid Omtzigt aangenomen waarin wordt gevraagd om met behulp van een externe partij een onderzoek uit te voeren, met als doel een doorlichting van wetten en regelingen waar hetzij de wet, hetzij de uitvoering van de wet door de overheid (potentiële) hardvochtige effecten heeft op groepen burgers en hierbij in ieder geval te laten kijken naar de Participatiewet, het pgb en de wetten die door het UWV worden uitgevoerd. Deze motie sloot ook aan bij de inzet van het kabinet Rutte III om actief te monitoren hoe wet- en regelgeving in de praktijk uitpakt voor burgers en in te grijpen waar dat nodig is.

Het gaat in dit onderzoek om de (uitvoering van) de wet- en regelgeving en beleid binnen wetten uitgevoerd door het UWV te weten de WW, Ziektewet, WIA, WAO, Wajong, WAZO, ZEZ, Toeslagenwet en IOW, de Participatiewet, en de Banenafpraak. Met deze scope ligt de nadruk in het onderzoek sterk op wetten en regelingen uitgevoerd door UWV. Daarnaast heeft het onderzoek betrekking op een beperkt deel van de gehele keten rondom het persoonsgebonden budget (pgb); de uitbetaling van het pgb door de SVB.

Het was een eer dit onderzoek te mogen uitvoeren. We hebben als onderzoekers geprobeerd een zorgvuldige analyse te maken van hardvochtige effecten die recht doet aan de complexe realiteit. Uitvoerders UWV, de SVB en gemeenten doen iedere dag hun best burgers zo goed mogelijk te ondersteunen. Tegelijkertijd zijn er nog steeds burgers die door het handelen van de overheid ernstig in de knel komen. Doordat ons onderzoek zich richt op het inventariseren van hardvochtige effecten, leggen we automatisch de focus op datgene wat er niet goed gaat in het systeem en de uitvoering ervan. Hoewel het noodzakelijk is om met elkaar te constateren waar burgers ernstig in de knel (kunnen) raken, is het ook belangrijk om niet voorbij te gaan aan het gegeven dat er gelukkig veel ook wel goed gaat.

We zijn de burgers dankbaar die hun ervaringen met ons hebben gedeeld. De situaties die zij beschreven waren vaak schrijnend. Hoewel hun ervaringen (gelukkig) niet representatief zijn voor alle burgers die ondersteuning vanuit de overheid krijgen, helpt het verplaatsen in de leefwereld van burgers in een kwetsbare positie ons om de manco's in het socialezekerheidsstelsel scherp op het netvlies te krijgen.

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties constateerde in 2021 in het rapport 'Klem tussen balie en beleid' dat er vaak over de uitvoering wordt gesproken, maar te weinig mét de uitvoering. Naast dat we in dit onderzoek dankbaar gebruik hebben gemaakt van alle relevante onderzoeken, rapporten en andere bestaande documenten, waren gesprekken met uitvoerders dan ook cruciaal voor ons onderzoek. We zijn de vele medewerkers van UWV en de SVB dankbaar voor hun openhartigheid in de gesprekken. We hebben in beperkte mate gesproken met medewerkers van gemeenten, omdat we in het onderzoek gebruikmaken van de inzichten uit het traject naar hardheden in de Participatiewet. De kwetsbare opstelling van uitvoerders stelde ons in staat om vast te stellen waar wet- en regelgeving, en de uitvoering hiervan, (potentieel) tot hardvochtige effecten voor burgers kan leiden. Juist door met elkaar de vinger op de zere plek te leggen en te kijken wat we met elkaar beter moeten en kunnen doen, versterken we de kern van de sociale zekerheid: het bieden van bestaanszekerheid.

Ook danken wij de leden van de klankbordgroep en de begeleidingscommissie die ons tijdens dit onderzoek hebben bijgestaan met hun kritische, maar immer constructieve, beschouwingen, kanttekeningen, en suggesties. Een bijzonder woord van dank aan de voorzitter van de klankbordgroep, Jet Bussemaker.

De wens om tot structurele verbeteringen te komen was bij alle betrokkenen voelbaar. En dat is ook nodig, want hardvochtige effecten voorkomen we niet alleen door aanpassingen in de sturingsrelatie tussen het kabinet, de Tweede Kamer, het departement en uitvoering, of door te sleutelen aan wet- en regelgeving, of door de uitvoering te versterking. Op alle vlakken is de komende jaren werk aan de winkel om het ontstaan van hardvochtige effecten door knelpunten in wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan te voorkomen.

Rosanne Oomkens (projectleider),
namens de onderzoekers

Samenvatting - Onderzoek naar hardvochtigheden in de sociale zekerheid

Aanleiding

Het rapport 'Ongekend onrecht' van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) heeft duidelijk gemaakt dat hardheden in de wet- en regelgeving, en de uitvoering hiervan, burgers ernstig in de knel kan brengen. Tegen die achtergrond heeft de Tweede Kamer op 26 januari 2021 een motie van het lid Omtzigt (35510, nr. 13) aangenomen waarin wordt gevraagd om een onafhankelijk onderzoek met als doel een doorlichting van wetten en regelingen waar hetzij de wet, hetzij de uitvoering van de wet door de overheid hardvochtige effecten heeft op groepen burgers. Deze motie sloot ook aan bij de inzet van het kabinet Rutte III om actief te monitoren hoe wet- en regelgeving in de praktijk uitpakt voor burgers en in te grijpen waar dat nodig is.

Onderzoeksvragen & scope

Wat is een gedragen en duurzame definitie van hardvochtigheid, op basis van de input van relevante maatschappelijke partijen en een literatuurstudie? Wat is een passend beoordelingskader om de hardvochtige effecten in (de uitvoering van) wetten, of in de samenloop van wetten, vast te stellen? En welke hardvochtige effecten voor groepen burgers treden op bij de uitvoering van de wet- en regelgeving van de Participatiewet, de UWV-wetten, de Banenafpraak en de uitbetaling van het pgb, met welke impact op burgers en wat zijn mogelijke handelingsperspectieven om deze effecten in de toekomst te voorkomen?

Het ministerie van SZW heeft Panteia, Muzus, de VU, en de Hogeschool Utrecht opdracht gegeven om deze vragen te beantwoorden. Doordat dit onderzoek zich richt op het inventariseren van hardvochtige effecten, ligt automatisch de focus op datgene wat er niet goed gaat in het systeem en de uitvoering ervan. Hoewel het noodzakelijk is om met elkaar te constateren waar burgers ernstig in de knel (kunnen) raken, is het ook belangrijk om niet voorbij te gaan aan het gegeven dat er gelukkig veel ook wel goed gaat.

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.

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek is een combinatie van onderzoeksmethoden gehanteerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er is een literatuurstudie uitgevoerd waarbij zowel wetenschappelijke literatuur als (beleids)documenten zijn bestudeerd. Daarnaast is jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Ook zijn er interviews gehouden met (vertegenwoordigers van) de Centrale Raad van Beroep, Nationale ombudsman, Landelijke Cliëntenraad, Ieder(in), Per Saldo, ministeries van SZW en VWS, UWV, SVB, VNG en Divosa. Om inzicht te krijgen in de gevolgen van hardvochtigheden voor burgers en de manier waarop zij dit beleven, zijn er interviews gehouden met burgers. Om verdiepend inzicht te krijgen in de oorzaken van het ontstaan van hardvochtige effecten en om beter zicht te krijgen op de ruimte die er is in wet- en regelgeving en in de uitvoering om hardvochtige effecten te voorkomen, zijn naast literatuur en jurisprudentieonderzoek verschillende groepsgesprekken gevoerd met UWV- en

SVB-medewerkers en sociale partners. Om zicht te krijgen op hardheden in de Participatiewet is onder meer gebruikt gemaakt van de opbrengsten van het traject rondom hardheden in de Participatiewet, dat mede door het ministerie van SZW is geïnitieerd. Tot slot hebben er vier groepssessies plaatsgevonden met experts, waaronder cliëntvertegenwoordigers, uitvoerders, wetenschappers, en beleidsmakers om oplossingsrichtingen te inventariseren.

Het leven van burgers (potentieel) ontwricht en aangetast in bestaanszekerheid

Definitie ‘hardvochtige effecten’

Knelpunten in wet- en regelgeving, of in de uitvoering hiervan, kunnen onder bepaalde omstandigheden leiden tot hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. In dit onderzoek zijn ‘hardvochtige effecten’ als volgt gedefinieerd:

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.

Deze definitie maakt geen onderscheid naar gradaties van hardvochtige effecten, omdat gradaties van hardvochtigheden onbepaalbaar zijn. Gradaties suggereren namelijk een bepaalde mate van objectiviteit, waarbij aan de hand van criteria zou kunnen worden vastgesteld dat er sprake is van een overgang van de ene (minder zware) categorie naar een andere (zwaardere) categorie.

Maar wat als een (onwenselijke) hardvochtigheid wordt beschouwd – dus is een situatie 'heel erg', 'een beetje' of 'niet' hardvochtig – is ook een politieke keuze en is tijdgebonden.

Hardvochtige effecten treden op onder bepaalde omstandigheden

Wet- en regelgeving of het handelen door de uitvoering kan dus onder bepaalde omstandigheden leiden tot hardvochtige effecten op (groepen) burgers. Dit maakt dat hardvochtige effecten situationeel en dus contextafhankelijk zijn. De contextafhankelijkheid maakt 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 betrokkenen, waaronder uitvoeringsorganisaties, gemeenten, en cliëntvertegenwoordigers, een dergelijke toepassing van een definitie van hardvochtige effecten ook niet wenselijk. Om deze reden wordt het ook onwenselijk dan wel onmogelijk geacht om een vastomlijnd beoordelingskader te gebruiken om 'hardvochtigheden' of 'hardvochtige effecten' vast te stellen.

Wel kan worden geconcludeerd dat het bij hardvochtige effecten gaat om knelpunten die het leven van de burger op één of meerdere levensdomeinen ontwrichten en waarbij veelal sprake is van een aantasting van bestaanszekerheid. Aangezien het in de Grondwet is vastgelegd dat de overheid een beleid moet voeren, dat is gericht op de bestaanszekerheid van de bevolking en op spreiding van welvaart (Artikel 20 van de Grondwet), zou te allen tijde (periodiek) moeten worden nagegaan of het handelen van de overheid (potentieel) leidt tot het ontwrichten van het leven van burgers dan wel hen aantast in hun bestaanszekerheid. De begrippen 'ontwrichting' en 'bestaanszekerheid' vragen vervolgens ook weer om definitiebepaling. Dit duidt niet zozeer op een beperking van de definitie van hardvochtige effecten, maar

geeft te meer aan dat het essentieel is om als betrokken partijen (wetgeving, beleid, uitvoering) met elkaar in gesprek te gaan en te blijven over knelpunten in wet- en regelgeving en in de uitvoeringspraktijk en de impact hiervan op het leven van burgers.

Ervaringen burgers

Burgers wiens leven naar eigen zeggen is ontwricht als gevolg van knelpunten in wet- en regelgeving dan wel in de uitvoering hiervan en die zich (daarnaast) aangetast voelen in hun bestaanszekerheid, ervaren de ontstane situatie verschillend. Desondanks zijn er enkele gemene delers zichtbaar. Zo voelen burgers die zeggen dat overheidshandelen bij hen tot hardvochtige effecten heeft geleid zich machteloos en onbegrepen. Hoewel soms wel volgens de letter van de wet is gehandeld door uitvoeringsorganisaties of gemeenten, voelen besluiten die leiden tot hardvochtige effecten voor burgers als onrechtvaardig. Ook voeden ervaren hardvochtigheden in de sociale zekerheid het gevoel van wantrouwen richting de overheid. Maar het meest verstrekende gevolg van ervaren hardvochtigheden is misschien wel dat het burgers hun toekomstperspectief ontnemt. Het ontbreken hiervan is met regelmaat ook weer een gevolg van de gevoelens van moedeloosheid en wantrouwen richting de overheid; een deel van de burgers ziet niet in hoe hun situatie ooit nog kan verbeteren, aangezien zij er geen vertrouwen in hebben dat de overheid hen op wat voor manier dan ook kan ondersteunen om het tij te keren.

Structurele knelpunten die onder omstandigheden tot (potentieel) hardvochtige effecten kunnen leiden

Een van de vragen binnen dit onderzoek is hoe vaak hardvochtige effecten optreden. Vanwege de ongelijksoortigheid in de scope van het onderzoek is het echter niet zinvol om een vergelijking te maken tussen de verschillende onderdelen van het sociale zekerheidsstelsel om te bezien waar knelpunten vaker voorkomen. Het rapport beschrijft veel knelpunten ten aanzien van UWV-

wetten. Dat er in vergelijking met de andere wet- en regelgeving veel knelpunten, en daarmee potentieel hardvochtige effecten rondom de UWV-wetten worden beschreven, is echter een logisch gevolg van de scope van het onderzoek waarbij naar alle wetten uitgevoerd door UWV is gekeken. Ten aanzien van het pgb is uitsluitend gekeken naar een klein onderdeel van de gehele pgb-keten: namelijk de uitbetaling van het pgb door de SVB. Dit maakt de resultaten omtrent de verschillende wetten en uitvoerders per definitie onvergelijkbaar.

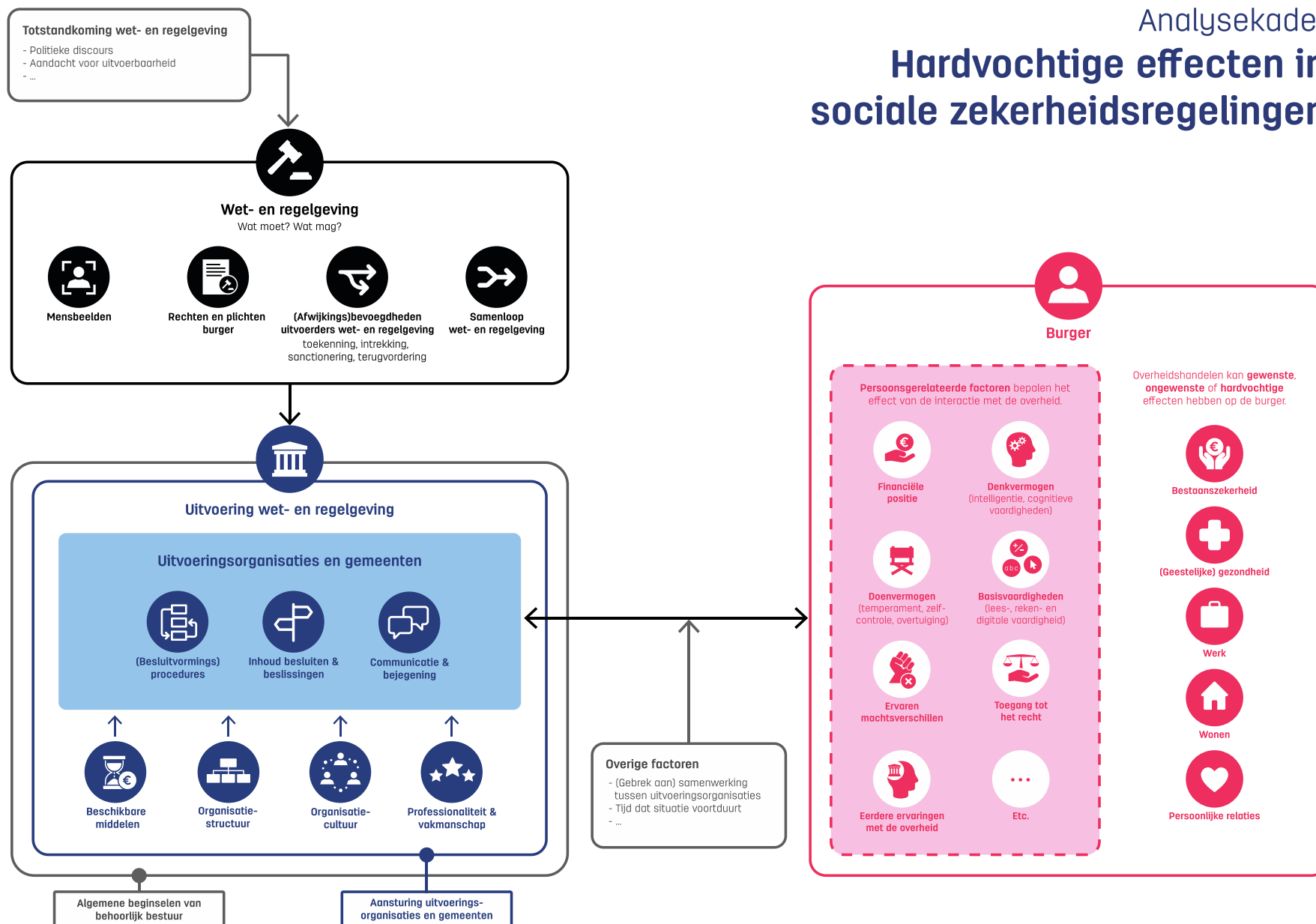
Het is lastig om in algemene zin antwoord te geven op de vraag 'hoe vaak' hardvochtige effecten optreden. Wel kan worden geconcludeerd dat er in de UWV-wetten, de Participatiewet, de Toeslagenwet en de uitbetaling van het pgb door de SVB diverse structurele knelpunten bestaan in de wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan die onder omstandigheden (potentieel) kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Structureel omdat de gesignaleerde knelpunten geen uitzonderingen betreffen die 'eenvoudig' met maatwerk opgelost kunnen worden. Het zijn daarnaast knelpunten die door diverse betrokkenen breed worden herkend. Dat een knelpunt structureel van aard is, wil echter niet zeggen dat het per definitie leidt tot het optreden van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Of een knelpunt in wet- en regelgeving, of de uitvoering hiervan, in een specifieke situatie tot een hardvochtig effect leidt, hangt af van persoonsgerelateerde factoren van de burger, waaronder de financiële positie en het doenvermogen. Dit kader geeft weliswaar richting aan het duiden van (potentieel) hardvochtige effecten, maar uiteindelijk is het een moreel oordeel en subjectief (en daarmee politiek) wanneer iets als 'hardvochtig' wordt beschouwd. Wél valt op dat er in algemene zin binnen de wetten uitgevoerd door UWV en de Participatiewet veel knelpunten bestaan en (potentieel) hardvochtige effecten kunnen ontstaan rondom verplichtingen en sanctionering.

Holistisch perspectief op (ontstaan) hardvochtige effecten

Het analysekader dat binnen dit onderzoek is ontwikkeld, schetst een holistisch perspectief op het optreden van hardvochtige effecten voor burgers, waarbij naar verschillende aspecten van het systeem wordt gekeken: de totstandkoming van wet- en regeling, de wet- en regelgeving zelf (wat moet en wat mag), de sturingsrelatie, en naar de uitvoering van wet- en regelgeving door uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Hardvochtige effecten ontstaan namelijk veelal niet geïsoleerd; bovenstaande 'systeemonderdelen' zijn nauw met elkaar verbonden zoals ook uit het onderzoek is gebleken. (Potentieel) hardvochtige effecten ontstaan vaak niet door knelpunten in uitsluitend de wet- en regelgeving, of door knelpunten in uitsluitend de uitvoering. Ze zijn nauw met elkaar verweven. En ook de aansturing door het departement speelt hierin een rol, evenals de mensbeelden waar vanuit wordt gegaan bij de totstandkoming van wet- en regelgeving.

Dit analysekader kan een waardevol gesprekstoel vormen in de gesprekken tussen uitvoeringsorganisaties, gemeenten, het departement en Tweede Kamer. Daarmee kan de feedbackloop tussen de verschillende niveaus worden versterkt.

Analysekader Hardvochtige effecten in sociale zekerheidsregelingen



Hardvochtige effecten ontstaan door knelpunten in wet- en regelgeving en/of in uitvoering

Om het lerend vermogen van de overheid te vergroten, is het belangrijk om de wijze waarop (potentiële) hardvochtige effecten ontstaan nauwgezet uiteen te rafelen. Dit biedt immers inzicht in de handelingsperspectieven die (de uitvoering van) het socialezekerheidsstelsel responsiever maken en de menselijke maat centraal stellen. Hieronder presenteren we de belangrijkste conclusies ten aanzien van het ontstaan van hardvochtige effecten.

Binnen de gesignaleerde knelpunten kan grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen knelpunten ten aanzien van de toegang en hoogte van uitkering, verplichtingen en sanctionering (maatregelen, boetes en terugvorderingen), en de samenloop van (conflicterende) wet- en regelgeving. Gezien het (potentieel) ontwrichtende karakter van de geïnventariseerde knelpunten en de aantasting van bestaanszekerheid van burgers, is het noodzakelijk hierop te acteren. Er ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de wetgever, beleidsmakers en uitvoerders om met elkaar tot passende oplossingen te komen om hardvochtige effecten in de sociale zekerheid terug te dringen en in de toekomst te voorkomen.

Toegang en hoogte uitkeringen: wet- en regelgeving complex voor uitvoerders en burgers

Het stelsel van socialezekerheidsregelingen is in Nederland gericht op het beschermen van hen die dat nodig hebben. Voor de WIA, Wajong, beschut werk, ZW en WW geldt dat aanvragers worden getoetst op arbeidsongeschiktheid, arbeidsvermogen of verlies in arbeidsuren om zo gericht inkomensondersteuning te kunnen bieden. Daarnaast geldt voor de Toeslagenwet en de Participatiewet dat om te bepalen of iemand recht heeft op een toeslag of bijstand, er wordt gekeken naar het totale inkomen van de

aanvrager en diens eventuele partner. Voor de hoogte van de bijstandsuitkering en de AIO-aanvulling telt daarnaast ook het vermogen van de aanvrager en diens partner mee. De keerzijde van deze persoonsgerichte en situatieafhankelijke inkomensondersteuning aan hen die dat nodig hebben, is dat een veelheid aan wetten en regelingen is ontstaan die tot een zeer gedetailleerd niveau vastleggen wat de rechten en plichten van burgers zijn. Het impliceert immers een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval. De precisering van wet- en regelgeving die is bedoeld om alleen inkomensondersteuning te bieden aan hen die dat nodig hebben en om willekeur te voorkomen, leidt tot uiterst complexe wet- en regelgeving.

In algemene zin geldt dat complexiteit van (uitvoering van) wet- en regelgeving problematisch is omdat er voor burgers in financieel opzicht vaak veel afhangt van een besluit of oordeel. Want, hoe complexer de wet- en regelgeving, hoe groter de kans op fouten. Daarnaast gaat complexiteit voor bepaalde groepen burgers hand in hand met gevoelens van onbegrip en onzekerheid, *juist* vanwege de afhankelijkheid van inkomensondersteuning. Dit kan burgers die afhankelijk zijn van socialezekerheidsregelingen psychisch kwetsbaar(der) maken. Ook wanneer het niet burgers zelf zijn die belast zijn met de complexe wet- en regelgeving, maar uitvoerders – zoals bijvoorbeeld bij het vaststellen van arbeidsongeschiktheid – kunnen hardvochtige effecten ontstaan omdat er in meerdere opzichten voor de burger veel afhangt van het oordeel.

Verplichtingen en sanctionering: onrealistisch mensbeeld, strenge wet- en regelgeving met beperkte afwijkmogelijkheden die onvoldoende worden benut

Complexiteit speelt daarnaast ook ten aanzien van de arbeids- en inspanningsverplichtingen en de inlichtingenplicht. De wetgever kent met name ten aanzien van de inlichtingenplicht een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers zelf toe als het gaat om de informatie die door burgers aangeleverd

moet worden. Voor een deel van de burgers is simpelweg niet duidelijk wat de uitvoeringsorganisatie van hen verwacht en wat zij van hen mogen verwachten. Het mensbeeld van de individualistische, rationele en zelfredzame burger die de wet kent blijkt in de praktijk onrealistisch. Dit is problematisch omdat het niet naleven of schenden van verplichtingen samen kan hangen met onevenredig hoge terugvorderingen.

Verder kan ten aanzien van het sanctioneringsregime in de sociale zekerheid worden geconcludeerd dat wet- en regelgeving streng en strikt is. Zo wordt bij boetes geen onderscheid gemaakt tussen vergissingen en fouten, waardoor boetes soms onevenredig hoog uitpakken. En kan de koppeling tussen het benadelingsbedrag en de hoogte van de boete ervoor zorgen dat burgers met hoge vorderingen worden geconfronteerd die hen financieel in de problemen brengen. In wet- en regelgeving zijn zogenoemde mitigerende maatregelen opgenomen om het optreden van hardvochtige effecten op burgers te voorkomen: aandacht voor de ernst van het vergrijp en de mate van verwijtbaarheid bij boetes, de dringende reden bij maatregelen, boetes en terugvorderingen, en de evenredigheidstoets bij boetes. Wet- en regelgeving biedt uitvoerders dus ruimte om af te wijken en rekening te houden met persoonlijke omstandigheden.

Echter, van dringende reden is volgens vaste rechtspraak slechts sprake indien de maatregel, boete of terugvordering onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen voor de betrokkene heeft. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin *iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is* en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt. Doordat het begrip dringende reden restrictief is uitgelegd in rechtspraak, wordt in de uitvoeringspraktijk de dringende redenen niet of nauwelijks aanwezig geacht. Ook weten uitvoerders niet altijd goed welke ruimte wet- en regelgeving biedt. Daarnaast *voelen* veel uitvoerders de ruimte niet om af te wijken, ook al biedt

wet- en regelgeving deze ruimte wel, omdat er de afgelopen jaren in de aansturing van en door uitvoeringsorganisaties en gemeenten (te) veel nadruk ligt op rechtmatig handelen.

De hardvochtige effecten die optreden als gevolg van een maatregel of boete, of wanneer burgers geconfronteerd worden met een terugvordering worden versterkt wanneer burgers de bejegening door uitvoerders als onheus ervaren. Hoewel een prettige dan wel onheuse bejegening strikt genomen niets verandert aan het besluit zelf, heeft de wijze van bejegening veel invloed op de uiteindelijke impact van een besluit op een burger. Een besluit met een grote financiële impact kan in combinatie met onheuse bejegening het leven van burgers verder ontwrichten, bijvoorbeeld omdat burgers sterkere gevoelens van onbegrip en wantrouwen richting de overheid ervaren.

Samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving: onvoorziene situatie en gebrekkige (keten)samenwerking

Sommige hardvochtige effecten doen zich pas voor als er specifieke situaties ontstaan waarbij verschillende wet- en regelgeving op elkaar inwerkt. Zo is er binnen de pgb-regeling in sommige situaties sprake van werkgeverschap van de pgb-houder met alle rechten en plichten van dien. Echter is de specifieke, en ten opzichte van reguliere werkgevers en werknemers, uitzonderlijke situatie van pgb-budgethouder en pgb-zorgverlener niet voorzien in het arbeidsrecht waardoor er hardvochtige effecten kunnen ontstaan.

Ook kunnen er hardvochtige effecten ontstaan door gebrekkige (keten)samenwerkingen die voortkomen uit de samenloop van wet- en regelgeving. Burgers hebben namelijk veelal te maken met diverse inkomstenbronnen. Ze hebben inkomsten uit pensioenen, uitkeringen, toeslagen, inkomen uit pgb-werkzaamheden, of mantelzorg, maar hebben hier niet altijd goed overzicht van. De complexiteit die gepaard gaat met de toegang

tot de verschillende vormen van inkomensondersteuning betekent in de praktijk dat het voor burgers soms niet meer te overzien is wat de impact van de ene vorm van inkomensondersteuning is op het recht op een andere vorm van inkomensondersteuning. De samenloop van wet- en regelgeving maakt dat burgers sneller een 'foutje' maken als het gaat om het tijdig en correct doorgeven van wijzigingen. De afhankelijkheid van diverse inkomstenbronnen vergt dus ook kennis van 'elkaars' regelgeving om burgers op een adequate manier te kunnen informeren en ondersteunen.

In termen van uitvoering blijkt dat schotten tussen maar ook binnen afdelingen en (uitvoerings)organisaties op diverse manieren kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten bij burgers. Schotten tussen afdelingen bij uitvoeringsorganisaties of gemeenten kunnen eraan bijdragen dat een burger soms lang(er) moet wachten op een antwoord. Dit kan er uiteindelijk mogelijk toe leiden dat de periode dat een burger ten onrechte een (te hoge) uitkering ontvangt, oploopt. Daarmee loopt het terug te betalen bedrag ook op. Een gebrek aan nazorg en goede overdracht aan een andere organisatie bij een financieel impactvol besluit, kan ertoe leiden dat een burger financieel in de knel komt en niet weet hoe hiermee om te gaan.

Oplossingsrichtingen

Op basis van de inventarisatie van knelpunten in de UWV-wetten, de Participatiewet, de Toeslagenwet en de uitbetaling van het pgb door de SVB die (potentieel) tot hardvochtige effecten kunnen leiden, blijkt dat zich op verschillende aspecten van het systeem knelpunten voordoen die kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers; namelijk in de totstandkoming van wet- en regelgeving, wet- en regelgeving zelf, de sturingsrelatie en de uitvoering. Het is zelden dat er één afgebakend knelpunt is dat op zichzelf leidt tot het ontstaan van hardvochtige effecten. Zo zijn het

vrijwel nooit knelpunten in alleen 'de uitvoering' die (potentieel) tot hardvochtige effecten leiden. Vaak doen zich dan ook al knelpunten voor in de wet- en regelgeving zelf. Bewustzijn van deze nauwe verwevenheid tussen (totstandkoming van) wet- en regelgeving, de sturingsrelatie, en uitvoering is essentieel om het ontstaan van hardvochtige effecten terug te dringen en te voorkomen. Een eenzijdige focus op bijvoorbeeld 'knellende wet- en regelgeving' óf 'uitvoeringsproblemen' doet geen recht aan de complexe wisselwerking die zich in de praktijk tussen beide voordoet. Een voorbeeld hiervan is de wet- en regelgeving ten aanzien van sancties die strikt is, maar weliswaar beperkte afwijkingsmogelijkheden biedt om hardvochtige effecten voor burgers te voorkomen. Het is weinig constructief om in dit kader uitsluitend te stellen dat a) het probleem zit in de strikte wet- en regelgeving of b) dat het probleem ligt bij professionals die discretionaire bevoegdheden onvoldoende benutten. Beide zijn waar. En beide behoeven erkenning om de knelpunten die zich omtrent sanctionering voordoen te voorkomen.

De geschetste oplossingen zijn gericht op het voorkomen, verminderen of terugdringen van de knelpunten en verschillen in termen van draagvlak en haalbaarheid. Sommige oplossingsrichtingen zijn quick wins, terwijl andere een meer fundamentele wijziging van het systeem behelzen. De geschetste denkrichtingen zijn bedoeld om het kabinet, de Tweede Kamer, het departement, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en individuele uitvoeringsprofessionals verder te helpen in het terugdringen en voorkomen van hardvochtige effecten in de sociale zekerheid. Bij het lezen van de oplossingsrichtingen dient een aantal aandachtspunten in het achterhoofd te worden gehouden. Zo varieert de mate waarin oplossingsrichtingen zijn aangedragen en zijn uitgewerkt voor de verschillende knelpunten. De geschetste oplossingsrichtingen zijn daarnaast niet alle (volledig) nieuw. Een deel van de oplossingen wordt momenteel al toegepast of uitgevoerd. Het was niet mogelijk om binnen de scope van dit onderzoek in kaart te brengen in

hoeverre reeds wordt voldaan aan bepaalde randvoorwaarden die voor verschillende oplossingsrichtingen nodig zijn.

Onderstaande overzichten vatten de knelpunten en oplossingsrichtingen kort samen, onderverdeeld naar vier clusters van knelpunten. Achter iedere oplossingsrichting is aangegeven of het betrekking heeft op de totstandkoming van wet- en regelgeving, de sturingsrelatie, wet- en regelgeving zelf of de uitvoering (conform analysekader).

De oplossingsrichtingen die hierboven worden geschetst staan veelal niet op zichzelf. Om het ontstaan van hardvochtige effecten in de sociale zekerheid terug te dringen, is het raadzaam om op verschillende niveaus (wet, beleid, uitvoering) veranderingen door te voeren. Ondanks de veelheid aan oplossingsrichtingen moeten deze niet worden gezien als een menukaart waar naar wens in kan worden 'geshopt'. De oplossingen moeten dan ook niet beschouwd worden in termen van 'of-of' maar in termen van 'en-en': het is de combinatie van oplossingsrichtingen die nodig is om een verschil te maken en het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers te voorkomen.

Cluster 1 - Toegang en hoogte uitkering

Complexiteit duurzaamheidscriterium WIA	▪ Duurzaamheidscriterium WIA laten vervallen of anders toepassen (wet- en regelgeving) ▪ Verzekeringsartsen ondersteunen met een multidisciplinair team (wet- en regelgeving, uitvoering)
Onjuiste veronderstellingen t.a.v. 35-minners	▪ Sluitende aanpak UWV en gemeenten (wet- en regelgeving, uitvoering)
CBBS-systeem WIA sluit onvoldoende aan op praktijk	▪ Vaststellen van een objectieve bovengrens (wet- en regelgeving) ▪ Actualisatie CBBS met realistische referentie functies (wet- en regelgeving) ▪ Herbeoordeling mogelijk maken (wet- en regelgeving)
Complexiteit vaststelling duurzaam geen arbeidsvermogen Wajong	▪ Duurzaamheidscriterium loskoppelen van toegang tot de Wajong (wet- en regelgeving)
Complexiteit dagloonsystematiek WIA, WW, ZW en Wazo	▪ Dagloonsystematieken met elkaar in lijn brengen (wet- en regelgeving) ▪ Mogelijkheid bieden om af te wijken (wet- en regelgeving)
Complexiteit vaststelling inkomsten en vermogen Toeslagenwet en Participatiewet	▪ Scala aan oplossingen mogelijk (divers)
Kostendelersnorm Participatiewet	▪ Wijzigen van de kostendelersnorm (wet- en regelgeving)
Toekenning met terugwerkende kracht binnen Participatiewet onmogelijk	▪ Mogelijkheden toekennen met terugwerkende kracht verruimen (wet- en regelgeving)

Cluster 2 - Verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen

Dringende reden restrictief en niet consistent uitgelegd (wet- en regelgeving)	▪ Wetgever kan 'dringende reden' beter uitleggen
Geen aandacht voor verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden bij terugvorderingen (wet- en regelgeving)	▪ Verwijtbaarheid als toetssteen
Minimale toets op evenredigheid bij maatregelen en terugvorderingen	▪ Wet maatwerk bij terugvordering (wet- en regelgeving) ▪ Evenredigheidstoets maatregelen en terugvorderingen (wet- en regelgeving)
Strikte termijnen debiteurenbeleid (wet- en regelgeving)	▪ Meer ruimte en flexibiliteit voor maatwerk
Bij boetes geen onderscheid tussen vergissingen en fouten	▪ Loskoppeling benadelingsbedrag en hoogte boete (wet- en regelgeving) ▪ Meer variatie in boetepercentages (wet- en regelgeving) ▪ Meer beslisruimte voor professionals (wet- en regelgeving) ▪ Maak onderscheid tussen vergissingen en fouten/eenduidige definitie van fraude (wet- en regelgeving) ▪ Preventie (uitvoering)
Onvoldoende benutten discretionaire ruimte (uitvoering)	▪ Meer centrale plek Artikel 18 lid 1 Participatiewet (wet- en regelgeving) ▪ Versterking uitvoeringskracht (uitvoering)

Cluster 3 – Samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving

Conflicterende belangen van de pgb-houder en de pgb-zorgverlener

- Loskoppelen van pgb en het arbeidsrecht (wet- en regelgeving)

Samenloop van verschillende sociale zekerheidsregelingen: werkloos worden in de WIA

- WW-uitkering zien als inkomsten uit werk binnen de WGA (wet- en regelgeving)

Gebrek aan (keten)samenwerking

- Versterking van de feedbackloop tussen en binnen organisaties door maatwerkplaatsen op ketenniveau (uitvoering)

Cluster 4 - Algemene knelpunten

Te veel nadruk op efficiency en rechtmatigheid uitvoeringsorganisaties en gemeenten

- Meer sturen op hogere SUWI-doelen (sturingsrelatie)
- Versterken feedbackloop van uitvoering naar departement en Tweede Kamer (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie)
- Minder financiële prikkels gericht op de korte termijn en ook investeren in baten die elders vallen (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie)

Veel aandacht voor incidenten in politiek en media

- Versterken feedbackloop van uitvoering naar departement en Tweede Kamer (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie)
- Verdere professionalisering beroepsgroepen (uitvoering)

Onrealistisch mensbeeld (voornamelijk t.a.v. inlichtingenplicht)

- Ga uit van gedeelde verantwoordelijkheid (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie, wet- en regelgeving)
- Hanteer een meer realistisch mensbeeld (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie, wet- en regelgeving)
- Herstel vertrouwen (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie, wet- en regelgeving)

Communicatie uitvoeringsorganisaties soms onduidelijk

- Impactvolle brieven onder de loep nemen (uitvoering)
- Meer telefonisch contact vooraf en na afloop gesprek (uitvoering)
- Meer telefonisch contact voorafgaand aan wijzigingen of afwijzingen van toegang tot een uitkering (uitvoering)
- Voice coaching & trainen gesprekstechnieken (uitvoering)
- Burgers horen en zien (uitvoering)

Gebrek aan ondersteuning en nazorg bij impactvolle besluiten

- Actiever nazorg bieden bij ingrijpende besluiten (sturingsrelatie, uitvoering)

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting - Onderzoek naar hardvochtigheden in de sociale zekerheid	5
1 Inleiding.....	20
1.1 Aanleiding & scope.....	20
1.2 Opdracht & onderzoeksaanpak.....	21
1.3 Leeswijzer.....	22
2 Definitie hardvochtigheden	24
2.1 Naar een gedragen en duurzame definitie	25
3 Analyse kader.....	28
3.1 Van definitie naar analysekader	28
3.2 Toelichting analysekader	30
4 Hardvochtige effecten: de beleving van burgers	33
4.1 Inzichten uit de belevingsinterviews	34
4.2 Vier belevingsverhalen	38
5 Ontstaan van hardvochtige effecten: toegang en hoogte uitkeringen	67
5.1 Beoordelen arbeidsongeschiktheid en arbeidsvermogen in de WIA en Wajong.....	68
5.2 Dagloonsystematiek in de WIA, WW, ZW en WAZO	73
5.3 Vaststellen inkomsten en vermogen in de Toeslagenwet en de Participatiewet	76
5.4 Kostendelersnorm Participatiewet.....	78
5.5 Toekenning met terugwerkende kracht onmogelijk: bijstand....	79
6 Ontstaan van hardvochtige effecten: verplichtingen, maatregelen, boetes & terugvorderingen	81
6.1 Systeem van voorschotten en verrekenen in UWV-wetten en Participatiewet	82
6.2 Arbeids- en inspanningsplichten in de Participatiewet	84
6.3 Inlichtingenplicht in UWV-wetten en Participatiewet.....	87
6.4 Maatregelen, boetes en terugvorderingen	90
7 Ontstaan van hardvochtige effecten: samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving	101
7.1 Conflicterende belangen van de pgb-houder en de pgb-zorgverlener	102
7.2 Samenloop van verschillende sociale zekerheidsregelingen: werkloos worden in de WIA	106
7.3 Gebrek aan (keten)samenwerking	107

8	Algemene overkoepelende knelpunten	111
8.1	Nadruk op rechtmatigheid en efficiency uitvoeringsorganisaties en gemeenten	112
8.2	Veel aandacht voor incidenten in politiek en media.....	113
8.3	Onrealistisch mensbeeld	115
8.4	Communicatie en bejegening	115
8.5	Gebrek aan ondersteuning en nazorg bij impactvolle besluiten	117
9	Conclusies: hardvochtige effecten in de sociale zekerheid	
118		
9.1	Het leven van burgers (potentieel) ontwricht en aangetast in bestaanszekerheid	118
9.2	Hardvochtige effecten ontstaan door knelpunten in wet- en regelgeving en/of in uitvoering	120
9.3	Oplossingsrichtingen	123
10	Oplossingsrichtingen: suggesties voor wetgeving, beleid en uitvoering.....	124
10.1	Algemene knelpunten	130
10.2	Toegang en hoogte uitkering	138
10.3	Maatregelen, boetes en terugvorderingen.....	142
10.4	Samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving	147
	Nawoord	150

Bijlagen	153
Bijlage 1 – overzicht deelnemers onderzoek	154
Bijlage 2 – overzicht leden klankbordgroep en begeleidingscommissie	157
Bijlage 3 – Extra ervaringen uit de belevingsverhalen	158
Noten	163

1

Inleiding

1.1 Aanleiding & scope

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Panteia, die hiervoor samenwerkt met Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht, 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 om mogelijke handelingsperspectieven om deze effecten in de toekomst te voorkomen in kaart te brengen.

Het gaat in dit onderzoek om de (uitvoering van) de wet- en regelgeving en beleid binnen de Participatiewet, Banenafspraken, 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. Dit betekent dat er sprake is van ongelijksoortigheid in de scope van het onderzoek en de nadruk in het onderzoek alsook de rapportage sterk ligt op wetten en regelingen uitgevoerd door UWV. Vanwege de ongelijksoortigheid in de scope van het onderzoek is het dan ook niet zinvol om een vergelijking te maken tussen de verschillende onderdelen van het socialezekerheidsstelsel om bijvoorbeeld te bezien waar knelpunten vaker voorkomen. Tevens is slechts het laatste deel van de pgb-keten onderzocht, dit betekent dat dit onderzoek niet ingaat op mogelijke hardvochtige effecten eerder in de pgb-keten.

1.2 Opdracht & onderzoeksaanpak

Centrale onderzoeksvraag

Welke hardvochtige effecten voor groepen burgers treden op bij de uitvoering van de wet- en regelgeving van de Participatiewet, de UWV-wetten, de Banenafpraak en de uitbetaling van het pgb, met welke impact op burgers en wat zijn mogelijke handelingsperspectieven om deze effecten in de toekomst te voorkomen?

Deelvragen

1. Wat is een gedragen en duurzame definitie van hardvochtigheid, op basis van de input van relevante maatschappelijke partijen en een literatuurstudie?
2. Wat is een passend beoordelingskader om de hardvochtige effecten in (de uitvoering van) wetten, of in de samenloop van wetten, vast te stellen?
 - a. Welke effecten zijn hardvochtig en vanuit welk perspectief?
 - b. 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?
 - c. Welke gradaties in hardvochtige effecten zijn er te maken?
 - d. Als gevolg waarvan treden hardvochtige effecten op?
3. Wat zijn de gevolgen van hardvochtige effecten op burgers en hoe beleven ze deze?
4. Welke ruimte is er in wet- en regelgeving en in de uitvoering ervan om hardvochtige effecten te voorkomen?
5. Welke handelingsperspectieven zijn er om hardvochtige effecten terug te dringen en zo mogelijk te voorkomen?

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek is een combinatie van onderzoeksmethoden gehanteerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er is een literatuurstudie uitgevoerd waarbij zowel wetenschappelijke literatuur als (beleids)documenten zijn bestudeerd. In dit onderzoek worden tevens de resultaten benut van het traject dat reeds loopt naar hardheden binnen de Participatiewet (Kamerstuk 26448-643)¹.

Daarnaast is jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Ook zijn er elf interviews gehouden met (vertegenwoordigers van) de Centrale Raad van Beroep, Nationale ombudsman, Landelijke Cliëntenraad, Ieder(in), Per Saldo, ministeries van SZW en VWS, UWV, SVB, VNG, Divosa. Deze activiteiten hadden mede als doel om tot een gedragen en duurzame definitie van hardvochtigheden en een passend beoordelingskader te komen. Literatuuronderzoek vormde door het hele onderzoek heen een belangrijke bron. Er zijn immers vele rapporten en onderzoeken beschikbaar waarin eveneens hardheden of knelpunten in de sociale zekerheid centraal staan.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van hardvochtigheden voor burgers en de manier waarop zij dit beleven, zijn er vijftientig interviews gehouden met burgers. Om verdiepend inzicht te krijgen in de oorzaken van het ontstaan van hardvochtige effecten en om beter zicht te krijgen op de ruimte die er is in wet- en regelgeving en in de uitvoering om hardvochtige effecten te voorkomen, zijn naast literatuur en jurisprudentieonderzoek verschillende groepsgesprekken gevoerd met UWV- en SVB-medewerkers en sociale partners met in totaal 46 deelnemers. Om zicht te krijgen op hardheden in de Participatiewet is onder meer gebruikt gemaakt van de opbrengsten van het traject rondom hardheden

in de Participatiewet, dat mede door het ministerie van SZW is geïnitieerd. Tot slot hebben er vier groepsessies plaatsgevonden met 21 experts, waaronder cliëntvertegenwoordigers, uitvoerders, wetenschappers, en beleidsmakers om oplossingsrichtingen te inventariseren.

Een volledig overzicht van de deelnemers/deelnemende partijen aan de verschillende onderdelen van het onderzoek is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft welke effecten als hardvochtig kunnen worden beschouwd. Dit hoofdstuk presenteert de in dit onderzoek gehanteerde definitie van hardvochtige effecten. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving van, en toelichting op, het analysekader gegeven dat leidend is geweest binnen dit onderzoek. De beleving van hardvochtige effecten door burgers staat centraal in hoofdstuk 4. De hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 gaan in op het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Ook beschrijven wij in deze hoofdstukken welke ruimte er is in wet- en regelgeving en in de uitvoering ervan om hardvochtige effecten te voorkomen. Hoofdstuk 9 gaat in op de belangrijkste conclusies. In hoofdstuk 10 schetsen we een overzicht van de belangrijkste oorzaken van het ontstaan van hardvochtige effecten en gaan we in op de handelingsperspectieven om hardvochtige effecten terug te dringen en zo mogelijk te voorkomen.

Hieronder is aangegeven welke onderzoeksvragen in de verschillende hoofdstukken aan bod komen.

Deelvragen

Hoofdstuk

1. Wat is een gedragen en duurzame definitie van hardvochtigheid, op basis van de input van relevante maatschappelijke partijen en een literatuurstudie?	2
2. Wat is een passend beoordelingskader om de hardvochtige effecten in (de uitvoering van) wetten, of in de samenloop van wetten, vast te stellen?	
a. Welke effecten zijn hardvochtig en vanuit welk perspectief?	2 – 7
b. 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?	2, 9
c. Welke gradaties in hardvochtige effecten zijn er te maken?	2, 9
d. Als gevolg waarvan treden hardvochtige effecten op?	2 – 7
3. Wat zijn de gevolgen van hardvochtige effecten op burgers en hoe beleven ze deze?	4
4. Welke ruimte is er in wet- en regelgeving en in de uitvoering ervan om hardvochtige effecten te voorkomen?	5 – 9
5. Welke handelingsperspectieven zijn er om hardvochtige effecten terug te dringen en zo mogelijk te voorkomen?	10

2

Definitie hardvochtigheden

Om tot een gedragen en duurzame definitie van hardvochtigheden te komen, is zowel literatuur- als jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met maatschappelijke partijen. In dit hoofdstuk doen wij verslag van deze gesprekken.

Tijdens de gesprekken met maatschappelijke partijen is geïnventariseerd hoe hardvochtigheden gedefinieerd en geanalyseerd 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 en analysekader berust bij de onderzoekers.

2.1 Naar een gedragen en duurzame 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 erin 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.

Definitie is geen objectieve meetlat

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. Om deze reden wordt het ook onwenselijk dan wel onmogelijk geacht om een vastomlijnd beoordelingskader te gebruiken om ‘hardvochtigheden’ of ‘hardvochtige effecten’ vast te stellen. Of een knelpunt leidt tot een hardvochtig effect voor een burger is namelijk afhankelijk van de omstandigheden van de burger. Hier wordt dieper op ingegaan in hoofdstuk 3 ‘Analysekader’.

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.

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.

In algemene zin kan gesteld worden dat knelpunten in de wet- en regelgeving, of in de uitvoering hiervan, onder bepaalde omstandigheden kunnen leiden tot het optreden van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Uit de definitie blijkt verder 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.

De definitie maakt geen onderscheid naar *gradaties* van hardvochtige effecten, omdat gradaties van hardvochtigheden onbepaalbaar zijn. Gradaties suggereren namelijk een bepaalde mate van objectiviteit, waarbij aan de hand van criteria zou kunnen worden vastgesteld dat er sprake is van een overgang van de ene (minder zware) categorie naar een andere (zwaardere) categorie. Maar wat als een (onwenselijke) hardvochtigheid wordt beschouwd – dus is een situatie 'heel erg', 'een beetje' of 'niet' hardvochtig – is ook een politieke keuze en is tijdgebonden. Denk hier aan de wijze waarop wordt aangekeken tegen vermeende fraudegevallen. 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, zoals hierboven 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 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).

3

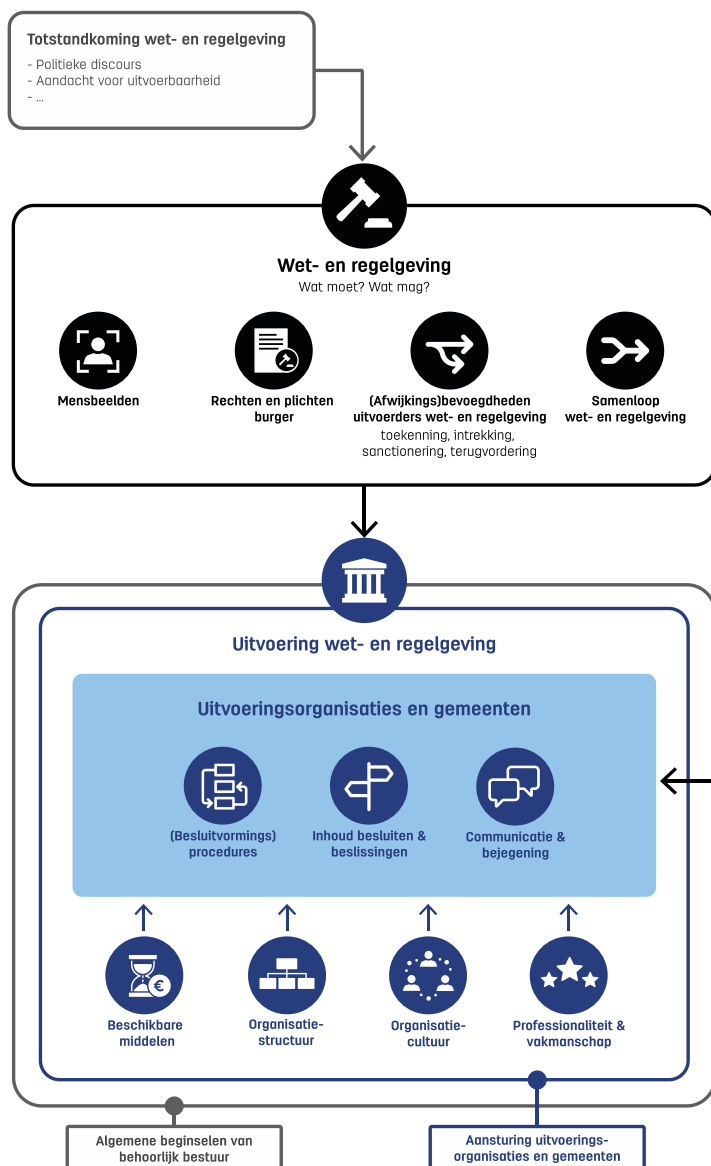
Analysekader

3.1 Van definitie naar analysekader

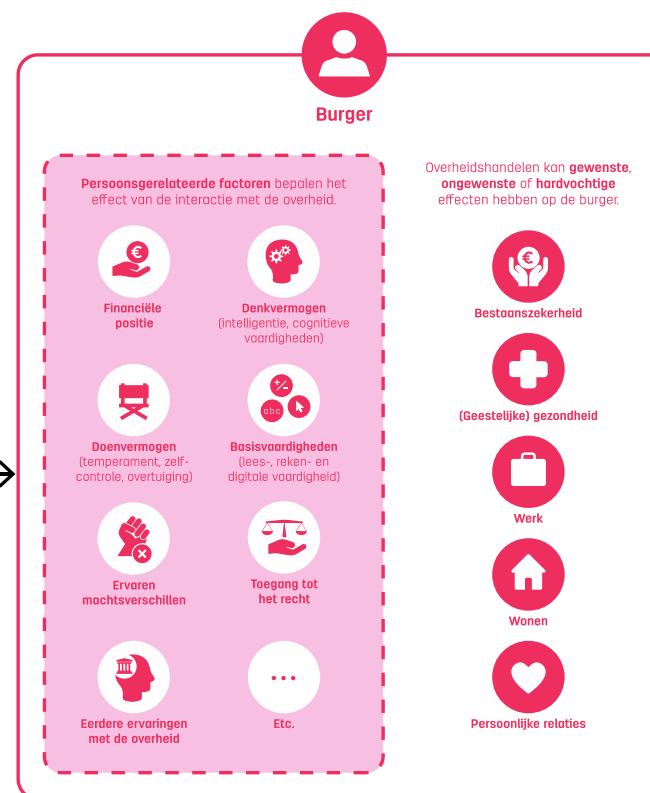
De contextafhankelijkheid die maakt dat hardvochtigheid niet in een eenduidige definitie is te vatten die kan fungeren als een objectieve 'meetlat' werkt door in het analysekader. Er is veelal sprake van een complexe samenloop van allerlei factoren en oorzaken die maken dat hardvochtige effecten optreden.

Hieronder presenteren wij het analysekader. Het analysekader fungeert in het onderzoek als een model dat helpt om hardvochtige effecten op een systematische manier te kunnen analyseren, af te pellen en in kaart te kunnen brengen. Het analysekader functioneert daarmee niet als middel om hardvochtige effecten in individuele casussen objectief te beoordelen, maar om casussen van burgers beter te kunnen doorgronden en de (combinatie van) oorzaken van een hardvochtig effect te achterhalen.

Evenals de definitie is dit analysekader gebaseerd op gesprekken gevoerd met maatschappelijke partijen en zijn tevens adviezen van zowel de klankbordgroep als de begeleidingscommissie meegenomen.



Analysekader Hardvochtige effecten in sociale zekerheidsregelingen



Overige factoren

- (Gebrek aan) samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties
- Tijd dat situatie voortduurt
- ...

3.2 Toelichting analysekader

Het analysekader geeft de samenhang weer tussen hardvochtige effecten op burgers en de mogelijke oorzaken, of oorsprong, hiervan. Hierbij wordt grofweg onderscheid gemaakt tussen oorzaken gelegen in wet- en regelgeving en oorzaken gelegen in de uitvoering van wet- en regelgeving. Hierbij fungeert de uitvoeringsorganisatie als brug tussen wet- en regelgeving aan de ene kant en de burger aan de andere kant.

Om de inhoud van **wet- en regelgeving** te doorgronden en te begrijpen, is het belangrijk te kijken naar de *totstandkoming* van wet- en regelgeving. Zo is het *politieke discours* en de *mensbeelden* die hierin dominant zijn bepalend voor de uiteindelijke wetten en regels die gelden. In dit licht speelt ook de *aandacht* – of het gebrek hieraan – voor de *uitvoerbaarheid* bij de totstandkoming van wet- en regelgeving een belangrijke rol. De *samenloop van wet- en regelgeving* kan maken dat er tegenstrijdige eisen aan de burger worden gesteld.

Wet- en regelgeving gaat ook over datgene wat 'moet' en wat 'mag'. Wat 'moet' gaat over de regels die gelden voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten en de *complexiteit* hiervan. Wat 'moet' gaat ook over de *rechten en verplichtingen* voor burgers binnen sociale zekerheidswetgeving. Wanneer de verwachtingen ten aanzien van burgers niet aansluiten bij de vermogens en vaardigheden van (bepaalde groepen) burgers, kunnen hardvochtige effecten optreden. Bijvoorbeeld omdat burgers de gevolgen van het niet naleven van plichten niet kunnen overzien. Wat 'mag en moet' heeft ook betrekking op de *(afwijkingen)bevoegdheden* die uitvoerders van wet- en regelgeving hebben omtrent toekenning, intrekking, sanctionering, terugvordering). Wanneer er onvoldoende ruimte is voor uitvoerders om van regels af te wijken wanneer zij dit nodig achten, kunnen hardvochtige effecten optreden. Bijvoorbeeld wanneer de lasten van het besluit onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. Wat 'mag en moet' betreft ook het *onderscheid* dat wet- en

regelgeving al dan niet maakt tussen *bewuste regelovertreding en vergissingen en fouten*. Wanneer vergissingen en fouten worden beschouwd als regelovertreding kan dit leiden tot het opleggen van een boete, wat vervolgens tot hardvochtige effecten bij de burger kan leiden. Wat 'mag en moet' gaat daarnaast over de *(on)mogelijkheden* die wet- en regelgeving biedt aan uitvoeringsorganisaties en gemeenten om gemaakte *fouten* te *herstellen*.

Uitvoeringsorganisaties en gemeenten voeren de wet- en regelgeving vervolgens uit. Anders gesteld, het kader waarbinnen zij werken is vastgelegd in wet- en regelgeving. Daarnaast maakt de scheiding van beleid (departementen) en uitvoering (de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB, en gemeenten) dat de *sturingsrelatie* tussen de departementen en uitvoeringsorganisaties en gemeenten eveneens bepalend is voor de rollen en werkwijze van uitvoerders.

Naast de geschreven wetten en regels is voor het handelen van uitvoeringsorganisaties en gemeenten het ongeschreven recht kaderstellend. Het ongeschreven recht zijn de *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Een uitvoeringsorganisatie en gemeente – en daarmee de professional – moet zich tegenover burgers houden aan een aantal gedragsregels. Deze staan los van de gewone procedurevoorschriften bij het nemen van een besluit.

Hardvochtige effecten van overheidshandelen op de burger treden op in een dynamiek tussen de uitvoering (de professional) en de burger. Het is de professional die besluiten en beslissing neemt en in contact staat met de burger. Binnen de uitvoering onderscheiden we de *(besluitvormings)procedures, de inhoud van besluiten en beslissingen, en communicatie en bejegening*. Deze aspecten van de uitvoering zijn nauw verbonden met de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het niet of onvoldoende in acht nemen van de Abbb's in de uitvoering kan leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten.

De wijze waarop (besluitvormings)procedures zijn ingericht, de inhoud van besluiten en beslissingen die worden genomen, en de manier waarop communicatie plaatsvindt en burgers worden bejegend, staan niet op zichzelf. Deze worden beïnvloed door verschillende factoren. De *beschikbare middelen (tijd & geld)* waarover de uitvoeringsorganisatie of gemeente beschikt, de *organisatiecultuur*, de *organisatiestructuur*, en de aandacht voor *professionaliteit* en *vakmanschap* binnen de organisatie. In feite bepalen deze factoren mede de mate waarin uitvoeringsprofessionals de Abbb's (kunnen) naleven. Persoonlijk fysiek contact kost bijvoorbeeld meer tijd dan het versturen van een automatisch gegenereerde brief. Beperkingen ten aanzien van de beschikbare middelen kunnen maken dat een uitvoeringsorganisatie bepaalde afwegingen maakt waar het gaat om de wijze van communicatie met burgers. Wat betreft professionaliteit en vakmanschap heeft de aandacht en tijd die wordt gestoken in opleiding van en intervisie tussen professionals invloed op de kwaliteit van het werk dat zij leveren.

Of overheidshandelen leidt tot gewenste, ongewenste of hardvochtige effecten op de burger wordt mede bepaald door persoonsgerelateerde factoren van de burger. Zo bepaalt de financiële positie van burgers onder andere hoe groot de impact van een besluit met financiële gevolgen uiteindelijk is. Wanneer burgers onvoldoende buffercapaciteit hebben, onder de lage inkomensgrens leven of (problematische) schulden hebben, kan een besluit met financiële consequenties grote gevolgen hebben voor het leven van burgers. Wanneer burgers beperkt denkvermogen, doenvermogen en/of beperkte basisvaardigheden hebben – dat wil zeggen laaggeletterd of laaggecijferd zijn en/of beperkte digitale vaardigheden hebben – is de kans groter dat uiteindelijk hardvochtige effecten optreden, omdat het voor hen niet mogelijk is te voldoen aan de eisen die vanuit de uitvoering worden gesteld.

Ook eerdere ervaringen die burgers hebben gehad met de overheid hebben invloed op het al dan niet ontstaan van hardvochtige effecten. Zoals gesteld, hardvochtige effecten ontstaan in de dynamiek tussen uitvoering en burger. Wanneer burgers door eerdere negatieve ervaringen murw zijn geslagen, kan dit ertoe leiden dat zij niet reageren of gefrustreerd zijn. Hierdoor kan een neerwaartse dynamiek ontstaan waarbij burger en uitvoering elkaar niet meer begrijpen. Dit kan uiteindelijk leiden tot hardvochtige effecten op het leven van de burger.

Ook kan het zijn dat burgers machtsverschillen ervaren. Burgers geven geen weerwoord en/of gaan niet in bezwaar want denken geen kans te maken, hoewel zij juridisch gezien mogelijk wel gelijk hebben. Of burgers geven geen weerwoord en/of gaan niet in bezwaar omdat zij verder moeten met de ambtenaar jegens wie zij zich in een afhankelijkheidspositie bevinden. Het kan ook zijn dat burgers beperkte toegang tot het recht hebben omdat zij zich neerleggen bij een situatie uit angst voor de tijd en energie die het indienen van een klacht, of het in bezwaar en beroep gaan mogelijk met zich meebrengt. Of er zijn burgers die door de bezuinigingen op de sociale advocatuur hun recht niet kunnen halen.

Of overheidshandelen leidt tot gewenste, ongewenste of hardvochtige effecten op de burger wordt daarnaast bepaald door overige factoren. De samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en/of gemeenten – of het gebrek daaraan – heeft invloed op het al dan niet optreden van hardvochtige effecten van overheidshandelen op de burger. Wanneer een burger te maken heeft met verschillende uitvoerders en zich in een kwetsbare positie bevindt, kan gebrek aan samenwerking tussen organisaties bijvoorbeeld negatieve financiële consequenties hebben en de bestaanszekerheid aantasten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan toeslagen die wegvallen wanneer een burger vanuit een uitkering (meer) gaat werken. Tot slot speelt de factor tijd (tijd dat een

situatie voortduurt) een belangrijke rol. Wanneer een burger bijvoorbeeld gedurende een lange periode in onzekerheid verkeert, vergroot dit de kans op het ontstaan van hardvochtige effecten.

4

Hardvochtige effecten: de beleving van burgers

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe hardvochtige effecten er in de praktijk uit kunnen zien voor burgers. Hierbij staan de ervaringen van burgers centraal en baseren wij ons op de belevingsinterviews met burgers. Om inzicht te verkrijgen in de manier waarop het handelen van de overheid (potentieel) tot een hardvochtig effect kan leiden voor een burger, zijn 25 burgers geïnterviewd. Een belangrijk selectie criterium hierbij was uiteraard dat de betreffende burgers het gevoel moesten hebben dat wet- en regelgeving, of de uitvoering hiervan, hen ernstig in de knel had gebracht. Om zicht te krijgen op de manier waarop burgers hardvochtige effecten beleven, is daarom expliciet naar burgers met negatieve ervaringen gezocht. De deelnemers aan de interviews variëren in leeftijd, geslacht, opleiding en in de sociale zekerheidsregelingen waar zij mee te maken hebben. In bijlage 1 is een overzicht met de kenmerken van de deelnemers aan de belevingsinterviews opgenomen. Omwille van de privacy van de geïnterviewde burgers is ervoor gekozen om de gemeente waarin zij woonachtig zijn niet bij naam te noemen.

De vier verhalen die uiteindelijk in dit hoofdstuk zijn opgetekend, zijn gekozen omdat zij het perspectief van burgers illustreren op (vaak) meerdere knelpunten die later in dit rapport uitgebreid worden beschreven. De verhalen zijn daarmee *niet* representatief voor burgers in het algemene die dienstverlening vanuit UWV, de SVB en/of gemeenten ontvangen en ook niet voor mensen met negatieve ervaringen; het gaat hier immers om verhalen van burgers die het gevoel hebben dat hun leven is ontwricht. De opgetekende verhalen schetsen wel – ieder vanuit de eigen unieke situatie – het burgerperspectief op diverse *structurele* knelpunten die binnen dit onderzoek zijn gesignaleerd in wet- en

regelgeving en/of de uitvoering hiervan. De knelpunten leiden niet altijd tot de beschreven hardvochtigheden, maar deze verhalen laten zien wat het met burgers doet wanneer er door omstandigheden wél hardvochtige effecten ontstaan waardoor het leven van burgers wordt ontwricht op één of meerdere levensdomeinen.

Tijdens de interviews hebben de deelnemers stap voor stap beschreven wat er is gebeurd, hoe zij dat hebben ervaren en wat het effect hiervan is op hun leven. Er is hierbij geen sprake geweest van directe hoor en wederhoor. Het doel van de ervaringsinterviews was immers ook niet om een feitelijk correcte weergave van de gebeurtenissen te schetsen, maar om een inkijk te geven in de manier waarop burgers de gebeurtenissen hebben *ervaren*. De inzichten zijn dan ook *niet* met de contactpersonen van de burgers van deze organisaties in kwestie besproken. In dit hoofdstuk staat de ervaring van de burger centraal. Het is van belang een goed beeld te krijgen hoe bepaalde gebeurtenissen overkomen op de burger, omdat het deze ervaring is die het handelen van de burger mede beïnvloedt.

4.1 Inzichten uit de belevingsinterviews

De interviews met burgers leiden tot een aantal hoofdzichten waarbij de behoeften van burgers zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden of in elkaar grijpen. Zo behoort een inkomen om te kunnen voorzien in voedsel en onderdak voor zichzelf en naasten (ook wel behoefte aan bestaanszekerheid) tot de meest primaire behoeften van de mens. Het ervaren van controle en veiligheid volgt, met daarna de behoefte aan betrouwbare relaties en rechtvaardigheid en tot slot de behoefte aan zelfontwikkeling. Afhankelijk van de persoonlijke situatie van de burger, kan het niet vervullen van deze behoeften negatieve impact hebben op het mentaal welbevinden van de burger. Dit kan leiden tot stress, wat vervolgens leidt tot negatieve impact op (herstel van) (geestelijke) gezondheid en afname van het doen- en denkvermogen.¹

Kleine dingen hebben grote impact door afhankelijkheid van de overheid

Burgers die een beroep doen op sociale zekerheidsregelingen maken gebruik van één of meerdere uitkeringen. Deze uitkering voorziet hen in een inkomen, en vervult daarmee de behoefte op het niveau van bestaanszekerheid. Dat is nodig, omdat de burger hier (op dat moment) niet zelf in kan voorzien. Daarmee is de burger volledig afhankelijk van de overheid. Vanwege die afhankelijkheid wordt de burger bij problemen met de overheid (indirect) aangetast in diens bestaanszekerheid. Als het misgaat, verliezen burgers hun inkomen. Het effect hiervan is dat ogenschijnlijk triviale zaken een (zeer) grote impact op burgers kunnen hebben. Zo kan bijvoorbeeld het 'even vergeten terug te bellen', voor dagen aan stress en onzekerheid zorgen.

“En heel vaak krijg je dat terugbelverzoek. Ik heb meerdere keren gevraagd: ‘Ik krijg nu WW (Werkloosheidsuitkering), maar ik mag

niet invullen dat ik ziek ben?’ Dan krijg je weer het standaardverhaal: ‘Ik plan u in voor een terugbelverzoek.’ Dat komen ze wel eens na, maar heel vaak ook niet. En dan ben je een hele week aan het bellen en terugbelverzoeken aan het plannen. En dan heb je in het weekend stress, want dan zijn ze er niet. Dan knaagt het eigenlijk steeds meer. En word je steeds bozer, verdrietiger en gefrustreerder, omdat je je vraag niet kwijt kunt en zeker geen fatsoenlijk antwoord krijgt.”

Niet kunnen loslaten, omdat de gevolgen te groot zijn

Uit de belevingsinterviews blijkt dat deze afhankelijkheid er ook voor zorgt dat burgers er veelal alles aan doen om hun recht te halen wanneer ze het niet eens zijn met een beslissing. Wanneer burgers vinden dat ze in hun recht staan, bijten ze zich vast. Zeker wanneer zij niet de ruimte voelen om los te laten, omdat toegeven grote gevolgen heeft. Bijvoorbeeld wanneer het accepteren van een lagere WIA-uitkering betekent dat een burger aanvullende bijstand moet aanvragen en de burger zijn of haar huis moet verkopen.

Verlammen en meegaan in de situatie

Bij de belevingsinterviews kwam echter ook een ander type reactie naar voren. Dit zijn burgers die zich vanuit een gevoel van machteloosheid aanpassen en meegaan in de ontstane situatie. Zij ondernemen geen extra actie, ondanks het gevoel dat ze niet krijgen waar ze recht op denken te hebben. Het kan dus nog steeds gaan om een schrijnende situatie, maar de burger heeft het gevoel er niets meer aan te kunnen doen. Bijvoorbeeld iemand die ten gevolge van chronische ziekte arbeidsongeschikt is en in de Participatiewet terechtkomt en, in plaats van te proberen een ontheffing te krijgen, de situatie accepteert.

Ondanks dat de persoon in dit voorbeeld wel lijdt onder de regels en plichten van de Participatiewet en geen perspectief ervaart op verandering.

Behoeften in hardvochtige situaties

Hoewel de context en de verhalen van burgers verschillen, zijn er een aantal ervaringen en onderliggende behoeften die in elk verhaal terugkomen. Deze worden hieronder beschreven. De mate waarin deze ervaringen bijdragen aan het ontstaan van hardvochtige effecten verschilt per persoon en zijn zoals beschreven in het analysekader afhankelijk van persoonsgerelateerde factoren van de burger, zoals de financiële positie, iemands doenvermogen, de toegang tot het recht en eerdere ervaringen met de overheid. Hardvochtige effecten treden op in de effectgebieden bestaanszekerheid, (geestelijke) gezondheid, werk, wonen en persoonlijke relaties. Ook de uitgangspositie van de burger binnen deze effectgebieden heeft invloed op of een situatie hardvochtig wordt. Bijvoorbeeld iemand die een minder goede geestelijke gezondheid heeft, zal eerder een hardvochtig effect ervaren op het vlak van geestelijke gezondheid dan iemand met een goede geestelijke gezondheid.

‘Ik begrijp niet wat er gebeurt of waarom dit gebeurt’

Controle hebben is essentieel voor het gevoel van veiligheid. Wanneer burgers niet begrijpen wat er gebeurt of waarom iets gebeurt, verliezen ze voor hun gevoel controle over de situatie. Oorzaken hiervan zijn ontransparante systemen, de burger die niet op de hoogte is van wet- en regelgeving of werkwijzen van de uitvoerder, communicatie die niet aansluit bij de taalvaardigheid, het doen- of denkvermogen van de burger, complexiteit van systemen en wet- en regelgeving en het ontbreken van overzicht of voorspelbaarheid. Zo is de besluitvorming rondom de hoogte van de uitkering voor veel van de gesproken burgers onnavolgbaar. Burgers gaan soms op zoek naar informatie of uitleg om antwoord te krijgen op hun vragen om daarmee de controle weer terug te krijgen. Door complexiteit en ervaren gebrek aan

transparantie zijn antwoorden soms echter moeilijk te vinden. Zo hebben de burgers die in de interviews zijn gesproken meestal geen antwoord gekregen op de vraag hoe de hoogte van hun uitkering is vastgesteld. Dat ze geen antwoord hebben gehad op hun vragen en de juiste informatie en uitleg niet kunnen vinden, zorgt voor onzekerheid en stress. Ten slotte zorgt deze onduidelijkheid er ook voor dat burgers hun hulpvraag lastiger kunnen formuleren, waardoor hulp vervolgens moeilijker te vinden is. Burgers belanden zo in een vicieuze cirkel.

“Ik had een brief gekregen dat die beslissing was genomen. Daarbij zat een toelichting, met die berekening en alles. Daarin werd verwezen naar de FML [de functionele mogelijkhedenlijst] en andere bijlagen op basis waarvan de berekening is gemaakt. En die zaten er niet bij. Dus nu begrijp ik niet waar de fout is gemaakt. Dus ik belde om te vragen of ik mijn dossier mocht hebben met specifiek die bijlagen. Het dossier kreeg ik, maar die bijlagen zitten er niet bij. Ik heb nog een keer gebeld. Dan sturen ze het nog een keer door, opnieuw zonder bijlagen. Ik werd er pissig over. Jullie zijn het me nu expres moeilijk aan het maken, want jullie laten niet aan me zien op welke gronden jullie deze beslissing hebben genomen. De mensen aan de telefoon waren heel naar, want die zeggen dingen als ‘mevrouw, misschien wilt u niet werken’. Echt respectloos, die mensen die kennen je niet. Het is echt lomp om dat te zeggen. Het was heel frustrerend. Jullie geven me niet de kans om te proberen te begrijpen wat er gebeurd is.”

‘Ik voel me machteloos’

Het uitoefenen van invloed, geeft ook een gevoel van controle. Wanneer dit niet kan, zorgt ook dit voor een gevoel van machteloosheid, wat weer leidt tot een onveilig gevoel. Het gebrek aan invloed kan komen doordat een burger een

vergissing niet kan rechtzetten, doordat een burger hulp nodig heeft maar de juiste hulp niet weet te vinden of doordat een burger niet het vermogen heeft om te voldoen aan een verplichting of antwoord te geven op een vraag. Dit laatste kwam vaak naar voren in interviews met mensen die te maken hebben met ziekte. Het aanleveren van informatie om een uitkering te krijgen of te behouden, het vinden van informatie over een besluit, of het halen van je recht wanneer je het oneens bent met het besluit kost veel energie. Voor burgers die hier door ziekte te weinig energie voor hebben, vermindert dit de kans om te krijgen waar ze recht op hebben.

“Ik heb wel gemerkt dat mensen je niet opzettelijk verkeerd informeren. Maar voor de burger is het niet meer corrigeerbaar. Het is geen kwestie van: ‘Sorry meneer, we hebben je fout geïnformeerd, onze excuses en we schelden de boel kwijt’. Het is heel erg belangrijk dat die informatie goed is. Je komt er pas te laat achter, dat je niet goed geïnformeerd bent, als de fraude-informateur voor de deur staat.”

‘Ik voel me onbegrepen’

Het gevoel van niet begrepen worden, draagt bij aan het gevoel van machteloosheid. Hoewel de burger invloed probeert uit te oefenen, wordt in de ervaring van de gesproken burgers hun geluid vaak niet meegenomen. Burgers voelen zich niet gehoord, niet begrepen of niet serieus genomen. Sommigen voelen zich genegeerd. Hierdoor neemt het gevoel van controle en vertrouwen af en krijgen ze het gevoel er alleen voor te staan. Bijvoorbeeld wanneer een burger zich kwetsbaar opstelt door te vertellen wat er in het dagelijks leven allemaal niet lukt, of waar een burger last van heeft, laat de burger een kant van zichzelf zien waar hij of zij niet trots op is. Als een professional hier niet op in gaat, er overheen praat, of het niet serieus neemt, dan voelen burgers zich

gekwetst. Ze ervaren dan niet de hulp en ondersteuning die ze hadden verwacht.

‘Ik heb geen vertrouwen’

Vertrouwen in de ander, is de basis voor een goede relatie. Dit zorgt ervoor dat je open en eerlijk kunt zijn en de ander kunt opzoeken voor hulp. Dit wordt geschaad wanneer er herhaaldelijk dingen fout gaan, de burger steeds opnieuw diens verhaal moet doen, of wantrouwen ervaart vanuit de overheid. Uit de interviews blijkt dat een slechte relatie met de overheid ervoor zorgt ervoor dat de burger de acties vanuit de overheid vanuit een ander, vaak wantrouwend, perspectief gaat zien. Dit heeft dus invloed op hoe de burger de communicatie en informatie interpreteert en hoe de burger hulp vanuit de overheid accepteert. Het is voor de burger bijvoorbeeld moeilijk te geloven dat een ambtenaar van de gemeente de burger wil helpen wanneer er herhaaldelijk dingen fout zijn gegaan, de uitkering van de burger is stopgezet en de burger zich onheus voelt bejegend. Dit vormt bijvoorbeeld een drempel om opnieuw een aanvraag te doen voor een uitkering of inzage te geven in financiële of medische gegevens.

“Wat zou jij ervan vinden als iemand zo jouw woorden verdraait en zo met jou omgaat? In goed vertrouwen heb je dat met hen besproken en ineens staat daar heel wat anders, wat wel weer in hun straatje past. Ik voelde me bedonderd en voor de gek gehouden. Zulke mensen, daar kan ik geen vertrouwen in hebben.”

‘Ik voel me oneerlijk of onrechtvaardig behandeld’

Rechtvaardigheid en respect is belangrijk voor iemands eigenwaarde en voor de kwaliteit van een relatie. In de interviews kwam naar voren dat burgers zich oneerlijk behandeld voelen wanneer ze het niet eens zijn met een besluit, de gevolgen van een actie buitenproportioneel vinden, of niet krijgen waar ze recht

op vinden te hebben. Dit kunnen zij ook ervaren als een besluit volgens wet- of regelgeving wél rechtvaardig is (dus wanneer het volledig in lijn is met de wet- en regelgeving). Dit gevoel wordt versterkt als ze merken dat zij anders worden behandeld dan de overheid, de gevolgen dragen voor de fout van een ander en als enige de verantwoordelijkheid hebben om fouten opgelost te krijgen. Zo heeft de overheid vaak langer de tijd om te reageren dan de burger en ervaren de geïnterviewde burgers vanuit de overheid meestal geen initiatief om vergissingen recht te zetten. Ook niet als die vergissing door de overheid is gemaakt.

“Toen ik een advocaat had ingehuurd, kreeg hij mijn dossier in één keer. Gelijk 136 pagina’s. En ik kreeg er steeds maar 20. Dat is gek. Moet ik een advocaat inhuren om m’n hele dossier te zien? Blijkbaar moet dat. Hoe dit gaat, vind ik echt belachelijk.”

‘Ik zie geen uitweg meer’

Het hebben van perspectief en zingeving is belangrijk om veerkrachtig in het leven te kunnen (blijven) staan. Wanneer burgers herhaaldelijk gebrek aan toekomstperspectief en zingeving ervaren, zonder een gevoel van verbetering, wordt de motivatie om de situatie te verbeteren steeds kleiner. Daarnaast kan het ontbreken van perspectief en zingeving zelfs leiden tot depressies en tot verwaarlozing op vlakken als werken, wonen en persoonlijke relaties. Zo komt in de interviews naar voren dat er burgers zijn die niet het vermogen hebben om te werken, het vertrouwen in de overheid zijn verloren door alles wat er is gebeurd en zich daarom neerleggen bij een leven zonder uitkering terwijl iemand hier mogelijk wel recht op heeft. Ze verliezen vrienden, omdat ze bezoek thuis niet eens koffie kunnen aanbieden en geen geld en energie hebben om zelf bij vrienden langs te gaan. Hierdoor raken ze geïsoleerd en ontstaat een gebrek aan

toekomstperspectief. In enkele gevallen is een situatie voor de burger dusdanig uitzichtloos, dat het zelfs leidt tot suïcidaliteit.

“Ik loop de afgelopen maanden door de hei, ik weet nu al welke boom. Zo ben ik continu bezig. Ik heb een melding gedaan bij een psycholoog, ze doen er niets mee. Het interesseert niemand. Maar ondersteuning helpt niet als... Ik kan wel praten en ik kan loslaten, ik ken alle technieken, want ik heb het allemaal gehad, maar als je door overheid in de knel zit en niet meer kunt leven, heeft praten ook geen zin. Dat krijg je met praten niet opgelost. Het heeft geen zin.”

4.2 Vier belevingsverhalen

Uit de verhalen van burgers blijkt dat een situatie (potentieel) hardvochtig wordt door een aaneenschakeling en samenloop van gebeurtenissen. Meestal leidt een gebeurtenis *an sich* voor burgers niet tot een hardvochtig effect, maar wel in combinatie met de gebeurtenissen ervoor en erna en diens persoonlijke omstandigheden. Om die reden worden hieronder vier burgerverhalen gedeeld. Deze verschillende verhalen laten zien hoe het handelen van de overheid hardvochtige effecten kan hebben op een burger.

De vier verhalen vertellen hoe burgers de situatie zien, begrijpen en meemaken. Het is mogelijk dat hun verhaal niet overeenkomt met wat er zou moeten zijn gebeurd volgens de wet- en regelgeving. Een andere verklaring is dat burgers de wet- en regelgeving niet altijd even goed begrijpen. Toch is dit hun leefwereld en het perspectief waarin zij keuzes of afwegingen maken voor de toekomst, ongeacht of hun beleving van de situatie wel of niet overeenkomt met de realiteit.

De burgers die zijn gesproken in dit onderzoek zitten al langere tijd in hardvochtige situaties. Het kan zijn dat situaties die worden beschreven in de vier verhalen ondertussen al anders worden uitgevoerd door de overheid en uitvoeringsinstanties dan deze burgers hebben ervaren. Wel ervaren ze alle vier op dit moment nog hardvochtige effecten. Daarmee is met de eventuele gemaakte wijzigingen de situatie van deze burgers nog niet gewijzigd.

Deze burgerverhalen illustreren de opeenvolging van gebeurtenissen, hoe de burger elke gebeurtenis ervaart en welk effect de opeenstapeling van gebeurtenissen heeft op de burger. Voor het beschrijven van de effecten is gebruikt gemaakt van de levensdomeinen uit het analysekader. Aan de start en aan het einde van de verhalen wordt beschreven wat de persoonlijke situatie van de burger op dat moment is. Er wordt gekeken in hoeverre deze levensdomeinen negatief zijn beïnvloed door het handelen van de overheid. Hoe negatieve impact op de domeinen eruit kan zien, wordt hieronder beschreven.

- **Bestaanszekerheid:** Bijvoorbeeld het afnemen van de zekerheid dat men de middelen heeft om te voorzien in levensonderhoud ten gevolge van handelen van de overheid. Dat wil zeggen, het hebben van een voorspelbaar inkomen, betaalbaar wonen, toegang tot betaalbare zorg en de mogelijkheid om een financiële buffer op te bouwen voor onverwachte uitgaven².
- **(Geestelijke) gezondheid:** Bijvoorbeeld het afnemen of het belemmeren van herstel van (geestelijke) gezondheid ten gevolge van handelen van de overheid. Hierbij rekening houdende met het feit dat gezondheid een breed begrip is, zie bijvoorbeeld de definitie van Positieve Gezondheid, waar gezondheid in zes verschillende dimensies wordt opgedeeld (lichaamsfuncties, mentaal welbevinden, zingeving, kwaliteit van leven, meedoen en dagelijks functioneren).

- **Werk:** Bijvoorbeeld het minder goed kunnen uitvoeren van werk, het verliezen van werk of het niet kunnen vinden van werk.
- **Wonen:** Bijvoorbeeld het afnemen van kwaliteit van wonen, het moeten verhuizen of het verkopen van een huis.
- **Persoonlijke relaties:** Bijvoorbeeld het afnemen van (kwaliteit van) relaties met familie en vrienden.

Er is getracht de verhalen zo kort en bondig mogelijk op te schrijven, zonder de complexiteit van de ervaringen te verliezen. Een deel van de ervaringen binnen ieder verhaal is naar Bijlage 3 verplaatst. Deze ervaringen geven extra inzicht in wat er nog meer speelt bij de burgers die te maken hebben met hardvochtige effecten. De ervaringen die naar de bijlage zijn verplaatst staan aangegeven in de tekst.

Vanwege privacyredenen zijn de namen van de deelnemers gefingeerd.

1. Yvon

Yvon is zzp'er en sluit vrijwillig een arbeidsongeschiktheidsverzekering en Ziektewet-verzekering af, omdat ze weet dat ze ziek is en dit erger zal worden. Als het eenmaal zover is en Yvon in de Ziektewet belandt, wil ze nog een aantal uur per week blijven werken. Omdat niemand antwoord kan geven op de vraag of dit kan, besluit ze het maar wel te doen, met als gevolg een terugvordering van 10.000 euro. Haar ziekte verergert. Ze doet ruim op tijd een aanvraag voor de WIA-uitkering, maar door traag handelen van UWV wordt de aanvraag toch bijna te laat afgehandeld. Omdat ze maandenlang in onzekerheid leeft over haar bestaanszekerheid in de toekomst, heeft dit traumatische gevolgen voor Yvon. Relatief aan het begin van de aanvraag concludeert de verzekeringsarts dat ze nog 32 uur per week lichte werkzaamheden kan

verrichten, ondanks dat Yvon meermalen aangeeft dat niet te kunnen. Yvon voelt zich niet serieus genomen en genegeerd. Het oordeel van de arts kan niet worden aangepast, wat ze ook probeert, waardoor ze samen met een jobcoach op zoek moet naar werk. De jobcoach suggereert dat het over een half jaar beter zal gaan met Yvon en dat ze dan stappen kunnen zetten richting werk. Nog steeds wacht ze op het telefoontje van de jobcoach voor een vervolgesprek over dat ze aan het werk moet, terwijl ze niet weet hoe ze dat zou moeten doen.

2. Ellen

Door een chronische ziekte moet Ellen haar bedrijf opheffen en komt ze in de bijstand terecht. Anoniem wordt er een melding gemaakt van het schenden van de inlichtingenplicht. Ellen komt hierdoor in een aantal verhoren terecht die haar een trauma bezorgt. Ze snapt niet wat ze verkeerd heeft gedaan en voelt dat er niet naar haar wordt geluisterd. De gemeente stopt haar uitkering en komt met een terugvordering van 27.000 euro. Omdat Ellen in een soort shock raakt, depressief wordt en niet weet wat ze moet doen, leven zij en haar dochters jaren onder de armoedegrens. De schulden bouwen zich op. Na een paar jaar komt er hulp en lukt het een nieuwe bijstandsuitkering aan te vragen. Maar ze moet ook de terugvordering afbetalen nu ze weer inkomen heeft. Door haar slechte ervaringen met de gemeente, is ze nu altijd op haar hoede en leeft ze continu in onzekerheid. Daarnaast raakt ze door het label 'fraudeur' bijna haar hele sociale netwerk kwijt. Ze ziet geen uitweg uit de situatie, want ze zal nooit kunnen aantonen dat ze geen fraudeur is.

3. Echtpaar Hoekstra

Meneer Hoekstra krijgt na 45 jaar als stukadoor te hebben gewerkt een hartinfarct. Zijn werkgever betaalt hem 70% van zijn loon door, maar dwingt hem wel te komen werken. Als meneer Hoekstra later door een hartstilstand en het faillissement van zijn werkgever in de Ziektewet komt, is tot zijn schrik de uitkering niet 70% van zijn laatstverdiende loon, maar iets minder dan 50%. Het duurt jaren aan rechtszaken voor het echtpaar erachter komt dat er mogelijk een fout is gemaakt in de gegevens die zijn gebruikt voor de berekening. In de tussentijd leven meneer en mevrouw Hoekstra van een minimaal inkomen en kost het mevrouw Hoekstra zoveel energie om voor haar man te zorgen en te achterhalen waar de fout ligt, dat ook zij uitvalt bij haar werk. Hun sociale netwerk verdwijnt, omdat niemand snapt waarom ze hier nog mee doorgaan, en hun huis krijgt niet het onderhoud dat het nodig heeft. Na 12 jaar aanvechten stelt de rechter hen nogmaals in het ongelijk. Hoewel ze ondertussen de AOW ontvangen en nog niet goed weten waar ze moeten beginnen, zullen ze blijven proberen hun gelijk te behalen om een schadevergoeding te krijgen voor het leed dat ze hebben geleden.

4. Dané

Dané heeft een aantal beperkingen die het voor haar moeilijk maken om aan het werk te komen. Ze krijgt ondersteuning vanuit de gemeente, onder andere vanuit het doelgroepenregister, maar wordt steeds zieker en belandt in de Ziektewet. Vanaf dat moment is het voor de instanties niet meer helder van wie ze welke ondersteuning zou moeten krijgen. Communicatie en dienstverlening in de Ziektewet verloopt traag, waardoor ze wekelijks stress ervaart of ze haar uitkering nog wel zal behouden. Eén van haar grootste zorgen is of ze terug moet naar de

Participatiewet, omdat ze dan aan allerlei verplichtingen moet voldoen terwijl haar chronische ziekte verergert. Terwijl haar klachten toenemen, neemt het gevoel van steun af.

Ervaringsverhaal 1 – Yvon

Situatie vooraf

Yvon is 51 jaar en woont met haar man. Haar man heeft kinderen die al uit huis zijn, dus ze zijn met zijn tweeën. Yvon is al ruim 25 jaar chronisch ziek en heeft altijd haar tijd en energie goed moeten verdelen om haar leven in te richten. Ze focust op haar werk, want energie voor sociale contacten is er niet. Ze werkt met plezier als organisatieadviseur en in 2014 besluit ze dat als zzp'er te gaan doen. Op die manier kan ze haar tijd indelen zoals het goed bij haar past. Haar werk wordt steeds belangrijker voor haar. In eerste instantie omdat ze waarde kan toevoegen voor de maatschappij, hier haar talenten in kwijt kan en ze zo onafhankelijk kan blijven. Maar uiteindelijk is het ook haar enige contact met de buitenwereld. Ze haalt daarom alles uit haar werk.

2016 - Van zzp'er naar de Ziektewet

Toen ze in 2014 aan de slag ging als zzp'er koos Yvon bewust voor een vrijwillige arbeidsongeschiktheidsverzekering en Ziektewet-verzekering in verband met haar chronische ziekte. Door de tijd heen gaat haar gezondheid verder achteruit en in september 2016 gaat het niet meer. Ze meldt zich ziek bij UWV. Vanaf dat moment zit Yvon in de Ziektewet en ontvangt ze een uitkering. Vanwege de symptomen van haar chronische ziekte neemt haar man de huishoudelijke taken op zich en wordt hij haar mantelzorger.

Om haar bedrijf overeind te houden, zou Yvon graag nog vier uur per week willen werken. Zo kan ze haar opdracht afronden. Yvon vraagt daarom verschillende werknemers van UWV om haar te informeren over hoe de berekening van de Ziektewetuitkering zou uitpakken in deze situatie. Hierop geven de medewerkers geen antwoord. Mails die ze stuurt blijven onbeantwoord. Yvon heeft het gevoel dat er bewust informatie wordt achtergehouden. Hoewel het onzeker is wat vier uur werken per week doet met

haar uitkering, besluit ze toch haar werk voort te zetten. Dit houdt ze vier maanden vol. Haar symptomen worden erger en daardoor stopt ze volledig.

“Dat is dus wat ik merkte. Dat zij veel informatie bewust achterhiel. Veel informatie is niet te vinden. Zoals de berekenwijze. Ik kan het niet vinden op de website en als ik er naar vraag krijg ik geen antwoord. Waardoor jij als cliënt in een soort van donkere kamer zit. Waarbij iedereen weet wat de spelregels zijn, behalve jij. Ik merk dus dat zij de werking van de wet niet willen delen, omdat ze dan denken dat ik er misbruik van maak als klant.”

Een halfjaar na de start van de Ziektewetuitkering, heeft Yvon een gesprek met de verzekeringsarts. Hier krijgt ze het gevoel dat de arts zich niet goed heeft voorbereid en haar verhaal niet helemaal vertrouwt (zie Bijlage 3, 1A).

2017 - Terugvordering

Eind 2017 ontvangt Yvon per brief een terugvordering van 10.000 euro. Het blijkt dat ze in 2016 geen recht had op de Ziektewetuitkering, omdat ze nog vier uur per week werkte in de maanden september tot en met december. Voor de terugvordering heeft UWV alle inkomsten van dat gehele jaar genomen als uitgangspunt.

Yvon neemt contact op met UWV om meer duidelijkheid te krijgen. De medewerker die de berekening uitvoert laat haar weten dat zij, van deze afdeling, het ook een oneerlijke berekening vinden en dit hebben teruggekoppeld naar hogerop.

Yvon benadert een advocaat en vraagt of ze een bezwaar zal indienen. Op aanraden van haar advocaat dient ze geen bezwaar in, ook omdat Yvon erg ziek is, en betaalt ze de terugvordering.

Yvon blijft achter met een wantrouwend gevoel richting de uitvoeringsorganisatie. Ze had graag van tevoren gehoord wat werken voor effect zou hebben op haar uitkering. Met name omdat ze er nadrukkelijk naar heeft gevraagd.

“Dat ik telkens om informatie vroeg en het niet kreeg. En wel achteraf die rekeningen, waar ik niks meer aan kan doen en waarover ik niks meer kon inbrengen. Dat ze je dan wel om de oren klapperen dat ik dit had kunnen weten en dat ik zelf voor deze verzekering had gekozen. Maar ik heb het gevraagd en geen antwoord gekregen. Ze ontnemen mij de kans om regie te nemen op dit uitkeringsstuk. Het effect is dus dat ik dacht dat ik aan de goden ben overgeleverd. Want ik heb nul invloed op wat zij met mijn leven doen. Dat is wat zij mij eigenlijk hebben verteld, toen al. ‘Wij doen met jou waar wij zin in hebben. Als het jou niet aanstaat, dan ga je maar naar de rechter.’ Dat is voor mij geen optie financieel gezien, dus zit je klem!”

2018 Afloop Ziektewet - Aanvraag indienen bij WIA

Yvon weet dat half september de Ziektewet zal aflopen en ze daarna een aanvraag voor de WIA kan doen. Door haar vorige ervaring met UWV zorgt deze nieuwe aanvraag voor veel stress. Daarom doet Yvon de aanvraag in april, vijf maanden van tevoren.

“Ik dacht, ik weet niet hoe het gaat, maar het is wel straks je bestaanszekerheid. Ik heb fysiek gewoon geen mogelijkheden om voor mijn eigen inkomen te zorgen. Dat is ontzettend kwetsbaar. Ik kan niet denken: Oké, als ze me geen uitkering geven, dan zit er niets anders op, dan moet ik maar mijn schouders eronder zetten. Dat kan ik niet. Dat kan ik echt niet. Je bent zo extreem afhankelijk van je basis in het leven van mensen die gewoon maar wat doen, blijkbaar. Dus ik had ontzettend veel stress met het aanvragen van het ding alleen al.”

Als onderdeel van de aanvraag moet Yvon gekeurd worden door een verzekeringsarts. Half juni vindt dit gesprek plaats. Na een gesprek van een half uur met een verzekeringsarts in opleiding is ze klaar. Een paar weken later krijgt ze een brief met de conclusie binnen. De verzekeringsarts concludeerde dat Yvon nog 32 uur aan licht werk kan doen. Voor Yvon is het onduidelijk hoe ze tot die conclusie is gekomen. Ze herkent zichzelf niet in het beeld dat de arts van haar schetst.

“Dit is het hart van het trauma. Dat ze dit zeggen is op zoveel niveaus schadelijk. Het betekent dat ze totaal niet heeft gehoord wat mijn situatie is. Dus zij hebben mij niet gezien. Het verhaal dat naar de arbeidsdeskundige zal gaan, slaat totaal niet op mij. Dat is bizar. Dus je wordt totaal genegeerd. Dat is één ding dat heel ernstig is, want het is helemaal niet leuk om ziek te zijn. En ik had een ontzettend goede carrière, er iets niets in mij dat er lol aan beleeft om van het UWV geld te moeten krijgen. En vervolgens wordt je iets opgedrongen wat je helemaal niet kan waarmaken. Ik heb de hele tijd het zwaard van Damocles boven mijn hoofd

hangen. Want ik moet iets kunnen wat ik echt niet kan. Dat is om wanhopig van te worden. Ik loop hier nog steeds dagelijks mee te worstelen.”

“Ze gaan grasduinen in je dossier, gebruiken alleen wat hen goed uitkomt. Ze heeft er gewoon allemaal dingen uitgehaald, en ineens stonden er allerlei termen in die ik nog nooit gebruikt had. Hoe ze daarmee omgaan is ook onrechtmatig.”

Het lukt Yvon om deze verzekeringsarts aan de telefoon te krijgen voor meer informatie. De arts geeft aan dat Yvon eerst de berekening voor de WIA-uitkering moet afwachten. Als werken voor haar geen optie is, moet Yvon zich volgens de arts elke dag ziekmelden bij UWV. Yvon vindt het nog steeds onbegrijpelijk hoe de arts kan concluderen dat zij 32 uur per week kan werken, terwijl taken zoals dagelijks douchen haar niet eens lukken.

Voor Yvon is het onzeker wat de conclusie en het niet passende verhaal in haar dossier van de verzekeringsarts gaat betekenen voor haar inkomsten en wil daarom snel uitsluitel hebben over de hoogte van haar uitkering. UWV geeft aan dat Yvon dit antwoord in juni nog kan verwachten. In juli bellen ze dat het vanwege vakanties niet gaat lukken om dit uitsluitel te geven. In de tussentijd ervaar Yvon veel stress door de conclusie dat ze 32 uur zou kunnen werken. Deze combinatie zorgt ervoor dat Yvon dit proces als traumatisch ervaart.

“Ik heb toen gebeld: Waar slaat dit op? Ik moet hier zekerheid op krijgen, want ik ga hieraan onderdoor. Mijn toekomst staat op het spel, als ik geen inkomsten heb dan moet ik onder de brug gaan

leven. ‘Ja, maar wij hebben ook recht op vakantie.’ Ik heb eindeloos brieven geschreven, gemaïld, gebeld. Ik dacht dit gaat me niet gebeuren, dat ik nog niet weet waar ik aan toen ben.”

Als onderdeel van de aanvraag volgt uiteindelijk in augustus het gesprek met de arbeidsdeskundige. Het gesprek met de arbeidsdeskundige geeft Yvon meer duidelijkheid over of ze in aanmerking komt voor de WIA-uitkering.

“De aanvraag voor de WIA-uitkering was echt traumatisch. Onderdeel hiervan is, ze geven zelf aan: Vraag het op tijd aan. Het kan even duren. Ook vanwege vakanties. Dus dit heb ik gedaan. Maar het duurde en het duurde. Ik was echt in paniek voor het gesprek begon met de arbeidsdeskundige. Ik dacht zo meteen krijg ik én geen uitkering én moet ik 32 uur werken. Dan kan je me echt opvegen.”

De arbeidsdeskundige legt uit op basis van het verhaal van de verzekeringsarts dat Yvon nog wel 32 uur kan werken met haar handen, zoals bromelia's oppotten. Daarnaast kijkt hij welke baan Yvon eventueel nog kan doen. Wat ze hiermee kan verdienen en hoe dit zich verhoudt tot haar vorige inkomen. Bij Yvon kwam dit uit op 5 procent van haar oude salaris, dus is ze 80 tot 100 procent afgekeurd. Dit betekent dat ze wel een volledige uitkering gaat ontvangen, maar dat er ook samen met een jobcoach gekeken gaat worden naar de mogelijkheid tot een baan. Yvon wil dat het dossier van UWV waaruit blijkt dat ze nog 32 uur kan werken, wordt aangepast.

“Ik voel me gemangeld in een heel onzorgvuldig proces waar het niet gaat om mij als zieke te ondersteunen, maar het gaat om de overheidsuitgave zoveel mogelijk te beperken. Ik ervaar dat als misbruik. Er is me echt iets aangedaan.”

Haar advocaat adviseert Yvon om geen bezwaar te maken. Daarnaast ziet Yvon het zelf ook niet zitten om met UWV het gesprek aan te gaan.

“De eerste stap die je moet doen als je in beroep gaat, is een gesprek aangaan met die mensen. Dat kon ik helemaal niet. Ik was getraumatiseerd. Om zo weggezet te worden, terwijl je op je kwetsbaarst bent.”

Huidige situatie: in contact met jobcoaches

Binnen een week na de beschikking wordt Yvon via een brief uitgenodigd voor een afspraak met een jobcoach van UWV. Dit voelt dubbel voor Yvon, omdat het proces eerst erg traag verliep en ze nu binnen een week op gesprek moet met een jobcoach.

Deze jobcoach hoort Yvons verhaal aan en ziet dat het niet goed gaat met Yvon. Hierdoor voelt ze zich eindelijk gehoord en begrepen. De jobcoach neemt de druk op Yvon weg door haar pas over een jaar terug te willen zien.

Binnen een jaar wordt ze gebeld door iemand die haar vertelt dat haar vorige jobcoach niet meer bij UWV werkt en dat hij het zal overnemen. Ook hij luistert naar Yvons verhaal. Hij concludeert dat ze over een paar maanden met een re-integratietraject kan beginnen. Yvon denkt daar anders over en voelt zich opnieuw onder druk gezet.

“Ik heb geen jobcoach nodig, kijk naar mijn cv! Ik heb gezondheid nodig. Ik heb nu een nieuwe jobcoach. Die probeert mij maar van zijn workload af te jagen. Ik moet re-integreren, maar ik lig 17 uur per dag in bed. Zeker nadat wij corona hebben gehad. Ze vragen iets wat ik echt niet kan. Dit is echt een nachtmerrie. Ik noem mijn jobcoach in mijn hoofd mijn gevangenisbewaarder. Zo stelt hij zich op.”

“Dat hij mij in het allereerste gesprek onder druk zette om wat kleine opdrachten te gaan zoeken, want dan hoefde ik helemaal niet zo heel veel te werken om die 15.000 euro in een jaar te verdienen. Hij gaf een voorbeeld van een andere cliënt ‘die dat ook deed in de IT’. Opdrachten als organisatieadviseur dus. Maar daar ben ik juist volledig voor afgekeurd. Hij heeft inzage in het rapport van de arbeidsdeskundige waarin staat dat ik alleen maar werk zoals bromeliaoppotter mag doen. Dat heeft hij dus volledig genegeerd.”

Yvon krijgt eind 2020 corona en wordt nog zieker. Dit is ook de periode dat de jobcoach haar weer zou benaderen. Dit gebeurt echter niet, wat veel extra stress oplevert bij Yvon. Door haar zorgen rondom UWV in combinatie met het hebben van corona, raakt Yvon overspannen. Begin 2021 gaat het wat beter en neemt ze contact op met MEE. Ze vraagt MEE om haar bij te staan tijdens de gesprekken met de jobcoach van UWV. Uiteindelijk neemt de jobcoach in de zomer van 2021 contact met haar op. MEE voert dit gesprek voor Yvon. Ze komen de tot de conclusie dat Yvon een half jaar krijgt om tot rust te komen. Daarna zullen ze weer in gesprek gaan. Yvon voelt zich niet gehoord, omdat haar situatie veel slechter is dan het beeld van de jobcoach.

“Ik heb gevraagd of de mevrouw van MEE dit gesprek voor mij wilde doen, omdat ik dit totaal niet aankon. Zij heeft geprobeerd om bij hem duidelijk te maken hoe slecht het met mij ging. Dit is slechts ten dele gelukt, want hij bleef maar zeggen: ‘Ik wil ook haar tempo aanhouden, dus als ze over een half jaar gaat re-integreren is dat goed.’ Terwijl dat is echt mijlenver af van waar ik ben, dat gaat me niet lukken. Dus hij bleef maar in zijn eigen wereld.”

Na een maand krijgt Yvon een oproep om weer contact op te nemen met de jobcoach. Yvons contactpersoon van MEE belt samen met Yvon de jobcoach op en deze geeft aan dat het om een fout gaat. Hij ziet het in zijn aantekeningen staan, maar geeft toe dat hij is vergeten dit te verwerken.

“Daar moet ik het dan mee doen, maar de impact op mijn gezondheid is gigantisch. Ik overlegde ook met de mevrouw van MEE of ik hem feedback zou geven. Zo van, realiseer je je wel wat je aanricht? Maar ook zij adviseerde me om dit niet te doen. Als je tegenduwt kan UWV het zien als ‘mevrouw werkt niet mee’. Er is gewoon een kans, als ik er iets van zeg, dat het mijn situatie schaadt. Je moet bij alles bedenken dat ze tegen over je staan in plaats van naast je of achter je.”

Er wordt afgesproken dat hij over een half jaar contact opneemt. Anderhalf jaar later heeft hij nog steeds niet gebeld. Yvon wacht het telefoontje nog steeds af.

“Ik vraag of hij mij niet wil bellen. Dat is geen optie, maar

vervolgens belt ‘ie niet. Ik heb duidelijkheid nodig. Dit levert mij zoveel stress op. Ik wacht nog steeds op zijn telefoontje. Ik zit met spanning af te wachten en je krijgt gewoon horrorverhalen in je hoofd. Want als het weer hetzelfde gaat als vorige keer, dan weet ik dat hij me onder druk gaat zetten om iets te doen wat ik echt niet kan. Dat is killing.”

Volgens haar arbeidsdeskundige bij UWV is het laatste wat Yvon kan proberen haar verhaal nog eens op papier zetten om te kijken of UWV haar dossier wil aanpassen. Op haar allerlaatste krachten, doet ze dit samen met haar partner en een vriendin en stuurt het op. Vanuit UWV hoort ze hier niets meer over.

Het effect

Door de uitspraak van de verzekeringsarts dat Yvon nog 32 uur zou kunnen werken en de bijkomende gevolgen, voelt Yvon zich onbegrepen, machteloos en onrechtvaardig behandeld. Ondertussen ziet ze geen uitweg meer.

“Mijn probleem is dat daar nu een verhaal ligt dat niet klopt en een beschikking waarop staat dat ik 32 uur kan werken, waar ik echt niet aan kan voldoen. En dat achtervolgt me gewoon. Ik ben de hele tijd aan het nadenken, welke horde kan ik nu nog nemen om het hen in godsnaam duidelijk te maken.

“Ik moet elke dag beslissen waar mijn kleine beetje energie naar toe kan gaan die dag. Maar op dat niveau kan ik geen gesprek voeren met het UWV. Het werkt goed als je een been breekt en er zes weken uit ligt, maar niet als je chronisch ziek bent.”

UWV heeft een grote invloed op Yvon haar dagelijkse leven. Ze vraagt zich bij alles af of het negatieve invloed zal hebben op haar uitkering of haar gezondheid.

“Ik vraag mij de hele dag af als ik iets doe: hoe ga ik dit uitleggen aan het UWV? Ik heb constant het gevoel dat ik niet voldoe, dat ik iets verkeerd doe, dat ik crimineel ben en dat ik alles uit moet leggen aan iemand die toch niets wil horen. Dat is om wanhopig van te worden.”

Bestaanszekerheid

Ondertussen is het spaarpotje van Yvon en haar man op. Het ontslag van haar man hebben ze aangevochten via de rechter, waardoor al hun spaargeld en daarmee hun buffer op is. Daarnaast voelt Yvon heel veel onzekerheid rondom haar uitkering.

“We hebben echt op de rand gestaan van persoonlijk faillissement. Als het mijn man gaat lukken om te re-integreren op een goede manier, dan zijn we net langs de afgrond gelopen. Hopelijk gaat hij in het nieuwe schooljaar werken. Maar als ik mijn uitkering kwijtraak verlies ik mijn huis en alles. Ik krijg geen rust. Er is een constante dreiging dat mijn bestaanszekerheid onder mijn voeten wordt weggemaaid. Daar word ik gewoon ziek van.”

(Geestelijke) gezondheid

Door Yvons situatie is de druk op haar man, haar mantelzorger, zo groot is geworden dat het voor hem ook te veel is geworden. Hij op zijn werk in de problemen gekomen en op staande voet ontslagen. Dit wordt uiteindelijk teruggedraaid door de rechter en hij vindt ergens anders een nieuwe baan. Helaas krijgen ze beide corona. Yvons man overleeft dit maar net. Yvon zelf kampt, naast de klachten door haar chronische ziekte, met suïcidale klachten door alle stress en het trauma dat ze het heeft opgelopen.

“Ze kijken helemaal niet naar andere leefgebieden. Alleen naar het motorische deel. Doordat ik geen kwaliteit van leven meer had, ben ik suïcidaal geworden. Dat wordt niet gehoord. Ik heb eerst rust nodig. Ik heb die basisrust nog niet gevonden. Daar zou aandacht voor moeten komen.”

Werk

Qua werk heeft Yvon vooral de blijvende zorgen hoe ze duidelijk kan maken aan UWV dat werken geen optie is.

“Maar ik moet nu aan het UWV duidelijk maken dat het echt niet beter gaat met me. Wat meespeelt is dat ze me het stempel ‘overspannen’ proberen op te plakken. Dan kunnen ze me makkelijker de uitkering uitduwen. Dus daar moet ik ook strategisch in handelen. Welke woorden ga ik gebruiken, wat ga ik met ze delen op welke manier, zodat ze begrijpen hoe ernstig te situatie is.”

Wonen

Yvon en haar man wonen nog steeds in hun huis. Vanuit de WMO ontvangen ze ondertussen twee uur per week aan huishoudelijk hulp, omdat het niet meer leefbaar was. Vanwege de klachten van haar man was er extra hulp nodig. Vanuit MEE is er een vrijwilliger gevonden die helpt in de tuin.

Persoonlijke relaties

Naast haar man en de goede vriendin heeft Yvon weinig sociaal leven. Ze moet per dag kijken waar ze haar energie in stopt en dit lukt haar niet om in relaties te stoppen.

“Mijn sociale leven is non-existent. Ik heb gewoon niet de energie om daar iets aan te doen. Geen energie om vriendschappen te onderhouden, relaties met familie.”

“Bij alles wat ik doe vraag ik me nu af hoe het UWV dit tegen mij kan gebruiken. Sinds een maand of twee kan ik weer een stukje autorijden. Dan ga ik naar een vriendin om een kopje thee te drinken. Dan ben ik bang dat het UWV zegt: ‘Als je naar een vriendin kunt, dan kun je ook werken.’ Of als ik een klein klusje doe in de tuin, dan denk ik: hoe moet ik dit uitleggen aan het UWV?”

Ervaringsverhaal 2 – Ellen

Situatie vooraf

Ellen is gescheiden en heeft drie dochters. Samen met haar jongste twee dochters, van 9 en 10 jaar oud, en vier herdershonden woont ze in een sociale huurwoning. Haar oudste dochter van 21 jaar oud is uit huis en woont in de buurt. Ellen is gek op honden. Ze fokt honden, werkt op de hondenschool en heeft een goed lopende hondentrimsalon. Haar netwerk en sociale leven bevindt zich voornamelijk in de hondenwereld. Ellen heeft reuma, wat vooral opspeelt in haar handen, rug en voeten. In 2012 moet ze haar hondentrimsalon opheffen, omdat het niet meer gaat. Omdat ze geen vrijwillige arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft afgesloten, vraagt ze in 2012 een bijstandsuitkering aan. Ze solliciteert veel, maar een nieuwe baan vinden lukt haar niet. Een goede vriend vindt het jammer om te zien dat Ellen al haar werkzaamheden in de hondenwereld moet opgeven. Hij stelt voor dat Ellen doorgaat met het fokken van honden en dat hij alle financiën regelt. Hij betaalt alles en krijgt ook de winst van de pups, maar Ellen kan doorgaan met wat ze het liefste doet. Ellen aanvaardt het aanbod.

2014 - Een anonieme melding

In 2014 wordt een anonieme melding gedaan bij de gemeente. Ellen zou niet hebben doorgegeven dat ze samenwoont en ze zou geld verdienen met het verkopen van pups. In juli 2014 wordt ze in een brief van de gemeente uitgenodigd voor een afspraak. Ze wordt gevraagd om haar bankafschriften mee te nemen. Hoewel ze al een tijdje niets van de gemeente heeft gehoord, vindt Ellen de brief niet vreemd en denkt dat dit een routineafspraak is. Bij de gemeente zitten twee medewerkers op haar te wachten.

“Na een uur, vroeg ik: ‘Hoe lang gaat het nog duren? Ik moet mijn dochters uit school halen.’ Het bleek niet een gewoon gesprek, maar dat stond niet in de brief. Als ze in de brief hadden gezet dat dit het zou zijn, dan had ik er rekening mee gehouden.”

Ellen wordt ondervraagd over het samenwonen en de verkoop van de pups. Ze legt uit dat de persoon waarmee ze zou samenwonen een vriend is, getrouwd is en 200 km verderop woont. Ook vertelt ze hoe ze het hebben geregeld met de pups. Dan vragen de medewerkers verder, over twee telefoons die haar dochters hebben gekregen van vrienden en over de keren dat haar jongste dochters op het paard van haar oudste dochter hebben gereden.

“Ik kwam er pas tijdens het gesprek achter dat het om een fraudezaak ging. De sfeer was heel vijandig en niet vriendelijk. Ik kreeg geen koffie of thee, en op vragen die ik beantwoordde zeiden ze vaak: ‘Dat is niet zo’. Ik ben erg onder druk gezet en gechanteerd met ‘Als je nu niet toegeeft, raak je je uitkering kwijt’. Ze zeiden dat ze mijn kinderen bij me weg zouden halen. Dat was vernederend. Ze wilden me niet geloven, wat ik aangaf wilden ze niet geloven.”

Het gesprek dat om 10 uur was begonnen duurt tot 18.00 uur 's avonds. Ze wordt gevraagd het gespreksverslag te ondertekenen voor ze weggaat.

“Dat was het verslag wat ze hadden gemaakt van die dag. Daar

stond in dat ik afzag van juridische hulp en een tolk. Een tolk heb ik niet nodig, maar juridische hulp hadden ze niet gevraagd. In mijn beleving klopte dat verslag niet. Ik had volgens mij geen inkomsten gehad. Ze gaven in het verslag al aan dat ik fout was en dat ik het bewust had gedaan. Op die manier stond het er. Ik moest naar huis, maar ik moest eerst tekenen. Ze bleven drammen dat ik moest ondertekenen, anders zou mijn uitkering worden stopgezet. Dat hij al was stopgezet, dat wist ik niet.”

Ellen streept een aantal dingen weg waar ze het niet mee eens is en ondertekent het verslag. Zoals afgesproken komen twee dagen later twee sociaal rechercheurs langs bij Ellen thuis om te komen kijken. De rechercheurs willen dat Ellen opnieuw iets ondertekent, zonder dat ze mag zien wat ze ondertekent. Ellen weigert en de situatie escaleert wanneer één van Ellen's honden tussen haar en de sociaal rechercheur gaat zitten.

“Toen stond hij met zijn vuist zo van, ‘En nou kom je maar op met je verhaal.’ En daar ben ik zo van geschrokken. Ik ben achteruitgedeinsd. Ik ben vrij klein en hij was een vrij lange man. Ik zag dat mijn hond alert was, dus ik zei tegen hem: zit en wacht. Dat hebben zij waarschijnlijk opgevat als: als ik nu zeg ‘val aan’, dan valt hij aan.”

De rechercheurs voelen zich niet op hun gemak en willen vertrekken. Ellen, die ondertussen in de deuropening staat, stelt voor om, nu ze er toch zijn, eerst het gesprek af te maken. De rechercheurs willen dat niet. Ellen stapt opzij en de rechercheurs rennen de deur uit. In het halletje naar de deur zit een tweede hond

met haar pups. Deze gaat voor haar pups staan en hapt naar de voorbij rennende rechercheurs. De rechercheurs stappen in hun auto en vertrekken.

Als de rechercheurs weg zijn gaat Ellen een boodschap doen, zodat ze daarna haar dochter uit school kan halen. Ondertussen doen de sociaal rechercheurs aangifte tegen Ellen, omdat ze zich bedreigd voelden door de honden. Als ze thuiskomt, staat de politie haar op te wachten. Ze wordt klemgereden en met handboeien om meegenomen. Ellen geeft aan dat haar dochters nog op school zijn en zelf niet naar huis kunnen. De politie rijdt met Ellen naar de school van haar dochters om de huissleutels af te geven.

“Ik zei dat ik mijn dochters nog op moest halen. Toen zijn ze zelfs met de politieauto op school gekomen om de sleutel aan mijn dochter te geven. Zwaar, zwaar, zwaar overdreven. In de politieauto, sirenes aan, handboeien om, alsof ik de meest grote crimineel van Nederland was. Wat natuurlijk een enorme vernedering is. Het is een heel klein dorpje. Iedereen kent elkaar.”

Op het politiebureau krijgt ze de kans om een advocaat te bellen. Die zorgt ervoor dat haar kinderen worden opgevangen. Ellen verblijft een nacht in de cel en moet tot de volgende middag 15:00 uur blijven. Wanneer Ellen thuiskomt, is ze in shock. Ze wordt opgevangen door vriendinnen die voor haar dochters zijn komen zorgen.

“Ik was helemaal in shock, helemaal van de wereld. Het was zo'n enorme rare toestand. Dat verwacht je natuurlijk ook niet. Als de politie aan de deur was gekomen, van ‘wil je even meekomen’, dan

was ik gewoon meegegaan. In de handboeien en in de auto met sirenes. Bizar. Het was net alsof ik uit mijn huis was geplukt en in een filmset was gezet. Waarvan ik het script niet wist en ik zo mee moest doen in een slechte film. Heel, heel bijzonder.”

Drie jaar van de wereld

De gebeurtenissen met de gemeente en de politie laten zo een grote indruk achter, dat Ellen de drie jaar daarna in een soort waas leeft. De gemeente heeft Ellens uitkering stopgezet, waardoor ze in deze periode samen met haar twee dochters leeft van huur-, zorg- en kindertoeslagen.

“Ik heb drie jaar lang rechtszaken gehad. Zonder inkomen. Dat was vreselijk. Gelukkig had ik lieve vrienden die soms een tasje boodschappen gingen halen. Mijn dochters kregen kleren van klasgenoten. Vrienden kochten wel eens nieuwe schoenen voor ze. We leefden van de huurtoeslag. We leefden ver onder de bijstandsnorm. Eén keer per maand kwam een vriendin langs om de huur te betalen. Dan was de helft alweer op. De ene maand betaalde ik de stroom, de andere maand wat verzekeringen. In die tijd heb ik heel veel schulden gekregen.”

Ze heeft het psychisch zwaar en belandt in een depressie. Een vriendin komt eens per maand langs om de huur te betalen, zodat ze in ieder geval haar huis niet kwijtraakt. Maar daarnaast bouwen de schulden zich op.

“Ik heb drie jaar lang rechtszaken gehad. Zonder inkomen. Dat was

vreselijk. Gelukkig had ik lieve vrienden die soms een tasje boodschappen gingen halen. Mijn dochters kregen kleren van klasgenoten. Vrienden kochten wel eens nieuwe schoenen voor ze. We leefden van de huurtoeslag. We leefden ver onder de bijstandsnorm. Eén keer per maand kwam een vriendin langs om de huur te betalen. Dan was de helft alweer op. De ene maand betaalde ik de stroom, de andere maand wat verzekeringen. In die tijd heb ik heel veel schulden gekregen.”

Naar de rechtbank

Gedurende diezelfde drie jaar lopen een aantal rechtszaken. Ellen en haar advocaat dienen een klacht in over het schenden van zorgplicht, omdat de gemeente Ellens uitkering heeft gestopt (zie Bijlage 3, 2A). Daarnaast loopt de aangifte van de sociaal rechercheurs tegen Ellen met betrekking tot het aanzetten tot aanvallen van haar honden (zie Bijlage 3, 2B). Tenslotte loopt de zaak waarin Ellen wordt beschuldigd van frauderen met de bijstandsuitkering. Ellen wordt in deze zaak beschuldigd van het schenden van de inlichtingenplicht vanwege het niet doorgeven van samenwonen, inkomsten uit de verkoop van pups, het krijgen van pre-paid telefoons voor haar dochters, dat haar dochters hebben paardgereden op het paard van haar oudste dochter. Daarnaast ontbreken in het dossier van de gemeente de inkomstenformulieren en sollicitaties van Ellen uit de periode van 2012 tot 2014.

In 2016 vindt de eerste rechtszaak plaats. De rechter oordeelt in het nadeel van Ellen: ze heeft de inlichtingenplicht geschonden. Ellen en haar advocaat zijn het hier niet mee eens gaan in hoger beroep. In januari 2017 wordt de zaak opnieuw behandeld. Na acht weken wordt de uitspraak uitgesteld met zes weken. Weer oordeelt de rechter in het nadeel van Ellen.

“Bij het hoger beroep waren drie rechters. De gemeente was er niet eens. Eén van de rechters zei: ‘Je hebt eigenlijk gelijk, dit is geen fraude. Maar ik moet me aan de wet houden en het gaat hier om bestuursrecht. In het bestuursrecht, moet je zelf je eigen onschuld bewijzen.’ Hoe kon ik bewijzen dat ik die formulieren heb ingestuurd? Dat kon ik niet meer bewijzen. Want ik heb het op de post gedaan. Als je dit van tevoren weet, dan bedenk je dat. Maar ik kon het nu niet meer bewijzen. Dat die vriend niet bij me woonde, dat kun je makkelijk bewijzen. En dat de meiden op het paard van hun zus reden, natuurlijk valt dat te bewijzen. Maar de formulieren, dat niet.”

Ellen moet het volledige bedrag dat ze heeft ontvangen aan uitkering in de periode van 2012 tot 2014 terugbetalen. Dat komt neer op een bedrag van 27.000 euro. Omdat Ellen op dat moment, op de toeslagen na, geen inkomen heeft, wordt de terugvordering uitgesteld tot het moment dat Ellen wel weer een inkomen heeft.

Eindelijk hulp

In juni 2017 wordt Ellen gebeld door de school van haar dochter. Ze maken zich zorgen. Ellen's dochter is op school in huilen uitgebarsten.

“Mijn jongste dochter vertelde op school dat ze niet meer naar vader durfde. Ze vertrouwde haar vader niet meer, die ze elk weekend zag. Haar vader is alcoholist, en daar moest ze mee in de auto. En dat ze dat sneu voor mij vond, omdat het scheelde dat als ze bij hun vader zaten dat ik dan minder boodschappen hoefde te halen.”

Ellen gaat naar de school en legt uit wat er aan de hand is. De school biedt aan om hulp in te schakelen. Ellen neemt alle hulp aan. Het jeugdteam gaat met de dochters in gesprek en het dorpenteam helpt Ellen. Ze maken een nieuw financieel overzicht en bekijken alle ongeopende post. Omdat Ellen zelf geen uitkering meer durft aan te vragen, helpen ze haar daar ook bij. Ze gaan mee naar de afspraken met de gemeente.

Om een nieuwe uitkering aan te kunnen vragen moet Ellen een belastbaarheidsonderzoek ondergaan. Daar komt uit dat Ellen niet meer in staat is om te werken door de reuma, maar ook door PTSS en een burn-out. PTSS heeft ze opgelopen door haar ervaringen met de gemeente en de politie.

“Ik kan geen stress meer ervaren. Als ik stress heb, kan ik in paniek raken. Soms zorgt dat ook voor huilbuien. En de reuma is ook veel erger geworden. Die klachten gaan door. Normaal gesproken, als je weinig stress hebt en je leven gaat rustig, dan kan de reuma stabiel blijven. Maar dat is door de jaren erger geworden door de stress. Nu kan ik bijna niet meer lopen. Ik heb speciaal een brace voor mijn hand, mijn rug doet heel veel pijn en mijn schouder zit vast. Ik kan mijn arm nauwelijks optillen, het is door die ervaringen veel ernstiger geworden.”

De aanvraag voor de bijstand wordt goedgekeurd. Omdat ze nu weer inkomen heeft, wordt ook de terugvordering van haar eerdere bijstandsuitkering in gang gezet. Er wordt 10 procent van haar uitkering ingehouden, tot ze de 27.000 euro heeft afbetaald. Dat is tot haar 96e.

Het effect

Door deze en nog een aantal andere ervaringen met de gemeente (zie Bijlage 3, 2C en 2D), heeft Ellen geen vertrouwen meer in de overheid. Ze voelt zich constant gecontroleerd en in de gaten gehouden.

“Steeds weer die strijd aangaan. Dat geeft elke keer weer stress hier in huis. En het wakkert weer het wantrouwen aan.”

“Als hier opeens een auto voor de deur staat - het is hier zo wijds - dan gaan direct alle bellen rinkelen. Dat het gelijk weer een controle is van de gemeente. Dat gevoel is heel naar, ik ben constant achterdochtig.”

Bij elke activiteit, zit de gemeente in haar achterhoofd. Ze is alleen nog maar bezig met ervoor te zorgen dat ze geen fouten meer maakt.

“Dat valt steeds zwaarder vind ik. Bij alles wat je doet denk je na: kan ik dat wel van de gemeente? Of: hoe moet ik dat doorgeven? Bij alles.”

“Ik stuur de inkomstenformulieren nu altijd per mail, met mezelf in de CC en op een tijdstip dat de gemeente dicht is, zodat ik een ontvangstbevestiging krijg.”

Waar Ellen vooral last van heeft, is dat ze het gevoel heeft voor de rest van haar leven bestempeld te zijn als ‘fraudeur’ of als ‘crimineel’, terwijl ze nooit bewust iets verkeerd heeft gedaan. Liever was ze in gesprek gegaan om de gemaakte

fouten te herstellen. Nu komt ze er nooit meer vanaf. Het enige waar ze naar verlangt is opnieuw beginnen.

“Ik wil mijn leven terug. Dat vind ik belangrijk, eerherstel, rechtvaardigheid. Ik heb fouten gemaakt, net als iedereen. Had ik het moeten opgeven? Misschien wel, maar het is niet in mij opgekomen. Dat maakt mij nog geen fraudeur.”

“Het zit overal. Het zit in mijn hele leven. Het zit inmiddels door mijn hele bloed heen, het stroomt door mijn aderen, en ik wil gezuiverd worden. Het geeft je zoveel onmacht. Dat ze me zo behandeld hebben, dat hadden ze nooit mogen doen. Stel, ze hadden ontdekt dat het niet goed ging. Dan ga je met elkaar praten. Dan moeten ze zeggen: het gaat niet goed, we moeten het zo doen. Dan ben je nog geen crimineel. Dit had ook anders opgelost kunnen worden. Als ze hadden gezegd, we zien dat je fouten maakt, laten we het oplossen, dan was er niets aan de hand. Maar dit is zo enorm opgeblazen.”

Bestaanszekerheid

Ellen heeft het op dit moment niet ruim, maar redt zich. Ze heeft toestemming van de gemeente om op kleine schaal honden te blijven fokken. Hiervoor moet ze elk jaar haar boekhouding inleveren bij de gemeente. Dit doet ze nu op eigen naam, om de geldstromen transparant te houden. Ellen zal de rest van haar leven bezig zijn met het betalen van de terugvordering. Zodra die is afbetaald, zijn de andere schuldeisers aan de beurt.

“Ik ben door de overheid vermorzeld en terecht gekomen in een slechte b-film. Die 27.000 euro is pas ingelost als ik 96 jaar ben. Dat duurt nog hartstikke lang. Daar word ik echt depressief van. Maar het is veel meer dan dat. Het is een strafblad. Maar ook BKR, je krijgt nergens een lening. Je kan geen telefoonabonnement afsluiten. Het gaat zoveel verder dan alleen de stempel ‘fraude’. Het beïnvloedt het hele leven.”

“Ik ervaar geen uitzicht. Stel dat ik kwijtschelding krijg, daar heb ik niets aan. Want er zijn nog heel veel schuldeisers. Ook dan is nog mijn naam niet gezuiverd. Ik blijf nog steeds een fraudeur die schulden heeft.”

(Geestelijke) gezondheid

Door alle stress die Ellen heeft meegemaakt heeft ze PTSS opgelopen. Hierdoor kan ze niet goed omgaan met stresssituaties, is ze gevoeliger voor depressies en is haar reuma sterk verergerd. De reuma zal niet overgaan of verbeteren. Hierdoor zal ze de rest van haar leven afhankelijk zijn van de bijstand. Eigenlijk moet Ellen naar de reumatoloog voor orthopedische schoenen. Maar daar heeft ze geen geld voor.

“Ik kan slecht slapen, doordat ik veel met de gemeente bezig ben. Dat geeft ook onrust. Ik heb druk op de borst, hoofdpijn. Ik weet niet hoe ik dat moet uitleggen, ik heb een gonzend hoofd. Als je je vinger dichtknijpt, dat gonzende gevoel. Dat heb ik bij stress in mijn hoofd. Dat geeft het gevoel dat ik het niet aankan. Dan sluit ik me af. Als er iets is, dan sluit ik me snel af. Dan zit ik in een hoekje

op de bank, dan wil ik niets meer doen. Als er aanmaningen komen, omdat ik het niet kan betalen, dan stop ik direct met het openen van de post, ik doe niets meer. Dat zijn de gevolgen van de PTSS.”

Werk

Momenteel werkt Ellen als vrijwilliger voor een stichting als fok- en databeheerder. Ze houdt een database bij en begeleidt hondenfokkers. Ze werkt er fulltime, maar doet wat ze kan. De ene dag begint ze om 9.00 uur de andere dag om 12.00 uur, afhankelijk van haar lichamelijke staat. Ander werk kan ze niet vinden, omdat ze nu een strafblad heeft.

Wonen

Omdat Ellen al in een sociale huurwoning woonde, hebben de gebeurtenissen van de afgelopen jaren geen effect gehad op haar woonsituatie. Haar huisje is een van de dierbare dingen die ze nog heeft. Haar jongste dochter woont thuis. Ze heeft nog twee honden.

Persoonlijke relaties

Ellens sociale leven is behoorlijk veranderd. Voor 2014 had ze een groot sociaal netwerk in de hondenwereld. Ze had veel vrienden vanuit de hondenvereniging, waar ze maandelijks mee ging wandelen. Maar haar naam in de hondenwereld is beschadigd, omdat ze nu bekend staat als ‘fraudeur’. Ze mag niet meer mee met de wandelingen en mensen die van haar pups kopen, mogen geen lid worden van de hondenvereniging. Ze heeft nog een aantal vrienden op afstand, maar er komt weinig bezoek. Ook de deur uit gaan is lastig, omdat ze nog moeilijk kan inschatten wat wel en niet mag van de gemeente.

“Of als er hier iemand komt, een vriendin die komt slapen, dan heb ik de gemeente in gedachten. Mag dit wel? Kan dit wel? Moet ik dit opgeven? Controleren ze me? Dat is ook met een relatie zo. Hoe kun je een relatie met iemand aangaan als de gemeente op de achtergrond op de hoogte moet zijn?”

Ervaringsverhaal 3 - Echtpaar Hoekstra

Situatie vooraf

Meneer Hoekstra heeft sinds zijn 14^{de} altijd met plezier als stukadoor in de bouw gewerkt. Hij leeft voor zijn werk. Mevrouw Hoekstra werkt bij de supermarkt. Samen hebben ze drie kinderen, waarvan twee met autisme. De kinderen zijn 16, 20 en 26 jaar oud en wonen nog thuis. Voor mevrouw Hoekstra was het een ontspanning om één keer per week de deur uit te zijn voor werk. Ze genoot er dan ook van. Er waren geen zorgen over de financiële situatie. In het weekend konden ze leuke dingen doen. Het was zwaar, twee kinderen met autisme, maar het was allemaal te regelen en er was ondersteuning. De kinderen volgden therapie en namen deel aan clubs. Ook zat meneer Hoekstra bij verschillende clubs. Het gezin voelde in balans.

Ziek zijn én werken

In 2009, op 59-jarige leeftijd krijgt meneer Hoekstra een hartinfarct. Hierdoor kan hij niet meer werken. Zijn werkgever begint met een loondoorbetaling van 70 procent. Na zes weken stelt de werkgever meneer de keuze: werken of ontslag wegens werkweigering. Meneer besluit weer aan het werk te gaan, want bij ontslag wegens werkweigering kan hij geen aanspraak meer doen op een uitkering. Fysiek is dit uitdagend als stukadoor. Hij moet vaak de ladder op met zware spullen. Hij houdt het niet lang vol, vanwege pijn en de moeite die het werken kost. Hij komt weer thuis te zitten.

Van zijn werkgever moet hij naar de arboarts, die hem vertelt dat hij weer aan het werk moet. Meneer is verrast, omdat hij volgens de cardioloog nog niet kan werken. De cardioloog schrijft een brief aan de arboarts, maar hier hoort meneer Hoekstra niets meer van.

Hij gaat weer aan de slag, maar houdt het niet lang vol. Terwijl hij thuis zit, belt zijn werkgever, en die zegt: 'Ik wil dat je morgen komt werken'. Zijn werkgever huurt weer een arboarts in om te kijken of hij aan de slag kan. En weer is de conclusie dat meneer Hoekstra aan de slag moet.

“Ik zat in de tussentijd geregeld bij de arboarts. Maar dit was in opdracht van de werkgever natuurlijk. Wij moesten daarvoor ver rijden om er een kwartiertje zitten. Dat is raar he. Het was een raar gesprek. Ik had wel meer dingen gehoord van mensen. Hij stuurde iedereen aan het werk in opdracht van werkgever. Hij had ook iemand naar het werk gestuurd die na een paar weken dood was. Hij had gewoon pech gehad, zeiden de mensen. We wisten van tevoren, als we daar naartoe moeten, dan is het gewoon weer werken.”

Meneer Hoekstra werkt op deze manier nog negen maanden verder en krijgt in 2010 een hartstilstand. Hij belandt hiermee in het ziekenhuis en komt daarna ziek thuis te zitten. Dit keer kan hij niet meer aan het werk.

De werkgever gaat failliet: een gehalveerd inkomen

De werkgever gaat failliet. Meneer Hoekstra ontvangt vanaf dat moment een Ziektewetuitkering. Meneer en mevrouw Hoekstra merken al snel dat het inkomen is verminderd. Het oorspronkelijke inkomen is gehalveerd, in plaats van dat er 70 procent wordt uitbetaald, waar ze vanuit zijn gegaan. Ze moeten nu per maand leven van 1.100 euro uitkering en 250 euro inkomsten uit het werk van mevrouw Hoekstra. Het echtpaar weet niet hoe het kan, maar weten wel dat het niet klopt.

“Ik wist niet wat het probleem was, daar ben ik niet thuis in. In de loop der jaren zijn we erachter gekomen door alles af te strepen.”

Om beter inzicht te krijgen in hun situatie, hebben meneer en mevrouw Hoekstra de loonstroken van meneer Hoekstra nodig. Het blijkt echter dat de werkgever al jaren inconsequent is geweest met het aanleveren van de loonstroken. Meneer Hoekstra weet dan ook niet precies wat de werkgever heeft aangeleverd voor de aanvraag voor de Ziektewetuitkering bij UWV. Twee jaar later ontvangen ze eindelijk via rechtsbijstand de loonstroken. Dan zien ze dat de loonstroken onvolledig zijn. Er staat niet bij dat meneer Hoekstra ziek is geweest, er staat dat hij gewoon heeft gewerkt. En er staat niet bij dat het loon in verband met ziekte maar voor 70 procent werd uitbetaald.

“Het heeft een jaar geduurd om de loonstroken te geven. Er werd gedreigd met de rechter. Tussendoor hebben we ook een loonstrook gehad waar andere bedragen op stonden dan eerder. Hij heeft de loonstroken aangepast. Daar zijn we ook nog mee bezig.”

Op basis van de loonstroken denken meneer en mevrouw Hoekstra dat de vakantiebonnen niet zijn meegenomen in de berekening. Dus nemen ze contact op met UWV. UWV meldt hen per brief dat de vakantiebonnen niet worden meegenomen in het berekenen van de hoogte van de uitkering. Gebaseerd op de informatie die mevrouw heeft, weet ze dat het niet klopt, maar krijgt dit niet uitgelegd aan de medewerkers van UWV.

Omdat meneer Hoekstra nog aan het herstellen is van de hartstilstand, moet mevrouw Hoekstra het regelen. Ze gaat op zoek naar een advocaat die hen kan helpen. Ze neemt contact op met acht verschillende advocaten voor ze iemand vindt die bereid is hen bij te staan en de complexiteit van hun zaak enigszins begrijpt.

“Ik doe het alleen nog maar via de rechter, want ik kon geen zinnig gesprek voeren met UWV. De advocaat zegt ook: ‘Die brief, dat kan gewoon niet’. UWV blijft volhouden van wel. Het is de instantie die het bepaalt. Jij als buitenstaander snapt het niet; je weet het niet.”

Wel of geen vakantiebonnen? - Rechtszaak

Terwijl de schulden oplopen (zie Bijlage 3, 3A) spant het echtpaar samen met de advocaat een rechtszaak aan om te laten controleren of de vakantiebonnen wel of niet zijn meegenomen in de berekening. De rechter pleit dat meneer en mevrouw Hoekstra met behulp van een mediator in gesprek moeten met UWV.

Een paar maanden later gaan ze in gesprek met UWV. Bij dit gesprek geeft de medewerker van UWV aan dat de brief inderdaad niet klopt en dat de vakantiebonnen wel worden meegenomen in de berekening. Dit is volgens de medewerker ook gebeurd in het geval van meneer Hoekstra. Daarmee is voor UWV de zaak afgesloten. UWV vraagt meneer te tekenen zodat ze het dossier kunnen sluiten. De advocaat, die ook bij het gesprek aanwezig is, zegt dat ze dit niet moeten doen omdat het hiermee niet is opgelost.

“Het waren geen mediators, maar gewoon medewerkers van UWV die erbij waren. Die waren helemaal niet onafhankelijk.”

Terug bij af

Zes jaar nadat ze hebben ontdekt dat er iets niet goed gaat met hun inkomen, zijn ze weer terug bij af. Mevrouw Hoekstra en de advocaat gaan opnieuw op zoek naar de oorzaak van het lage uitkeringsbedrag.

“Dus terug en weer gaan zoeken. Eén voor één afstrepen. Als ze zeggen ‘we gaan meezoeken’, dan ben je er veel sneller. We moeten het allemaal op eigen initiatief doen. Dat duurt gewoon heel lang, want je stuurt een brief naar UWV, en dat duurt gewoon heel lang. Die hebben dan zes weken om te reageren. Dan heb jij weer zes weken.”

Ondertussen gaat de gezondheid van meneer Hoekstra achteruit en wordt er longkanker ontdekt. Mevrouw Hoekstra zorgt voor haar man en houdt zich bezig met de rechtszaken. Tot ook haar gezondheid achteruitgaat en ook zij uitvalt bij haar werk. Tot haar opluchting blijft haar werkgever mevrouw Hoekstra volledig uitbetalen, tot ze negen maanden later met pensioen gaat.

Het probleem gevonden

Nog eens twee jaar later denken meneer en mevrouw Hoekstra de fout te hebben ontdekt. Bij de aanvraag voor de Ziektewetuitkering vroeg men naar de gegevens van het jaar vóór meneer ziek is uitgevallen. Althans, zo had het horen zijn volgens het echtpaar. In feite vroeg UWV naar het jaar dat meneer al ziek was en 70 procent werd uitbetaald. Daarmee kwam de berekening van de Ziektewetuitkering niet op 70 procent van het oorspronkelijke loon, maar op 70 procent van 70 procent van het oorspronkelijke loon. Dit komt neer op 49 procent van het loon.

Een nieuwe berekening - Rechtszaak

In 2018 spannen meneer en mevrouw Hoekstra nogmaals een rechtszaak aan. De rechter besluit dat de berekening opnieuw gemaakt moet worden. Maar ook dan vraagt UWV naar de gegevens van het jaar dat meneer al ziek was. De advocaat geeft aan dat ze deze gegevens nog een keer moeten opsturen, anders wordt het gezien als dat ze niet mee willen werken.

Ze moeten in hoger beroep om nogmaals aan te geven dat de verkeerde gegevens worden gebruikt.

Begin 2022 concludeert de rechter dat UWV wel de juiste gegevens had gebruikt. Hoewel meneer Hoekstra in 2009 al ziek is geworden vanwege een hartinfarct, is hij in de Ziektewet gekomen vanwege een hartstilstand. Deze twee gebeurtenissen worden niet gezien als één ziekte, maar als twee losstaande gevallen. Daarom kijkt men naar het loon van 2010, waar hij al 70 procent werd uitbetaald.

“Op het moment heb ik de moed opgegeven. Dat zegt de advocaat ook. Hij had elke keer wel iets, maar op het moment weet hij het ook niet meer. In november hadden we nog hoop, nu niet meer. Ik blijf zoeken naar iets wat ik nog kan doen. Maar op het moment weet ik nog niet wat. Nu probeer ik het in de gaten te houden wat er allemaal speelt en wat er allemaal te doen is. Via het nieuws bijvoorbeeld. In het begin was ik er dag en nacht mee bezig, nu niet zo veel meer. Dat geeft wel rust, maar de andere kant ook wel veel woede. Dat zoiets kan. Dat het zo feilloos kan doorgaan en niemand bij machte is om daar stop tegen te zeggen.”

Het effect

Gedurende de 12 jaar dat ze hebben gewerkt aan het herstellen van de fout in de berekening, voelen meneer en mevrouw Hoekstra zich in de steek gelaten door de overheid. Ze hebben geen hulp ervaren vanuit UWV om te achterhalen waar de lage inkomsten vandaan kwamen. Niemand heeft ze kunnen uitleggen hoe de situatie in elkaar stak.

“Ze zeggen bij UWV dat wij het niet snappen. Maar ik heb vaak genoeg medewerkers van UWV aan de telefoon gehad die zelf niet weten hoe de regels zijn. Jij zit daar om mijn vragen te beantwoorden, moet ik antwoord geven, dat is belachelijk. Dan hang ik op, ik zoek het zelf uit.”

Meneer en mevrouw Hoekstra wilden in het begin van hun zoektocht vooral dat de fout werd hersteld. Ondertussen willen ze een schadevergoeding voor het leed dat ze hebben geleden, maar vooral ook dat er een einde aan dit proces komt. Zolang ze nog het gevoel hebben dat ze ten onrechte een lagere uitkering hebben ontvangen.

“Dat ze eindelijk eens een goede berekening maken. Begin had ik zoiets van, een goede berekening maken en verder. Nu heb ik zoiets van, ze moeten ook een schadeclaim betalen. We hebben veel te veel te lijden gehad. In het begin dacht ik, over een paar centen zit ik niet te emmeren. Maar het heeft zo lang geduurd. De advocaat zegt ook, eerst dit en dan een schadeclaim regelen. Als we ongelijk hadden gehad, dan hadden we daar vrede mee gehad. Maar nu zijn we zo lang aan het trekken aan rechtszaken, dan gaan we ook gewoon meedoen. Koste wat het kost.”

Bestaanszekerheid

De vele jaren met het lage inkomen hebben veel impact gehad die doorwerken op alle andere vlakken. Ze hebben lang moeten leven van 70 euro per week, hebben veel van hun bezit moeten verkopen en konden hun kinderen niet altijd geven wat ze nodig hadden. Ondertussen biedt de AOW meer ruimte, wel zijn ze nog steeds hun schulden aan het afbetalen.

“[De AOW] is een lotje uit de loterij. Bijna het dubbele van wat we eerst hadden. We kunnen nu weer dingen doen. We kunnen nu bijvoorbeeld iets nieuws van kleding aanschaffen. Als schoenen kapot zijn kunnen we nieuwe kopen. Dat konden we eerst niet. Dat geeft een gevoel van eigenwaarde. Eerst was kleding kapot, je bleef het maar maken, want anders kon niet. Je had een bril, die kon niet vervangen worden. We moesten een nieuw gebit, dat kon ook niet, want dat kregen we niet van het ziekenfonds. Inmiddels hebben we het wel. Via de gemeente hebben we ziektekostenverzekering die heel ruim dekkend is.”

(Geestelijke) gezondheid

Vanwege het lage inkomen, was er ook minder geld voor het herstel van meneer Hoekstra. Vaak was meer geld nodig dan door de verzekering werd vergoed. Uiteindelijk belandde mevrouw Hoekstra vijf jaar geleden zelf ook in de Ziektewet. Het werken was lichamelijk en emotioneel niet vol te houden door alle stress rondom de uitkering. Ook de kinderen konden niet altijd krijgen wat ze nodig hadden. De zoon met autisme ging begeleid wonen, maar voor de inrichting van het appartement was geen geld.

Werk

Mevrouw Hoekstra is door de druk van de rechtszaken en het geven van mantelzorg zelf in ook in de Ziektewet beland. Sinds 4 jaar ontvangen meneer en mevrouw beide AOW en zijn ze niet meer aan het werk.

Wonen

Terwijl meneer en mevrouw Hoekstra bezig waren met alle rechtszaken, hebben ze een bewindvoerder in de arm moeten nemen om hun huis te kunnen behouden. Op dit moment wonen ze hier nog, maar door de schaarste konden ze hun huis niet onderhouden. Zo moest de keuken eruit worden gesloopt vanwege een lekkage, waardoor nu het beton blootligt. Geld voor een nieuwe keuken is er niet.

“Dat is het enige wat we nog hebben. Het huis heeft zoveel geleden, we hebben 15 jaar niets aan onderhoud kunnen doen. We leefden van 70 euro per week. Lekkages in het dak. Ramen sluiten niet meer goed. Laminaat kapot. Keuken is weg. Meer dan 40 jaar oud. Versleten, maar je kunt het niet opknappen. De deuren gingen niet dicht, het lekte, er zaten gaten in. Je probeert met plakband aan elkaar te houden. Toen moest het eruit. Nu is het een stuk stenen vloer.”

“Dat is het enige wat we nog hebben. Het huis heeft zoveel geleden, we hebben 15 jaar niets aan onderhoud kunnen doen. We leefden van 70 euro per week. Lekkages in het dak. Ramen sluiten niet meer goed. Laminaat kapot. Keuken is weg. Meer dan 40 jaar oud. Versleten, maar je kunt het niet opknappen. De deuren gingen niet dicht, het lekte, er zaten gaten in. Je probeert met plakband aan elkaar te houden. Toen moest het eruit. Nu is het een stuk stenen vloer.”

Persoonlijk relaties

Meneer en mevrouw Hoekstra zijn veel van hun vrienden verloren. Er was veel onbegrip voor hun situatie. ‘Zulke instanties maken toch niet dit soort fouten?’ Daarnaast was het, vanwege het lage inkomen, lastig voor het gezin om mee te doen in de maatschappij. Veel sociale activiteiten kosten geld. Zowel het echtpaar, als hun kinderen moesten hierop inleveren.

Ervaringsverhaal 4 – Dané

Situatie vooraf

Het is 2016 en Dané woont met haar zus bij haar moeder. Haar vader is overleden. Ze is bezig met de opleiding tot maritiem officier. De opleiding is in dezelfde stad als waarin ze woont. Dit is erg prettig, aangezien reizen haar snel overprikkelt en ze nu weinig reistijd heeft. Na school is ze graag thuis, daar kan ze zich afsluiten en tot rust komen. Ze heeft de diagnoses PPD-NOS en autisme. Naast haar opleiding en af en toe een spelletjesavond met vrienden, doet ze vrijwilligerswerk bij een maritiem museum. Haar moeder zorgt voor eten op tafel en ze heeft door haar studiefinanciering wat extra inkomen. Als ze op een gegeven moment vanwege haar klachten van studie wisselt en verhuist naar een studentenhuus wordt het voor Dané te veel, waardoor ze zich ziekmeldt en weer thuis gaat wonen (zie Bijlage 3, 4A). Thuis Op Straat (TOS) verwijst Dané naar de gemeente voor een uitkering. Dané komt in 2017 uiteindelijk terecht in de Participatiewet met een indicatie banenafspraken (zie Bijlage 3, 4B).

2018 - Dané gaat samenwonen met haar vriend

Nu Dané in de bijstand zit ontvangt ze 600 euro per maand bijstandsuitkering en ze ontvangt zorgtoeslag. De inlichtingenplicht valt Dané zwaar. Ze is veel bij haar vriend, omdat thuis zijn met haar moeder door haar autisme spanningen oplevert. Dané is bang dat ze hierdoor in de problemen komt bij de gemeente. Om dat te voorkomen gaat ze samenwonen met haar vriend, ondanks dat ze hierdoor wordt gekort op haar bijstandsuitkering. Omdat haar moeder haar zorgverzekering blijft betalen, wordt het bijstandsbedrag verder verlaagd naar 250 euro per maand. Later in het jaar trouwen Dané en haar vriend.

2019 – Aan het werk

Als tegenprestatie voor de bijstandsuitkering doet Dané vrijwilligerswerk en gaat op zoek naar passend werk met behulp van een jobcoach en het

doelgroepenregister. Ze kan snel aan de slag bij een bedrijf dat goed bij haar past.

“Ik was heel blij. Het voelde als een bevrijding. Ik kon weer gaan leven. In plaats van iedere keer rekening te moeten houden met de regels van de bijstand. Mijn collega's waren boven verwachting leuk. Iedereen was aardig, iedereen was behulpzaam. Er was genoeg uitdaging om mijn werk leuk te vinden, maar het kostte me niet veel energie. Waardoor ik nog energie had aan het einde van de dag. Ik mocht ook wat later beginnen.”

Er ontstaat wat onenigheid over het betalen van Dané haar proefplaatsing, waardoor ze een maandinkomen misloopt (zie Bijlage 3, 4C). Daarnaast ontvangt ze geen steun van de jobcoach die het bedrijf haar toewijst wanneer haar klachten erger beginnen te worden. Op een gegeven moment ziet de werkgever het niet meer zitten en biedt geen nieuw contract meer aan (zie Bijlage 3, 4D).

Dané heeft hulp nodig van haar jobcoach om werkgevers te vinden uit het doelgroepenregister, maar dat komt niet van de grond. Daarom zoekt Dané contact met haar eerdere jobcoach van de gemeente. Die adviseert haar om zich ziek te melden, zodat ze niet haar WW-maanden op hoeft te maken nu haar contract afloopt.

“Ik voelde me niet beschermd door het systeem. Ik heb een garantiebaan, maar door mijn erger wordende lichamelijke klachten stond ik binnen twee jaar weer op straat. En ik gaf mijn

twijfels aan bij de jobcoach, maar die zei dat wel mee zou vallen en dat het goed zou komen. Hij hielp mij niet, hij was ook niet bij de laatste contractbespreking. Wat heb je dan aan een garantiebaan?”

Februari 2020 - Ziektewet

In februari 2020 meldt Dané zich ziek en komt in de Ziektewet. Dit zou haar financiële ruimte en de tijd moeten geven om op zoek te gaan naar een nieuwe baan. Op dat moment is het onduidelijk of ze tijdens de Ziektewet begeleiding krijgt vanuit de gemeente of UWV. Beide instanties wijzen naar elkaar. Nu Dané in de Ziektewet zit, draagt de gemeente haar automatisch over aan UWV. Maar UWV vindt dat de gemeente haar moet ondersteunen met een jobcoach vanwege eerdere ondersteuning en de indicatie banenafpraak. Door deze onduidelijkheid zit Dané ruim drie maanden zonder coach.

“Het voelt een beetje alsof de wet- en regelgeving mij terugbijt. Het zou moeten helpen om je zekerheid te geven, om te zorgen dat je je geen zorgen hoeft te maken als iemand met een beperking zijnde. Het enige wat het met mij doet, is alleen maar meer zorgen opwekken.”

In juli wordt Dané gekoppeld aan een re-integratiecoach vanuit de gemeente. Dané is haar eerste klant en ze vindt de situatie van Dané lastig. De coach heeft veel contact met UWV. Op advies van UWV schakelt de coach in december een onafhankelijke bedrijfsarts en arbeidsdeskundige in. Deze adviseren Dané een vervroegde IVA-uitkering aan te vragen. Wanneer de coach dit doorgeeft aan UWV, laat UWV weten dat de bedrijfsarts en arbeidsdeskundige dit nooit hadden mogen adviseren en dat UWV hier niet in mee gaat.

“Toen voelde ik me weer op het strafhonkje. Ik deed wat ze vroegen en vervolgens wilden ze me niks toekennen.”

In februari is Dané een jaar ziek, dus wacht ze op een uitnodiging voor de Eerstejaars Ziektewetbeoordeling. Ook haar re-integratiecoach gaat hier achteraan, maar de uitnodiging laat op zich wachten. In maart krijgt de coach het voor elkaar dat er een afspraak wordt gemaakt. Dané gaat samen met haar ambulant begeleider naar deze afspraak. De verzekeringsarts luistert naar haar verhaal en laat weten over een paar weken met een uitslag te komen. Na een paar weken blijkt echter dat de arts eerst nog met vakantie is en nog een afspraak wil om aanvullende vragen te stellen.

“Ik heb al meerdere keren gehad dat de uitbetaling door feestdagen drie of vier dagen later komt, zonder daar bericht van te krijgen. En omdat het maar een klein bedrag is, aangezien je maar wekelijks wordt uitbetaald, was het iedere week rekening houden met dat er nog geld op de rekening achterblijft. En ik vond het heel spannend, ik had het gevoel dat een verzekeringsarts mij ieder moment kon bellen, ‘Nee, je ziektewet wordt niet verlengd. We vinden dat je niet voldoende klachten hebt.’ En dat ik dan alsnog aan de WW moest gaan beginnen.”

“Hij ging me precies dezelfde vragen stellen als in het eerste gesprek. Om te kijken of ik dezelfde antwoorden zou geven. Mijn ambulant begeleider was bij beide gesprekken geweest. En die had

ook zoiets van, ‘Wat is dit? Waarom is precies hetzelfde gesprek nog een keer? Waarom heeft die man het zoveel weken laten duren?’”

In juli 2021 laat UWV weten via een brief dat Dané 100 procent arbeidsongeschikt is. Deze conclusie komt voor Dané net te laat om dan gebruik te kunnen maken van de vervroegde IVA-aanvraag. Daar zit een termijn 64 weken op en die is nu overschreden. UWV laat Dané weten dat ze nu de tweejarige termijn van de Ziektewet moet afronden voor ze een aanvraag voor de IVA mag doen.

“De uitkering van de Ziektewet was hoger dan toen ik in de bijstand zat, dus dat was op zich prettig. Maar de Ziektewet wordt elke week uitgekeerd en is het iedere week de vraag of je volgende week nog wel in de Ziektewet mag blijven, dus anderzijds was het ook heel erg spannend.”

Dané neemt contact op met UWV om te achterhalen wat het betekent dat ze nu 100 procent is afgekeurd. UWV vertelt haar dat ze 100 procent is afgekeurd doordat ze uit een garantiebana komt, maar dat nog moet blijken of ze echt helemaal afgekeurd is. Dit had Dané niet begrepen uit de brief.

“Aan de ene kant dacht ik, yes, dan zit ik toch rechtmatig in de Ziektewet, anderzijds niet. Ik belde UWV op om te achterhalen, wat houdt het nou in? Wat zegt die 100 procent? Heb ik nog

verplichtingen? Mag ik nog vervroegd aanvraag doen? Toen kreeg ik iedere keer desinformatie en zelfs tot het punt dat ze zeiden: ‘Aan die 100 procent moet je geen waarde hechten, want doordat je uit een garantiebana komt, kan de arbeidsdeskundige het waardesysteem niet toepassen omdat je geen reguliere baan bij jou mogen zoeken.’ Waardoor het systeem zegt dat jij bij voorbaat al arbeidsongeschikt bent, maar in de praktijk hoeft het niet zo te zijn. Dus UWV zei eigenlijk: die 100 procent zegt niks. Dus die IVA-aanvraag moeten we nog maar zien of je die toegekend krijgt. Waardoor het tegelijkertijd ook weer onzekerheid met zich meebracht. Dit was niet wat in de brief stond.”

2021 - Aanvraag WIA-uitkering

Richting het einde van 2021 is het tijd voor Dané om de WIA-uitkering aan te vragen. Haar grootste angst is dat UWV haar aanvraag afkeurt en dat ze terug moet naar de bijstand.

“Ik heb me overal netjes aangehouden. Alles netjes opgegeven. Ik heb mijn best gedaan toen ik arbeidsvermogen had om te werken. En dan vervolgens word ik gestraft door de bijstand terug in te moeten. En daar nooit meer uit te kunnen komen.

Daarom probeert ze bij haar eerdere jobcoach documenten op te vragen die aantonen dat ze voldoende aan re-integratie heeft gedaan om geen loonsanctie opgelegd te krijgen. Haar eerdere jobcoach werkt weer niet mee en het kost Dané bijna drie maanden werk en het indienen van een klacht voor ze de documenten in handen heeft.

“Deze documenten lieten zien welke inspanningen ik al had geleverd aan re-integratie, voordat ik de WIA-aanvraag deed. In verband met de wet Verbeterde Poortwachter. Ik ben uiteindelijk wel 2 tot 3 maanden bezig geweest om het allemaal goed en wel rond te krijgen.”

In november 2021 lukt het haar om een WIA-uitkering aan te vragen. Ze blijft echter contact opnemen met UWV om ervoor te zorgen dat ze op tijd antwoord krijgt. In februari zou de Ziektewet aflopen, maar door de achterstanden vanwege corona weet UWV niet wanneer Dané wordt opgeroepen.

“Ik dacht, maar dadelijk ben ik twee jaar ziek en ik wil niet dadelijk met een voorschot zitten, waarvan ik vervolgens ook nog heel veel terug moet betalen. Want die verhalen lees je ook alom op internet. En dat je daarna alsnog bijstand moet aanvragen, maar dat je dan met een gat zit tussen de twee aanvragen. Ik was hier echt gestrest over. Dit heeft ook zijn weerslag op mijn man gehad. We hadden zoiets van, we willen financieel het goed voor mekaar hebben en door dit gezeur lukt dat niet. En we hebben al niet zoveel geld, dus dan zijn de zorgen ook gelijk groot.”

Dané neemt contact op met de vakbond FNV om hulp te krijgen bij de situatie. De FNV raadt Dané aan om een melding 'late beslissing' te doen. Dan kan ze de wettelijke schadevergoeding krijgen. Daardoor krijgt ze een maand WIA-voorschot voordat er daadwerkelijk een beslissing is genomen. In maart heeft ze de afspraak met de verzekeringsarts en hoort ze diezelfde maand nog dat ze een IVA-uitkering krijgt.

Op aanraden van onder andere de FNV doet Dané daarna ook nog opnieuw een aanvraag voor de Wajong-uitkering. Er zijn nieuwe diagnoses gesteld voor de lichamelijke problemen die Dané ervaart. Dit blijkt een erfelijke bindweefselaandoening te zijn. Dit heeft Dané al sinds ze een kleuter is, maar ze ondervindt pas de beperkingen hiervan sinds ze is gaan werken.

“De kans dat de Wajong-aanvraag wordt goedgekeurd is nu veel groter, omdat ik nu kan aantonen dat ik door de IVA-uitkering arbeidsongeschikt ben op jonge leeftijd. Maar nu hebben ze de Wajong-aanvraag afgewezen zonder dat ze mij gezien of gesproken hebben.”

UWV wijst de aanvraag af, aangezien UWV een termijn van vijf jaar hanteert en daar zit Dané net overheen. Daarnaast kijkt UWV of ze bij de aanvraag die Dané in 2017 heeft gedaan fouten hebben gemaakt. De lichamelijke klachten die Dané nu heeft, heeft ze in 2017 niet opgegeven bij UWV omdat ze niet bekend waren als beperking. Vandaar dat UWV zegt toen geen fouten te hebben gemaakt. Met de FNV dient Dané een bezwaar in tegen deze uitspraak. Voor Dané betekent een Wajong-uitkering 300 euro per maand meer inkomsten.

Het effect

Dané voelt zich niet gesteund door de overheid. Ze ervaart dat de dienstverlening vanuit de overheid niet meer aansluit wanneer je je hebt ingezet om te werken naar vermogen en vervolgens de beperkingen toenemen. Daarnaast vindt ze het vreemd dat een garantiebaan haar geen garantie heeft geboden én dat er bij de WIA wordt gekeken naar laatst verdiende loon bij iemand die door gezondheid niet fulltime heeft kunnen werken.

“Wat ik het hardvochtige vind, is dat er wordt gekeken naar mijn oude loon en niet naar een basisinkomen. Omdat ik door ziekte geen keus had om meer te gaan werken en daardoor een laag inkomen had. En daarna word ik nog een keer gestraft om dat de WIA maar 70 of 75 procent van jouw laatst verdiende loon is, terwijl dat al geen volwaardig loon is. En dat is iets, daar helpt de indicatie dus niet mee, en dat had ik wel verwacht. Dat als je in de situatie komt, er coulante regelingen zijn waardoor ze anders ernaar kijken en het minder nadelig uitpakt.”

“Waarom mag de één wel bestaanszekerheid hebben en de ander niet? Dat is wel hoe het voor mij voelt. Voor mijn gevoel bewijst dat alleen maar dat de regels die mensen zouden moeten helpen juist mensen de afgrond in helpen. Ik houd me altijd overal netjes aan, ik heb altijd alles netjes opgegeven. Ik heb mijn best gedaan toen ik arbeidsvermogen had om te werken. Vervolgens word ik gestraft door de bijstand terug in te voeren. En daar nooit meer uit te kunnen komen.”

Haar ervaringen en de gevolgen die dit hebben gehad voor haar gezondheid, hebben effect op het toekomstperspectief van Dané.

“Ik had altijd dromen. Die zijn er gewoon niet meer. Omdat alles waarmee ik ooit had gedacht dat het zo zou gaan, anders is gelopen. Het loopt altijd uit op teleurstelling. Dus waarom zou je dan nog dromen.”

Bestaanszekerheid

Dané wil financieel onafhankelijk zijn. Het raakt haar dat als ze alleen zou zijn, ze niet voldoende heeft aan haar IVA-uitkering en terug moet vallen op de bijstand. De Wajong zou voor Dané een verlichting zijn. Het geeft haar meer zekerheid en maakt het makkelijker om een nieuw huis in de buurt te vinden.

“Waarom kan ik geen Wajong krijgen of in ieder geval geen goed basisbedrag om goed van te kunnen leven. Maar dat ik ondanks alle moeite die ik heb genomen in de bijstand zou komen als ik weer alleen ben. Ik vind niet dat dit zou mogen kunnen. Er is niet voor niets een basisbedrag vastgesteld. Waarom kan ik dit bedrag wel gehanteerd worden in de bijstand en niet in een ander soort uitkering? Daarmee verklein je de bestaanszekerheid van iemand.”

“Ik heb nu weer een duurdere zorgpolis nodig. Dan zit ik op 200 euro per maand, dat is echt belachelijk.”

De hele financiële situatie heeft ook invloed op grote beslissingen in het leven van Dané. Zoals haar kinderwens, waarbij ze nu geen zekerheid ziet om een kind een stabiel leven te geven

“Want ik wil niet dat een kind opgroeit in armoede door het toedoen van zijn ouders. Dan doe je het niet. Dat vind ik jammer, want als ik iets zou willen is het een kind.”

(Geestelijke) gezondheid

De onduidelijkheid over of ze in de Ziektewet mocht blijven en of ze de WIA-uitkering toegewezen zou krijgen, zorgden zowel bij haar als haar man voor veel stress. Dané was extra vermoeid en ervaarde veel extra klachten.

Dané kon minder makkelijk bijdragen in het huishouden, waardoor meer taken bij haar man kwamen te liggen. Daarnaast heeft haar man een verleden met schulden, waardoor de financiële onzekerheid hem zwaar valt. Haar man wordt uiteindelijk depressief. Hij ontvangt hier medicijnen voor en loopt bij een psycholoog.

“Mijn man heeft wel echt te lijden gehad. Daar is de depressie echt gecreëerd. Daar heeft hij hulp voor en medicatie voor. Hij heeft een verleden met veel schulden, waardoor hij bij zijn moeder thuis kwam te wonen. Zodra er een rekening op hem af komt, heeft dat wel zijn weerslag.”

Nu de IVA is toegekend, kan Dané weer genieten van het leven en gaat het een stuk beter. Toch zit er nog veel woede bij haar over het hele proces.

Werk

Het wisselt voor Dané per dag of ze zich goed voelt of niet, daardoor denkt ze niet dat werk of vrijwilligerswerk nog iets voor haar is. Vaak gaat het om een

verplicht aantal uren in de week of verplichte dag waarop je moet komen. Wel bespreekt ze met haar WMO-begeleider of ze in aanmerking komt voor dagbesteding. Dit wordt goedgekeurd en in mei heeft ze haar eerste gesprek. Zo kan ze toch af en toe uit huis.

“Ik ervaar dit dubbel, omdat mijn werk heel erg mis. Het was erg leuk en gezellig. Ik had mij ziek gemeld met het idee ‘over een half jaar heb ik wel weer een leuke baan’. Ik had nooit verwacht dat ik in een IVA-situatie terecht zou komen en een rolstoelaanvraag zou doen of dagbesteding nodig zou hebben. Ik had het liever anders gezien. Hoewel ik nu ook geniet van de tijd die ik heb voor mijn man en hond.”

Wonen

Dané is bezig met een aanvraag voor een rolstoel. Deze aanvraag brengt onzekerheid met zich mee rondom het wonen. Nu woont Dané op de vierde verdieping zonder lift, en zal ze moeten verhuizen. Met de financiële onzekerheden die komen kijken bij het wonen in een nieuw huis durft ze het niet aan. Daarnaast wonen ze nu dicht bij alle zorg waar zowel zij als haar man gebruik van maken. Ze zou pas weg willen uit deze wijk als haar man hier niet meer naar de psycholoog gaat. Ook ontvangen ze beide ambulante begeleiding, die vanuit de wijk wordt verzorgd. De wijk verlaten brengt veel veranderingen met zich mee, en beschouwen dit daarom (nog) niet als een oplossing.

Persoonlijke relaties

Dané ervaart dat veel van de mensen in haar omgeving oordelen over de situatie waar ze in zit. Ook haar zus veroordeelt haar, waardoor zij en haar zus geen contact meer hebben.

“Als ik een slechte dag heb ik zit ik thuis en is er niemand, dus dat zien weinig mensen. Als ik een goede dag heb en ik zit bij een verjaardag, dan zeggen ze: ‘O, maar je kan wel hier zijn, maar niet werken.’ Voor mijn gevoel kijken mensen toch altijd met zo’n blik naar dingen.”

5

Ontstaan van hardvochtige effecten: toegang en hoogte uitkeringen

In de wet- en regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid wordt vaak een onderscheid gemaakt naar het sociaal risico waartegen bescherming wordt geboden. Zo kan een onderscheid gemaakt worden tussen regelingen die bescherming bieden tegen risico's zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en armoede. In het eerste deel van dit hoofdstuk onderzoeken we knelpunten met potentiële hardvochtige effecten aangaande de toegang en de hoogte van de uitkeringen die bescherming bieden tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. In het tweede deel wordt de aandacht verlegd naar knelpunten met potentiële hardvochtige effecten aangaande de toegang en de hoogte van uitkeringen die beogen burgers een bestaansminimum te bieden.

In dit hoofdstuk gaan we hiermee, evenals in de [hoofdstukken 6 en 7](#), uitgebreid in op hoe knelpunten onder bepaalde omstandigheden kunnen leiden tot hardvochtige effecten. In dit hoofdstuk staat daarbij het thema 'toegang en hoogte van uitkeringen' centraal. We beschrijven hoe knelpunten ontstaan en tot welke hardvochtige effecten de knelpunten kunnen leiden voor burgers, om zo beter zicht te krijgen op de groepen die in het bijzonder worden geraakt door een specifiek knelpunt. Hieruit wordt duidelijk of de hardheden primair voortvloeien uit knellende wet- en regelgeving of dat de knelpunten ontstaan op het niveau van de uitvoering. Mogelijk liggen er dieperliggende oorzaken aan ten grondslag, zoals de wijze waarop uitvoeringsorganisaties en gemeenten worden aangestuurd. Zoals reeds duidelijk werd in de toelichting op het analysekader, zal blijken dat het veelal een combinatie van factoren is die maakt dat hardvochtige effecten optreden.

5.1 Beoordelen arbeidsongeschiktheid en arbeidsvermogen in de WIA en Wajong

De verschillende uitkeringsregimes binnen de WIA en de Wajong zijn een voorbeeld van complexe wet- en regelgeving, die tegelijkertijd door burgers als 'cru' of 'oneerlijk' wordt ervaren³ en kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten.

WIA - Duurzaamheidscriterium

De overheid vindt dat werknemers die loon derven als gevolg van arbeidsongeschiktheid verzekerd moeten zijn van een redelijk inkomen. Daarom zijn werknemers verplicht verzekerd op grond van de WIA. De WIA omvat twee uitkeringsregimes: de Inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) en de Regeling werkherleving gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). De IVA verstrekt een loondervingsuitkering aan werknemers die duurzaam en volledig worden getroffen door een verlies van 80 tot 100 procent van hun loon als gevolg van ziekte. Wie nog gedeeltelijk kan werken of bij wie herstel op termijn nog mogelijk is, krijgt een uitkering op basis van de WGA. Dit geldt voor werknemers die op of na 29 december 2005, na een wachttijd van twee jaar, getroffen worden door een verlies van 35 procent of meer van hun loon als gevolg van ziekte. Toegang tot de WIA is dus afhankelijk van de mate van loonverlies, dat wil zeggen het deel van het loon dat een werknemer niet meer kan verdienen door ziekte. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is bij de introductie van de WIA ingetrokken, maar geldt nog wel voor mensen die vóór 1 januari 2004 door ziekte of aandoening arbeidsongeschikt zijn geworden.

De verschillende uitkeringsregimes in de WIA vloeien voort uit het uitgangspunt dat werk moet lonen en dat wie *kan* werken ook *moet* werken, zo staat vermeld

in de memorie van toelichting bij Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid in de begroting XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021):

“De gedeeltelijk arbeidsgeschiedte wordt geacht te gaan of te blijven werken. Om dit te stimuleren wordt de uitkering na de loongerelateerde fase afhankelijk van het verdiende inkomen. Is dat inkomen ten minste 50% van de resterende verdien capaciteit, dan wordt het loon aangevuld met 70% van het loonverlies. Als de betrokkene na afloop van de loongerelateerde uitkering geen werk heeft of minder verdient dan 50% van de resterende verdien capaciteit, dan wordt een uitkering verstrekt die gerelateerd is aan het arbeidsongeschiktheidspercentage en het wettelijk minimumloon.”⁴

De beoordeling van de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid is een wezenlijk onderdeel van de WIA; de hoogte van en condities voor de uitkering worden afhankelijk gesteld van de prognose door de verzekeringsarts van UWV. Het systeem is zo ingericht dat er een oordeel moet worden geveld over de duurzaamheid van de beperkingen. Het UWV heeft hiervoor weliswaar een stappenplan ontwikkeld (Beoordelingskader duurzaamheid arbeidsbeperkingen), maar omdat dit geen beleidsregel betreft, is er niet automatisch sprake van een onzorgvuldige besluitvorming wanneer het stappenplan niet wordt gevolgd. Wordt het WGA of is het IVA? In de praktijk blijken verzekeringsartsen grote moeite te hebben met deze beoordeling⁵. De verzekeringsarts moet bij de eerste WIA-beoordeling, in één sessie, solo de prognose inschatten. Het duurzaamheidscriterium is voor hen echter lastig vast te stellen.

Het inschatten van de prognose is uiterst problematisch in veel van de gevallen. Kijkend naar typen diagnoses in de WIA, dan blijkt dat ongeveer 80 procent van de werkvoorraad herbeoordelingen bij UWV bestaat uit psychische aandoeningen en een combinatie van somatische en psychische aandoeningen. Vooral bij jongeren en hoger opgeleiden vormen psychische klachten de belangrijkste diagnoses bij arbeidsongeschiktheid. Bij psychische aandoeningen blijkt het lastig een goede prognose te maken, terwijl een verzekeringsarts na een eenmalig contact wél deze inschatting moet maken.^{6,7}

Daarnaast zijn er nog de “lastig te objectiveren aandoeningen”. Ook hier blijkt het voor verzekeringsartsen lastig een oordeel te vormen over de prognose en de inschatting te maken of de beperkingen die iemand op dit moment arbeidsongeschikt maken ook blijvend zijn. In 2020 waren er 3.500 bezwaarzaken die betrekking hadden op het duurzaamheidsaspect. Op ongeveer 23.000 medisch-arbeidsdeskundige bezwaarzaken in totaal is dat een aandeel van 15 procent.⁸

UWV stelt zelf dat het duurzaamheidscriterium in de WIA een moeilijk te hanteren begrip is voor verzekeringsartsen en dat het ongewenste prikkels geeft om aan te sturen op een IVA-uitkering.⁹ Een bijkomend knelpunt van de verschillende uitkeringsregimes is dat deze een groot beroep doen op de capaciteit van verzekeringsartsen van UWV. De vraag naar sociaal-medische beoordelingen is al jaren groter dan UWV aankan en zal de komende jaren zonder ingrijpen alleen maar toenemen.¹⁰ Dit leidt ertoe dat mensen soms lange tijd moeten wachten op een (her)keuring. Mensen verkeren hierdoor lange tijd in onzekerheid. Ook blijkt dat bij een deel van de burgers die wachten op een herkeuring het wantrouwen richting UWV groeit naarmate zij langer moeten wachten. Velen zijn zich niet bewust van de capaciteitsproblemen omtrent verzekeringsartsen en denken soms dat UWV de herkeuring uitstelt om de burger te traineren.

Hardvochtige effecten

Hoewel het de verzekeringsartsen van UWV zijn die worden ‘belast’ met de complexiteit van de systematiek van arbeidsongeschiktheidsbeoordeling in de WIA, leidt de complexiteit van de systematiek ook (potentieel) tot hardvochtige effecten voor burgers. Doordat er binnen de WIA een keuze moet worden gemaakt tussen duurzaam arbeidsongeschikt en niet-duurzaam arbeidsongeschikt, worden enerzijds mensen ‘afgeschreven’ die dat helemaal niet beogen. Dit kan burgers het gevoel geven dat de beoordeling hun toekomstperspectief ontnemt. Anderzijds zijn er mensen die zich door het oordeel ‘niet-duurzaam arbeidsongeschikt’ niet erkend voelen in de ernst van hun beperking. Doordat de inschatting door één verzekeringsarts wordt gemaakt op basis van beperkte kennis van de aanvragen, voelen in beide gevallen veel mensen zich of niet erkend in de mogelijkheden die zij zelf zien voor de toekomst of zij voelen zich juist niet erkend in de ernst van hun aandoeningen. Ook leidt de systematiek tot onbegrip bij uitkeringsgerechtigden. De grote (financiële) impact van het besluit kan maken dat burgers worden aangetast in hun bestaanszekerheid.

Casus – Impact keuring

Hoe groot de impact van een keuring kan zijn, weet Roel als geen ander. Hij vertelt hoe hij vol vertrouwen naar het UWV ging, maar twee weken later de kous op de kop kreeg. De beslissing van de arts betekende dat zijn leven en toekomst er compleet anders uit zouden gaan zien.

Het was een goed gesprek wat ik had met de verzekeringsarts van het UWV. Ik vertelde hem mijn plannen om weer een rol van betekenis te kunnen zijn voor mezelf en anderen op de arbeidsmarkt. Ik heb mijn

plannen toegelicht, maar vertelde ook dat ik een jaar geleden een terugval had gehad en ik bijna in een tweede psychose terecht was gekomen. Gelukkig kon ik dit voorkomen door mijn gedachten te delen met mijn omgeving die ik voor de verandering gelukkig weer eens vertrouwde.

Twee weken na dat gesprek was daar ineens die brief van de verzekeringsarts met daarin de conclusie dat ik voor 80 tot 100 procent ben afgekeurd. Dit is een moeilijk acceptatieproces voor iemand zoals ik, die in zijn kern vol zit met ambitie maar ook zichzelf erg hard is tegengekomen. Die vlotte jongen van vroeger vol met ondernemerschap en goede ideeën is na zijn psychose ook ineens een jonge man met sociale angst, depressieve momenten en veel minder concentratievermogen. Nogmaals in een psychose belanden door werkdruk zou desastreus zijn voor mijn psychische gezondheid en dat moest koste wat kost worden voorkomen. Ik was in het verleden door financiële problemen en een te hoge werkdruk immers in mijn eerste psychose terechtgekomen.

Bijna volledig afgekeurd zijn heeft voor je gevoel een enorme impact op je bestaan. Ga je bijvoorbeeld ooit nog op wereldreis, koop ik ooit nog mijn eigen huisje? Omdat ik inmiddels bijna 35 ben ga je je bijvoorbeeld ook afvragen of het verstandig is om een kind op aarde te zetten in een voor je gevoel psychisch en financieel onzeker bestaan. Allemaal vragen die het leven misschien wel kleur geven en die ik waarschijnlijk zonder psychose al wel beantwoord had.¹¹

WIA - 35-minners

Als blijkt dat de werknemer gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, kan er na de wachttijd van 104 weken aanspraak gemaakt worden op de WGA. Iemand is gedeeltelijk arbeidsongeschikt als hij minder dan 65 procent van het loon kan verdienen dat van toepassing was voor het intreden van de arbeidsongeschiktheid. De ondergrens voor de WIA (en dus de WGA) ligt daarmee op 35 procent.

Bij de invoering van de WIA in 2006 ging men ervan uit dat de groep '35-minners' (de groep die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt is) in dienst kon blijven bij de eigen werkgevers. Om die reden is de ondergrens voor toegang tot de WIA verhoogd van 15 procent in de WAO naar 35 procent in de WIA. Mensen die dus minder dan 35 procent arbeidsongeschikt worden geacht, krijgen geen WIA-uitkering.

De groep 35-minners betreft mensen die na twee jaar ziekte een WIA-beoordeling hebben gekregen en van wie wordt verwacht dat ze meer dan 65 procent van hun oude inkomen kunnen verdienen. Het is niet gelukt om deze mensen in de eerste twee jaar ziekte volledig te re-integreren. De groep waarbij dit wel gelukt is (bij de eigen of een andere werkgever) krijgt geen WIA-beoordeling en komt daarmee niet in de categorie 35-min terecht.

Hardvochtige effecten

In de praktijk blijkt echter dat de arbeidsparticipatie van de groep 35-minners achterblijft. Ongeveer 50 procent van de 35-minners is aan het werk ten opzichte van 44 procent in de categorie WGA 35-80 procent¹². Andere cijfers laten zien dat 63 procent van de mensen met een WGA-uitkering na één jaar nog werkt tegenover 68 procent van degenen die net onder de uitkeringsdrempel bleven (de WIA 35-minners).¹³ De participatiegraad onder de WGA'ers ligt dus slechts iets lager dan die van 35-minners. De veronderstelling dat de kans voor

arbeidsparticipatie voor de 35-minners aanzienlijk beter is dan die van de categorie WGA 35-80 blijkt dus onjuist. De groep 35-minners valt tussen wal en schip; zij hebben geen recht op een WIA-uitkering maar zijn in veel gevallen ook niet aan het werk. Zij kunnen wél in aanmerking komen voor WW of bijstand.

Wat deze situatie in het bijzonder hardvochtig maakt, is dat de mensen die 35-min zijn verklaard niet altijd specifieke dienstverlening krijgen. Sinds 2019 wordt 35-minners met recht op een WW-uitkering wel arbeidsgehandicapten-dienstverlening geboden. Hiervoor werden zij behandeld als 'gewone' werklozen. De 35-minners die re-integreren vanuit de bijstand zijn met name kwetsbaar. De WW is tijdelijk en indien iemand geen vermogen en/of verdienende partner heeft, zullen 35-minners in de bijstand belanden. Het hangt af van de specifieke casemanager en/of gemeentelijk beleid in hoeverre hiermee rekening wordt gehouden. Daar komt bij dat 35-minners eerder zullen uitvallen door ziekte bij een re-integratietraject. Echter, anders dan in de WIA bestaat er bij bijstandsontvangers geen recht op (medische en) arbeidskundige begeleiding tijdens ziekte. Dit leidt ertoe dat een deel van de 35-minners niet aan het werk is – en dus ook geen inkomen uit werk ontvangt – maar ook géén WIA-uitkering ontvangt, en géén passende ondersteuning ontvangt om aan het werk te komen. Dit kan het leven van een burger op verschillende manieren ontwrichten; op financieel vlak maar ook bijvoorbeeld op het gebied van fysieke en mentale gezondheid.

Potentiële hardvochtige effecten rondom de 35-procent grens treffen daarnaast vooral mensen met een laag inkomen. Dit is het gevolg van de systematiek waarbij de berekening van het arbeidsongeschiktheidspercentage afhankelijk is van de mate van loonverlies i.e. het percentage van het loon dat iemand theoretisch nog zou kunnen verdienen. Mensen met lagere inkomens hebben een grotere kans dat ze voor een lager percentage worden afgekeurd omdat het eerder haalbaar is om met ander werk eenzelfde loon te verdienen waar voor

mensen met hogere inkomens met dezelfde arbeidsbeperkingen sprake is van een hogere mate van loonverlies.

WIA - CBBS-systeem

In het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) voert de verzekeringsarts van UWV gegevens in over de ziekte/de aandoening van de werknemer.

Wanneer de verzekeringsarts van UWV stelt dat een werknemer mogelijkheden heeft om te werken, ontvangt de werknemer een uitnodiging voor een gesprek met een arbeidsdeskundige. De arbeidsdeskundige beoordeelt vervolgens wat voor soort werk iemand nog kan doen en kijkt hiervoor naar al het werk dat 'gangbaar' is; gangbare arbeid. Naast de mogelijkheden en beperkingen zoals vastgesteld door de verzekeringsarts, wordt door de arbeidsdeskundige gekeken naar het hetzelfde werk bij de oude of andere werkgever, naar ander werk, naar werk van het eigen niveau en naar werk op een lager niveau.¹⁴

In het CBBS voert de arbeidsdeskundige de bekwaamheden, het arbeidspatroon en het maatmaninkomen (het loon dat iemand zou hebben verdiend als hij niet ziek geworden was) in. Daarop volgt een voorselectie met functies vanuit het systeem. Handmatig doet de arbeidsdeskundige vervolgens nog een eindselectie in het CBBS. Ten aanzien van het CBBS doen zich drie knelpunten voor:

- het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door een gering aantal functies;
- de belastbaarheid van de werknemer sluit lang niet altijd goed aan op de geselecteerde functies;
- de afstand tussen de in theorie geselecteerde functies en de praktijk is groot¹⁵.

Hardvochtige effecten

De beschreven knelpunten kunnen onder bepaalde omstandigheden leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten op (groepen) burgers omdat er functies kunnen worden geselecteerd die ver af staan van de kennis en ervaring van een werknemer en die zij slechts theoretisch kunnen uitoefenen. Voor werknemers is dit vaak lastig te begrijpen. Zij worden ook niet ondersteund en begeleid naar de geselecteerde functies. Er wordt van hen verwacht dat zij re-integreren, maar de kans dat zij een baan kunnen vinden in functies die niet aansluiten is nihil. Er wordt iets van werknemers verwacht wat zij niet kunnen realiseren; dit is voor burgers onbegrijpelijk en frustrerend.

Voorbeeld - CBBS

Hans is werkzaam als timmerman in een bouwbedrijf. Hij is 52 als hij door fysieke klachten uitvalt voor zijn eigen werk. Na 2 jaar komt hij in aanmerking voor een WIA-beoordeling. Het is duidelijk dat Hans niet meer terug kan naar zijn eigen werk, dit is voor hem fysiek te zwaar. Maar in het CBBS worden andere functies geduid die hij met zijn beperkingen nog wel kan verrichten. Een van deze functies is die van medewerker consultatiebureau. Hans vindt dit vreemd: hij heeft helemaal geen ervaring met kleine kinderen. Ook vraagt hij zich af wie hem – zonder enige ervaring – aan zal nemen. Op papier past deze functie wellicht bij zijn belastbaarheid en opleidingsniveau. Maar in de praktijk zal Hans hier niet snel een baan in kunnen vinden.¹⁶

Wajong - Duurzaam geen arbeidsvermogen

In 2015 is de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) gewijzigd en is de toegang tot de Wajong beperkt tot

jonggehandicapten die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Onder jonggehandicapten wordt verstaan: mensen die voor hun 18de levensjaar of voor hun 30ste tijdens een opleiding ziek of gehandicapt zijn geworden en minimaal voor 25 procent arbeidsongeschikt zijn. Voor deze groep ligt net als bij de IVA uitkering het minimum percentage arbeidsongeschiktheid op 80 procent. Jonggehandicapten die wel arbeidsvermogen hebben (minder dan 80 procent arbeidsongeschikt) of waarvan verwacht wordt dat zij in de toekomst arbeidsvermogen zullen hebben zijn vanaf 1 januari 2015 voor inkomensondersteuning aangewezen op de Participatiewet. Jonggehandicapten die op 1 januari 2015 een Wajong uitkering ontvangen en van wie is vastgesteld dat zij arbeidsmogelijkheden hebben, vallen nog steeds onder de Wajong. Net als in de WIA bestaan er dus meerdere uitkeringsregimes voor jonggehandicapten en is na 1 januari 2015 het percentage arbeidsongeschiktheid (meer of minder dan 80 procent) en het duurzaamheidscriterium doorslaggevend om toegang te krijgen tot een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Volgens het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten heeft een jonggehandicapte geen arbeidsvermogen als hij 1) geen taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie, 2) niet over basale werknemersvaardigheden beschikt, 3) niet aaneengesloten kan werken gedurende ten minste een periode van een uur of 4) als hij niet ten minste vier uur per dag belastbaar is, tenzij hij ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.¹⁷ Wat betreft de Wajong – in tegenstelling tot de WIA – heeft de wetgever dus wel enkele criteria gegeven voor vaststelling van het arbeidsvermogen. Wanneer één van de vier van toepassing is, is er geen sprake van arbeidsvermogen. Of er duurzaam geen sprake is van arbeidsvermogen is desondanks zeer complex om vast te stellen voor verzekeringsartsen. De inschatting van de ontwikkeling van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie door de verzekeringsarts en

arbeidsdeskundige moet zijn toegespitst op de persoon. Er mag geen sprake zijn van een algemene overweging dat er een ontwikkeling te verwachten is. Binnen de afweging moet dus rekening worden gehouden met de feiten en omstandigheden rondom de situatie van de betrokkene.¹⁸

Het is in de praktijk gebleken dat het vaak niet mogelijk is om bij jongeren vast te stellen of een beperking van de arbeidsmogelijkheden duurzaam is.¹⁹ Als het niet mogelijk is om dit vast te stellen wordt een Wajong aanvraag afgewezen en is de jonggehandicapte, indien hij niet over middelen beschikt, in eerste instantie aangewezen op de Participatiewet. Bij afwijzing kan een jonggehandicapte na één jaar een heraanvraag indienen. Als de arbeidsbeperking bij een heraanvraag alsnog duurzaam blijkt wordt er een Wajong-uitkering toegekend. Dergelijke toekenningen van heraanvragen vormen een steeds groter deel van de instroom in de Wajong blijkt uit onderzoek van UWV en de verwachting is dat dit aandeel zal stijgen in de toekomst. In 2020 was 4,1 procent van alle toegekende Wajong aanvragen een heraanvraag waarbij er alsnog is vastgesteld dat een jonggehandicapte duurzaam geen arbeidsvermogen heeft, waar dit in 2017 nog 0,5 procent was.²⁰ Nog niet alle jonggehandicapten die zijn afgewezen, omdat het niet mogelijk was vast te stellen of zij duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, hebben namelijk al een heraanvraag ingediend.²¹ Daarnaast is het zo dat wanneer er tien jaar aaneengesloten geen ontwikkelingen zijn geweest met betrekking tot de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie, wordt aangenomen dat er duurzaam geen arbeidsvermogen is (Wajong artikel 1:1a). In 2025 zal dit voor het eerst aan de orde zijn voor de Wajong 2015.

Hardvochtige effecten

Wanneer jonggehandicapten zijn aangewezen op de bijstand als het niet mogelijk is om vast te stellen of er duurzaam geen arbeidsvermogen is, heeft dat grote financiële consequenties. Het potentiële hardvochtige effect doet zich dan

ook voor op het gebied van bestaanszekerheid. Een Wajong-uitkering in het regime Wajong 2015 bedraagt 75 procent van het bruto wettelijk minimumloon en leefvorm en vermogen hebben geen invloed op de toegang tot de Wajong. Een bijstandsuitkering bedraagt voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder 70 procent van het netto wettelijk minimumloon. Voor alleenstaande jongmeerderjarigen (18 tot en met 20 jaar) gelden aparte, lagere bijstandsnormen omdat deze zijn afgestemd op de ouderlijke onderhoudsplicht voor kinderen tot 21 jaar (Participatiewet, art. 20). Daarnaast zijn leefvorm en vermogen bepalend voor het recht op toegang tot de bijstand en de hoogte van de bijstandsuitkering. Voor jonggehandicapten die zijn aangewezen op de Participatiewet kunnen zodoende onder bepaalde omstandigheden ook hardvochtige effecten optreden ten gevolge van de inkomen- en vermogensvaststelling zoals beschreven in paragraaf 5.3 en de kostendelersnorm zoals beschreven in paragraaf 5.4. In sommige gevallen kan het zelfs zo zijn dat een jonggehandicapte zonder arbeidsvermogen geen recht heeft op inkomensondersteuning door middel van een bijstandsuitkering.²² Dit staat in schril contrast met de bestaanszekerheid van jonggehandicapten die onder één van de Wajong regimes vallen.

5.2 Dagloonsystematiek in de WIA, WW, ZW en WAZO

De werknemersverzekeringen, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW) en Wet Arbeid en Zorg (WAZO) zijn zogenoemde 'loongerelateerde uitkeringen'. In het sociaal zekerheidsrecht vormt het dagloon de grondslag voor het berekenen van de hoogte van een uitkering. De regels voor het vaststellen van het dagloon op grond van de WIA, WW, ZW en WAZO zijn vastgelegd in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen. Er geldt binnen de WIA een afwijkende dagloonberekening ten opzichte van de dagloonberekening WW en ZW.

Daarnaast zijn binnen elke afzonderlijke dagloonregeling tal van uitzonderingen gecreëerd, die eveneens weer verschillen per regeling.

De complexiteit van de dagloonsystematiek binnen alle wetten, en het gebrek aan uniformiteit tussen het Dagloonbesluit WIA en het Dagloonbesluit WW/ZW vormen een belangrijk knelpunt voor UWV-medewerkers zelf. Dit knelpunt is allerm minst nieuw. In de Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverlichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon, werd in 2002 ook al gesteld dat de dagloonsystematiek binnen socialezekerheidswetgeving te complex was en vereenvoudigd diende te worden.²³

In tegenstelling tot de uitvoering worden burgers niet belast met de complexiteit van de wetgeving, maar door de uitkomsten van de dagloonsystematiek. Hieronder leggen we uit hoe deze potentieel hardvochtige effecten kunnen ontstaan. Bij de berekening van de hoogte van een WIA-uitkering gaat het UWV uit van het gemiddelde loon dat iemand in het jaar voorafgaand aan de eerste ziekte dag (het refertejaar) heeft verdiend. Volgens de hoofdregel van Artikel 16 van het Dagloonbesluit wordt het loon dat in het hele refertejaar is verdiend, gedeeld door het totaal aantal werkdagen in een jaar (261 dagen), ongeacht of op die dagen daadwerkelijk is gewerkt. Hierdoor worden verzekerden die voorafgaand aan hun arbeidsongeschiktheid loonloze perioden kenden hard geraakt in hun financiële situatie. In Artikel 5 en Artikel 12e van het Dagloonbesluit, op grond waarvan respectievelijk het WW-dagloon en het ZW-dagloon wordt vastgesteld, wordt daarentegen bij de berekening van het dagloon wel rekening gehouden met bepaalde loonloze perioden. Deze afwijkende dagloonberekening ten opzichte van de dagloonberekening WW en de ZW raakt vooral flexwerkers die in de WIA komen.²⁴

De zogenoemde 'startersregeling', neergelegd in Artikel 18 van het Dagloonbesluit, biedt de mogelijkheid om in bepaalde situaties het gemiddelde dagloon te berekenen over de periode waarin iemand daadwerkelijk geld heeft verdiend en niet over het hele jaar voorafgaand aan de aanvraag. Het dagloon is dan een afspiegeling van het verdiende loon in de gewerkte periode. Om voor de startersregeling in aanmerking te komen geldt dat geen loon ontvangen mag zijn in de eerste maand van het refertejaar. Iemand die in die eerste maand toch loon ontvangt, al is het maar voor één dag werken, komt strikt genomen niet in aanmerking voor de startersregeling.

De Rechtbank Gelderland²⁵ oordeelde onlangs na toetsing aan het evenredigheidsbeginsel (Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur) dat UWV ondanks een juiste toepassing van de dagloonregels niet mocht vasthouden aan de toepassing ervan, vanwege de onevenredig nadelige gevolgen voor de persoon in kwestie. Deze uitspraak is echter wel uitzonderlijk. De Centrale Raad van Beroep doet zaken waarin het dagloon, en daarmee ook de uitkering, onevenredig laag uitvalt, veelal af met het oordeel dat het Dagloonbesluit "nu eenmaal geen ruimte biedt om tot een ander dagloon te komen dan is vastgesteld". Dit zou voortvloeien uit de wens van de wetgever "om de dagloonregels inzichtelijk en goed uitvoerbaar te houden".²⁶

Hieronder zijn een drietal voorbeelden²⁷ beschreven waar de wijze waarop het dagloon binnen de WIA wordt vastgesteld onevenredig financieel nadelig uitpakt voor een burger.

Voorbeeld - Wachtdagen

De casus betreft een klant die op enig moment recht heeft op een WIA-uitkering. Daarnaast werkte hij ook. Vervolgens is de klant voor die uren dat hij werkte ziek geworden, en heeft toen een ZW-uitkering aangevraagd en gekregen. Omdat hij via een uitzendbureau werkte, kreeg hij de eerste twee dagen van de ziekmelding niet uitbetaald en ook geen ZW-uitkering. Omdat hij ook WIA-uitkering kreeg, werden zijn inkomsten daarop gekort. Dit geldt ook voor zijn ZW-uitkering. Wanneer iemand geen ZW en geen loon kreeg vanwege wachtdagen, geldt dat die dagen toch gekort worden als ware er wel loon ontvangen was. Dit is geregeld in artikel 3:3 lid 10 AIB.

Voorbeeld - Referteperiode

In deze casus werkt de klant 18 uur bij werkgever A. Daarnaast werkt de klant bij werkgever B, 18,92 uur per week. Per februari jaar X komt het werk bij werkgever B te vervallen. Vanaf dat moment gaat de klant voor 36 uur per week bij werkgever A werken. De klant meldt zich per augustus in hetzelfde jaar ziek. De dienstbetrekking met werkgever A wordt per september beëindigd. Nu doet zich een knelpunt voor in de dagloonberekening. Het dagloon moet berekend worden over het loon van werkgever A over de referteperiode van een jaar van 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2021. Het loon van werkgever B kan niet bij de dagloonberekening worden betrokken wat een erg dagloonverlagend effect heeft.

Voorbeeld – Startersregeling

Dit betreft een klant die in het refertejaar voor de WIA 9 dagen als student in een bijbaan heeft gewerkt en na afloop van haar studie daarop aansluitend ongeveer 9 maanden als arts. Nu deze klant voor de referteperiode gewerkt heeft dient de startersbepaling als bedoeld in artikel 18 Dagloonbesluit toegepast te worden. Maar toepassing van de startersbepaling leidt tot een lager dagloon. In principe wordt de klant dan benadeeld voor die dagen dat ze gewerkt heeft doordat ze een lager dagloon krijgt. Als klant deze dagen voorafgaand niet gewerkt zou hebben, zou haar WIA-dagloon hoger zijn.

Ook binnen de ZW en de WAZO kan het toepassen van het Dagloonbesluit tot vergelijkbare financiële consequenties voor de burger leiden. Het gaat om de situaties waarin een werknemer met een werkgever ziek wordt en in aanmerking komt voor een ZW-uitkering, bijvoorbeeld omdat het contract is afgelopen en de werknemer nog steeds ziek is. In bepaalde gevallen valt het dagloon (veel) lager uit dan het loon dat de werkgever door moet betalen tijdens ziekte. Zo'n situatie kan zich voordoen waarin iemand kort voor de ziekmelding zijn of haar arbeidsuren heeft uitgebreid. Dan zijn de inkomsten in de referteperiode gebaseerd op bijvoorbeeld 20 werkuren per week, maar de werknemer heeft inmiddels 40 uur op contract. Dit betekent dat de werkgever het loon voor de 40 uren moet doorbetalen.²⁸

Hardvochtige effecten

In tegenstelling tot bepaalde andere onderdelen van de wet- en regelgeving, geldt met betrekking tot de dagloonsystematiek niet dat burgers worden belast met de complexiteit ervan. Hardvochtige effecten voor groepen burgers kunnen

onder bepaalde omstandigheden echter wel degelijk optreden doordat de manier waarop het dagloon wordt vastgesteld hard kan uitpakken voor iemands individuele financiële situatie. Het Dagloonbesluit zoals dat geldt binnen de WIA, WW, ZW en WAZO kan langdurig grote financiële consequenties hebben voor bepaalde groepen, waardoor zij worden aangetast in hun bestaanszekerheid. Of dit het geval is, hangt af van de persoonlijke situatie van de burger. De manier waarop het dagloon moet worden vastgesteld – de wet- en regelgeving biedt uitvoerders niet of nauwelijks ruimte om discretionaire bevoegdheden te gebruiken – maakt dat er grote verschillen kunnen ontstaan tussen het eerder ontvangen loon en het vastgestelde dagloon. De uitkering kan hierdoor onevenredig laag uitvallen waardoor de burger zwaar wordt geraakt in zijn of haar inkomenssituatie.

5.3 Vaststellen inkomsten en vermogen in de Toeslagenwet en de Participatiewet

Behalve regelingen die burgers beschermen tegen sociale risico's zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, kent het Nederlandse socialezekerheidsstelsel ook regelingen die burgers verzekeren van een bestaansminimum. In de komende paragrafen staan het laatste type regelingen centraal. We onderzoeken de potentiële hardvochtige effecten met betrekking tot de toegang en de hoogte van uitkeringen uit de Toeslagenwet en de Participatiewet waarbij we ook specifiek ingaan op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). De Toeslagenwet voorziet in een aanvulling voor werkloze of arbeidsongeschikte werknemers die met een UWV uitkering onder het sociale minimum uitkomen (tot maximaal het eerder verdiende loon) en wordt uitgevoerd door het UWV. De Participatiewet heeft als doel alle burgers, ongeacht hun werknemersverleden, een bestaansminimum te bieden. Deze wordt uitgevoerd door de 344 gemeenten, met uitzondering van de aanvullende bijstandsuitkering voor ouderen met een onvolledige AOW-

uitkering en weinig vermogen. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is op grond van Artikel 47a Participatiewet verantwoordelijk voor het verlenen van algemene bijstand aan deze groep in de vorm van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO-aanvulling).

Inkomsten van invloed op hoogte toeslag en uitkering in de Toeslagenwet en Participatiewet

Om te bepalen of iemand recht heeft op een toeslag in het kader van de Toeslagenwet of een bijstandsuitkering in het kader van de Participatiewet waaronder een AIO-aanvulling, wordt er gekeken naar het totale inkomen van de aanvrager en diens eventuele partner. Hoeveel bijstand iemand krijgt, hangt af van eigen inkomsten en vermogen, de woonsituatie maar ook van het inkomen en vermogen van een partner. Wanneer het vermogen van een burger bijvoorbeeld boven een bepaalde grens komt, heeft iemand geen recht meer op bijstand.

Ook andere vormen van inkomsten beïnvloeden het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering. Zo blijkt uit jurisprudentie bijvoorbeeld dat een bijstandsontvanger een lening aangaande van €360,- voor de betaling van een deurwaarder. Het bedrag werd onmiddellijk nadat het op de rekening van betrokkene stond overgemaakt naar de deurwaarder. De Centrale Raad van Beroep overwoog op grond van de Participatiewet dat betrokkene op dat moment vrij kon beschikken over het bedrag, de gemeente had daarom terecht het bedrag teruggevorderd en een boete opgelegd aan de bijstandsontvanger.²⁹

Vermogenstoets in de Participatiewet

“Vermogensvaststellingen zijn soms hogere wiskunde. Ze hangen samen met een veelvoud van factoren, de wet schrijft veel randvoorwaarden rondom die vaststellingen voor en ze kenmerken zich door ketencomplexiteit.” - Medewerker SVB

Voor de bijstand en dus ook de AIO-aanvulling is sprake van een vermogensgrens om te bepalen of er recht is op toegang tot bijstandsverlening. In 2022 is de vermogensgrens € 6.505 voor alleenstaanden en € 13.010 voor samenwonenden, dit is het zogenoemde vrij te laten vermogen. In artikel 34 van de Participatiewet is vastgelegd wat er onder vermogen wordt verstaan, dat schulden in mindering dienen te worden gebracht op het vermogen en wat niet als vermogen in aanmerking wordt genomen. Daarnaast kunnen de SVB en gemeenten beleidsregels opstellen aangaande het vaststellen van vermogen. In de praktijk kan er door deze verschillen in beleidsregels dus sprake zijn van verschillen in de uitvoering van de vermogensvaststelling tussen de 344 verschillende gemeenten onderling en de SVB.¹

Professionals van de gemeente en de SVB dienen vast te stellen wat het vermogen van een burger is bij het vaststellen van een recht op (aanvullende) bijstand. Vermogensvaststellingen kunnen echter zeer ingewikkeld zijn voor professionals en kunnen tot morele dilemma's leiden, specifiek met betrekking tot het bepalen van wat wel en niet tot het vermogen gerekend moet worden. Zo geldt voor de AIO-aanvulling de volgende beleidsregel: “Bezittingen in natura die naar hun aard en waarde algemeen gebruikelijk zijn, of die noodzakelijk zijn

gelet op de omstandigheden van betrokkene en zijn gezin, merkt de SVB op grond van artikel 34, tweede lid, onder a, Participatiewet niet aan als vermogen.”³⁰ Deze beleidsregel volgt artikel 34 lid 2a van de Participatiewet letterlijk. De vraag wat wel en niet algemeen gebruikelijk of noodzakelijk is voor een specifieke aanvrager in diens specifieke omstandigheden kan echter zeer complex zijn om te beantwoorden. Het vraagt om een bewijslast van de burger om omstandigheden aannemelijk te maken en verlangt van professionals dat zij intensief doorvragen bij de burger en afwegen waar grenzen met betrekking tot de privacy van de burger liggen.

Bij de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet kunnen daarnaast (grote) verschillen optreden in de manier waarop uitvoerders omgaan met bovengenoemde morele dilemma's, omdat gemeenten elk hun eigen beleidsregels opstellen ten aanzien van vermogensvaststelling.³¹ Hoewel er tussen uitvoerders binnen de SVB ook verschillen kunnen zijn, hebben zij wel allen te maken met de gemeenschappelijke beleidsregels die de SVB heeft opgesteld.

Veranderingen in vermogen tijdens de bijstandsverlening

Aanvankelijk wordt bij de vermogensvaststelling vastgesteld wat het vermogen van de burger is en welke vermogensruimte dan nog resteert ten aanzien van de vermogensgrens, het zogenoemde resterende vrij te laten vermogen. Gedurende de bijstandsverlening kan het vermogen toenemen, bijvoorbeeld door een erfenis. Als het vermogen toeneemt, moeten burgers dit conform de inlichtingenplicht doorgeven aan de gemeente of SVB in het geval van een AIO-aanvulling. Hierna wordt gekeken of het nieuw verkregen vermogen binnen het

¹ Verschillen in de uitvoering van de Participatiewet die voortkomen uit de diversiteit in beleidsregels in de 344 gemeenten en de SVB doen zich ook voor bij andere onderdelen van de Participatiewet.

resterend vrij te laten vermogen valt. Als de toename in vermogen groter is dan het resterende vrij te laten vermogen en het vermogen dus alsnog boven de actuele vermogensgrens uitkomt, vervalt het recht op een bijstandsuitkering of een AIO-aanvulling. Specifiek voor burgers met schulden kan hier een hardvochtig effect optreden. Hoewel schulden negatief vermogen zijn wordt bij de vermogensvaststelling het vermogen op nihil vastgesteld in het geval van schulden conform jurisprudentie die volgt uit rechtspraak door de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2008:BHo415). Het resterende vrij te laten vermogen is daarmee gelijk aan de vermogensgrens die op dat moment geldt. Dit kan betekenen dat de vermogensgrens bij een toename in vermogen is overschreden en het recht op bijstandsverlening vervalt terwijl er in werkelijkheid nog steeds sprake is van een negatief vermogen vanwege schulden. Na 30 dagen kan een burger in een dergelijk geval opnieuw een bijstandsuitkering of AIO-aanvulling aanvragen. Het feitelijke vermogen wordt dan opnieuw vastgesteld, in het geval van schulden dus op nihil. Bij een bijstandsonderbreking korter dan 30 dagen wordt het vermogen niet opnieuw vastgesteld.

Voorbeeld casus– Vermogensgrens en schulden

Marlène is alleenstaand en heeft op het moment van bijstandsverlening op 1 januari 2018 een negatief vermogen van € 12.000,- . Dit wordt vastgesteld op nihil. Haar vermogen neemt in 2020 ineens toe met €8.000,-. Daarmee komt ze boven de vermogensgrens van €6.505,- uit, hoewel haar vermogen feitelijk nog steeds negatief is. Het gevolg is dat ze haar bijstand verliest. Een nieuw recht ontstaat pas op de 31e dag na overschrijding van de vermogensgrens.

Hardvochtige effecten

Inkomsten- en vermogensvaststellingen zijn complex voor zowel burgers als professionals. Er wordt een beroep gedaan op het doenvermogen en de vaardigheden van burgers om de benodigde bewijslast te leveren enerzijds. Aan de andere kant kan het uitvoerders ook voor dilemma's stellen, het verkrijgen van de benodigde bewijslast verlangt van professionals dat zij intensief doorvragen bij de burger en afwegen waar grenzen met betrekking tot de privacy van de burger liggen. Hierdoor kunnen in potentie zowel de invulling van besluitvormingsprocedures als communicatie en bejegening bij uitvoerders een rol spelen bij het ontstaan van hardvochtige effecten. Voor een burger is de inkomsten- en vermogensvaststelling bepalend voor de toegang tot de bijstand of een aanvulling vanuit de Toeslagenwet. Er kunnen zich onder bepaalde omstandigheden dan ook hardvochtige effecten voordoen op het gebied van bestaanszekerheid. De bijstand is het laatste vangnet voor burgers die niet in aanmerking komen voor andere uitkeringen en juist burgers die financieel kwetsbaar zijn doen een beroep op de bijstand. Specifiek de groep bijstandontvangers met schulden kan daarnaast te maken krijgen met hardvochtige effecten als er een toename is in vermogen en zij toegang tot de bijstand verliezen omdat zij op papier boven de vermogensgrens uitkomen. De hardvochtige effecten die op dit vlak ontstaan, hangen nauw samen met de inlichtingenplicht. Dit wordt nader beschreven in [paragraaf 6.3](#).

5.4 Kostendelersnorm Participatiewet

Bij de kostendelersnorm telt het aantal huisgenoten vanaf 21 jaar mee voor de hoogte van iemands bijstandsuitkering of AIO-aanvulling. Krijgt een eenpersoonshuishouden 70 procent van de bijstandsnorm, bij twee volwassenen heeft een ieder recht op nog maar 50 procent van de bijstandsnorm, bij vijf volwassenen is dit gedaald tot 38 procent. De achterliggende gedachte is dat wanneer personen een woning delen zij ook de woonlasten kunnen delen.

Hardvochtige effecten

De aanname achter de kostendelersnorm is dat huisgenoten woonlasten delen. In de praktijk is dit lang niet altijd het geval, waardoor iemand een lagere bijstandsuitkering krijgt, terwijl de woonlasten in de praktijk ongewijzigd blijven. De Participatiewet regelt immers niet dat de huisgenoten ook een evenredige bijdrage aan de woonlasten leveren. Daarnaast bestaat er onwetendheid over de kostendelersnorm. Ouders moeten actief melden dat een kind 21 jaar is geworden of dat het kind niet meer naar school gaat. Dit is niet voor iedereen helder. Hierdoor kunnen bijstandsontvangers worden geconfronteerd met een terugvordering en/of boete. Ook bestaat de angst om gekort te worden op de bijstandsuitkering. Dit maakt dat familie of vrienden een jongere om die reden geen onderdak durven te bieden. De overheid gaat ervan uit dat medebewoners er in onderling overleg uitkomen. In de praktijk is de norm vaak aanleiding voor conflictsituaties binnen gezinnen waardoor jongeren letterlijk het huis uitgezet worden en in de maatschappelijke opvang terecht kunnen komen. De kostendelersnorm vergroot daarmee het risico op dak- of thuisloosheid onder jongvolwassenen. Daarnaast kan de kostendelersnorm hardvochtige effecten opleveren in mantelzorgsituaties.³²

De kostendelersnorm kan door gemeenten op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet onder bijzondere omstandigheden buiten toepassing worden gelaten². Artikel 18 lid 1 Participatiewet bepaalt dat het college de hoogte van de bijstand afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de betrokkene. De keuze voor maatwerk door middel van een beroep op artikel 18 lid 1 Participatiewet moet in elk individueel geval onderbouwd en gemotiveerd worden en vereist veel expertise en tijd van klantmanagers. Lang niet alle klantmanagers zijn daartoe in staat of bereid, wat weer willekeur tot gevolg

heeft.³³ Bovendien vereist artikel 18 lid 1 dat sprake moet zijn van *zeer bijzondere* omstandigheden. In de rechtspraak is verhoging op grond van art. 18 lid 1 vrijwel alleen toegepast in verband met alleenstaande ouderkop (de betrokkenen had geen recht op de alleenstaande ouderkop vanwege een inwonende niet-rechthebbende – meestal ongedocumenteerde – partner). Ruzie in een gezin zal onvoldoende zijn om bij de rechter met succes te betogen dat de kostendelersnorm buiten toepassing gelaten moet worden. Ook dakloosheid zal geen reden zijn, want er is geen noodzaak (anders dan ontlopen toepassing kostendelersnorm) om de jongere het huis uit te zetten.

5.5 Toekenning met terugwerkende kracht onmogelijk: bijstand

In artikel 44 van de Participatiewet is vastgelegd dat bijstand wordt toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan voor zover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen. Dit betekent dat het toekennen van bijstand met terugwerkende kracht ten opzichte van het moment van melden nagenoeg onmogelijk is, ook als de situatie waarin er voldaan wordt aan de voorwaarden tot toegang al langer bestaat. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken.

Dit geldt ook voor de AIO-aanvulling. Het recht op een AIO-aanvulling ontstaat op de dag dat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. Hoewel de AIO-aanvulling in theorie al twee maanden voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kan worden gedaan, kan een besluit over de toekenning van de AIO-aanvulling pas worden genomen als er vanuit de rest van de keten duidelijk is of en hoeveel aanvullende pensioen onderdeel van het inkomen is. Pas wanneer het duidelijk is wat het maandelijkse inkomen is van de

² De SVB kan de kostendelersnorm buiten toepassing laten op grond van artikel 47c lid 1 van de Participatiewet.

AOW-gerechtigde wordt duidelijk of er recht bestaat op een AIO-aanvulling. "Uit artikel 44 van de Participatiewet volgt dat de SVB een AIO-aanvulling toekent vanaf de dag waarop het recht is ontstaan, maar niet eerder dan de dag waarop de aanvrager zich heeft gemeld om een AIO-aanvulling aan te vragen. Onder een melding verstaat de SVB het moment waarop de aanvrager kenbaar maakt dat hij een AIO-aanvulling wil aanvragen."³⁴ Het is slechts mogelijk om een AIO-aanvulling met terugwerkende kracht toe te kennen wanneer sprake is van een bijzondere omstandigheid en de aanvrager daarnaast "aannemelijk maakt dat hij niet in de noodzakelijke kosten van bestaan heeft kunnen voorzien en ten behoeve van die kosten schulden is aangegaan waaraan daadwerkelijk terugbetalingsverplichtingen zijn verbonden."³⁵ Van een bijzondere omstandigheid is sprake bij de SVB "als de aanvrager door een niet aan hem toe te rekenen oorzaak niet in staat was tijdig een aanvraag in te dienen of te laten indienen of de te late aanvraag een aantoonbaar gevolg is van onjuiste en/of onvolledige voorlichting door het daartoe bevoegde bestuursorgaan en de aanvrager redelijkerwijs niet aan die voorlichting had hoeven twijfelen."³⁶ Ook wanneer de SVB onterecht heeft besloten om geen AIO-aanvulling toe te kennen is het slechts mogelijk om dit te herstellen en de AIO-aanvulling met terugwerkende kracht toe te kennen als de burger in kwestie door middel van een schriftelijke overeenkomst aan kan tonen dat hij schulden heeft gemaakt in de periode dat hij een AIO ontving. Dit staat in schril contrast met de mogelijkheden binnen de AOW waar tot vijf jaar met terugwerkende kracht toegekend kan worden.

Hardvochtige effecten

Het feit dat het toekennen van algemene bijstand waaronder de AIO-aanvulling met terugwerkende kracht nagenoeg onmogelijk is kan potentieel tot hardvochtige effecten leiden voor burgers. Dat toekenning met terugwerkende kracht onmogelijk is, maakt dat het moment van melden i.e. het aanvragen van bijstand van belang is omdat er anders een inkomensgat kan ontstaan dat

achteraf niet met terugwerkende kracht gedekt mag worden. Een dergelijk inkomensgat kan voor een burger tot financiële problemen leiden, bijvoorbeeld omdat zij te maken hebben met verschillende instanties met andere betaalregimes, aan het einde of juist aan het begin van de maand. Het aanvragen vraagt veel doenvermogen van burgers die financieel kwetsbaar zijn en juist daarom een beroep doen op bijstand. Betreft de AIO-aanvulling moet een burger zich voor of op de dag van de AOW-leeftijd melden om een AIO-aanvulling aan te vragen om potentieel een inkomensgat te voorkomen. Daarnaast is het voor een aanvraag noodzakelijk om inkomsten inzichtelijk te hebben. Burgers kunnen met veel regelingen en instanties en met verschillende inkomstenbronnen te maken hebben waarover zij zelf niet altijd goed overzicht hebben.³⁷ In het geval van de AIO-aanvulling is er vaak sprake van afhankelijkheid van de keten aangaande informatie over eventueel aanvullend pensioen wat vervolgens bepalend is voor het recht op en hoogte van de AIO-aanvulling.

Potentiële hardvochtige effecten kunnen dus ontstaan door een combinatie van complexiteit, het aanvragen dient zo snel te geschieden dat dit veel doenvermogen vraagt van de burger, de afhankelijkheid van de keten in het geval van AIO-aanvulling en het feit dat toekennen met terugwerkende kracht nagenoeg onmogelijk is. Ook komt het voor dat burgers zich laat melden om bijstand aan te vragen, omdat zij eerst zelf hebben geprobeerd om problemen op lossen, maar daar niet in zijn geslaagd.

"De burger moet door het risico op te weinig inkomen vrijwel voor of op de dag van de AOW-leeftijd handelen om een AIO-aanvulling aan te vragen, anders mist hij/zij dat inkomensdeel. Ook dat levert stress op, zeker voor burgers die zo'n aanvraag zelf niet kunnen doen. De wachtrijen bij hulpverlening zijn lang." -Medewerker SVB

6

Ontstaan van hardvochtige effecten: verplichtingen, maatregelen, boetes & terugvorderingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenhang tussen verschillende elementen van het sociaalezekerheidsstelsel, namelijk tussen het systeem van voorschotten en verrekenen, arbeids- en inspanningsverplichtingen, de inlichtingenplicht, en sanctionering bij het niet naleven hiervan. Deze verschillende aspecten leiden namelijk veelal op zichzelf niet tot het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Het is juist de manier waarop deze onderdelen op elkaar in- en doorwerken dat maakt dat hardvochtige situaties kunnen ontstaan. Zo is de complexiteit rondom verplichtingen problematisch omdat het niet naleven of schenden van verplichtingen samen kan hangen met hoge terugvorderingen. Daarnaast geldt dat uitvoerders beperkt gebruik (kunnen) maken van afwijkingsmogelijkheden met betrekking tot handhaving en sanctionering om het ontstaan van hardvochtige situaties te voorkomen. Hieronder lichten we de verschillende onderdelen verder toe.

In dit hoofdstuk gaan we, evenals in de [hoofdstukken 5](#) en [7](#), uitgebreid in op het ontstaan van hardvochtige effecten. We beschrijven hoe hardvochtigheden ontstaan en tot welke hardvochtige effecten de knelpunten kunnen leiden voor burgers, om zo beter zicht te krijgen op de groepen die in het bijzonder worden geraakt door een specifiek knelpunt. Dit laat eveneens zien waar al dan niet ruimte is in wet- en regelgeving en uitvoering om hardvochtige effecten te voorkomen of terug te dringen.

6.1 Systeem van voorschotten en verrekenen in UWV-wetten en Participatiewet

Verschillende uitkeringen in het socialezekerheidsstelsel zijn gebaseerd op voorlopige inkomensgegevens. Op basis van deze voorlopige gegevens worden voorschotten verstrekt. Pas later blijkt of de gegevens definitief kloppen en of iemand daadwerkelijk recht heeft op de uitgekeerde gelden. In de praktijk blijkt dat de doorgegeven inkomsten vaak correcties behoeven.

Vaststellen arbeidsvermogen WIA, Wajong & ZW

Ten aanzien van de voorschottensystematiek doet zich een specifiek knelpunt voor rondom het tekort aan verzekeringsartsen bij het vaststellen van arbeidsvermogen binnen de WIA, Wajong en ZW. Wanneer de periode tussen het ontvangen van het voorschot en het vaststellen van de definitieve hoogte van de uitkering beperkt is, is de kans op het ontstaan van hardvochtige effecten voor burgers relatief beperkt. Maar door het tekort aan verzekeringsartsen wachten sommige mensen echter lang op de beoordeling van een verzekeringsarts (zie ook [paragraaf 5.1](#)). Zo duurt het bij de WIA gemiddeld 17 weken tot een beoordeling. Als er na lange tijd wachten een keuring plaatsvindt en er blijkt dat er geen recht is op een WIA, moet alles worden terugbetaald. Het gaat dan om grote bedragen en het kan dan jaren duren voordat het bedrag is terugbetaald.

Invloed inkomsten op (hoogte) uitkering

Bij UWV-wetten en de Participatiewet speelt verder dat het hebben van inkomsten naast uitkering invloed kan hebben op de hoogte van de uitkering. Bij UWV-wetten gaat het hier om inkomsten uit loondienst of uit werk als zelfstandig ondernemer, betaald werk of opdrachten zoals klussen en oppassen,

inkomsten vanuit een pgb voor verleende (mantel)zorg, vergoedingen voor vrijwilligerswerk of andere uitkeringen.^{38 39}

“Uiteindelijk lukt het vaak nog wel om de complexe regels uit te voeren, maar ook UWV-medewerkers zijn niet altijd meer in staat om te doorgronden, laat staan toe te lichten of uit te leggen hoe bijvoorbeeld een hoogte van een uitkering tot stand is gekomen. Zo is de verrekening van inkomsten met de Wajong-uitkering voor slechts weinigen te begrijpen”. - Medewerker UWV

Binnen de Participatiewet gelden striktere normen dan binnen de UWV-wetten³ omdat de bijstandsuitkering door de wetgever wordt gezien als een aanvulling op het inkomen dat iemand zelf heeft. De gemeente trekt *alle* inkomsten af van de bijstandsuitkering. Naast de hierboven genoemde inkomsten, wordt binnen de Participatiewet ook alimentatie verrekend met de uitkering. Er zijn een aantal inkomsten die de gemeente niet met de uitkering mag verrekenen, waaronder kinderbijslag, huur-, zorg-, en kinderopvangtoeslag, en persoonsgebonden budget. Krijgt iemand bijvoorbeeld een gift, dan beslist de gemeente of dit van de bijstandsuitkering wordt afgetrokken.⁴⁰ Of een schadevergoeding wordt teruggevorderd hangt ook af van de ministeriële regeling die aanwijst welke schadevergoedingen niet behoeven te worden verrekend met de uitkering (zie Art. 31 lid 2 sub L Participatiewet). Wanneer blijkt dat de uitgekeerde bedragen onterecht te hoog zijn geweest – vanwege correctie in de inkomensgegevens of vanwege de inkomstenverrekening – moet het teveel verstrekte bedrag worden teruggevorderd.

³ Uitzondering hierop is de Toeslagenwet.

Foutieve veronderstellingen systematiek voorschotten en verrekenen

In algemene zin ligt aan het systeem van voorschotten en verrekenen een aantal veronderstellingen ten grondslag die in de praktijk anders uitpakken en die maken dat (potentieel) hardvochtige effecten kunnen ontstaan. Bij het werken met voorlopige inkomensgegevens wordt verondersteld dat de voorlopige gegevens een betrouwbare indicator zijn voor de definitieve gegevens en dat het gat tussen de voorlopige en definitieve gegevens beperkt is. Dit blijkt niet altijd zo te zijn. De betalingsgegevens die bekend zijn bij de Belastingdienst lopen per definitie achter op de gegevens die gebruikt worden voor de definitieve berekening. Voor zelfstandigen met een WIA-uitkering geldt bijvoorbeeld dat zij wegens aftrekposten en subsidies pas bij het invullen van hun belastingaangifte daadwerkelijk zicht hebben op hun inkomen.⁴¹

Specifiek aandachtspunt ten aanzien van verrekenen, zijn de problemen die ontstaan door inkomstenverrekening. Mensen met een uitkering die naast hun uitkering gaan werken, blijken vaak een deel van de uitkering te moeten terugbetalen. Uit onderzoek naar inkomstenverrekening onder mensen met een arbeidsbeperking blijkt dat voor veel respondenten (deeltijd) werken samengaat met problemen met de inkomstenverrekening door UWV of de gemeente. Bijna de helft van de respondenten die een uitkering van UWV ontving en daarnaast werkte, heeft wel eens een deel van de uitkering moeten terugbetalen. Voor sommigen is het makkelijker om een volledige uitkering te ontvangen dan om deeltijdwerk te combineren met een uitkering.⁴² Inkomstenverrekening kan op verschillende manieren leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten:

“Voor 61 procent van de werkende respondenten zijn dat hele concrete financiële problemen, zoals minder geld beschikbaar

hebben voor boodschappen, rekeningen of vaste lasten niet kunnen betalen of geld moeten lenen bij familie of vrienden. 92 procent van de werkende respondenten met een arbeidsbeperking ervaart onzekerheid en angst door problemen met de inkomstenverrekening. Mensen zijn afhankelijker geworden van hun omgeving, minder zelfredzaam of bang dat hun werkgever ze beloont met een bonus. Problemen met inkomstenverrekening hebben ook effect op de groep die (nog) niet werkt. Zij zijn bang om een stap te zetten op de arbeidsmarkt.” *Uit: Als verrekenen een beperking is*⁴³

Een andere aanname van de wetgever achter de systematiek van voorschotten en verrekenen is dat een eenmaal uitbetaalde uitkering simpelweg kan worden teruggevorderd en dat mensen dit bedrag nog niet hebben uitgegeven. Ook dit pakt in de praktijk anders uit; veel mensen geven de ontvangen uitkering uit. Velen zien een terugbetaling niet aankomen en hebben het geld al uitgegeven. Het gaat hierbij regelmatig om forse bedragen (meer dan 500 euro per verrekeningscyclus). Daarnaast kan een verandering van uitkering en inkomen ook doorwerken in bedragen die mensen ontvangen van andere instanties. Zo moeten uitkeringsgerechtigden die werken soms – veelal onverwacht – toeslagen terugbetalen.⁴⁴

Hardvochtige effecten

De verrekeningssystematiek is bedoeld om persoonsgerichte en situatieafhankelijke inkomensondersteuning te kunnen bieden aan hen die dat nodig hebben. Het complexe systeem van voorschotten en verrekenen waarbij een uitkering is gebaseerd op voorlopige (inkomens)gegevens waarvan pas later blijkt of ze kloppen, kan onder bepaalde omstandigheden echter leiden tot hardvochtige effecten bij burgers. Het maakt burgers mogelijk onzeker omdat

ze niet weten of de inkomensondersteuning uiteindelijk wordt toegewezen of niet. Daarnaast kunnen burgers angst ervaren om een fout te maken, waardoor zij mogelijk in een later stadium geld moeten terugbetalen. Een 'foutje' kan namelijk grote financiële gevolgen hebben. Tot slot kan de financiële impact op burgers van een terugvordering groot zijn wanneer het terug te vorderen bedrag hoog is. Zij kunnen hierdoor financieel in de knel komen omdat het betekent dat er een aantal erg krappe maanden voor de deur staan waarin zij het te veel ontvangen bedrag alsnog moeten terugbetalen.^{45 46} Hierdoor worden burgers aangetast in hun bestaanszekerheid.

De factor tijd kan het ontstaan van hardvochtige effecten verergeren. Dit speelt met name als burgers lang moeten wachten op een beslissing. Als na een tijd blijkt dat iemand toch geen recht bleek te hebben op een uitkering, moet het bedrag worden teruggevorderd. Hoe meer tijd is verstreken, hoe hoger het bedrag dat moet worden terugbetaald.

Kortom, de complexiteit van de voorschotten- en verrekeningssystematiek kan er uiteindelijk toe leiden dat mensen een deel van hun uitkering moeten terugbetalen en burgers financieel in de knel raken. De complexiteit rondom verrekenen maakt ook dat burgers die per ongeluk fouten maken, vermorzeld kunnen raken in de bureaucratie van de socialezekerheidsregelingen die hen juist in hun precare situatie zouden moeten ondersteunen.

“Het Nederlandse systeem van verschillende uitkeringen is te ingewikkeld. Er zijn allemaal verschillende potjes en hokjes. Dat leidt tot heel ingewikkelde aanvraagprocessen en als cliënt ben je bijna overal verantwoordelijk voor. (...) Een fout is zo gemaakt, ook

zonder dat je je daarvan bewust bent. Je loopt vaak het risico op een terugvordering.” – *Amma Asante, voorzitter Landelijke Cliëntenraad*⁴⁷

“Mensen ervaren weinig grip op de situatie, maar worden wel afgerekend op een 'foutje'. Het hemd wordt van het lijf gevraagd, de inbreuk op privacy voelt groot.” – *Medewerker gemeente*

Ook het knelpunt ten aanzien van het systeem van voorschotten en verrekenen hangt nauw samen met hardvochtigheden ten aanzien van de inlichtingenplicht ([paragraaf 6.3](#)) en het strikte sanctioneringssysteem ([paragraaf 6.4](#)).

6.2 Arbeids- en inspanningsplichten in de Participatiewet

De arbeids- en inspanningsplichten die gelden binnen socialezekerheidswetten hangen samen met het uitgangspunt achter het stelsel van sociale zekerheid: 'wie kan werken, moet dat ook doen'. Daarnaast is inkomensondersteuning bedoeld voor hen die dat nodig hebben.⁴⁸ Van uitkeringsgerechtigden wordt verlangd dat zij een tegenprestatie verlenen. "In ruil voor de ondersteuning die zij ontvangen wordt een actieve en meewerkende houding gevraagd om ook weer uit de ondersteuningsbehoefte te geraken".⁴⁹ In diverse socialezekerheidswetten, waaronder de Participatiewet en de WW, zijn daarom inspanningsplichten opgenomen. Het gaat om voorwaarden die gelden om een uitkering te ontvangen, zoals de inspanningsverplichting om bij een WW-uitkering actief (dat wil zeggen minstens vier keer per maand) te solliciteren.

Hoewel dergelijke verplichtingen in verschillende socialezekerheidswetten gelden, treden hardvochtige effecten op dit punt met name op binnen de Participatiewet. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het feit dat de gemeente gehouden is een hoge korting op te leggen aan bijstandsontvangers die bepaalde verplichtingen niet zijn nagekomen. Hierdoor ervaren uitkeringsgerechtigden meer angst en onzekerheid aan de 'voorkant' om bijvoorbeeld een fout te maken. Daarnaast is de financiële impact aan de 'achterkant' groot bij schending van de verplichtingen waardoor mensen financieel in de knel kunnen komen. Hier komt bij dat burgers de wijze waarop een deel van de verplichtingen uit de Participatiewet wordt uitgevoerd als onredelijk kunnen beschouwen, waardoor de kans op het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers wordt vergroot. We lichten dit hieronder verder toe.

Onduidelijkheid over afspraken

Op grond van artikel 9 lid 2 Participatiewet kan de gemeente tijdelijke ontheffing verlenen van de arbeidsplicht die is neergelegd in artikel 9 lid 1 sub a, in het geval er sprake is van een dringende reden, zoals bijvoorbeeld zorgtaken. Daarnaast zijn op grond van artikel 9 lid 5 Participatiewet bijstandsontvangers die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn in de zin van de WIA vrijgesteld van zowel de arbeidsplicht uit artikel 9 lid 1 sub a als de re-integratieverplichting uit artikel 9 lid 1 sub b Participatiewet. Veel gemeenten hebben echter niet duidelijk vastgesteld wanneer deze ontheffingen kunnen worden verleend. Dit is veelal een inschatting van een individuele uitvoerder. Dit maakt het ook voor bijstandsontvangers minder duidelijk of zij wel of niet zijn vrijgesteld van de arbeidsplicht. Het blijkt dan ook dat bijstandsontvangers lang niet altijd helder hebben wat voor concrete afspraken er zijn gemaakt over de activiteiten die zij moeten doen om weer aan het werk te komen. Meer dan de helft van de doelgroep van de Participatiewet (56 procent) die voorheen ook in aanmerking

zouden komen voor een bijstandsuitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand denkt vrijgesteld te zijn van de arbeidsplicht, vaak vanwege gezondheidsproblemen. Ongeveer 40 procent van de vrijgestelden hebben hiervoor een formele beschikking ontvangen. Vaak zijn er in dat geval wel andere afspraken gemaakt, zoals een tegenprestatie of vrijwilligerswerk doen.⁵⁰ Dit is best opmerkelijk omdat op grond van de Participatiewet slechts vrijstelling wordt verleend voor bijstandsontvangers die 100 procent arbeidsongeschikt worden geacht. Zij hebben dan ook een vrijstelling van de verplichting tot re-integratie en een tegenprestatie.

Onredelijke verplichtingen

Mensen die een bijstandsuitkering ontvangen moeten meewerken aan re-integratie en moeten zich houden aan afspraken om zo snel mogelijk weer betaald werk te krijgen. Ook hebben zij de plicht om aangeboden werk te aanvaarden. Daarnaast kan de gemeente aan bijstandsontvangers de verplichting opleggen om een tegenprestatie te verlenen. In ruil voor ondersteuning wordt letterlijk actieve deelname en betrokkenheid gevraagd. Met name onder een deel van de bijstandsontvangers heerst een voortdurende angst voor 'korting' op de bijstand wegens het niet voldoen aan de verplichtingen. Deze angst is toegenomen met de introductie van de geüniformeerde sanctie in 2015. Deze geüniformeerde sanctieverplichting bestaat naast de bevoegdheid van de gemeente om maatregelen te regelen bij gemeentelijke verordening. De geüniformeerde sanctie houdt in dat gemeenten in principe gehouden zijn om de uitkering van de bijstandsgerechtigde te korten met 100 procent gedurende een maand in het geval niet wordt voldaan aan een aantal re-integratie verplichtingen die zijn neergelegd in artikel 18 lid 4 Participatiewet (zie kader).⁵¹ Bij recidive loopt het aantal maanden dat de gemeente gehouden is om de uitkering met 100 procent te korten verder op.

Een voorbeeld van zo'n verplichting is artikel 18 lid 4 sub d die bepaalt dat de bijstandsgerechtigde bereid moet zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (art. 18 lid 4 sub d Participatiewet). Het gaat hier om een reistijd met het openbaar vervoer (zie Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 19). In dit geval zal de oplegging van de maatregel echter vooral samenhangen met het door de gemeente (of individuele uitvoerder) gevoerde re-integratie beleid. Dit beleid kan er bijvoorbeeld op gericht zijn om de bijstandsontvanger te bemiddelen naar een baan in de directe omgeving.

Bepalingen artikel 18 lid 4 Participatiewet

Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

- a. het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;*
- b. het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;*
- c. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;*
- d. bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;*

- e. bereid zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan;*
- f. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;*
- g. het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;*
- h. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.⁵²*

Een andere verplichting die door burgers als onredelijk kan worden ervaren, waarvan op grond van de wettekst niet kan worden afgeweken, betreft de zoekperiode van 4 weken in de Participatiewet die geldt voor alle jongeren onder de 27 jaar. De aanname hierachter is dat zo ongeveer iedere jongere onder de 27 jaar erin zal slagen binnen de wettelijk toegestane tijd een geschikte opleiding of baan te vinden. De praktijk leert inmiddels echter dat er een aanzienlijke groep kwetsbare jongeren is die niet zo zelfredzaam is en/of niet direct beschikbaar is voor werk. Een te strikte interpretatie van de vier weken zoektermijn kan kwetsbare jongeren (16-27 jaar) in grote problemen brengen

omdat zij in de zoekperiode geen bijstand ontvangen maar tegelijkertijd ook niet in staat zijn zelfstandig aan het werk te komen.

Onzekerheid

Zoals hierboven aangegeven, leiden de veelheid van verplichtingen en de financiële gevolgen bij het niet voldoen aan die verplichtingen ook tot onzekerheid. Dit is met name als het gaat om een ruim omschreven verplichting als 'het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling' (art. 9 lid 1 sub b en art. 18 lid 4 sub h Participatiewet). Voor individuele bijstandsontvangers is het niet per se duidelijk wanneer zij aan dit vereiste hebben voldaan. Bovendien werkt een dergelijke ruime omschrijving willekeur in de hand, hetgeen de onzekerheid bij bijstandsontvangers vergroot.

Hardvochtige effecten

De arbeids- en inspanningsverplichtingen in de Participatiewet kunnen onder bepaalde omstandigheden leiden tot hardvochtige effecten voor burgers. Hoewel de bijstand het vangnet van de sociale zekerheid is, leidt de strenge (uitvoering van) de re-integratieverplichtingen en onduidelijkheden omtrent ontheffing van de arbeidsplicht in combinatie met de mogelijkheid van een 100 procent korting op de uitkering bij het schenden van de verplichtingen binnen de Participatiewet voor sommige burgers tot grote (inkomens)onzekerheid.

De groep binnen de Participatiewet die hier bijzonder hard door wordt geraakt, zijn de burgers die eigenlijk niet *kunnen* werken. De Participatiewet is in beginsel bedoeld voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Gemeenten en de doelgroep zelf lijken de bemiddelbaarheid naar werk – waar de Participatiewet primair op inzet – echter minder positief in te schatten dan de wetgever, zo is gebleken uit de

eindevaluatie van de Participatiewet. Volgens betrokkenen is de problematiek van de doelgroep in de Participatiewet vaak complex en uitstroom naar werk is dan op korte termijn niet realistisch.

Een groot deel van de doelgroep (60 procent van de 'klassieke' bijstandsgerechtigden, 50 procent van de jonggehandicapten en 75 procent van de Wsw-wachtlusters) geeft – ondanks de aanname dat zij kunnen werken – zelf aan niet te kunnen werken vanwege gezondheidsproblemen.⁵³ Het gaat hier dus om het beeld dat mensen uit de doelgroep zelf hebben ten aanzien van hun mogelijkheden om te werken. Dit beeld, dat een groot deel van de doelgroep niet in staat is om te werken, wordt bevestigd door gemeenten. Zij geven aan dat in veel gevallen eerst andere problemen aangepakt moeten worden voordat mensen zich kunnen richten op arbeidsdeelname.⁵⁴ Voor bijstandsontvangers die door bijvoorbeeld gezondheidsproblemen niet aan de arbeidsplichten kunnen voldoen en die hier geen ontheffing voor krijgen, omdat ze niet worden aangemerkt als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt (zie ook [paragraaf 5.1](#)), is het opgelegd krijgen van een sanctie in het kader van schending van de arbeidsverplichtingen in het bijzonder een hardvochtig effect.

6.3 Inlichtingenplicht in UWV-wetten en Participatiewet

Grote verantwoordelijkheid voor burgers

Naast re-integratieverplichtingen (arbeids- en inspanningsplicht) bestaat de inlichtingenplicht. De uitkeringsgerechtigde dient de uitkeringsinstantie (UWV, gemeente, SVB) te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij *redelijkerwijs* kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. De wetgever kent bewust een grote verantwoordelijkheid aan burgers zelf toe, omdat de wetgever stelt dat fraudebestrijding een punitief

en afschrikkend karakter moet hebben.⁵⁵ De informatie die moet worden aangeleverd, moet aan drie voorwaarden voldoen: de informatie moet volledig, correct en op tijd zijn. Zo staat op de website van UWV dat wijzigingen in de situatie van de uitkeringsgerechtigde binnen één week bij UWV gemeld zijn nadat dit bij de persoon zelf bekend was of had kunnen zijn. Wanneer de uitkeringsgerechtigde de uitkeringsinstantie niet juist of tijdig heeft geïnformeerd over een wijziging in de persoonlijke situatie is sprake van schending van de informatieplicht of inlichtingenplicht. Hierdoor kan het zijn dat de uitkeringsgerechtigde onterecht een (te hoog) bedrag heeft ontvangen, waarop geen recht (meer) bestaat gegeven diens (veranderde) situatie. Veel voorkomende vormen van schending van de inlichtingenplicht betreft het niet melden van betaald werk naast de uitkering (zie ook [paragraaf 6.1](#)), van een verandering in de leefsituatie of het niet melden van vermogen of bezittingen.⁵⁶

Foutieve veronderstellingen inlichtingenplicht

Een veronderstelling achter de inlichtingenplicht is dat het leven en de inkomstenbronnen van burgers overzichtelijk zijn. In de praktijk blijkt echter vaak sprake van een samenloop van regelingen; burgers hebben regelmatig met veel verschillende regelingen en instanties en met verschillende inkomstenbronnen te maken waarover zij zelf niet altijd goed overzicht hebben. Zij hebben bijvoorbeeld inkomsten uit pensioenen, uitkeringen, toeslagen, inkomen uit pgb-werkzaamheden, of mantelzorg.⁵⁷ Hoewel het systeem van verschillende uitkeringen en toeslagen bedoeld is om mensen financieel te ondersteunen, creëert de samenloop van verschillende inkomstenbronnen onbedoeld ook complexiteit (zie ook [hoofdstuk 7](#)). Wat hier ook speelt is dat de aanvraag van de uitkering in de praktijk als ijkpunt fungeert, terwijl het leven en daarmee de uitkeringssituatie van burgers voortdurend verandert. "Vele burgers 'leven verder' en staan (begrijpelijkerwijs) niet meer stil bij wat gegeven is. Hoe langer de uitkering voortduurt; hoe minder opmerkzaam burgers zullen zijn ten

aanzien van de voorwaarden waaraan zij, ook op een langere termijn, moeten voldoen."⁵⁸ Er wordt echter wel van burgers verwacht dat zij wijzigingen in hun levenssituatie tijdig doorgeven.

"Een klant in een verpleeghuis ontvangt een AIO-aanvulling en hoort plotseling dat hij/zij erfgenaam is geworden van een huis in Turkije. De regel is dat de klant doorgeeft dat hij/zij over nieuw vermogen beschikt. Als hij/zij dat niet doet, volgt een boete, wordt de AIO-aanvulling stopgezet en start het terugvorderingsproces. Terwijl die klant zich waarschijnlijk van geen kwaad bewust is. De inlichtingenplicht sluit niet aan op het doenvermogen van de klant." - Medewerker SVB

Er wordt daarnaast verondersteld dat mensen goed weten welke inkomsten of veranderingen in hun levenssituatie invloed hebben op de hoogte van hun uitkering en dat zij dit tijdig doorgeven aan de uitkeringverstrekende instantie. In de praktijk blijkt het voor vele groepen burgers echter niet duidelijk welke inkomsten opgegeven moeten worden en verrekenend kunnen worden met de uitkering. Het is niet altijd logisch voor burgers wat onder de inlichtingenplicht valt. Mensen kunnen niet altijd goed overzien dat bepaalde keuzes of veranderingen in hun leven implicaties kunnen hebben voor de hoogte van de uitkering. Hierbij valt te denken aan het akkoord gaan met ontslag bij ziekte, een zwangerschap, gaan samenwonen of het ontvangen van pensioen. Sommige burgers hebben dan ook behoefte aan meer uitleg dan standaard in de procedures is opgenomen, bijvoorbeeld over de plichten waar zij aan moeten voldoen. Bijvoorbeeld wanneer een UWV-medewerker hier strikt het handboek volgt ten aanzien van het aantal telefonische contactmomenten, in plaats van uit te gaan van de vraag of de burger écht heeft begrepen wat er verwacht wordt, kan de situatie ontstaan dat de burger eigenlijk niet begrijpt wat de

'spelregels' zijn en hierdoor bepaalde wijzigingen niet doorgeeft die wel degelijk invloed hebben op de (hoogte van de) uitkering.

Hoewel dit knelpunt in principe speelt bij de UWV-wetten en de Participatiewet, lijkt dit binnen de Participatiewet het vaakst tot problemen en hardvochtige situaties te leiden. Zoals eerder aan bod kwam, liggen de knelpunten op dit vlak binnen de UWV-wetten primair rondom inkomstenverrekening; uitkeringsgerechtigden die naast hun uitkering gaan werken. In de werknemersverzekeringen die UWV uitvoert, speelt vermogen of het inkomen van de partner geen rol⁴. Dit in tegenstelling tot de Participatiewet en de AIO. Hier zijn simpelweg meer factoren van invloed op de hoogte van de uitkering. Daarmee ontstaat een grotere kans op 'fouten' en dus schending van de inlichtingenplicht.

Inlichtingenplicht sluit niet aan bij leefwereld burgers

Naast dat er een veelvoud van inkomstenbronnen is binnen de Participatiewet die van invloed zijn op de bijstandsuitkering, sluiten de gehanteerde begrippen en aan de Participatiewet verbonden verplichtingen qua invulling niet aan bij de belevingswereld van een groot deel van de burgers. Wat bijvoorbeeld in de Participatiewet (art. 3, Pw) onder 'samenwonen', (het voeren van een gezamenlijke huishouding) wordt verstaan, verschilt enorm van de eigen beleving van burgers van samenwonen. De meeste mensen hebben zelf het idee dat ze samenwonen als er sprake is van een liefdesrelatie, waarbij één van de twee woningen is opgezegd en één van de partners bij de ander is ingetrokken. Dit is echter niet hoe de wet dit beschouwt. Voor de wet maakt het niet uit met wie je samenwoont. Ook met een familielid, vriend of kennis, zonder

liefdesrelatie, kan er sprake zijn van een gezamenlijke huishouding, terwijl de burger dit zelf niet zo ervaart. Wanneer een samenwoning niet (tijdig) wordt gemeld bij de gemeente kan dit leiden tot hoge terugvorderingen.

“Wat bij veel mensen verbazing opwekt is bijvoorbeeld de situatie dat een vrouw gaat scheiden en tijdelijk bij een vriendin inwoont. Ze eten samen en doen de boodschappen samen, want de gescheiden vrouw heeft ook tijdelijk geen inkomen, en als dank voor het inwonen, maakt ze de hele woning schoon. Volgens de wet is hier sprake van samenwonen, terwijl dat niet de bedoeling is van deze dames.” - *Stichting Cliëntenraad Hoogeveen, nd.*⁵⁹

Overigens ook als sprake is van een liefdesrelatie is het voor zowel de bijstandsontvanger als voor de gemeente niet duidelijk wanneer een latrelatie 'overgaat' naar samenwonen in de zin van de Participatiewet. Vaak moet de rechter hier duidelijkheid geven (dus ook voor de gemeente).

Het blijkt in de praktijk dat de inlichtingenplicht, met name binnen de Participatiewet en de AIO, niet aansluit bij de leefwereld van uitkeringsgerechtigden. Dat schuurt, zeker nu een deel van de mensen met een arbeidsbeperking – waarbinnen ook de doelgroep met een licht verstandelijke beperking (LVB) – sinds 2015 ook onder de Participatiewet valt. Schending van de inlichtingenplicht kan namelijk (forse) financiële consequenties hebben voor burgers waardoor zij uiteindelijk (verder) in de schulden kunnen komen. Het is dan ook van groot belang dat uitkeringsgerechtigden goed worden voorgelicht over het belang van het doorgeven van belangrijke wijzigingen in de

⁴ Uitzondering hierop is de Toeslagenwet waar de wel sprake is van een partnertoets.

levenssituatie. Maar voor vele groepen burgers is het niet altijd duidelijk welke wijzigingen doorgegeven moeten worden die mogelijk invloed hebben op het recht op en de hoogte en duur van de uitkering. Uit eerder onderzoek naar inkomstenverrekening onder mensen met een arbeidsbeperking die aan het werk gingen blijkt dat twee derde van de respondenten geen uitleg heeft gehad over de gevolgen die de stap naar werk met zich meebracht voor hun inkomen.⁶⁰

“Op het moment dat burgers niet kunnen voldoen aan de normatieve eisen van de overheid – terwijl de aanname is dat dit wel zou moeten – bestaat het risico op vernedering, uitsluiting of marginalisatie. Immers, mensen worden ingeschat en beoordeeld op grond van een norm die hen niet past.” – *RVS, 2021*⁶¹

Hardvochtige effecten

De wet- en regelgeving is dus complex voor vele groepen burgers ten aanzien van de inlichtingenplicht, maar ze worden daarnaast ook nog eens onvoldoende voorgelicht over inhoud van de informatieverplichtingen en de consequenties van het schenden ervan. Hardvochtige effecten kunnen onder bepaalde omstandigheden, te meer wanneer burgers minder doen- en denkvermogen hebben dan de wet veronderstelt, ontstaan omdat de financiële gevolgen groot kunnen zijn. Hierdoor is het mogelijk dat burgers in de financiële problemen raken en worden aangetast in hun bestaanszekerheid. De knelpunten ten aanzien van de verplichtingen die gelden binnen socialezekerheidswetgeving hangen nauw samen met het strikte sanctioneringssysteem. In [paragraaf 6.4](#) wordt verder ingegaan op de samenhang tussen de verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen.

⁵ Voor wat betreft de WW is een groot deel van het maatregelenregime in de materiewet zelf (dus de WW) neergelegd.

6.4 Maatregelen, boetes en terugvorderingen

Samenhang tussen wet- en regelgeving sanctionering

Er wordt een maatregel (stopzetting of korting op de uitkering) opgelegd wanneer een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen als gevolg van het niet naleven van een wettelijke verplichting. Bijvoorbeeld het niet nakomen van inspanningsverplichtingen, zoals het tijdig aanvragen van een uitkering, het tijdig melden van ziekte, het naleven van controlevoorschriften, het opgeven van vakantiedagen, et cetera⁵. Een boete wordt opgelegd wanneer niet is voldaan aan de inlichtingenverplichting. Wanneer een uitkeringsgerechtigde onterecht (een te hoge) uitkering heeft ontvangen, wordt deze teruggevorderd. Dit kan het gevolg zijn van het niet voldoen aan de inlichtingenverplichting, maar daar kan ook een andere oorzaak aan ten grondslag liggen (zie bijvoorbeeld artikel 22a lid 1 sub b WW).

De regelgeving rond maatregelen, boetes en terugvorderingen zijn terug te vinden in de materiewetten (zoals de WW, de Participatiewet, et cetera), het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Deze wet- en regelgeving is verder uitgewerkt in beleidsregels van UWV, SVB en gemeenten. Het besluit waarmee de uitkerende instantie een uitkering terugvordert, een maatregel of een boete oplegt moet voldoen aan het evenredigheidsvereiste uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Een maatregel, boete of terugvordering kan hardvochtig uitpakken doordat het direct raakt aan de (vaak al minimale) bestaansmiddelen van

uitkeringsgerechtigden. Er is echter ook wet- en regelgeving die potentiële hardvochtige effecten kunnen beperken, zoals wet- en regelgeving die achtereenvolgens ziet op: 1) de ernst van het vergrijp en de mate van verwijtbaarheid; 2) de dringende reden; 3) evenredigheid; 4) debiteurenbeleid. Deze mitigerende regelgeving wordt hieronder besproken, evenals de knelpunten die zich hierbinnen voordoen die kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten.

Ernst van het vergrijp en de mate van verwijtbaarheid

De uitkerende instanties zijn soms gehouden en hebben soms discretionaire ruimte om bij maatregelen, boetes en terugvorderingen rekening te houden met de ernst van het vergrijp en de mate van verwijtbaarheid.

Maatregelen

In het algemeen kunnen de uitvoeringsorganisaties en gemeenten eerst een waarschuwing opleggen, voordat zij overgaan tot het opleggen van een maatregel. In de UWV-wetten is verder de mogelijkheid neergelegd om af te zien van een maatregel of te volstaan met een waarschuwing in het geval het niet nakomen van een verplichting niet heeft geleid tot een te hoge uitkering. Daarnaast regelen de UWV-wetten dat de hoogte van de maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de werknemer de gedraging kan worden verweten. Deze laatste wettelijke bepalingen zijn uitgewerkt in het Maatregelenbesluit Socialezekerheidswetten. In dit besluit wordt de hoogte en de duur van de maatregel die wordt opgelegd door het UWV, gerelateerd aan de ernst of verwijtbaarheid van het niet naleven van de verplichting (zie kader). Op grond van de Participatiewet bestaan er twee regimes voor bijstandsgerechtigden en AOW'ers met een AIO-aanvulling. In het geval sprake is van een aantal in de Participatiewet omschreven

overtredingen (artikel 18 lid 4 Participatiewet; voor AIO zie art. 47c lid 5 Participatiewet), is de gemeente of de SVB gehouden om de geüniformeerde maatregel op te leggen. In andere gevallen bestaat er de vrijheid om bij verordening (gemeente) of beleidsregel (SVB) de maatregel af te stemmen op de ernst van de overtreding (zie kader). De verhouding tussen de twee regimes is niet altijd even duidelijk. Onlangs heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geoordeeld dat in geval van een gelijklopende bepaling zoals de verplichting van de bijstandsgerechtigde om mee te werken aan de re-integratieverplichting (art. 9 lid 2 sub b én art. 18 lid 4 sub h Participatiewet), de (discretionaire) afstemmingsbepaling in de verordening voorrang heeft op de geüniformeerde sanctiebepaling uit de Participatiewet.

Maatregelen UWV (UWV-wetten)

Volstaan kan worden met een waarschuwing indien niet nakoming verplichting niet heeft geleid tot een te hoge uitkering: Artikel 27 lid 7 WW, 2:67 lid 2 Wajong, 3:39 lid 2 Wajong; 88 lid 4 WIA; 45 lid 3 Zw; 14 lid 3 Tw.

De hoogte maatregel hangt af van de ernst van de gedraging en verwijtbaarheid: Art. 27 lid 6 WW; 2:68 Wajong; 3:39 lid 1 Wajong; 90 lid 1 Wia; 14 lid 2 Tw,; 45 lid 2 Zw.

In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten is vastgelegd dat de hoogte en de duur van een op te leggen maatregel is vastgesteld op:

- *5 procent van het uitkeringsbedrag gedurende een maand bij het niet naleven van een verplichting uit de eerste categorie;*

- 10 procent van het uitkeringsbedrag gedurende twee maanden bij het niet naleven van een verplichting uit de tweede categorie;
- 25 procent van het uitkeringsbedrag gedurende vier maanden bij het niet naleven van een verplichting uit de derde categorie;
- blijvende gehele weigering van de uitkering bij het niet naleven van een verplichting uit de vierde categorie;
- 25, 50 of 100 procent van het uitkeringsbedrag gedurende drie maanden bij het niet naleven van een verplichting uit de vijfde categorie. Het percentage is afhankelijk van de aard, de ernst en de gevolgen van de overtreding.

De maatregel bedraagt minimaal €25,-. Het percentage van de maatregel wordt verlaagd of verhoogd indien de verminderde of verhoogde ernst of verwijtbaarheid van het niet naleven van de verplichting daartoe aanleiding geven.

Maatregelen gemeenten (Participatiewet)

Voor het opleggen van een maatregel zijn twee wettelijke regelingen opgenomen in de Participatiewet. Volgens de ene regeling (art. 18 lid 2 Participatiewet) moet het college van burgemeester en wethouders een maatregel opleggen die is neergelegd in de gemeentelijke verordening. In die verordening heeft de gemeenteraad de verplichtingen omschreven en daarbij vermeld welke maatregel geldt als iemand deze verplichting niet nakomt. De omschrijving van de verplichting en de hoogte van de maatregel kunnen dus per gemeente verschillen.

De andere regeling (art. 18 lid 5-7 Participatiewet) komt voort uit de invoering van de Participatiewet in 2015. Er is toen in de wet een aantal standaard re-integratieverplichtingen opgenomen, de zogenoemde geharmoniseerde verplichtingen. Daaraan zijn ook standaardmaatregelen verbonden, de zogenoemde geüniformeerde sanctieverplichting (zie ook paragraaf 6.3). Deze verplichtingen en maatregelen moeten door alle gemeenten op dezelfde manier worden toegepast. De maatregelen variëren van minstens één maand geheel geen uitkering tot drie maanden geen uitkering. Deze uniforme maatregelen zijn vrijwel altijd zwaarder dan die uit de gemeentelijke verordening.⁶²

Maatregelen SVB (AIO)

Ouderen die aanspraak maken op een bijstandsuitkering op grond van de AIO regeling kunnen eveneens met twee typen maatregelen te maken krijgen. Op grond van art. 47c lid 2 Participatiewet verlaagt de SVB de bijstand in het geval de bijstandsontvanger de verplichtingen uit de Wet niet of onvoldoende nakomt of een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan toont. De hoogte van de maatregel wordt afgestemd op de ernst van de overtreding. Dit is uitgewerkt in een beleidsregel van het SVB (SB1321).

De andere maatregel heeft betrekking op het niet voldoen van verplichtingen die zien op het re-integratie en werk. In dat geval

schrijft art. 47c lid 6 (net als art. 18 lid 5-7) voor dat de bijstand verlaagd wordt met 100% gedurende één tot drie maanden.

In algemene zin ervaren medewerkers van UWV, de SVB en gemeenten deze wet- en regelgeving als strikt, omdat er beperkte mogelijkheden zijn om af te wijken. Volgens UWV-medewerkers vereisen echte koerswijzigingen een wettelijke grondslag.

“Meer discretionaire bevoegdheid zouden wij ook graag zien bij het opleggen van maatregelen in geval van niet nakomen van verplichtingen. Daarbij kan gedacht worden aan de tijdigheid van het indienen van een WW-aanvraag of het nakomen van een afspraak met een UWV-medewerker. De regelgeving schrijft hier gedetailleerd de vastgelegde eis en sanctie voor, terwijl de professional in sommige situaties oordeelt dat deze eis of sanctie voor een individu of een groep niet in evenwicht is.”
- Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving UWV, 2021⁶³

Boetes

Als blijkt dat de uitkeringsgerechtigde verwijtbaar heeft gehandeld bij het schenden van de inlichtingenplicht, moet een boete worden opgelegd. De hoogte van de boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag. Met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving uit 2013 (in de volksmond bekend als de 'Fraudewet'), zijn strengere boetebepalingen in de socialezekerheidswetten geïmplementeerd. Die systematiek werd door de CRvB evenwel niet evenredig geacht.⁶⁴ Naar aanleiding van die uitspraak wordt in het huidige Boetebesluit rekening gehouden met de ernst van de overtreding en

mate van verwijtbaarheid. Door het neerleggen van deze regels is beoogd gelijkheid en rechtszekerheid te bevorderen. De hoogte van de bestuurlijke boete is als volgt opgebouwd:

- Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75% van het benadelingsbedrag.
- Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag. Daarnaast wordt de hoogte van de boete gekoppeld aan de draagkracht van de overtreder van de inlichtingenplicht (art. 2aa boetebesluit).

In de meeste gevallen leidt overtreding van de inlichtingenverplichting ook tot een terugvordering omdat er te veel uitkering is verstrekt. Het is echter ook mogelijk dat de inlichtingenverplichting is overtreden, maar dat er niet te veel uitkering is verstrekt, of dat het benadelingsbedrag niet hoger was dan 150 euro. In dat geval *kan* worden volstaan met een waarschuwing (art. 2aa boetebesluit). Echter bij recidive wordt wel een boete opgelegd, ook wanneer er geen benadeling heeft plaats gevonden. In dat geval vindt er dus geen terugvordering plaats (want er valt immers niets terug te vorderen), maar wordt wel een boete opgelegd.

Verwijtbaarheid wordt in de Fraudewet beschouwd als expliciete toetssteen voor overtredingen. Dat schuld (mede) wordt gedefinieerd langs de meetlat van verwijtbaarheid, heeft grote gevolgen voor burgers, omdat zij hiermee eerder en

vaker 'fraude' plegen. "Verwijtbaarheid is hiermee 'strafbaar' als iemand iets aan te rekenen valt; hiervan kan al sprake zijn als de betreffende persoon volgens de uitkeringsinstantie van een verzuimde plicht of voorwaarde op de hoogte had kunnen zijn (bijvoorbeeld als een lid van het huishouden 21 wordt, dat dit gemeld moet worden). Van (al dan niet verminderde) verwijtbaarheid kan dus al sprake zijn als een burger ooit over voorwaarden van de uitkering is geïnformeerd, ook als dat jaren geleden was en deze zich de destijds verstrekte informatie simpelweg niet meer kan herinneren." ⁶⁵ Zelfs wanneer burgers onbewust fouten maken krijgen zij hiermee snel het stempel van fraudeur. Uitkeringsgerechtigden ervaren deze labels als zeer kwetsend. Overigens *kan* dus wel onder bepaalde voorwaarden van een boete worden afgezien (art. 2aa boetebesluit).

Met name ten aanzien van de verminderde verwijtbaarheid wordt het boetekader door medewerkers van UWV, gemeenten en de SVB als te rigide ervaren. Het kader is daarmee volgens uitvoerders niet veelkleurig genoeg. De smalheid van het boetekader en de rigiditeit zit voor uitvoerders primair in het ontbreken van onderscheid tussen een foutje en bewust verzwijgen.

"Er kan binnen de schending van de inlichtingenplicht onvoldoende onderscheid gemaakt worden tussen mensen die bewust verzwijgen en onbewust verzwijgen. Beiden worden nu vaak tot dezelfde groep gerekend. Dat is hardvochtig. Een AIO-ontvanger die giften bewust verzwijgt, 'verdient' immers een andere boete dan een AIO-ontvanger met een goedwillende

buurman / onwetende kleinzoon die af en toe boodschappen langsbrengt. De mogelijkheid om de laatste groep te ontzien van een reprimande bij dringende redenen bestaat weliswaar, maar vraagt veel vakmanschap van de uitvoering. Er is in de uitvoering behoefte aan een smaller boetekader dat tegelijkertijd minder rigide is. 'Slechts' het uitbreiden van de discretionaire bevoegdheid is daar niet toereikend." - Medewerker SVB

Terugvorderingen

Wanneer uitkeringsontvangers te veel uitkering hebben ontvangen door schending van de inlichtingenplicht, hebben UWV, de SVB en de gemeente een *plicht* tot terugvordering behoudens hele dringende redenen (zie verder hieronder). Wanneer een plicht is verzuimd en er is daarbij sprake van benadeling, zijn UWV en de SVB verplicht om het te veel uitbetaalde bedrag terug te vorderen. Dit geldt niet voor de gemeente (en de SVB voor zover het gaat om de AIO-regeling), die heeft namelijk een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de terugvordering van te veel ontvangen uitkering, voor zover het niet gaat om de overtreding van de inlichtingenplicht (zie artikel 58 Participatiewet). UWV heeft echter ook beleid ontwikkeld op grond waarvan de uitkering *niet* wordt ingetrokken of herzien wanneer de uitkeringsgerechtigde redelijkerwijs niet had kunnen weten dat hij te veel uitkering ontving (art. 3 lid 3 Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006 UWV). In twee recente situaties heeft UWV besloten dat de cliënt niet de dupe mag worden van UWV-fouten.⁶ Zo is besloten voorlopig geen voorschotten terug te vorderen van mensen die te lang hebben moeten wachten op een

⁶ In eerdere rechtspraak oordeelde de CRvB nog dat het feit dat een terugvordering is ontstaan als gevolg van een fout van het UWV op zichzelf geen dringende reden vormt om van terugvordering af te zien (CRvB 6 september 2002, nr 00/5423 WAO, USZ 2002, 305; LJN AE8699)

sociaal-medische beoordeling. Ook ziet UWV af van terugvordering bij een groep mensen met een samenloop van de Ziektewet en WW-uitkering die door een fout van UWV te veel uitkering hebben ontvangen. Maar dit kan op dit moment alleen in uitzonderlijke situaties. De SVB ziet eveneens van terugvordering af wanneer de uitkeringsgerechtigde al zijn verplichtingen is nagekomen en hij voorts niet heeft kunnen begrijpen dat de uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag werd verleend (zie beleidsregels SB1078).

De dringende reden

Voor de UWV-wetten en de Participatiewet geldt dat de uitvoerder kan afzien van het opleggen van een maatregel, een boete of een terugvordering indien daarvoor *dringende redenen* aanwezig zijn. De afwijkingsmogelijkheden in de verschillende wetten zijn hieronder weergegeven.

Van dringende reden is volgens vaste rechtspraak slechts sprake indien de maatregel, boete of terugvordering onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen voor de betrokkene heeft. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin *iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is* en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt. Toepassing van de dringende reden vindt steeds plaats met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur⁶⁶. Volgens vaste rechtspraak van de CRvB levert stilzitten van UWV geen dringende reden op om af te zien van een terugvordering, omdat dit ziet op de oorzaak van de terugvordering en niet op de (onaanvaardbare) consequenties van de terugvordering⁶⁷. Ook argumenten in de financiële sfeer worden niet altijd als dringende reden geaccepteerd⁶⁸. Dit is met name het geval wanneer al rekening wordt gehouden met de toepasselijke beslagvrije voet. Dit is echter alleen het geval bij een boete of terugvordering. Uit de uitspraken van de CRvB blijkt verder dat UWV niet verplicht is om standaard te onderzoeken of er een dringende reden is om van

Afwijkingsmogelijkheden

<i>Maatregelen</i>	<i>Boetes</i>	<i>Terugvorderingen</i>
▪ Artikel 27, lid 8, WW ▪ Artikel 2:67, lid 3, Wajong ▪ Artikel 3:39, lid 3, Wajong ▪ Artikel 88, lid 5, WIA ▪ Artikel 45, lid 4, Zw ▪ Artikel 14, lid 4, Tw ▪ Artikel 18, lid 10 en 47c, lid 11, Pw	▪ Artikel 27a, lid 8, WW ▪ Artikel 2:69, lid 8, Wajong ▪ Artikel 3:40, lid 8, Wajong ▪ Artikel 91, lid 8, WIA ▪ Artikel 45a, lid 8, Zw ▪ Artikel 14a, lid 8, Tw ▪ Artikel 18a, lid 7 en 47g, lid 7, Pw	▪ Artikel 36, lid 6, WW ▪ Artikel 2:59, lid 5, Wajong ▪ Artikel 3:56 lid 6, Wajong ▪ Artikel 77, lid 6, WIA ▪ Artikel 33, lid 6, Zw ▪ Artikel 20, lid 5, Tw ▪ Artikel 58, lid 8, Pw

terugvordering af te zien. Dit komt alleen aan de orde als daarvoor een duidelijke aanleiding is. In het algemeen blijkt dat de CRvB met een beroep op grond van de wetsgeschiedenis zeer zelden de aanwezigheid van een dringende reden erkent.

De dringende reden, neergelegd in art. 18 lid 10 van de Participatiewet (dringende reden bij geüniformeerde sanctie) is op grond van de wetsgeschiedenis weliswaar minder strikt dan die geldt bij andere maatregelen, boetes en terugvorderingen. Daar staat tegenover dat er geen toepassing van

beslagvrije voet plaatsvindt. De regering heeft aangegeven dat bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen geven voor dringende redenen die zijn gelegen in maatschappelijk belang (marginalisering van mensen, vergroting schuldenproblematiek, huisuitzettingen) en de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin. In de rechtspraak zien we dat in het geval de uitkeringen meerdere maanden met 100 procent wordt gekort, een beroep op dringende reden slaagt indien het aannemelijk is dat er sprake is van ingrijpende financiële gevolgen. Echter wanneer een sanctie voor één maand wordt opgelegd, slaagt een beroep op dringende reden doorgaans niet. Er was bijvoorbeeld volgens de CRvB geen sprake van een dringende reden in het geval een bijstandsgerechtigde die nadat hij een maatregel opgelegd had gekregen, onvoldoende geld had om te eten en daarom bij familieleden zijn maaltijden nuttigde.⁶⁹

Het begrip dringende redenen speelt dus een belangrijke rol in de UWV-wetten en de Participatiewet als het gaat om afwijkingsmogelijkheden. Doordat het begrip dringende reden restrictief is uitgelegd in rechtspraak, wordt in de uitvoeringspraktijk de dringende redenen niet of nauwelijks aanwezig geacht (hier gaan we uitgebreider op in onder 'onvoldoende benutten discretionaire ruimte'). Uit de rechtspraak blijkt bovendien dat de wetgever ook niet consistent is in zijn toelichtingen op het begrip 'dringende reden'.

De evenredigheidstoets

Besluiten die zien op een maatregel, boete of terugvordering moeten voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht. De evenredigheidstoets die in deze wet is neergelegd, houdt kortgezegd in dat een redelijke afweging gemaakt moet worden tussen de belangen die worden gediend met het doel van de wettelijke regeling (terugvordering, maatregel, boete) en de belangen van de uitkeringsgerechtigde.

Bij boetes geldt de indringende evenredigheidstoets uit art. 5:46 Awb. Volgens vaste rechtspraak betekent dit in de eerste plaats dat het bestuursorgaan de hoogte van de boete moet afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het was ook op grond van die toets dat de CRvB in 2014 onderscheid heeft gemaakt tussen opzet, grove schuld, gewone verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid (zie hierboven).⁷⁰ In de tweede plaats houdt de indringende evenredigheidstoets in dat rekening gehouden moet worden met de financiële draagkracht van betrokkenen ten tijde van de overtreding (zie verder hieronder 'debiteurenbeleid'). Andere besluiten van het bestuursorgaan die niet zien op een boete, maar op een maatregel of op een terugvordering moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel dat is neergelegd in art 3:4 Awb. Dit betekent dat de effecten van het discretionaire besluit in verhouding tot het doel van het besluit redelijk moeten zijn. De rechter toetste dit tot nu toe slechts marginaal. Dat betekent dat niet inhoudelijk werd getoetst, maar dat slechts werd nagegaan of er sprake was van willekeur, dat wil zeggen dat het besluit 'zodanig onevenwichtig is' dat dit in redelijkheid niet kan worden genomen. Deze toetsing is uitgebreid sinds uitspraak van de Raad van State op 2 februari 2022.⁷¹ Nu zal de bestuursrechter steeds moeten toetsen of 1) het besluit geschikt is om het algemene doel te bereiken, 2) of met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan (noodzakelijkheidstoets) en 3) of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is (proportionaliteitstoets in enge zin). Vuistregel is nu dat naarmate de betrokken belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn, of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, de toetsing intensiever zal zijn. Deze toets geldt dus alleen bij besluiten waarbij het bestuursorgaan discretionaire ruimte heeft. Of een dergelijke toets ook gaat gelden wanneer het bestuursorgaan geen discretionaire ruimte heeft, zal moeten blijken uit toekomstige jurisprudentie.

Uitgangspunt bij de zogenaamde 'gebonden bevoegdheid' is dat de wetgever de afweging al heeft gemaakt ten aanzien van de evenredigheid.⁷ Dat betekent dat er geen ruimte bestaat voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 Awb. In de literatuur wordt overigens wel betoogd dat ook bij de gebonden bevoegdheid toetsing aan het ongeschreven evenredigheidsbeginsel mogelijk zou moeten zijn.^{72 73} In de praktijk wordt daar niet of nauwelijks gebruik van gemaakt. Zolang er bij gebonden bevoegdheid geen evenredigheidstoets mag plaatsvinden, mag het bestuursorgaan in feite niet afwijken van een wettelijke bepaling om zodoende maatwerk te leveren. Dit was een belangrijke oorzaak van de toeslagenaffaire (tot de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State) in oktober 2019 werd vastgehouden aan de alles-of-niets benadering van de Belastingdienst/Toeslagen die dwingend zou volgen uit artikel 26 Awir).

“Dat het voor klanten als onevenredig voelt, wil niet zeggen dat het juridisch gezien ook onevenredig is.” - *Medewerker UWV*

Kortom, bij afwezigheid van discretionaire ruimte biedt het evenredigheidsbeginsel dat geldt bij maatregelen en terugvorderingen geen of nauwelijks een *escape* om het ontstaan van hardvochtige effecten bij (groepen) burgers te voorkomen. Bij boetes biedt de indringende evenredigheidstoets wat meer ruimte, ook als er sprake is van een gebonden bevoegdheid.⁷⁴

Debiteurenbeleid

Waar het gaat om *invordering* van een vordering (dit kan bijvoorbeeld een boete of terugvordering zijn) ervaren uitvoerders weinig ruimte om rekening te

houden met persoonlijke omstandigheden van burgers. In de praktijk zijn er bijvoorbeeld situaties waarin een burger graag wil meewerken aan het terugbetalen, maar waarin de verplichting tot het voldoen aan de maximale aflossing hem of haar extra in de problemen brengt. De ervaring leert dat als in gezamenlijk overleg een langere terugbetalingstermijn met een lager aflossingsbedrag wordt overeengekomen, dit de betalingsbereidheid van cliënten vergroot en betere terugbetalingsresultaten oplevert.

UWV, gemeenten en de SVB zijn in hun debiteurenbeleid gehouden een vordering binnen strikt voorgeschreven termijnen in te vorderen en daarbij uit te gaan van de maximale aflossingscapaciteit van de debiteur. Dit betekent dat een debiteur die een uitkering ontvangt op bijstandsniveau 5 procent van zijn uitkering beschikbaar heeft voor de aflossing van schulden. Op basis van de indringende evenredigheidstoets uit artikel 5:46 Awb (zie hierboven) heeft de CRvB voor wat betreft de invordering van boetes in bijstandszaken specifieke regels geformuleerd. Deze komen erop neer dat, gelet op de financiële omstandigheden de boete binnen een redelijke termijn moet kunnen worden voldaan. Hierbij hanteert het CRvB het uitgangspunt dat 5 procent van de toepasselijke bijstandsnorm moet worden betaald gedurende 24 maanden (bij opzet), 18 maanden (bij grove schuld), 12 maanden (bij normale verwijtbaarheid), of 6 maanden (bij verminderde verwijtbaarheid)⁷⁵.

Voor UWV, SVB en gemeenten geldt verder de verplichting om minimaal gedurende 10 jaar de te veel verstrekte uitkering en boete in te vorderen. UWV, SVB en gemeente kunnen evenwel ook instemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting. In dat geval is de invorderingstermijn korter. Dit is echter

⁷ Conclusie A-G Wattel & Widdershoven, 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, par. 9:4

verboden ten aanzien van vorderingen waarbij een boete is opgelegd en waarbij sprake is van opzet of grove schuld.^{76 8}

Discretionaire ruimte wordt onvoldoende benut

Het is duidelijk dat de wet- en regelgeving strikt, en soms streng, is ten aanzien van het opleggen van maatregelen, boetes en terugvorderingen. Maar daarnaast wordt door uitvoerders onvoldoende gebruik gemaakt van de discretionaire ruimte die de wet- en regelgeving biedt. Hier bestaan verschillende verklaringen voor.

Een deel van de medewerkers *weet* onvoldoende welke discretionaire ruimte zij wanneer hebben. Wanneer iemand simpelweg niet weet wat de mogelijkheden zijn, is het risico dat discretionaire bevoegdheden onvoldoende benut worden. Wat ook meespeelt is dat bepaalde uitzonderingssituaties soms maar één of twee keer per jaar voorkomen. Uit de maatwerkplaatsen die UWV en de SVB organiseren komt naar voren dat de discretionaire ruimte op sommige plaatsen onderbenut blijft doordat medewerkers elkaar onvoldoende opzoeken. Het gaat om de vraag wat een medewerker doet wanneer hij zelf een zogenoemde 'buijpijnsituatie' aan de hand heeft; houdt hij het bij zichzelf of gaat hij rondvragen bij collega's of er wellicht ruimte is die benut kan worden, waardoor de burger financieel minder hard wordt geraakt. Medewerkers weten ook niet altijd bij wie ze terecht kunnen wanneer zij te maken hebben met complexe situaties.

“Waarom is er geen telefoonnummer voor medewerkers voor ingewikkelde vragen? De Maatwerkplaats neemt die rol nu op zich.” - Medewerker UWV

Het wordt ook lastig gevonden door uitvoerend professionals om steeds weer een individuele afweging te maken.

“Het is heel ingewikkeld voor ons, we moeten op het hogere niveau van wetgeving denken maar wij zijn uitvoering. De mensen die de wetten maken moeten de afweging al gemaakt hebben. Het parlement heeft het zo besloten. Bij discretionaire bevoegdheid heeft de wetgever meer ruimte gegeven maar het kan niet zo zijn dat je bij iedere regel ook nog eens persoonlijke afweging moet maken.” - Medewerker UWV

Een andere belangrijke constatering is dat er onduidelijkheid bestaat over de omvang van de discretionaire bevoegdheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitleg van het begrip 'dringende redenen'. Doordat dit begrip restrictief is uitgelegd in rechtspraak, wordt in de uitvoeringspraktijk een dringende reden niet of nauwelijks aanwezig geacht. Meer in het algemeen hebben uitvoerders binnen het UWV meer behoefte aan duidelijkheid over de omvang van de discretionaire ruimte.

⁸ Tot 1 januari 2022 was een schuldregeling met finale kwijting nog verboden voor *alle* vorderingen waarbij de inlichtingenverplichting was overtreden.

“Een uitzondering maken op de regel is vaak niet mogelijk, of we denken dat die mogelijkheid er niet is. Die mag explicieter worden vermeld in de memorie van toelichting. Dan is het veel duidelijker waarvoor het is bedoeld en wat het effect is. Dat maakt het voor de uitvoering makkelijker.” - Medewerker UWV

Daarnaast *voelen* sommige medewerkers geen ruimte om de discretionaire bevoegdheden te gebruiken. Een deel van de medewerkers is namelijk sterk gericht op het volgen van de richtlijnen en protocollen en verliest daarbij het perspectief van de burger soms uit het oog. Dit heeft ook te maken met de wijze waarop uitvoeringsorganisaties en gemeenten worden aangestuurd door het Rijk; hierin speelt rechtmatigheid een belangrijke rol (zie voor een uitgebreidere toelichting hierop [hoofdstuk 8](#)).

Hardvochtige effecten

Hardvochtige effecten voor burgers ontstaan enerzijds als gevolg van de zeer strikte wet- en regelgeving die ziet op maatregelen, boetes en terugvorderingen. Hierdoor is bijvoorbeeld geen ruimte om onderscheid te maken tussen vergissingen en fouten of om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden. De wet maakt het soms onmogelijk om maatwerk te bieden en zo hardvochtige effecten te voorkomen. Anderzijds laat het bovenstaande overzicht zien dat de wet- en regelgeving op verschillende punten onder omstandigheden wel mogelijkheden biedt om (enigszins) af te wijken van de (strengere) regels. Deze mogelijkheden worden echter onvoldoende benut door professionals. De knelpunten die bestaan ten aanzien van het sanctioneringsregime kunnen (potentieel) leiden tot hardvochtige effecten voor burgers. Zo kunnen zij financieel ernstig in de knel komen wanneer zij worden geconfronteerd met een (onevenredig) hoge maatregel, boete of

terugvordering. Dit raakt met name mensen die moeite hebben om rond te komen. Burgers kunnen hierdoor (verder) in de schulden komen. Financiële schaarste kan leiden tot veel stress. De stress van schulden leidt tot allerlei fysieke en psychische gezondheidsklachten die situaties verergeren.⁷⁷

“Mensen komen vaak in de problemen door een terugbetalingsverplichting. Dat kan een terugvordering of verrekening zijn van onterecht ontvangen uitkeringsgelden. Daar kunnen mensen soms zelf niks aan doen. Het is de systematiek die wordt uitgevoerd en dat heeft grote gevolgen voor mensen.”
- Medewerker UWV

Het risico op het ontstaan van hardvochtige effecten wordt vergroot wanneer gebruik wordt gemaakt van algoritmen en risicoprofielen om fraudeurs op te sporen. Hoewel algoritmen voordelen kunnen bieden, bestaat het risico dat bepaalde groepen sneller als fraudeur worden bestempeld en aan verder onderzoek worden onderworpen.^{78 79} Uit onderzoek door de Rekenkamer Rotterdam bleek dat er in de gemeente Rotterdam onvoldoende aandacht is voor ethische principes bij het gebruik van algoritmes. Dat kan ertoe leiden dat er vooringenomen besluiten genomen worden bij bijvoorbeeld het opsporen van uitkeringsfraude. De gemeente Nissewaard is hiermee gestopt op aandringen van de FNV en Platform Burgerrechten. De gemeente Rotterdam gaat vooralsnog door met het inzetten van algoritmen. Zij achten de kans op een vooringenomen besluit klein omdat de heronderzoeken altijd door mensen uitgevoerd worden.

De impact van de hardvochtige situaties die soms ontstaan in het leven van burgers als gevolg van een beslissing door UWV, de gemeenten of de SVB op medewerkers zelf moet overigens ook niet worden onderschat. Het raakt

medewerkers wanneer zij zelf vinden dat een beslissing hardvochtig uitpakt, maar de wet- en regelgeving geen enkele ruimte biedt om anders te handelen. Toch zit er voor medewerkers een grens aan de mate waarin zij mee kunnen en willen gaan in de leefwereld van de burger.

“Je moet een cirkel om jezelf trekken: dit is het. Dit werk leent zich er ook voor om thuis te komen te zitten dus je moet jezelf wel echt beschermen.” - *Medewerker UWV*

“Er zijn ook hardvochtige effecten die deels ook wel bedoeld zijn door de wetgever. Je moet dan accepteren dat er ook mensen zijn die tussen wal en schip vallen. En je moet ook voldoende afstand nemen. We hebben collega's om mee te overleggen en om dingen mee te bespreken.” - *Medewerker UWV*

7

Ontstaan van hardvochtige effecten: samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk gaan we in op hardvochtige effecten die ontstaan door de samenloop van wet- en regelgeving. Sommige hardvochtige effecten doen zich pas voor als er specifiek situaties ontstaan waarbij verschillende wet- en regelgeving op elkaar inwerkt. Dit zijn vaak situaties waarvan de consequenties ogenschijnlijk vooraf niet zijn voorzien door de wetgever. Zo is er binnen de pgb-regelingen in sommige situaties sprake van werkgeverschap van de pgb-houder met alle rechten en plichten van dien. Echter is de specifieke, en ten opzichte van reguliere werkgevers en werknemers, uitzonderlijke situatie van pgb-houder en pgb-zorgverlener niet voorzien in het arbeidsrecht waardoor er hardvochtige effecten kunnen ontstaan voor de budgethouder of zorgverlener. Ook kunnen er onder bepaalde omstandigheden hardvochtige effecten ontstaan door de samenloop van verschillende sociale zekerheidsregelingen met elkaar of door gebrekkige (keten)samenwerking.

Evenals in de vorige hoofdstukken wordt ook hier ingegaan op de oorzaken van het ontstaan van hardvochtige effecten. We beschrijven hierbij ook welke groepen in het bijzonder worden geraakt door knelpunten rondom de samenloop van (conflicterende) wet- en regelgeving.

7.1 Conflicterende belangen van de pgb-houder en de pgb-zorgverlener

We gaan hieronder nader in op de specifieke samenloop van wet- en regelgeving die zich voordoet binnen de regeling van het persoonsgebonden budget (pgb) met betrekking tot het uitbetalen van het pgb. Met een pgb kan door een budgethouder zelf zorg in worden gekocht bij een zorgorganisatie of zorgverlener. De pgb-regelingen zijn vastgelegd binnen vier wetten die elk eigen regelgeving kennen; de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waarbij het – onder voorwaarden – mogelijk is dat een pgb overgaat van wet naar wet, een pgb uit meerdere wetten ontvangen wordt of er sprake is van een overgang van een pgb naar zorg in natura. Pgb's vanuit de Wmo of Jeugdwet worden toegekend en verstrekt door gemeenten, een pgb vanuit de Zvw wordt toegekend en verstrekt door zorgverzekeraars en een pgb vanuit de Wlz wordt geïndiceerd door het CIZ en verstrekt door zorgkantoren. De organisaties die het budget verstrekken dienen tevens te beoordelen of aanvragers de benodigde vaardigheden hebben om zelf een budget te beheren. Voor het beheren van een pgb moet men niet alleen financiële vaardigheden bezitten maar is er onder andere ook juridische kennis nodig over het werkgeverschap⁹. Pgb-houders leggen met hun zorgverlener(s) in een zorgovereenkomst vast welke zorg er verleend wordt. Hierbij kan het gaan om een opdracht-overeenkomst of om een arbeidsovereenkomst. Wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor minder dan vier dagen per week is de Regeling dienstverlening aan huis van toepassing. Dat betekent dat er een aantal uitzonderingen van toepassing zijn op de reguliere publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers en werknemers worden opgelegd. De SVB heeft binnen de pgb-regelingen de rol van uitbataler en controleert

zorgovereenkomsten en facturen, betaalt de zorgverlener uit en beheert in sommige gevallen de salarisadministratie. Onder bepaalde omstandigheden kunnen er hardvochtige effecten optreden met betrekking tot het uitbetalen van het pgb. Deze effecten treden dan wel op voor de pgb-houder dan wel voor de pgb-zorgverlener en hebben oorsprong in de samenloop van wet- regelgeving.

“Hardvochtigheden treden ten aanzien van pgb echter wel op door de samenkomst van een groot aantal rechtsgebieden. In de pgb-regeling kan zodanig het arbeidsrecht met de Wmo, Wlz, JW en Zvw in conflict komen. Dat stelt het ‘doenvermogen’ van burgers op de proef. Er wordt van budgethouders regie verwacht die past binnen de wetgeving die met pgb samenhangt, maar budgethouders zijn daar soms onvoldoende expert in. Bovendien maakt de combinatie van wetten het werk van SVB-medewerkers in de uitvoering complex.” - *Medewerker SVB*

Het persoonsgebonden budget stopt of verandert maar de zorgovereenkomst met de zorgverlener niet

Het kan voorkomen dat het pgb stopt, maar de zorgovereenkomst met de zorgverlener nog niet omdat er sprake is van een contractuele opzegtermijn. Alle soorten zorgovereenkomsten die een pgb-houder kan sluiten met zorgverleners kennen een opzegtermijn van ten minste één maand. De opzegtermijn bij een arbeidsovereenkomst tussen pgb-houder en pgb-zorgverlener kan oplopen tot maximaal vier maanden afhankelijk van de duur van het dienstverband. In de situatie dat de pgb-houder opgenomen wordt in een zorginstelling stopt het persoonsgebonden budget op de datum van

⁹ Of en hoe verstrekkers beoordelen of iemand de benodigde vaardigheden heeft om een pgb te beheren valt buiten de scope van dit onderzoek en is niet onderzocht. Het gaat hier om de vaardigheden en kennis

die nodig is om de rol van werkgever te kunnen vervullen. Dit staat los van het beoordelingsproces van pgb verstrekkers.

opname maar loopt de overeenkomst met de zorgverlener soms nog door. Wanneer het gaat om een vrijwillige opname is weliswaar bekend dat het pgb en de zorg thuis zal stoppen, maar de specifieke opnamedatum is vaak afhankelijk van het aantal beschikbare plekken in een zorginstelling wat betekent dat het pgb vaak abrupt stopt op de opnamedatum.

Ook in enkele andere situaties kan het voorkomen dat het pgb stopt maar de zorgovereenkomst nog doorloopt. Wanneer er een overgang is van een pgb gefinancierd vanuit de ene wet naar een pgb gefinancierd vanuit de andere wet kan het voorkomen dat een dergelijke situatie zich voordoet. De verschillende wetten kennen daarnaast verschillende uurtarieven en voor de Wmo en Jeugdwet heeft elke gemeente de beleidsvrijheid eigen tarieven te stellen. Zo kan de overgang van een pgb vanuit de ene wet naar een pgb vanuit een andere wet ertoe leiden dat een zorgverlener voor een lager uurtarief komt te werken. In het geval dat een zorgverlener geen concessie wil doen moet de zorgovereenkomst worden beëindigd en is er sprake van minimaal een maand opzegtermijn waarin de pgb-houder de zorgverlener niet kan betalen vanuit het nieuwe pgb en dit dus uit eigen middelen zou moeten bekostigen. Ook bij de verplichte overbruggingszorg van een pgb vanuit de Jeugdwet, Wmo of Zvw naar zorg in natura kan het voorkomen dat het pgb stopt maar de zorgovereenkomst nog doorloopt. Bij overbruggingszorg wordt voor de bepaalde tijd van twee maanden een pgb vanuit de Wlz toegekend waarop de zorg vervolgens in natura wordt voortgezet. Vanwege de samenloop met het arbeidsrecht en de Ragetlie-regel die stelt dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd opvolgt rechtsgeldig moet worden opgezegd kan het zo zijn dat ook in dit geval sprake is van een opzegtermijn en een overeenkomst die doorlopen terwijl het pgb al is gestopt en overgegaan in zorg in natura.

Hardvochtige effecten

In de praktijk betekent dit dat er potentieel een hardvochtig effect kan ontstaan, ofwel voor de budgethouder die de zorgverlener uit eigen middelen door moet betalen, ofwel voor de zorgverlener die geen inkomsten meer heeft. In beide gevallen kunnen er financiële problemen ontstaan. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt, is afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van dan wel de pgb-houder dan wel de pgb-zorgverlener. Voor beiden geldt dat met name de financiële positie een persoonsgerelateerde factor is die van invloed is op het eventueel ontstaan van hardvochtige effecten op het gebied van bestaanszekerheid en werk.

“Dan ontstaat er een conflict tussen de belangen van de budgethouder en de belangen van de zorgverlener. Uiteindelijk is altijd één de dupe. Of de budgethouder moet de zorgverlener doorbetalen uit eigen zak of de zorgverlener moet afzien van de inkomsten waar hij nog recht op heeft. Dus je zet twee mensen die een hechte band hebben met elkaar tegenover elkaar in een situatie met grote financiële gevolgen.” - Medewerker SVB

Het persoonsgebonden budget stopt abrupt en de zorgovereenkomst ook

Niet in alle gevallen waar het pgb abrupt stopt is er ook sprake van een contractuele opzegtermijn maar in deze gevallen doet zich potentieel een hardvochtig effect voor de pgb-zorgverlener voor omdat inkomsten plotseling wegvallen. In het geval van een spoedopname van de pgb-houder in een zorginstelling kan er een beroep worden gedaan op ontbindende voorwaarden in de zorgovereenkomst en eindigt de overeenkomst direct zonder opzegtermijn. Ook eindigt de zorgovereenkomst per direct in het geval dat de

pgb-houder overlijdt. Als het pgb is verstrekt vanuit de Wmo of Jeugdwet door een gemeente of vanuit de Wlz door een zorgkantoor kan een zorgverlener in beide gevallen aanspraak maken op een eenmalige uitkering ter hoogte van de gemiddelde verdiensten van de laatste drie volledig gewerkte maanden om inkomensverlies voor de zorgverlener op te vangen. Dit kan echter alleen als er voldoende resterend budget is en als de gemeente, indien zij de verstrekker is, daarvoor toestemming geeft. De eenmalige uitkering bij plotselinge ontbinding van de zorgovereenkomst wordt dus niet altijd verstrekt aan zorgverleners, waardoor sommige van hen van de ene op de andere dag zonder inkomsten kunnen zitten. Ook kan het lang duren voordat de eenmalige uitkering wordt toegekend en uitgekeerd, waardoor een zorgverlener alsnog op korte termijn met het wegvallen van inkomsten te maken krijgt. De eenmalige uitkering is niet van toepassing als er sprake is van een zorgverlener die in dienst is van een zorginstelling omdat er dan geen sprake is van wegvallende inkomsten.

Hardvochtige effecten

Het onverwacht wegvallen van inkomsten kan onder bepaalde omstandigheden leiden tot hardvochtige effecten voor pgb-zorgverleners omdat zij hierdoor in hun bestaanszekerheid kunnen worden aangetast. Dit effect wordt verstrekt wanneer er geen eenmalige uitkering wordt verstrekt om het inkomstenverlies tijdelijk te compenseren. Of het wegvallen van de inkomsten tot hardvochtige effecten leidt, is afhankelijk van de persoonsgerelateerde factoren van de zorgverlener.

“De bedoeling van de eenmalige uitkering is het opvangen van het inkomensverlies, maar de SVB ziet verschillende situaties waarin de eenmalige uitkering niet uitgekeerd kan worden of waarbij de het erg lang duurt.” - Medewerker SVB

De pgb-houder als werkgever en werkgeversverplichtingen

Als er sprake is van een arbeidsovereenkomst tussen pgb-houder en pgb-zorgverlener voor vier of meer dagen per week gelden de reguliere publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers en werknemers worden opgelegd. Dit betekent onder andere dat de pgb-houder als werkgever de verplichte werkgeverslasten moet afdragen voor de zorgverlener. De werkgeverslasten kunnen door de SVB uit het pgb betaald worden en bedragen vaak ongeveer 20 procent van het uurtarief. Het vooraf overzien van welke werkgeverslasten uit welke arbeidsovereenkomsten voortkomen, bijvoorbeeld wanneer er een hoge en wanneer er een lage WW-premie moet worden afgedragen, vraagt veel doenvermogen van de pgb-houder. Niet alle pgb-houders weten wat zij allemaal moeten regelen omtrent de werkgeverslasten.

“Wat wel lastig is, in relatie tot de knelpunten, zijn al die verschillende variabelen. Als je begint aan een pgb, had je dan al die dingen kunnen voorzien? Wat als er iets met jou of de zorgverlener gebeurt? Ik snap dat niet iedereen begrijpt en overziet wat de consequenties zijn in dat soort situaties. Wij komen verder ook niet bij iemand thuis en spreken mensen alleen aan de telefoon dus het is ook lastig om zo te bepalen voor ons in hoeverre een budgethouder alles overziet.” - Medewerker SVB

Wanneer de zorgverlener van de pgb-houder langdurig ziek wordt, gelden voor de budgethouder in de rol van werkgever alle rechten en plichten uit de Wet verbetering poortwachter waaronder de loondoorbetalingsverplichting tot 104 weken en de re-integratie inspanningen. De SVB compenseert de

loondoorbetalingsverplichting waardoor er geen directe financiële gevolgen zijn voor de pgb-houder. Wel is de pgb-houder verantwoordelijk voor de re-integratiebegeleiding en kan er een loonsanctie worden opgelegd als na 104 weken blijkt dat er niet is voldaan aan de inspanningsverplichting door de budgethouder.

Hardvochtige effecten

De relatie tussen een pgb-houder en zorgverlener verschilt van de relatie tussen werkgever en werknemer. De afstand tussen pgb-houder en zorgverlener is veel kleiner, een zorgverlener komt dagelijks langs en in sommige gevallen kan er een innige band ontstaan tussen beiden. Onder bepaalde omstandigheden kan er een hardvochtig effect ontstaan op het gebied van relaties door wrijving tussen pgb-houder en pgb-zorgverlener als de pgb-houder werkgeversverplichtingen moet nakomen bij langdurige ziekte van de pgb-zorgverlener. De pgb-houder wordt in dit geval geacht de pgb-zorgverlener hulp te bieden bij re-integratie eerste spoor, i.e. bij de eigen werkgever al dan niet door middel van functie aanpassing, en re-integratie tweede spoor, i.e. re-integratie bij een andere werkgever. Beiden knellen met de behoeften van de pgb-houder als zorgvrager. De specifieke functie-inhoud van de pgb-zorgverlener bemoeilijkt daarnaast de re-integratie omdat functie aanpassing niet mogelijk is bij re-integratie in het eigen werk en ook het vinden van vervangend werk bij een andere werkgever is voor de zorgverlener hierdoor lastiger. In het licht van het doel van het pgb om regie te bieden aan pgb-houders om zelf te bepalen waar, wanneer en van wie zij zorg ontvangen, lijkt dit daarnaast een door de wetgever onvoorziene samenloop.

“Als er een zieke zorgverlener is, moet de budgethouder de werkgever zijn. Maar de band tussen de zorgverlener en de budgethouder is ook vaak innig. Dat maakt het moeilijk te beseffen dat je echt werkgever bent.” - Medewerker SVB

In het geval dat langdurige ziekte samenvalt met een opname van de pgb-houder in een zorginstelling, kan daarnaast nog een additioneel hardvochtig effect optreden onder bepaalde omstandigheden. Er is dan geen pgb meer beschikbaar om de zorgverlener loon door te betalen conform de geldende loondoorbetalingsverplichting. Daarnaast is het zolang er een loondoorbetalingsverplichting geldt, verboden voor een werkgever om een arbeidsovereenkomst op te zeggen. De zorgverlener kan dus ook geen aanspraak maken op een Ziektewetuitkering en omdat er pas na 104 weken ziekte een WIA aanvraag kan worden gedaan kan de zorgverlener ook nog geen beroep doen op de WIA. De enige uitweg uit deze situatie is om bij de kantonrechter om ontbinding van de arbeidsovereenkomst te vragen en dit zal dan bij voorkeur door de pgb-houder gedaan worden. Dat vraagt echter veel doenvermogen van de budgethouder, te meer gezien het feit de budgethouder in de beschreven situatie in een zorginstelling is opgenomen.

Pgb-zorgverleners die vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis

Wanneer er sprake is van een zorgovereenkomst voor minder dan vier dagen per week tussen pgb-houder en pgb-zorgverlener is de Regeling dienstverlening aan huis van toepassing. Het doel van de Regeling dienstverlening aan huis is om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren door de werkgeverslasten te verlagen. “Personen die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het

huishouden van de natuurlijke persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat”⁸⁰ vallen onder deze regeling. De Regeling dienstverlening aan huis geldt dus niet alleen voor sommige pgb-zorgverleners maar ook voor huishoudelijke hulpen die niet vanuit een pgb worden betaald en aan de bovengenoemde criteria voldoen. Pgb-zorgverleners die worden ingehuurd met een pgb zijn dus niet verzekerd voor werknemersverzekeringen als zij onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen. Ook hoeven pgb-houders in dit geval de zorgverlener geen 104 weken door te betalen en gelden er geen re-integratieverplichtingen. “Deze verplichting is ingevolge het tweede lid van art. 7:629 BW beperkt tot zes weken.”⁸¹ Specifiek bij het persoonsgebonden budget speelt dit een rol voor zorgverleners die minder dan vier dagen per week zorg verlenen aan een pgb-houder, of zorgverleners die wel meer dan vier dagen per week werken, maar zorg verlenen aan meerdere budgethouders en inkomen genieten uit meerdere pgb’s. Wel heeft de rechtbank Rotterdam recent geoordeeld dat het uitsluiten van pgb-zorgverleners die onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen, van de WW niet is toegestaan (ECLI:NL:RBROT:2021:12432). De gevolgen hiervan voor pgb-zorgverleners die onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen, zijn op dit moment nog niet volledig duidelijk.

Hardvochtige effecten

In gevallen waar de zorgovereenkomst wordt beëindigd of de zorgverlener ziek wordt kan dit onder bepaalde omstandigheden tot hardvochtige effecten leiden voor pgb-zorgverleners. Zij bevinden zich in een kwetsbare positie omdat zij niet verzekerd zijn voor de Ziektewet, WIA en WW en bij ziekte slechts zes weken worden doorbetaald. Ook geldt de preventieve ontslagtoets niet voor deze pgb-zorgverleners. Waar voor andere werknemers geldt dat de werkgever in beginsel

niet zonder toestemming van de werknemer zelf, het UWV of de Kantonrechter een arbeidsovereenkomst kan beëindigen, kunnen pgb-zorgverleners die onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen, zonder inspraak of toestemming ontslagen worden.¹⁰ Of dit voor een pgb-zorgverlener tot hardvochtige effecten leidt is afhankelijk van de omstandigheden van de zorgverlener. Vallen bijvoorbeeld alle inkomsten weg of ontvangt de zorgverlener ook nog inkomsten uit andere pgb’s? Is er een partner die eventuele financiële lasten kan dragen? En zo verder.

7.2 Samenloop van verschillende sociale zekerheidsregelingen: werkloos worden in de WIA

Ook de samenloop van verschillende sociale zekerheidsregelingen kan tot hardvochtige effecten leiden. Zoals eerder benoemd kent de WIA twee verschillende uitkeringsregimes. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten vallen onder de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) en hebben een re-integratieverplichting voor het percentage dat zij nog arbeidsgeschikt zijn. De WGA kent drie soorten uitkeringen, de loongerelateerde uitkering, de loonaanvulling en de vervolgutkering. Bij toekenning van een WGA-uitkering is eerst de loongerelateerde uitkering van toepassing. De duur en hoogte van de loongerelateerde uitkering zijn afhankelijk van het arbeidsverleden. Daaropvolgend wordt er een loonaanvullingsuitkering of vervolgutkering toegekend. Een loonaanvullingsuitkering wordt toegekend als een WGA-gerechtigde 50 procent van het loon verdient dat hij volgens de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling nog kan verdienen (WIA, art. 60, lid 1a) waarbij de hoogte van het uitkeringsbedrag afhankelijk is van het maandloon, de benutte verdien capaciteit en het dagloon (WIA, art. 61). Verdient een WGA-

¹⁰ Dit geldt ook voor andere zelfstandigen die onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen en niet betaald worden vanuit een pgb.

gerechtigde minder dan 50 procent van het loon dat hij nog zou kunnen verdienen of werkt een WGA-gerechtigde niet, dan volgt een vervolguitering op de loongerelateerde uitkering. De hoogte van de vervolguitering is afhankelijk een percentage van het minimumloon per maand of van het maandloon in het geval het minimumloon per maand hoger is dan het maandloon zoals bedoeld in WIA, art. 61 lid 6 (WIA, artikel 62). Welk percentage van het minimumloon of maandloon de vervolguitering bedraagt, is afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage van de WGA-gerechtigde. De hoogte van een vervolguitering ligt daarmee altijd onder het minimumloon. Bij een vervolguitering is dan ook sprake van een inkomensval.

De WGA-uitkering kent een re-integratieverplichting en de bedoeling van de wetgever is dat WGA-gerechtigden naar vermogen weer aan het werk gaan. Echter worden sommige WGA-gerechtigden nadat zij aan het werk gaan werkloos. Zij ontvangen als de werkloosheid niet verwijtbaar is een WW-uitkering naast hun WGA-uitkering. Een WW-uitkering wordt echter niet gezien als inkomen uit werk en oefent daarom ook invloed uit op de WGA-uitkering. Bij een WW-uitkering wordt de WGA-gerechtigde gezien alsof zij minder verdienen dan 50 procent van het loon dat zij nog zouden kunnen verdienen. Daarom krijgen WGA-gerechtigden met een WW-uitkering een vervolguitering in plaats van een loonaanvullingsuitkering.

Hardvochtige effecten

De samenloop van de WIA en de WW zoals hierboven beschreven, kan onder bepaalde omstandigheden tot hardvochtige effecten leiden. Bij een vervolguitering is er sprake van een inkomensval, de vervolguitering gaat namelijk uit van het minimumloon en bedraagt een percentage van het wettelijk minimumloon dan wel maandloon per maand. Een dergelijke inkomensval kan voor burgers leiden tot financiële problemen. Of dit ook het geval is, is afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de burger. Bijvoorbeeld of

de burger vermogen heeft. Als burgers door de inkomensval onder het sociaal minimum vallen kunnen zij een beroep doen op de Toeslagenwet voor een aanvulling op de uitkering tot het sociaal minimum. Echter is voor de Toeslagenwet het gezinsinkomen bepalend voor toegang (zie ook [paragraaf 5.3](#)). Dit betekent dat het zo kan zijn dat er sprake is van een inkomensval met alle gevolgen van dien, terwijl de WGA-gerechtigden in kwestie naar vermogen zijn gaan werken, zoals de wet verlangt, en de werkloosheid in het geval van een WW-uitkering niet verwijtbaar is. Deze samenloop van WW en WIA lijkt onvoorzien door de wetgever daar het effect niet in de geest van het WGA-regime is.

7.3 Gebrek aan (keten)samenwerking

Burgers hebben regelmatig met veel verschillende regelingen en instanties en met verschillende inkomstenbronnen te maken. Zij hebben bijvoorbeeld inkomsten uit pensioenen, uitkeringen, toeslagen, inkomen uit pgb-werkzaamheden, of mantelzorg.⁸² In veel gevallen heeft een burger dan ook met verschillende organisaties te maken. Het is echter ook mogelijk dat iemand alleen bij UWV al drie verschillende uitkeringen heeft. Daarnaast kunnen burgers binnen hun gemeente met verschillende afdelingen te maken hebben; bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning vanuit de Wmo, bijstand vanuit de Participatiewet en schuldhulpverlening vanuit de Wgs. Schotten *tussen* en *binnen* afdelingen en (uitvoerings)organisaties kunnen op diverse manieren leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten bij burgers. Zij kunnen hierdoor bijvoorbeeld tussen wal en schip vallen, waardoor ze geen passende ondersteuning krijgen en financieel (verder) in de knel komen.

Gebrek aan interne samenwerking

Schotten tussen afdelingen bij uitvoeringsorganisaties kunnen eraan bijdragen dat een burger soms lang(er) moet wachten op een antwoord. Dit kan er

uiteindelijk mogelijk toe leiden dat de periode dat een burger ten onrechte een (te hoge) uitkering ontvangt, oploopt. Daarmee loopt het terug te betalen bedrag ook op.

“Soms heb je iets nodig van een andere afdeling, dan sturen we een mail, maar het antwoord blijft uit. Er wordt dan gekozen om nogmaals te rappelleren in plaats van de telefoon te pakken. De klant moet daar vervolgens weer op wachten. Het gebeurt soms ook onbewust.” - *Medewerker UWV*

“De vele loketten maakt de wirwar alleen maar groter. Als iemand bij het verkeerde loket belandt, wordt er hulp verwacht van de gemeente om de juiste weg te vinden. Maar dit blijft vaak uit.”
- *Medewerker gemeente*

De versnipperde of verkokerde uitvoering maakt dat medewerkers veelal niet het gehele proces overzien dat een burger doorloopt en geen enkele afdeling de regie voert over een burger. Een wet is immers vertaald in organisatorische processen. Gevolg hiervan is dat iedere afdeling zelfstandig beslissingen neemt, zonder zich daarbij altijd bewust te zijn van beslissingen die andere afdelingen nemen. Voor een groot deel van de burgers levert dit geen problemen op; immers heeft niet iedere uitkeringsgerechtigde te maken met verschillende divisies, afdelingen en/of verschillende UWV-wetten. Potentieel hardvochtige effecten ontstaan voornamelijk bij die groepen burgers wiens klantreis horizontaal door de processen gaat, terwijl de organisatie die de wet- en regelgeving uitvoert verticaal is ingericht. Dit zijn bijvoorbeeld de zogenoemde ‘samenloopdossiers’. Als het gaat om WW, ZW, WIA zijn daarbinnen en

daartussen ook weer allerlei situaties mogelijk. Dat zijn zeer complexe dossiers. Burgers hebben bijvoorbeeld eerst alleen ZW, hebben daarna twee werkgevers en raken vervolgens werkloos. Of er zijn burgers die langdurig arbeidsongeschikt zijn, maar dan toch een deel kunnen werken waarna ze werkloos worden. Doordat deze situaties zo complex zijn, gebeurt het soms dat UWV-medewerkers (te) laat zien dat het ergens mis is gegaan en iemand niet de uitkering kreeg waar hij of zij recht op had. Dan moet de burger een x-aantal weken aan uitkering terugbetalen. Er zijn geen waarschuwingen die oppoppen.

“Als verschillende afdelingen beslissingen nemen, moet je daarover als klant zelf aan de bel trekken. Dat komt niet vanuit onszelf, dat overzien wij niet.” - *Medewerker UWV*

“Ik heb een voorbeeld van een klant die merkte dat hij minder uitkering kreeg. De jonggehandicaptenkorting was verdwenen, maar wat hij allemaal heeft moeten doen om erachter te komen wat er mis was en waarom... Hij werd naar allemaal verschillende afdelingen verwezen. Dan kan je [als UWV] ook probleemeigenaar worden en stellen dat we dat de klant niet aan moeten doen.”
- *Medewerker UWV*

De oorzaken voor deze interne versnippering lijken tweeledig. Enerzijds komt de versnippering (taaksplitsing of taakdeling) voort uit het marktdenken (New Public Management) dat vanaf de jaren '80 aan populariteit won. De gedachte was dat het uitvoeringsproces zo efficiënt mogelijk moest worden ingericht; hierdoor ontstonden afdelingen met ieder afgebakende taken. Elke afdeling

voert hierbij een eigen onderdeel uit van het proces dat een burger doorloopt zonder kennis te nemen van en zicht te hebben op de andere onderdelen van dat proces. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten hebben dan ook te maken gehad met bezuinigingen op het ambtenarenapparaat en efficiencytaakstellingen. Dit geldt met name voor de periode 2006-2017.⁸³ Anderzijds lijkt deze vorm van specialisatie op onderdelen van een proces ook samen te hangen met de complexiteit van wet- en regelgeving in de sociale zekerheid. Zo hangt met de verschillende UWV-wetten een specifiek en complex systeem samen ten aanzien van de vaststelling van het recht, deelrechten en herlevingstermijnen. Vanwege deze complexiteit heeft de burger contact met verschillende medewerkers met verschillende voor de uitvoering benodigde expertises. Hoewel het voor de burger wellicht prettig zou zijn één vast contactpersoon te hebben, lijkt het niet realistisch van één medewerker te verwachten alle regels rondom alle UWV-wetten te kennen.

“Het is de uitdaging om de efficiency te houden, maar wel met volledig perspectief van wat de klant doormaakt.” - Medewerker UWV

Gebrek aan externe samenwerking

Naast de zogenoemde interne samenloopsituaties – dus burgers die te maken hebben met diverse UWV-wetten of met verschillende afdelingen binnen de SVB of een gemeente – zijn er burgers die naast UWV te maken hebben met de gemeente en/of met de SVB voor een pgb. Voor UWV is niet altijd duidelijk dat een burger een pgb ontvangt; soms weet UWV dat wel, maar soms ook niet, terwijl de burger er veelal vanuit gaat dat UWV hiervan op de hoogte is. Hier speelt ook mee dat soms de gedachte overheerst dat het niet toegestaan is om informatie uit te wisselen over een burger in verband met de AVG terwijl dit vaak

wel mogelijk is. En wat als een burger te maken krijgt met een terugbetaling van UWV, de SVB of een gemeente en daardoor ook ontzettend veel geld terug moet terugbetalen aan toeslagen en aanslagen, en iemand niet weet niet hoe hij dit voor elkaar moet krijgen?

“Er zijn weinig mensen die het volledige perspectief van al die wetten voor één specifieke burger kunnen toepassen. Dat is de wrede keerzijde van detailwetgeving.” - Medewerker UWV

Er zijn ook burgers die vanuit de Participatiewet werken met loonkostensubsidie en de ZW instromen als zij ziek uit dienst gaan. Zij vallen vaak tussen wal en schip. Het gaat namelijk om situaties waarin UWV de uitkering betaalt, maar gemeenten verantwoordelijk zijn voor de re-integratie. Niet alle gemeenten pakken deze Arbo-rol op en burgers weten vervolgens niet tot wie ze zich waarvoor moeten richten.

Hardvochtige effecten

Interne en externe verkokering, en daarmee gebrek aan (keten)samenwerking, impliceren veelal dat burgers geen passende ondersteuning krijgen op een moment dat zij dit juist wel hard nodig hebben. Dit kan zijn wanneer zij bijvoorbeeld geen recht (meer) hebben op een uitkering maar niet weten hoe zij nu verder moeten, terwijl wel van hen wordt verwacht dat ze een vervolgutkering aan gaan vragen of (zelfstandig) werk gaan zoeken. Of wanneer ze worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen waardoor zij verder in de schulden komen en niet weten hoe ze financieel rond moeten komen. Of wanneer iemand op het vlak van mentale gezondheid is geraakt door een bepaald besluit (arbeidsongeschikt worden verklaard, of juist *niet* arbeidsongeschikt worden verklaard terwijl zij zelf geen mogelijkheden zien om

te werken) en verdere ondersteuning op dit vlak nodig hebben. Het potentiële hardvochtige effect zit hier in een ingrijpende gebeurtenis waar een burger mee wordt geconfronteerd in combinatie met het ontbreken van (goede doorverwijzing naar) passende ondersteuning of dienstverlening. Het leven van een burger kan hierdoor (verder) ontwricht raken op diverse levensdomeinen.

8

Algemene overkoepelende knelpunten

De vorige hoofdstukken beschreven waar knelpunten in de wet- en regelgeving, of in de uitvoering hiervan, bestaan die onder bepaalde omstandigheden kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten. In dit hoofdstuk gaan we in op meer algemene wet- en regelgeving overstijgende knelpunten. Het gaat hierbij om twee typen overkoepelende knelpunten. Ten eerste, knelpunten die een (deel van de) *verklaring* vormen voor de eerder beschreven knelpunten. Een voorbeeld hiervan is de nadruk op rechtmatigheid in de sturingsrelatie tussen uitvoeringsorganisaties en gemeenten enerzijds en het departement en de Kamer anderzijds. Hierdoor voelen sommige professionals de ruimte niet om discretionaire bevoegdheden te benutten. Ten tweede gaat het om knelpunten die maken dat de kans op het optreden van een hardvochtig effect wordt vergroot. Zo is een onheuse bejegening *an sich* geen reden voor het optreden van een hardvochtig effect, maar kan het in combinatie met een onevenredig hoge terugvordering, wel maken dat een burger alle vertrouwen in de overheid kwijtraakt en toekomstperspectief verliest.

8.1 Nadruk op rechtmatigheid en efficiency uitvoeringsorganisaties en gemeenten

Onder invloed van New Public Management en in reactie op geconstateerde ongewenste regelovertredingen in het verleden, wordt er volgens diverse betrokkenen in de sociale zekerheid te stevig ingezet op het toezicht op rechtmatigheid. Dit betreft de aansturing van uitvoeringsorganisaties en gemeenten door het departement en vervolgens de aansturing van professionals. In termen van sturing en controle ligt de nadruk te veel op kwantitatieve – meetbare – Key Performance Indicators (KPI's). Hierin speelt de Kamer uiteraard ook een rol. Denk hierbij aan het debat rondom de 'Bulgarenfraude' en de fraudejacht die als gevolg hiervan ontstond binnen de sociale zekerheid.

Door een sterke sturing op rechtmatigheid *voelen* medewerkers bijvoorbeeld soms geen ruimte om de discretionaire bevoegdheden te gebruiken. Een deel van de medewerker is hierdoor namelijk sterk gericht op het volgen van de richtlijnen en protocollen en verliest daarbij de menselijke maat soms uit het oog. Dit heeft onder meer te maken met de wijze waarop uitvoeringsorganisaties en gemeenten worden aangestuurd door het Rijk, waarin rechtmatigheid een belangrijke rol speelt. Door nadruk op rechtmatigheid krijgen andere belangrijke waarden, waaronder responsiviteit en menselijke maat, minder aandacht.⁸⁴

“Voor ambtenaren in de sociale zekerheid geldt dat ondanks het discours van ‘de bedoeling’ en ‘maatwerk’ veel uitvoeringsinstanties – zeker als het er ook maar even de schijn van heeft dat het misgaat – gewoon nog op rechtmatigheid en

doelmatigheid worden afgerekend of dat zij zich geconfronteerd zien met sterke top-down sturing en protocollering” - *NSOB, 2021*

85

Deze nadruk op rechtmatigheid zit volgens betrokkenen op een bepaalde manier ook 'ingebakken' in de cultuur binnen UWV en veel gemeenten, waarbij het volgen van regels impliceert dat je rechtmatig handelt. Hierbij staat het burgerperspectief echter niet altijd voorop. Een sterke sturing op rechtmatigheid nodigt niet uit om de discretionaire ruimte die je hebt te benutten. Zo zijn werkafspraken bij UWV veelal nog primair gericht op percentages. Medewerkers worden er op aangesproken door hun leidinggevende wanneer zij sterk afwijken van deze percentages. Tegelijkertijd staat óók in het jaarplan dat persoonlijke dienstverlening meer aandacht moet krijgen. Dit gaat gepaard met complexe afwegingen voor individuele medewerkers.

“Medewerkers hebben wel de wil om dat beter uit te voeren, maar ze moeten ook de tijden en PI's [prestatie-indicatoren] halen. Medewerkers worstelen met die balans. Zij moeten meer handvatten krijgen over de omgang. Voor het bellen met de klant is een percentage afgesproken. Dat percentage is dan het doel geworden, terwijl het aanvankelijk een ander doel had.”
- *Medewerker UWV*

“Veel uitvoeringsorganisaties hebben [daarnaast] te kampen gehad met bezuinigingen en efficiencytaakstellingen. Vooral de regeerakkoorden van de kabinetten-Balkenende IV en -Rutte I en II bevatten bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Aangezien uitvoeringsorganisaties een aanzienlijk deel

van de rijksoverheid vormen, is ook een aanzienlijk deel van de bezuinigingen daar neergeslagen.”⁸⁶ Gemeenten hebben sinds 2010 te maken met forse bezuinigingen op de re-integratiemiddelen.⁸⁷ Deze bezuinigingen en de intrede van New Public Management betekenden dat vanaf de jaren '90 managementtechnieken uit de private sector werden toegepast op publieke organisaties. Dienstverlening moest effectiever, klantgerichter en efficiënter. Zo zijn diverse uitvoeringsorganisaties op enig moment gaan spreken over 'klanten'. Dat terwijl er voor 'klanten' van de sociale zekerheid doorgaans weinig te kiezen is. Overigens lijkt tegenwoordig weer steeds vaker te worden gekozen voor de term 'cliënt'¹¹. Naast de nadruk op rechtmatigheid in de aansturing van uitvoeringsorganisaties en gemeenten vormt ook de voortdurende drang om efficiency te vergroten een verklaring voor het onvoldoende benutten van discretionaire bevoegdheden, zoals geschetst in [paragraaf 6.4](#). Het toepassen van discretionaire bevoegdheden is een vorm van maatwerk; een uitvoerder moet zorgvuldig afwegen of een bepaalde bevoegdheid wel of niet van toepassing is gegeven de situatie. Maatwerk vergt daarmee per definitie meer tijd. Een te grote caseload of te hoge werkdruk nodigt allerminst uit om uit te zoeken of er discretionaire bevoegdheden gebruikt kunnen worden, of om nader af te stemmen met collega's. In dat opzicht is voldoende tijd een randvoorwaarde voor het voldoende kunnen benutten van afwijkmogelijkheden en voor het bieden van maatwerk. Ook heeft de drang efficiënter te werken op diverse plekken geleid tot standaardisering en digitalisering van besluitvorming met minder contact met de burger als gevolg.

Kortom, sturing op waarden als rechtmatigheid en efficiency beïnvloedt de afwegingen, en daarmee de oordeelsvorming, van professionals waarbij het volgen van regels boven alles, en ten koste van maatwerk, gaat. De voormalig

ombudsman van de gemeente Amsterdam stelde in dit kader dat de publieke professional tegenwoordig meer naar 'boven' dan naar 'buiten' kijkt en primair gefocust is op het gehoorzamen van de leiding.⁸⁸ Naast de blik naar 'boven' leiden efficiencydoelstellingen ook tot een blik naar 'binnen', waarbij burgers buiten beeld (kunnen) raken.

8.2 Veel aandacht voor incidenten in politiek en media

In lijn met de sturing op rechtmatigheid en efficiency lijkt ook de incidentenreflex bij te dragen aan een handelingsverlegenheid onder uitvoerders om discretionaire ruimte te benutten. De incidentenreflex houdt in dat politiek en maatschappij na een incident waarbij burgers hard zijn geraakt, bijvoorbeeld doordat zij financieel ernstig in de knel kwamen, stellen dat een dergelijke situatie nooit meer mag gebeuren. Vanuit de Kamer volgen dan vaak strenge, en veelal zeer complexe, regels om een dergelijk knellende situatie in de toekomst te voorkomen. Dit gebeurt echter te vaak *zonder* een toets op uitvoerbaarheid.⁸⁹

Momenteel klinkt er in de samenleving, media en politiek door om bij sociale voorzieningen meer oog te hebben voor 'menschelijkheid'. Ook doemen in politiek en media regelmatig voorbeelden op van wat door sommigen inmiddels 'hardvochtig beleid' wordt genoemd. De aandacht gaat vaak alleen uit naar uitvoeringsorganisaties als er incidenten zijn. De nadruk op incidenten in de politiek en media kan tot een defensieve houding leiden bij uitvoerders. Het kan hen huiverig maken om problemen tijdig aan te kaarten. Voor burgers is dit schadelijk omdat dit grote gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de uitvoering. Paradoxaal genoeg kan door een focus op het voorkomen van nieuwe incidenten de menselijke maat in het gedrang komen.⁹⁰

¹¹ Zie bijvoorbeeld de reactie van UWV op het SP-rapport 'Ziek van UWV': UWV. (2021). "UWV: Cliënten moeten zich meer gezien, gehoord en geholpen voelen."

“Zeker als er dingen misgaan met fraude of misbruik, is de neiging heel groot om te zeggen dat het nu allemaal streng moet. Dat begrijp ik heel goed. Ik denk dat we dan allemaal het gevoel hebben: dit mag toch niet zo zijn? Maar we moeten blijven nadenken over wat we dan daarvoor in de plaats zetten en welk signaal we aan de uitvoering geven, omdat daar anders een paar jaar later misschien invulling aan is gegeven op een manier die we allemaal niet hadden voorzien toen we elkaar nariepen hoe erg het was dat het misging.” - Van Weyenberg, Kamerlid D66, 2020⁹¹

Een veelgenoemd voorbeeld in dit verband is de zogeheten ‘Bulgarenfraude’ begin jaren 2010. De Bulgarenfraude heeft een belangrijke rol gespeeld in de aanscherping van fraudewetgeving in de sociale zekerheid; een thema dat zoals eerder geschetst in het rapport om verschillende redenen tot het ontstaan van hardvochtige effecten op (groepen) burgers kan leiden.

Bulgarenfraude

“De aanleiding voor het debat over wat de ‘Bulgarenfraude’ is gaan heten, was een onderzoek naar een groep criminelen die in Bulgarije mensen ronselde, deze naar Nederland bracht en hier op een adres inschreef. Vervolgens vroegen deze mensen een Burgerservicenummer aan en openden zij een bankrekening, waarna de criminelen op naam van deze Bulgaren toeslagen aanvroegen en incasseerden. In handen van de media en de Kamer kreeg de zaak al snel grote proporties en ontstond een klimaat waarin binnen de kortste keren iedere overtreding of onjuiste aangifte als fraude werd

aangeduid. Dat leidde tot “scherpe debatten waarbij het parlement de verantwoordelijke staatssecretaris in niet mis te verstane woorden op het hart drukte dat dit eens maar nooit weer was. Jaren later bleek dat de Belastingdienst – in reactie daarop – is doorgeschoten bij de aanpak van fraude met kinderopvangtoeslagen. De Belastingdienst zette de kinderopvangtoeslag van een groot aantal ouders onterecht stop en/of vorderde forse bedragen terug, waardoor gezinnen financieel benadeeld zijn en daardoor soms zwaar in de problemen kwamen. Ook zijn de gezinnen aangetast in hun rechtsgevoel, omdat zij onterecht zijn bestempeld als fraudeur.” Uit: Klem tussen balie en beleid (2021)

In de periode van de ‘Bulgarenfraude’ is uitvoerders door de politiek op het hart gedrukt dat een dergelijke situatie nimmer mocht gebeuren. Een cultuur waarin rechtmatigheid het hoogste goed was verankerde zich in uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Dit vormt dan ook een belangrijke verklaring waarom veel uitvoerders aangeven de ruimte om de beperkt aanwezige discretionaire bevoegdheden ten aanzien van sanctionering te gebruiken niet ‘voelen’, met het (potentieel) ontstaan van hardvochtige effecten voor groepen burgers tot gevolg.

“Eerst op hoge toon ‘zero tolerance’ eisen en je een paar jaar later verbijsterd afvragen waar ‘de menselijke maat’ is gebleven.” - Rob Wijnberg, 2021

8.3 Onrealistisch mensbeeld

Vanaf de jaren '80 kantelt het mensbeeld in de Nederlandse sociale zekerheid van een 'sociaal empathisch' mensbeeld, naar een meer 'individualistisch en rationeel' mensbeeld waarin eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid centraal staan. Binnen dit meer individualistische en rationele mensbeeld wordt een norm- of regelovertreding impliciet gezien als een rationele keuze van een burger. Zelfs wanneer onbewuste fouten worden gemaakt door burgers, krijgen zij hiermee snel het stempel van fraudeur. Ook leidt dit mensbeeld ertoe dat uitvoeringsorganisaties en gemeenten (potentiële) uitkeringsgerechtigden vanuit wantrouwen bejegenen in plaats van vertrouwen.⁹² Daarnaast vertrouwt de Participatiewet enerzijds op de kracht van actieve burgers, maar anderzijds verplicht diezelfde overheid tot activiteit. In dat opzicht kunnen de dominante mensbeelden ook conflicterend zijn.⁹³

Dit raakt nauw aan het knelpunt dat in [hoofdstuk 6](#) is beschreven: namelijk dat de inlichtingenplicht een grote verantwoordelijkheid toekent aan de burger, deze niet aansluit bij de leefwereld en er foutieve veronderstellingen achter de inlichtingenplicht schuilen. De wetgever kent met name ten aanzien van de inlichtingenplicht een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers zelf toe als het gaat om de informatie die door burgers aangeleverd moet worden. De informatie die moet worden aangeleverd, moet aan drie voorwaarden voldoen: de informatie moet volledig, correct en op tijd zijn. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de inlichtingenplicht wordt geschonden omdat burgers onbewust informatie niet volledig, tijdig en correct hebben aangeleverd. De veronderstelling achter de inlichtingenplicht is dat het leven en de inkomstenbronnen van burgers overzichtelijk zijn. In de praktijk blijkt echter vaak sprake van een samenloop van regelingen; burgers hebben regelmatig met veel verschillende regelingen en instanties en met verschillende inkomstenbronnen te maken waarover zij zelf niet altijd goed overzicht hebben. In de praktijk blijkt het voor veel burgers ook niet duidelijk welke inkomsten

opgegeven moeten worden en verrekenend kunnen worden met de uitkering. Wat onder de inlichtingenplicht valt is niet altijd logisch. Dit laatste speelt met name binnen de Participatiewet. Daarnaast sluiten de gehanteerde begrippen en de aan de Participatiewet verbonden verplichtingen qua invulling niet aan bij de belevingswereld van een groot deel van de burgers. Denk bijvoorbeeld aan wat er wordt verstaan onder 'gezamenlijke huishouding'.

8.4 Communicatie en bejegening

Voor een deel van de burgers is simpelweg niet duidelijk wat een uitvoeringsorganisatie of gemeente van hen verwacht en wat zij van hen mogen verwachten. Het is burgers daarmee ook niet altijd duidelijk wat hun rechten en plichten zijn. Het is een misvatting dat dit uitsluitend geldt voor burgers met een beperkt denkvermogen en doenvermogen en/of burgers die beperkte basisvaardigheden hebben (dat wil zeggen laaggeletterd of laaggecijferd zijn en/of beperkte digitale vaardigheden bezitten). Met name brieven zijn soms dermate ingewikkeld of dubbelzinnig, dat het voor burgers lastig is te begrijpen wat er van hen wordt verlangd. Daarnaast ervaart een deel van de burgers de communicatie met uitvoeringsorganisaties of gemeenten als onprettig. Dit knelpunt hangt daarmee samen met het dominante mensbeeld binnen het stelsel van sociale zekerheid.

Het is daarnaast duidelijk geworden dat de maatregelen, boetes en terugvorderingen waar burgers mee geconfronteerd worden soms onevenredig hoog kunnen zijn. Uitvoerders hebben beperkte afwijkmogelijkheden binnen het sanctioneringsregime en die ruimte die ze hebben wordt onvoldoende benut. Ook hebben burgers soms te maken met een forse inkomstensterugval. Burgers kunnen hierdoor financieel klem kunnen komen te zitten. De hardvochtige effecten die optreden als gevolg van inkomstensterugval, of als gevolg van een maatregel of boete, of geconfronteerd worden met een terugvordering worden versterkt wanneer burgers de bejegening door

uitvoerders als onheus ervaren. Hoewel een prettige dan wel onheuse bejegening strikt genomen niets verandert aan het besluit zelf, heeft de wijze van bejegening veel invloed op de uiteindelijke impact van een besluit op een burger, zo blijkt uit gesprekken met burgers (zie ook [hoofdstuk 4](#)). Het gaat bij bejegening enerzijds om de manier waarop burgers worden aangesproken door uitvoerders; schriftelijk dan wel telefonisch of in een fysiek gesprek. Anderzijds gaat het om de manier waarop uitvoerders omgaan met vragen of klachten van burgers. In hoofdstuk 4 is beschreven dat de doorwerkingen van onheuse bejegening op burgers aanzienlijk kunnen zijn.

Een deel van de geïnterviewde burgers voelt zich niet altijd erkend door professionals, terwijl de impact van een beslissing op hun persoonlijke en financiële situatie soms fors is. Professionals lijken zich volgens een deel van de burgers niet altijd bewust van de enorme impact die een besluit kan hebben op het leven van mensen. Burgers hebben in een dergelijke situatie veelal behoefte aan erkenning van de opgave waar zij voor staan en aan begrip voor hun situatie.

“Ik heb een progressieve ziekte. Ik word nooit meer beter. Het deed mij zo’n pijn toen de verzekeringsarts mij na afloop van het gesprek ‘beterschap’ wenste.” - *Burger met een WGA-uitkering*

Wanneer een besluit met forse impact heel zakelijk wordt gebracht, raakt het ontbreken van aandacht voor de burger als mens hen soms harder dan het daadwerkelijke besluit. Het beeld dat ontstaat, is dat professionals niet altijd goed weten hoe om te gaan met kwetsbare burgers die door stress soms heel emotioneel kunnen communiceren. Hierdoor kan een dynamiek ontstaan waarin burger en medewerker elkaar steeds minder goed begrijpen en ze steeds meer tegenover elkaar komen te staan.

Een deel van de burgers ervaart daarnaast weinig ruimte om in gesprek te gaan met uitvoerende organisaties. Wanneer zij het bijvoorbeeld niet eens zijn met een besluit, of wanneer er in hun ogen een fout is gemaakt door een uitvoerder, wordt volgens hen snel gezegd ‘dan dient u maar een klacht in’ of ‘dan maakt u maar bezwaar’, terwijl dit vaak helemaal niet is wat burgers willen.

Ook voelt een deel van de burgers zich dusdanig machteloos in de communicatie met uitvoeringsorganisaties of gemeenten, dat zij het gevoel hebben dat zij akkoord moeten gaan met (in hun ogen) onwaarheden, omdat zij voor hun inkomen afhankelijk zijn van de uitkering of ondersteuning. Deze afhankelijkheid maakt dat het voor sommige burgers voelt alsof ze geen poot hebben om op te staan.

In de bijstand wordt de toon en het handelen naar bijstandsgerechtigden door sommigen ervaren alsof zij bezig zijn met misbruik maken van de bijstand (denk hierbij aan het label van ‘fraudeur’). Dit punt hangt nauw samen met het mensbeeld dat ten grondslag ligt aan de Participatiewet. Een deel van de mensen voelt zich bij voorbaat weggezet als ‘schuldig’ en voelt zich constant in de gaten gehouden. Zo zijn er gemeenten waar in de eerste brief die een bijstandsgerechte ontvangt al meteen wordt ‘gedreigd’ met een maatregel. Er is weliswaar begrip voor de controle op rechtmatigheid, maar de manier waarop dit gebeurt is intimiderend en bevooroordeeld. Mensen voelen zich onvoldoende gehoord; de elementen die worden besproken zijn ontzettend persoonlijk, maar in een reactie gaat de aandacht vooral uit naar het ‘afvinken’ van de controlepunten.

“Mensen kunnen zich niet of steeds minder goed identificeren met de mensbeelden uit beleid. Hun vertrouwen in de overheid neemt af: ze voelen zich niet gezien en gehoord in hun kwetsbaarheid en raken van de verzorgingsstaat vervreemd.” - RVS, 2021⁹⁴

In termen van bejegening is het volgens uitvoerders zelf belangrijk dat de beslissing of het besluit *an sich* duidelijk is. Wanneer er sprake is van onduidelijkheid valt namelijk het begrip voor de beslissing weg en dat kan zorgen voor verschillende emoties bij burgers (boosheid, frustratie, teleurstelling, moedeloosheid, onmacht). Zeker wanneer de emoties hoog op (kunnen) lopen, is het tonen van begrip belangrijk. Daarnaast geven professionals aan dat zij altijd proberen om zo goed en duidelijk mogelijk uit te leggen hoe en waarom een beslissing tot stand is gekomen. Tegelijkertijd zijn er soms ook grenzen aan manieren waarop je kunt uitleggen hoe een beslissing tot stand is gekomen. En er zijn ook situaties die dusdanig onevenredig hard uitpakken, dat het moeilijk is uit te leggen aan de burger waarom de beslissing is zoals die is.

8.5 Gebrek aan ondersteuning en nazorg bij impactvolle besluiten

Een beslissing door UWV, de SVB of de gemeente kan forse financiële implicaties hebben voor burgers. Burgers hebben in sommige gevallen dan ook behoefte aan begeleiding *na* de beslissing. Uit gesprekken met uitvoerders en

met burgers zelf blijkt dat sommige burgers gewoonweg niet weten wat ze moeten doen. Er is een groep die gebaat zou zijn bij verdere ondersteuning en begeleiding na een besluit of beslissing met een forse financiële impact. Uitvoerders hebben naar eigen zeggen niet altijd voldoende personele capaciteit om burgers op een dergelijke manier te ondersteunen. Tevens ontbreekt het aan kennis van de sociale kaart om burgers – zelfs bij voldoende middelen – adequaat of warm te kunnen overdragen of doorverwijzen. Gebrek aan goede nazorg en ondersteuning bij impactvolle besluiten kan het ontstaan van hardvochtige effecten op burgers vergroten, omdat ook hier geldt dat zij het gevoel van perspectief kunnen verliezen. Wanneer iemand ineens een groot bedrag moet terugbetalen, of te maken krijgt met een forse inkomensterugval, kan dit iemands leven ontwrichten. Warme overdracht of een goede verwijzing naar passende vervolgondersteuning kan maken dat er bijvoorbeeld geen schulden ontstaan, of deze niet verder oplopen. Of dat iemand op het vlak van psychische gezondheid de hulp krijgt die nodig is.

“Het geeft mij soms ook dat gevoel van machteloosheid, dat we verder niets kunnen doen. We kunnen alleen zeggen: ‘u moet daarheen, u moet dat doen’. Mensen worden liever aan de hand genomen, maar die mogelijkheid hebben we niet.” - Medewerker UWV

9

Conclusies: hardvochtige effecten in de sociale zekerheid

9.1 Het leven van burgers (potentieel) ontwricht en aangetast in bestaanszekerheid

Knelpunten in wet- en regelgeving, of in de uitvoering hiervan, kunnen onder bepaalde omstandigheden leiden tot hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. 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.

Deze definitie maakt geen onderscheid naar *gradaties* van hardvochtige effecten, omdat gradaties van hardvochtigheden onbepaalbaar zijn. Gradaties suggereren namelijk een bepaalde mate van objectiviteit, waarbij aan de hand van criteria zou kunnen worden vastgesteld dat er sprake is van een overgang van de ene (minder zware) categorie naar een andere (zwaardere) categorie. Maar wat als een (onwenselijke) hardvochtigheid wordt beschouwd – dus is een situatie ‘heel erg’, ‘een beetje’ of ‘niet’ hardvochtig – is ook een politieke keuze en is tijdgebonden.

Wet- en regelgeving of het handelen door de uitvoering kan dus *onder bepaalde omstandigheden* leiden tot hardvochtige effecten op (groepen) burgers. Dit maakt dat hardvochtige effecten situationeel en dus contextafhankelijk zijn. De contextafhankelijkheid maakt 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 betrokkenen, waaronder uitvoeringsorganisaties, gemeenten, en cliëntvertegenwoordigers, een dergelijke toepassing van een definitie van hardvochtige effecten ook niet wenselijk. Om deze reden wordt het ook onwenselijk dan wel onmogelijk geacht om een vastomlijnd beoordelingskader te gebruiken om ‘hardvochtigheden’ of ‘hardvochtige effecten’ vast te stellen.

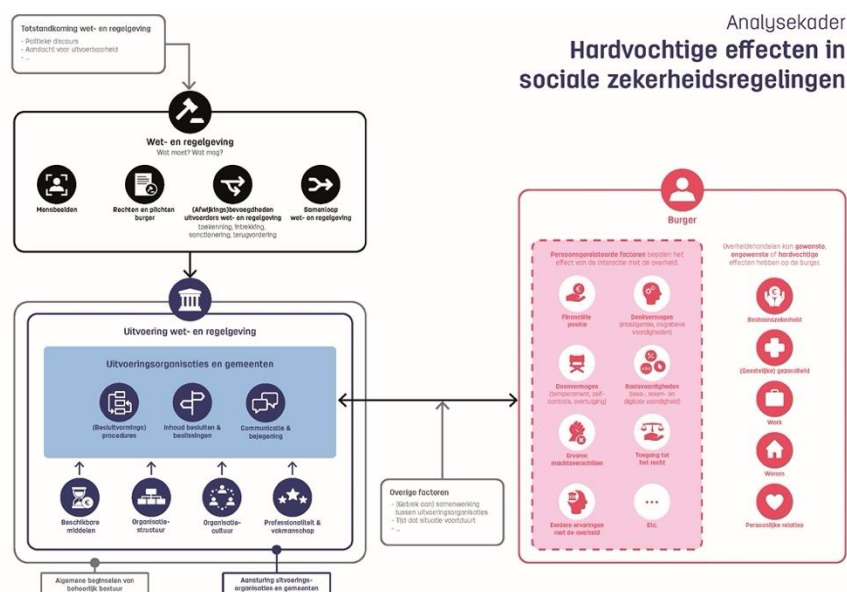
Wel kan worden geconcludeerd dat het bij hardvochtige effecten gaat om knelpunten die het leven van de burger op één of meerdere levensdomeinen *ontwrichten* en waarbij veelal sprake is van een *aantasting van bestaanszekerheid*. Aangezien het in de Grondwet is vastgelegd dat de overheid een beleid moet voeren dat is gericht op de bestaanszekerheid van de bevolking en op spreiding van welvaart (Artikel 20 van de Grondwet), zou te allen tijde (periodiek) moeten worden nagegaan of het handelen van de overheid (potentieel) leidt tot het ontwrichten van het leven van burgers dan wel hen aantast in hun bestaanszekerheid. De begrippen 'ontwrichting' en 'bestaanszekerheid' vragen vervolgens ook weer om definitiebepaling. Dit duidt niet zozeer op een beperking van de definitie van hardvochtige effecten, maar geeft temeer aan dat het essentieel is om als betrokkenen partijen (wetgeving, beleid, uitvoering) met elkaar in gesprek te gaan en te blijven over knelpunten in wet- en regelgeving en in de uitvoeringspraktijk en de impact hiervan op het leven van burgers.

Burgers wiens leven naar eigen zeggen is ontwricht als gevolg van knelpunten in wet- en regelgeving dan wel in de uitvoering hiervan en die zich (daarnaast) aangetast voelen in hun bestaanszekerheid, ervaren de ontstane situatie verschillend. Desondanks zijn er enkele gemene delers zichtbaar. Zo voelen burgers die zeggen dat overheidshandelen bij hen tot hardvochtige effecten heeft geleid zich machteloos en onbegrepen. Hoewel soms wel volgens de letter van de wet is gehandeld door uitvoeringsorganisaties of gemeenten, voelen besluiten die leiden tot hardvochtige effecten voor burgers als onrechtvaardig. Ook voeden hardvochtige effecten in de sociale zekerheid het gevoel van wantrouwen richting de overheid. Maar het meest verstekkende gevolg van ervaren hardvochtigheden is misschien wel dat het burgers hun toekomstperspectief ontnemt. Het ontbreken hiervan is met regelmaat ook weer een gevolg van de gevoelens van moedeloosheid en wantrouwen richting de overheid; een deel van de burgers ziet niet in hoe hun situatie ooit nog kan

verbeteren, aangezien zij er geen vertrouwen in hebben dat de overheid hen op wat voor manier dan ook kan ondersteunen om het tij te keren.

Een van de vragen binnen dit onderzoek is hoe vaak hardvochtige effecten optreden. Vanwege de ongelijksoortigheid in de scope van het onderzoek is het echter niet zinvol om een vergelijking te maken tussen de verschillende onderdelen van het socialezekerheidsstelsel om te bezien waar knelpunten vaker voorkomen. Het rapport beschrijft veel knelpunten ten aanzien van UWV-wetten. Dat er in vergelijking met de andere wet- en regelgeving veel knelpunten, en daarmee potentieel hardvochtige effecten rondom de UWV-wetten worden beschreven, is echter een logisch gevolg van de scope van het onderzoek waarbij naar *alle* wetten uitgevoerd door het UWV is gekeken. Ten aanzien van het pgb is uitsluitend gekeken naar een klein onderdeel van de gehele pgb-keten: namelijk de *uitbetaling* van het pgb door de SVB. Dit maakt de resultaten omtrent de verschillende wetten en uitvoerders per definitie onvergelijkbaar.

Het is lastig om in algemene zin antwoord te geven op de vraag 'hoe vaak' hardvochtige effecten optreden. Wel kan worden geconcludeerd dat er in de UWV-wetten, de Participatiewet, de Toeslagenwet en de uitbetaling van het pgb door de SVB diverse *structurele knelpunten* bestaan in de wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan die onder omstandigheden (potentieel) kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Structureel omdat de gesignaleerde knelpunten geen uitzonderingen betreffen die 'eenvoudig' met maatwerk opgelost kunnen worden. Het zijn daarnaast knelpunten die door diverse betrokkenen breed worden herkend. Dat een knelpunt structureel van aard is, wil echter *niet* zeggen dat het per definitie leidt tot het optreden van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers. Of een knelpunt in wet- en regelgeving, of de uitvoering hiervan, in een specifieke situatie tot een hardvochtig effect leidt, hangt af van persoonsgerelateerde



factoren van de burger, waaronder de financiële positie en het doenvermogen. Dit kader geeft weliswaar richting aan het duiden van hardvochtigheden, maar uiteindelijk is het een moreel oordeel en subjectief (en daarmee politiek) wanneer iets als 'hardvochtig' wordt beschouwd. Wél valt op dat er in algemene zin binnen de UWV-wetten en de Participatiewet veel knelpunten bestaan en (potentieel) hardvochtige effecten kunnen ontstaan rondom verplichtingen en sanctionering. Hier wordt later in dit hoofdstuk dieper op ingegaan.

Het analysekader dat binnen dit onderzoek is ontwikkeld, schetst een holistisch perspectief op het optreden van hardvochtige effecten voor burgers, waarbij naar verschillende aspecten van het systeem wordt gekeken: de totstandkoming van wet- en regelgeving, de wet- en regelgeving zelf (wat moet en wat mag), de sturingsrelatie, en naar de uitvoering van wet- en regelgeving door uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Hardvochtige effecten ontstaan namelijk veelal niet geïsoleerd; bovenstaande 'systeemonderdelen' zijn nauw

met elkaar verbonden zoals ook uit het onderzoek is gebleken. (Potentieel) hardvochtige effecten ontstaan vaak niet door knelpunten in uitsluitend de wet- en regelgeving, of door knelpunten in uitsluitend de uitvoering. Ze zijn nauw met elkaar verweven. En ook de aansturing door het departement speelt hierin een rol, evenals de mensbeelden waarvan uit wordt gegaan bij de totstandkoming van wet- en regelgeving.

9.2 Hardvochtige effecten ontstaan door knelpunten in wet- en regelgeving en/of in uitvoering

Om het lerend vermogen van de overheid te vergroten, is het belangrijk om de wijze waarop (potentiële) hardvochtige effecten ontstaan nauwgezet uiteen te rafelen. Dit biedt immers inzicht in de handelingsperspectieven die (de uitvoering van) het socialezekerheidsstelsel responsiever maken en de menselijke maat centraal stellen. Hieronder presenteren we de belangrijkste conclusies ten aanzien van het *ontstaan* van hardvochtige effecten.

Binnen de gesignaleerde knelpunten kan grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen knelpunten ten aanzien van de toegang en hoogte van uitkering, verplichtingen en sanctionering (maatregelen, boetes en terugvorderingen), en de samenloop van (conflicterende) wet- en regelgeving. Gezien het (potentieel) ontwrichtende karakter van de geïnventariseerde knelpunten en de aantasting van bestaanszekerheid van burgers, is het noodzakelijk hierop te acteren. Er ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de wetgever, beleidsmakers en uitvoerders om met elkaar tot passende oplossingen te komen om hardvochtige effecten in de sociale zekerheid terug te dringen en in de toekomst te voorkomen.

Toegang en hoogte uitkeringen: wet- en regelgeving complex voor uitvoerders en burgers

Het stelsel van socialezekerheidsregelingen is in Nederland gericht op het beschermen van hen die dat nodig hebben. Voor de WIA, Wajong, beschut werk, ZW en WW geldt dat aanvragers worden getoetst op arbeidsongeschiktheid, arbeidsvermogen of verlies in arbeidsuren om zo gericht inkomensondersteuning te kunnen bieden. Daarnaast geldt voor de Toeslagenwet en de Participatiewet dat om te bepalen of iemand recht heeft op een toeslag of bijstand, er wordt gekeken naar het totale inkomen van de aanvrager en diens eventuele partner. Voor de hoogte van de bijstandsuitkering en de AIO-aanvulling telt daarnaast ook het vermogen van de aanvrager en diens partner mee. De keerzijde van deze persoonsgerichte en situatieafhankelijke inkomensondersteuning aan hen die dat nodig hebben, is dat een veelheid aan wetten en regelingen is ontstaan die tot een zeer gedetailleerd niveau vastleggen wat de rechten en plichten van burgers zijn. Het impliceert immers een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval. De precisering van wet- en regelgeving die is bedoeld om alleen inkomensondersteuning te bieden aan hen die dat nodig hebben en om willekeur te voorkomen, leidt tot uiterst complexe wet- en regelgeving.

In algemene zin geldt dat complexiteit van (uitvoering van) wet- en regelgeving problematisch is omdat er voor burgers in financieel opzicht vaak veel afhangt van een besluit of oordeel. Want, hoe complexer de wet- en regelgeving, hoe groter de kans op fouten. Daarnaast gaat complexiteit voor bepaalde groepen burgers hand in hand met gevoelens van onbegrip en onzekerheid, *juist* vanwege de afhankelijkheid van inkomensondersteuning. Dit kan burgers die afhankelijk zijn van socialezekerheidsregelingen psychisch kwetsbaar(der) maken. Ook wanneer het niet burgers zelf zijn die belast zijn met de complexe wet- en regelgeving, maar uitvoerders – zoals bijvoorbeeld bij het vaststellen

van arbeidsongeschiktheid – kunnen hardvochtige effecten ontstaan omdat er in meerdere opzichten voor de burger veel afhangt van het oordeel.

Verplichtingen en sanctiëring: onrealistisch mensbeeld, strenge wet- en regelgeving met beperkte afwijkmogelijkheden die onvoldoende worden benut

Complexiteit speelt daarnaast ook ten aanzien van de arbeids- en inspanningsverplichtingen en de inlichtingenplicht. De wetgever kent met name ten aanzien van de inlichtingenplicht een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers zelf toe als het gaat om de informatie die door burgers aangeleverd moet worden. Voor een deel van de burgers is simpelweg niet duidelijk wat de uitvoeringsorganisatie van hen verwacht en wat zij van hen mogen verwachten. Het mensbeeld van de individualistische, rationele en zelfredzame burger die de wet kent blijkt in de praktijk onrealistisch. Dit is problematisch omdat het niet naleven of schenden van verplichtingen samen kan hangen met onevenredig hoge terugvorderingen.

Verder kan ten aanzien van het sanctiëningsregime in de sociale zekerheid worden geconcludeerd dat wet- en regelgeving streng en strikt is. Zo wordt bij boetes geen onderscheid gemaakt tussen vergissingen en fouten, waardoor boetes soms onevenredig hoog uitpakken. En kan de koppeling tussen het benadelingsbedrag en de hoogte van de boete ervoor zorgen dat burgers met hoge vorderingen worden geconfronteerd die hen financieel in de problemen brengen. In wet- en regelgeving zijn zogenoemde mitigerende maatregelen opgenomen om het optreden van hardvochtige effecten op burgers te voorkomen: aandacht voor de ernst van het vergrijp en de mate van verwijtbaarheid bij boetes, de dringende reden bij maatregelen, boetes en terugvorderingen, en de evenredigheidstoets bij boetes. Wet- en regelgeving

biedt uitvoerders dus ruimte om af te wijken en rekening te houden met persoonlijke omstandigheden.

Echter, van dringende reden is volgens vaste rechtspraak slechts sprake indien de maatregel, boete of terugvordering onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen voor de betrokkene heeft. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin *iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is* en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt. Doordat het begrip dringende reden restrictief is uitgelegd in rechtspraak, wordt in de uitvoeringspraktijk de dringende redenen niet of nauwelijks aanwezig geacht. Ook weten uitvoerders niet altijd goed welke ruimte wet- en regelgeving biedt. Daarnaast *voelen* veel uitvoerders de ruimte niet om af te wijken, ook al biedt wet- en regelgeving deze ruimte wel, omdat er de afgelopen jaren in de aansturing van en door uitvoeringsorganisaties en gemeenten (te) veel nadruk ligt op rechtmatig handelen.

De hardvochtige effecten die optreden als gevolg van een maatregel of boete, of wanneer burgers geconfronteerd worden met een terugvordering, worden versterkt wanneer burgers de bejegening door uitvoerders als onheus ervaren. Hoewel een prettige dan wel onheuse bejegening strikt genomen niets verandert aan het besluit zelf, heeft de wijze van bejegening veel invloed op de uiteindelijke impact van een besluit op een burger. Een besluit met een grote financiële impact kan in combinatie met onheuse bejegening het leven van burgers verder ontwrichten, bijvoorbeeld omdat burgers sterkere gevoelens van onbegrip en wantrouwen richting de overheid ervaren.

Samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving: onvoorziene situatie en gebrekkige (keten)samenwerking

Sommige hardvochtige effecten doen zich pas voor als er specifieke situaties ontstaan waarbij verschillende wet- en regelgeving op elkaar inwerkt. Zo is er binnen de pgb-regeling in sommige situaties sprake van werkgeverschap van de pgb-houder met alle rechten en plichten van dien. Echter is de specifieke, en ten opzichte van reguliere werkgevers en werknemers, uitzonderlijke situatie van pgb-houder en pgb-zorgverlener niet voorzien in het arbeidsrecht waardoor er hardvochtige effecten kunnen ontstaan.

Ook kunnen er hardvochtige effecten ontstaan door gebrekkige (keten)samenwerkingen die voortkomen uit de samenloop van wet- en regelgeving. Burgers hebben namelijk veelal te maken met diverse inkomstenbronnen. Ze hebben inkomsten uit pensioenen, uitkeringen, toeslagen, inkomen uit pgb-werkzaamheden, of mantelzorg, maar hebben hier niet altijd goed overzicht van. De complexiteit die gepaard gaat met de toegang tot de verschillende vormen van inkomensondersteuning betekent in de praktijk dat het voor burgers soms niet meer te overzien is wat de impact van de ene vorm van inkomensondersteuning is op het recht op een andere vorm van inkomensondersteuning. De samenloop van wet- en regelgeving maakt dat burgers sneller een 'foutje' maken als het gaat om het tijdig en correct doorgeven van wijzigingen. De afhankelijkheid van diverse inkomstenbronnen vergt dus ook kennis van 'elkaars' regelgeving om burgers op een adequate manier te kunnen informeren en ondersteunen.

In termen van uitvoering blijkt dat schotten *tussen* maar ook *binnen* afdelingen en (uitvoerings)organisaties op diverse manieren kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten bij burgers. Schotten tussen afdelingen bij

uitvoeringsorganisaties of gemeenten kunnen eraan bijdragen dat een burger soms lang(er) moet wachten op een antwoord. Dit kan er uiteindelijk mogelijk toe leiden dat de periode dat een burger ten onrechte een (te hoge) uitkering ontvangt, oploopt. Daarmee loopt het terug te betalen bedrag ook op. Een gebrek aan nazorg en goede overdracht aan een andere organisatie bij een financieel impactvol besluit, kan ertoe leiden dat een burger financieel in de knel komt en niet weet hoe hiermee om te gaan.

9.3 Oplossingsrichtingen

Op basis van de inventarisatie van knelpunten in de UWV-wetten, de Participatiewet, de Toeslagenwet en de uitbetaling van het pgb door de SVB die (potentieel) tot hardvochtige effecten kunnen leiden, blijkt dat zich op verschillende aspecten van het systeem knelpunten voordoen die kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers; namelijk in de totstandkoming van wet- en regelgeving, wet- en regelgeving zelf, de sturingsrelatie en de uitvoering. Het is zelden dat er één afgebakend knelpunt is dat op zichzelf leidt tot het ontstaan van hardvochtige effecten. Zo zijn het vrijwel nooit knelpunten in alleen 'de uitvoering' die (potentieel) tot hardvochtige effecten leiden. Vaak doen zich dan ook al knelpunten voor in de wet- en regelgeving zelf. Bewustzijn van deze nauwe verwevenheid tussen (totstandkoming van) wet- en regelgeving, de sturingsrelatie, en uitvoering is essentieel om het ontstaan van hardvochtige effecten terug te dringen en te voorkomen. Een eenzijdige focus op bijvoorbeeld 'knellende wet- en regelgeving' óf 'uitvoeringsproblemen' doet geen recht aan de complexe wisselwerking die zich in de praktijk tussen beide voordoet. Een voorbeeld hierbij is de wet- en regelgeving ten aanzien van sancties die strikt is, maar weliswaar beperkte afwijkingsmogelijkheden biedt om hardvochtige effecten voor burgers te voorkomen. Het is weinig constructief om in dit kader uitsluitend te stellen dat a) het probleem zit in de strikte wet- en regelgeving of b) dat het probleem ligt bij professionals die discretionaire bevoegdheden onvoldoende

benutten. Beide zijn waar. En beide behoeven erkenning om de knelpunten die zich omtrent sanctionering voordoen te voorkomen.

In het volgende hoofdstuk staan handelingsperspectieven voor wetgeving, beleid en uitvoering centraal door het schetsen van mogelijke oplossingsrichtingen.

10

Oplossingsrichtingen: suggesties voor wetgeving, beleid en uitvoering

In dit hoofdstuk schetsen we oplossingsrichtingen voor deesignaleerde knelpunten die potentieel kunnen leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten op (groepen) burgers. De oplossingen zijn gericht op het voorkomen, verminderen of terugdringen van de knelpunten en verschillen in termen van draagvlak en haalbaarheid. Sommige oplossingsrichtingen zijn *quick wins*, terwijl andere een meer fundamentele wijziging van het systeem behelzen. De geschetste denkrichtingen zijn bedoeld om het kabinet, de Tweede Kamer, het departement, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en individuele uitvoeringsprofessionals verder te helpen in het terugdringen en voorkomen van hardvochtigheden in de sociale zekerheid.

De aangedragen oplossingsrichtingen komen voort uit (groeps)gesprekken die gedurende het onderzoek zijn gehouden met uitvoerders, beleidsmakers, cliëntvertegenwoordigers, sociale partners en burgers zelf. Daarnaast zijn relevante rapporten en documenten benut. Bij het lezen van de oplossingsrichtingen dient een aantal aandachtspunten in het achterhoofd te worden gehouden:

- De mate waarin oplossingsrichtingen zijn aangedragen en zijn uitgewerkt in dit hoofdstuk varieert voor de verschillende knelpunten. Dit heeft verschillende oorzaken. Zo zijn oplossingen voor bepaalde knelpunten in andere rapporten of documenten¹² reeds uitvoerig beschreven of lag recent een concept-wetstekst ter internetconsultatie voor om het knelpunt aan te pakken.¹³
- De geschetste oplossingsrichtingen zijn niet alle (volledig) nieuw. Een deel van de oplossingen wordt momenteel al toegepast door UWV, de SVB en sommige gemeenten. Zo gebeurt bij uitvoerders met name veel op het gebied van maatwerk en het verbeteren van dienstverlening aan burgers. Het past echter niet binnen de scope van dit onderzoek om per oplossingsrichting nauwgezet aan te geven wat er binnen UWV, de SVB en alle gemeenten reeds loopt en wat de precieze stand van zaken daarvan is.

- Het was niet mogelijk om binnen de scope van dit onderzoek in kaart te brengen in hoeverre reeds wordt voldaan aan bepaalde randvoorwaarden die voor verschillende oplossingsrichtingen nodig zijn. Zo vergen sommige oplossingsrichtingen mogelijk extra capaciteit van uitvoeringsorganisaties en gemeenten.

Onderstaande overzichten vatten de knelpunten en oplossingsrichtingen kort samen, onderverdeeld naar vier clusters van knelpunten. Achter iedere oplossingsrichting is aangegeven of het betrekking heeft op de totstandkoming van wet- en regelgeving, de sturingsrelatie, wet- en regelgeving zelf of de uitvoering (conform analysekader). We starten dit hoofdstuk met de knelpunten zoals beschreven in de [hoofdstukken 5, 6, 7 en 8](#). Deze worden allereerst kort beschreven waarna de bijbehorende oplossingen uiteen worden gezet. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele wet- en regelgeving overstijgende knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen die niet specifiek aan bepaalde wet- en regelgeving te relateren zijn.

¹² Zo beschrijven de knelpuntenbrieven van UWV en de SVB reeds oplossingen voor de hen gesignaleerde knelpunten in wet- en regelgeving. En het 'Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet' schetst oplossingen voor gesignaleerde hardheden binnen de Participatiewet.

¹³ Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de kostendelersnorm.

Cluster 1 - Toegang en hoogte uitkering

Complexiteit duurzaamheidscriterium WIA	▪ Duurzaamheidscriterium WIA laten vervallen of anders toepassen (wet- en regelgeving) ▪ Verzekeringsartsen ondersteunen met een multidisciplinair team (wet- en regelgeving, uitvoering)
Onjuiste veronderstellingen t.a.v. 35-minners	▪ Sluitende aanpak UWV en gemeenten (wet- en regelgeving, uitvoering)
CBBS-systeem WIA sluit onvoldoende aan op praktijk	▪ Vaststellen van een objectieve bovengrens (wet- en regelgeving) ▪ Actualisatie CBBS met realistische referentie functies (wet- en regelgeving) ▪ Herbeoordeling mogelijk maken (wet- en regelgeving)
Complexiteit vaststelling duurzaam geen arbeidsvermogen Wajong	▪ Duurzaamheidscriterium loskoppelen van toegang tot de Wajong (wet- en regelgeving)
Complexiteit dagloonsystematiek WIA, WW, ZW en Wazo	▪ Dagloonsystematieken met elkaar in lijn brengen (wet- en regelgeving) ▪ Mogelijkheid bieden om af te wijken (wet- en regelgeving)
Complexiteit vaststelling inkomsten en vermogen Toeslagenwet en Participatiewet	▪ Scala aan oplossingen mogelijk (divers)
Kostendelersnorm Participatiewet	▪ Wijzigen van de kostendelersnorm (wet- en regelgeving)
Toekenning met terugwerkende kracht binnen Participatiewet onmogelijk	▪ Mogelijkheden toekennen met terugwerkende kracht verruimen (wet- en regelgeving)

Cluster 2 - Verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen

Dringende reden restrictief en niet consistent uitgelegd (wet- en regelgeving)	▪ Wetgever kan 'dringende reden' beter uitleggen
Geen aandacht voor verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden bij terugvorderingen (wet- en regelgeving)	▪ Verwijtbaarheid als toetssteen
Minimale toets op evenredigheid bij maatregelen en terugvorderingen	▪ Wet maatwerk bij terugvordering (wet- en regelgeving) ▪ Evenredigheidstoets maatregelen en terugvorderingen (wet- en regelgeving)
Strikte termijnen debiteurenbeleid (wet- en regelgeving)	▪ Meer ruimte en flexibiliteit voor maatwerk
Bij boetes geen onderscheid tussen vergissingen en fouten	▪ Loskoppeling benadelingsbedrag en hoogte boete (wet- en regelgeving) ▪ Meer variatie in boetepercentages (wet- en regelgeving) ▪ Meer beslisruimte voor professionals (wet- en regelgeving) ▪ Maak onderscheid tussen vergissingen en fouten/eenduidige definitie van fraude (wet- en regelgeving) ▪ Preventie (uitvoering)
Onvoldoende benutten discretionaire ruimte (uitvoering)	▪ Meer centrale plek Artikel 18 lid 1 Participatiewet (wet- en regelgeving) ▪ Versterking uitvoeringskracht (uitvoering)

Cluster 3 – Samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving

Conflicterende belangen van de pgb-houder en de pgb-zorgverlener	▪ Loskoppelen van pgb en het arbeidsrecht (wet- en regelgeving)
Samenloop van verschillende sociale zekerheidsregelingen: werkloos worden in de WIA	▪ WW-uitkering zien als inkomsten uit werk binnen de WGA (wet- en regelgeving)
Gebrek aan (keten)samenwerking	▪ Versterking van de feedbackloop tussen en binnen organisaties door maatwerkplaatsen op ketenniveau (uitvoering)

Cluster 4 - Algemene knelpunten

Te veel nadruk op efficiency en rechtmatigheid uitvoeringsorganisaties en gemeenten

- Meer sturen op hogere SUWI-doelen (sturingsrelatie)
- Versterken feedbackloop van uitvoering naar departement en Tweede Kamer (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie)
- Minder financiële prikkels gericht op de korte termijn en ook investeren in baten die elders vallen (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie)

Veel aandacht voor incidenten in politiek en media

- Versterken feedbackloop van uitvoering naar departement en Tweede Kamer (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie)
- Verdere professionalisering beroepsgroepen (uitvoering)

Onrealistisch mensbeeld (voornamelijk t.a.v. inlichtingenplicht)

- Ga uit van gedeelde verantwoordelijkheid (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie, wet- en regelgeving)
- Hanteer een meer realistisch mensbeeld (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie, wet- en regelgeving)
- Herstel vertrouwen (totstandkoming wet- en regelgeving, sturingsrelatie, wet- en regelgeving)

Communicatie uitvoeringsorganisaties soms onduidelijk

- Impactvolle brieven onder de loep nemen (uitvoering)
- Meer telefonisch contact vooraf en na afloop gesprek (uitvoering)
- Meer telefonisch contact voorafgaand aan wijzigingen of afwijzingen van toegang tot een uitkering (uitvoering)
- Voice coaching & trainen gesprekstechnieken (uitvoering)
- Burgers horen en zien (uitvoering)

Gebrek aan ondersteuning en nazorg bij impactvolle besluiten

- Actiever nazorg bieden bij ingrijpende besluiten (sturingsrelatie, uitvoering)

De oplossingsrichtingen die hierboven worden geschetst staan veelal niet op zichzelf. Om het ontstaan van hardvochtige effecten in de sociale zekerheid terug te dringen, is het raadzaam om op verschillende niveaus (wet, beleid, uitvoering) veranderingen door te voeren. Ondanks de veelheid aan oplossingsrichtingen moeten deze niet worden gezien als een menukaart waar naar wens in kan worden 'geshopt'. De oplossingen moeten dan ook niet beschouwd worden in termen van 'of-of' maar in termen van 'en-en': het is de combinatie van oplossingsrichtingen die nodig is om een verschil te maken en het ontstaan van hardvochtige effecten voor (groepen) burgers te voorkomen.

10.1 Algemene knelpunten

Knelpunt: te veel nadruk op efficiency en rechtmatigheid in aansturing uitvoeringsorganisaties en gemeenten

Onder invloed van New Public Management en in reactie op geconstateerde ongewenste regelovertredingen in het verleden, is er volgens diverse betrokkenen in de sociale zekerheid te stevig ingezet op efficiency en het toezicht op rechtmatigheid. Dit betreft de aansturing van uitvoeringsorganisaties en gemeenten door het departement en vervolgens de aansturing van professionals door uitvoeringsorganisaties en gemeenten. In termen van sturing en controle ligt de nadruk te veel op kwantitatieve – meetbare – *Key Performance Indicators* (KPI's).

Oplossingsrichtingen:

- **Meer sturen op hogere SUWI-doelen:** regelmatig is gesuggereerd om uitvoeringsorganisaties (UWV en SVB) en gemeenten, en daarmee ook professionals, meer aan te sturen vanuit de hogere SUWI-doelen; kortweg, draagt datgene wat we doen bij aan het vergroten van bestaanszekerheid en verhogen van arbeidsparticipatie van burgers? En

zo niet, waarom doen we het dan toch? Een dergelijke vraag waarbij de *bedoeling* van het stelsel van sociale zekerheid centraal staat onderwerp van gesprek laten zijn *binnen* uitvoeringsorganisaties en gemeenten en *tussen* uitvoering en departement, kan bijdragen aan een betere reflectie op overheidshandelen.

Meer aandacht voor de hogere SUWI-doelen betekent een betere balans in aansturing van uitvoeringsorganisaties en gemeenten. De nadruk ligt volgens betrokkenen nu te veel op sturing op financiën, cijfers en rechtmatigheid. Er bestaat bij uitvoerders behoefte aan meer sturing op zogenoemde kwalitatieve prestatie-indicatoren. Dus minder: is de uitvoering efficiënt? Is de uitvoering rechtmatig? Maar meer: draagt datgene wat we doen (nog) daadwerkelijk bij aan het realiseren van bestaanszekerheid en het vergroten van arbeidsparticipatie? Dit betekent ook een andere rol voor controlerende of aansturende organen (rekenkamers, gemeenteraad, het ministerie, Tweede Kamer) waarbij minder moet worden ingegaan op lopende actualiteit en meer op de fundamentele doelen van het sociale zekerheidsstelsel. Overigens is eveneens opgemerkt dat ook behoud van draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel belangrijk is in dit kader. Met andere woorden: sancties moeten opgelegd kunnen blijven worden.

“Uitvoerders worden door de accountant wel ‘op de vingers getikt’ bij vermeende onrechtmatigheden, maar niet wanneer gemeenten bijvoorbeeld ten onrechte Artikel 18 lid 1 Participatiewet niet hebben toegepast. Daarmee wordt een cultuur gecreëerd die sterk geënt is op rechtmatigheid maar niet op het benutten van discretionaire bevoegdheden.” - *Deelnemer expertsessie*

Het is aan te bevelen expliciet stil te staan bij de vraag waarom UWV, SVB en gemeenten besluiten (moeten) nemen die bestaanszekerheid juist *verminderen* en de kans op arbeidsparticipatie *verkleinen*. En minstens zo belangrijk, waarom gebeurt dit? Op deze manier kan een betere balans worden gevonden tussen het streven naar efficiency en rechtmatigheid enerzijds en doeltreffendheid anderzijds.

“Je moet oppassen dat je de verantwoordelijkheid niet bij de uitvoerder neerlegt. Je moet altijd de wisselwerking van de structuur en de uitvoering van de organisatie meenemen bij het verklaren van het besluit.” - *Deelnemer expertsessie*

- **Versterken feedbackloop van uitvoering naar departement en Tweede Kamer:** samenhangend met bovenstaande oplossingsrichting is gesteld dat de feedbackloop van uitvoering naar departement moet worden versterkt. Meer en betere uitwisseling van praktijkkennis en ervaring is nodig om weeffouten in wet- en regelgeving en beleid te corrigeren. Volgens sommigen bestaat nu nog te vaak het beeld in de Tweede Kamer en binnen het departement, maar ook soms daarbuiten, dat knelpunten waar de uitvoering tegenaan loopt met maatwerk kunnen worden opgelost. Dit lijkt niet realistisch; maatwerk is geen oplossing voor structurele en systematische knelpunten in wet- en regelgeving¹⁴. Hierbij moet het niet alleen gaan om corrigeren *wat er al is*, maar ook om helemaal aan het allereerste begin van wetstrajecten al betrokken te worden zodat weeffouten helemaal niet ontstaan. Dit

betekent dat voorgenomen beleid immer moet worden getoetst op uitvoerbaarheid.

“Als uitvoeringsorganisatie zou je periodiek met de Tweede Kamer in gesprek moeten gaan en tegenwicht moeten bieden.” - *Deelnemer expertsessie*

Het periodieke karakter is hierbij belangrijk, omdat wet- en regelgeving soms op enig moment niet meer functioneert zoals beoogd als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Goed voorbeeld

De knelpuntenbrieven die UWV en SVB periodiek opstellen en delen met departement en de Tweede Kamer worden breed gewaardeerd in dit kader en worden als een goed voorbeeld beschouwd. Het creëert volgens betrokkenen een andere dynamiek tussen departement en uitvoering waarbij meer aandacht ontstaat voor structurele knelpunten waar uitvoerders tegenaan lopen. Het strekt tot de aanbeveling dat ook gemeenten met regelmaat de knelpunten onder het voetlicht brengen waar zij in de uitvoering tegenaan lopen.

Aangezien hardvochtige effecten voor burgers regelmatig ontstaan als gevolg van samenloop van wet- en regelgeving, en omdat het leven van burgers zich over organisatiegrenzen heen beweegt, is het aan te bevelen dat uitvoeringsorganisaties daarom ook in gezamenlijkheid reflecteren. Zoals sommigen zeggen: get the system in a room. Het analysekader 'hardvochtige

¹⁴ Zie ook De Beer, P. T. (2021). Maatwerk is geen oplossing. *S&D*, 5: 11-19.

effecten' dat binnen dit onderzoek is ontwikkeld, kan een waardevol gesprekstoel vormen in de gesprekken tussen uitvoeringsorganisaties, gemeenten, het departement en Tweede Kamer. Het kan helpen om de gesignaleerde problemen 'af te pellen' en zo tot de kern van het probleem te komen. Door het gesprek aan te gaan met dit analysekader als ondersteunende tool, wordt een vraagstuk in de volle breedte doorgrond.

- ***Minder financiële prikkels gericht op de korte termijn en ook investeren in baten die elders vallen:*** hoewel er op dit vlak geen concrete beleidssuggesties zijn gedaan, bestaat onder experts breed het beeld dat de huidige financieringsstructuren maken dat uitvoeringsorganisaties en gemeenten onvoldoende investeren in zaken waarbij de baten elders terechtkomen. Wanneer UWV bijvoorbeeld meer investeert in goede nazorg, kan dit stress verminderen en bijvoorbeeld leiden tot een reductie van zorgkosten. De kosten liggen bij UWV, maar de baten vallen elders. Een ander punt dat voornamelijk bij gemeenten speelt is dat zij iedere vier jaar te maken hebben met een ander college. De begrotingscyclus gaat over één jaar. Dat maakt het minder interessant om nu te investeren, terwijl de gemeente er 'pas' volgend jaar profijt van heeft.

Knelpunt: veel aandacht voor incidenten in politiek en media

In de politiek en media gaat de aandacht vaak alleen uit naar uitvoeringsorganisaties en gemeenten als er incidenten zijn. De nadruk op incidenten in de politiek en media kan tot een defensieve houding leiden bij uitvoerders. Het kan hen huiverig maken om problemen tijdig aan te kaarten.

Oplossingsrichtingen:

- ***Versterken feedbackloop van uitvoering naar departement en Tweede Kamer:*** deze oplossingsrichting, zoals hierboven reeds beschreven, kan er ook toe leiden dat er in de politiek meer structurele aandacht komt voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving.
 - Een randvoorwaarde hiervoor is dat er voldoende onderling vertrouwen is en interesse in elkaars werkzaamheden. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) constateerde eerder echter dat de Tweede Kamer een blinde vlek heeft voor de uitvoering; zij heeft te weinig informatie over, te weinig kennis van, en te weinig interesse in de uitvoering. Als het gaat om de informatiehuishouding richting de Tweede Kamer spelen departementen volgens de TCU een belangrijk rol om te zorgen dat de Tweede Kamer tijdig en volledig wordt geïnformeerd.⁹⁵ Meer vertrouwen richting de uitvoering vanuit zowel de Tweede Kamer als vanuit het departement verkleint volgens uitvoerders de zogenoemde incidentenreflex. Politiek kan dan ook gevraagd worden bij een incident om de uitvoering de tijd te geven om data/informatie te verzamelen bij incidenten. Zorgvuldigheid heeft hier de voorkeur boven snelheid om een probleem op te lossen.
- ***Verdere professionalisering beroepsgroepen.*** Hoewel dit punt beperkt aan bod is gekomen, is gesuggereerd dat een sterkere positie van de uitvoering hen mogelijk minder afhankelijk kan maken van, of meer tegenwicht kan bieden aan, de politieke waan van de dag.

Knelpunt: onrealistisch mensbeeld (voornamelijk t.a.v. inlichtingenplicht)

Vanaf de jaren '80 kantelt het mensbeeld in de Nederlandse sociale zekerheid van een 'sociaal empathisch' mensbeeld, naar een meer 'individualistisch en rationeel' mensbeeld waarin eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid centraal staan. Binnen dit meer individualistische en rationele mensbeeld wordt een norm- of regelovertreding impliciet gezien als een rationele keuze van een burger. Zelfs wanneer onbewuste fouten worden gemaakt door burgers, krijgen zij hiermee snel het stempel van fraudeur. Ook leidt dit mensbeeld ertoe dat uitvoeringsorganisaties en gemeenten (potentiële) uitkeringsgerechtigden vanuit wantrouwen bejegenen in plaats van vertrouwen.⁹⁶ Daarnaast vertrouwt de Participatiewet enerzijds op de kracht van actieve burgers, maar anderzijds verplicht diezelfde overheid tot activiteit. In dat opzicht kunnen de dominante mensbeelden ook conflicterend zijn.⁹⁷

Dit raakt nauw aan het knelpunt dat in hoofdstuk 6 is beschreven: namelijk dat de inlichtingenplicht een grote verantwoordelijkheid toekent aan de burger, deze niet aansluit bij de leefwereld en er foutieve veronderstellingen achter de inlichtingenplicht schuilen. Vanwege de overlap met het algemene knelpunt 'onrealistisch mensbeeld' behandelen we ook de oplossingsrichtingen voor de knelpunten ten aanzien van de inlichtingenplicht hier.

De wetgever kent met name ten aanzien van de inlichtingenplicht een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers zelf toe als het gaat om de informatie die door burgers aangeleverd moet worden. De informatie die moet worden aangeleverd, moet aan drie voorwaarden voldoen: de informatie moet volledig, correct en op tijd zijn. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de inlichtingenplicht wordt geschonden omdat burgers onbewust informatie niet volledig, tijdig en correct hebben aangeleverd. De veronderstelling achter de

inlichtingenplicht is dat het leven en de inkomstenbronnen van burgers overzichtelijk zijn. In de praktijk blijkt echter vaak sprake van een samenloop van regelingen; burgers hebben regelmatig met veel verschillende regelingen en instanties en met verschillende inkomstenbronnen te maken waarover zij zelf niet altijd goed overzicht hebben. In de praktijk blijkt het voor veel burgers ook niet duidelijk welke inkomsten opgegeven moeten worden en verrekenend kunnen worden met de uitkering. Wat onder de inlichtingenplicht valt is niet altijd logisch. Dit laatste speelt met name binnen de Participatiewet. Daarnaast sluiten de gehanteerde begrippen en de aan de Participatiewet verbonden verplichtingen qua invulling niet aan bij de belevingswereld van een groot deel van de burgers. Denk bijvoorbeeld aan wat er wordt verstaan onder 'gezamenlijke huishouding'.

Oplossingsrichtingen:

- **Ga uit van gedeelde verantwoordelijkheid.** Uitvoerders zouden er in hun communicatie voor kunnen zorgen dat er meer wordt uitgegaan van een gedeelde verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door actief na te gaan of een burger heeft begrepen wat er verwacht wordt en wat de rechten en plichten zijn. Daarnaast zouden uitvoerders in een eerder stadium samen met de burger kunnen nagaan of de verkregen en aangeleverde informatie volledig en correct is en de burger de kans kunnen geven eventueel missende informatie alsnog aan te vullen.
- **Hanteer een meer realistisch mensbeeld.** Volgens experts komt het mensbeeld dat dominant is in veel socialezekerheidswet- en regelgeving niet overeen met de werkelijkheid. Het gaat hierbij om een meer realistisch perspectief op regelovertreding ('de meeste mensen deugen' en 'de meeste mensen handelen te goeder trouw') als ook om een meer realistisch perspectief op zelfredzaamheid. Dit is in lijn met het WRR-rapport uit 2017 waarin werd gesteld dat de overheid te vaak

onrealistische eisen stelt aan de zelfredzaamheid van burgers. Er zou meer aandacht moeten zijn voor het belang van niet-cognitieve vermogens, zoals doelen stellen, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleiding en tegenslag (zie ook de oplossingsrichtingen onder 'communicatie'). Daarbij zou ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat een mens niet statisch is maar dat het leven van een mens erg dynamisch is en onderhevig aan verandering en dat dit invloed heeft.

“Ongeveer 3 procent van uitkeringsgerechtigden is bewust niet te goeder trouw, terwijl het hele proces daarop is ingericht. Ik denk dat daar een omslag gemaakt kan worden. In onze gemeente is het dienstverleningsproces ingericht op de overige 97 procent. We hebben nagedacht over de ontvangstruimte en hoe een gesprek wordt aangevlogen. Ik denk dat als we daar stappen weten te maken, vertrouwen naar inwoners, naar onszelf en de lobby die wij in ons werk hebben, we grote stappen kunnen maken.” - *Deelnemer expertsessie*

- **Herstel vertrouwen.** Vertrouwen is deels een bejegeningsskwestie en betreft dus de uitvoering, maar met name vanuit uitvoerders van de Participatiewet klinkt een roep om wet- en regelgeving die meer uitgaat van vertrouwen dan nu het geval is. Een suggestie is om minder verplichtingen te hanteren. Als de verplichting er niet is, kan je hem niet schenden. En als een verplichting wordt overtreden, wat voor consequenties hang je daar dan aan? Het uitgangspunt zou verder moeten zijn dat mensen zich aan regels houden wanneer ze die regels *kennen* en *begrijpen* wat van hen gevraagd wordt.

“Een goed gesprek maakt dat je harder gaat lopen, zonder dat je lam geslagen wordt door de dreiging van boetes en omdat je perspectief houdt.” - *Deelnemer expertsessie*

Er zijn gemeenten die er in het licht van het herstellen van vertrouwen voor kiezen om het gesprek over de verplichtingen waar een uitkeringsgerechtigde aan moet voldoen pas te voeren wanneer de uitkering is toegekend.

Vertrouwen gaat ook over de manier waarop burgers worden bejegend wanneer zij een gebouw binnenkomen. Het getuigt volgens diverse experts van weinig vertrouwen wanneer een uitkeringsgerechtigde eerst langs een bewaker moet of als een medewerker achter kogelwerend glas zit. Dus, hoe word je als burger ontvangen? Moet je lang wachten in een wachtkamer? Hoe ziet die wachtkamer eruit? Welke sfeer ademt het? Is je dossier van tevoren doorgenomen? Zit een uitvoerder *tegenover* of *naast* een uitkeringsgerechtigde?

“Als je een gebouw binnen komt van UWV of de gemeente moet je je soms identificeren. Je zou eigenlijk moeten afspreken dat aan het eind van een gesprek het ID wordt gevraagd wanneer dat nodig is. En ga naast elkaar zitten, niet tegenover elkaar. Dat zou voor vertrouwen en bejegening al veel doen.” - *Deelnemer expertsessie*

Wat ook bijdraagt aan het vertrouwen op het vlak van bejegening is het erkennen van gemaakte fouten. Als de burger in de problemen is gekomen door een fout aan de kant van de uitvoerder dan zou, naast het herstellen van de fout op een zodanige manier dat de burger niet alsnog negatieve financiële effecten ervaart, ook een excuses veel kunnen uitmaken voor het vertrouwen. In contact met de burger geldt hetzelfde voor het open zijn over kennis die de uitvoerder ook niet direct paraat heeft. Als een uitvoerder aangeeft dat hij een antwoord ook niet heeft en op een vraag terug moet komen, geeft het vertrouwen dat de uitvoering er alles aan doet om het goed te regelen voor de burger. Terwijl foutieve antwoorden op een later moment negatief kunnen uitpakken voor de burger en daarmee juist het vertrouwen in de uitvoeringsorganisatie schaden.

Knelpunt: communicatie uitvoeringsorganisaties soms onduidelijk

Voor een deel van de burgers is simpelweg niet duidelijk wat de uitvoeringsorganisatie van hen verwacht en wat zij van hen mogen verwachten. Het is burgers daarmee ook niet altijd duidelijk wat hun rechten en plichten zijn. Het is een misvatting dat dit uitsluitend geldt voor burgers met een beperkt denkvermogen en doenvermogen en/of burgers die beperkte basisvaardigheden hebben (dat wil zeggen laaggeletterd of laaggecijferd zijn en/of beperkte digitale vaardigheden bezitten). Met name brieven zijn soms dermate ingewikkeld of dubbelzinnig, dat het voor burgers lastig is te begrijpen wat er van hen wordt verlangd. Daarnaast ervaart een deel van de burgers de communicatie met uitvoeringsorganisaties of gemeenten als onprettig. Dit knelpunt hangt daarmee samen met het dominante mensbeeld binnen het stelsel van sociale zekerheid.

Oplossingsrichtingen:

- **Impactvolle brieven onder de loep nemen.** Individuele uitvoerders denken soms dat de brieven die vanuit hun organisatie worden gestuurd helder en duidelijk zijn. In de praktijk is dit nog niet altijd het geval. Dat het volgens een uitvoerder duidelijk is, wil echter niet zeggen dat een burger het begrijpt. Het is daarom van belang de vraag 'is dit leesbaar en begrijpelijk voor de burger' als uitgangspunt te nemen.

Goed voorbeeld

De afgelopen tijd heeft de SVB veel brieven verbeterd. Dit onder meer op basis van onderzoek onder burgers die dienstverlening van de SVB ontvangen, burgerpanels en door inzet op het project 'KoLiBrie'. KoLiBrie staat voor 'Korte en Lichte Brieven'. In dit project worden alle SVB-brieven getoetst op leesbaarheid en begrijpelijkheid en vervolgens aangepast. Bijvoorbeeld door het gebruik van duidelijke en overzichtelijke pictogrammen waardoor burgers direct zien wat van hen wordt verwacht. Ook is de website www.svb.nl volledig op B1-niveau geschreven.

Goed voorbeeld

UWV neemt de komende tijd de 100 meest impactvolle brieven onder de loep, samen met gedragswetenschappers. Is het B1? Is de hoeveelheid tekst behapbaar? Is duidelijk waar de burger naartoe kan met vragen?

- **Meer telefonisch contact vooraf en na afloop gesprek.** Het is van belang dat uitvoerders voldoende helderheid en duidelijkheid aan de 'voorkant' scheppen ten aanzien van de informatieplichten en de consequenties van het niet naleven van verplichtingen. Dit kan door voorafgaand aan en/of na afloop van een gesprek telefonisch contact op te nemen met de uitkeringsgerechtigde om na te gaan of helder is wat verwacht wordt van de uitkeringsgerechtigde maar ook wat in termen van dienstverlening en inkomensondersteuning kan worden

verwacht. Zowel UWV als de SVB experimenteren momenteel met deze vorm van dienstverlening.

“Na afloop voeren we service calls uit. Weet u wat er nu van u verwacht wordt? Wat heeft u ervaren als cliënt?”
- Medewerker UWV - expertsessie

Goed voorbeeld

Binnen de AIO start de SVB met een experiment met de intake. Vooraf aan de aanvraag wordt er telefonisch contact opgenomen; wat kun je verwachten? Om de dienstverlening zo in te richten zodat de burger voorafgaand aan de complexiteit wordt geholpen.

Naast dat het niet bij iedereen nodig is, is het vanuit capaciteitsoogpunt momenteel niet haalbaar om bij alle burgers meer telefonisch contact te hebben.

Goed voorbeeld

De serviceafdeling van UWV onderzoekt daarom waar in de klantreis die burgers doorlopen moeilijke situaties ontstaan. Het is bekend wanneer veel bezwaren worden ingediend. Dat is klantsignaalmanagement waardoor UWV kan zien wanneer knelpunten ontstaan en bij welke groepen telefonisch contact potentieel meerwaarde heeft.

- **Meer telefonisch contact voorafgaand aan wijzigingen of afwijzingen van toegang tot een uitkering.** Burgers zijn erbij gebaat wanneer zij eerst worden geïnformeerd en bevraagd over de gegevens die ze hebben aangeleverd of hadden moeten aanleveren aangaande het bepalen van toegang tot een uitkering. Deelnemers aan de

interviews gaven aan dat ze in de problemen zijn gekomen of veel stress hebben ervaren, wanneer een aanvraag werd afgewezen of uitkering werd gestopt, omdat bepaalde gegevens niet waren aangeleverd. Zijzelf waren wel in de veronderstelling dit te hebben gedaan. Door voorafgaand wijzigingen of afwijzingen van toegang tot een uitkering telefonisch contact te hebben, kunnen eventueel missende gegevens alsnog worden aangeleverd en of worden meegenomen bij de besluitvorming.

Goed voorbeeld

De SVB doet aan 'voorzorg' door te bellen als er een hoge boete wordt opgelegd. De SVB probeert in dit kader daarnaast, als zij de burger niet kunnen bereiken, ook ansichtkaarten te versturen of langs te gaan.

- **Voice coaching & trainen gesprekstechnieken.** Bij UWV en SVB is de instructie om te bellen bij een negatief besluit. Het voeren van een gesprek is nog iets anders dan het *goede gesprek* voeren.

“Bejegening is meer dan nabellen en uitleggen. Om iemand werkelijk te zien en te zien waar hij in zijn leefwereld staat daar zouden met name uitvoerende dienstverleners op getraind moeten worden en ondersteuning in kunnen gebruiken.” - Deelnemer expertsessie

Dit vraagt veel van professionals in termen van gesprekstechnieken en stemgebruik. Gesteld wordt dat de 'toon' van professionals soms anders moet.

“Er is voortdurend nieuwe instroom van medewerkers. Het is niet zo dat er standaard op ieder kantoor mensen met tien jaar ervaring zitten. Er wordt veel gewerkt met uitzendkrachten. Dat is de werkelijkheid op dit moment.”
- Medewerker UWV

Goed voorbeeld

De SVB zet in dit kader de afgelopen tijd veel in op voice coaching. Met wat voor toon ga je de burger tegemoet? Dat kan op een strenge, meedenkende of vriendelijke manier. Daar komt bij dat de materie inhoudelijk complex is. Het vraagt veel kennis van medewerkers om precies te weten hoe verschillende regelingen in elkaar zitten en hoe regelingen mogelijk op elkaar inwerken.

Om met deze belemmering in de uitvoering om te gaan, is een suggestie om meer te werken met één aanspreekpunt voor de burger die intern doorverwijst naar degene die de antwoorden wel heeft of voor de burger de antwoorden opzoekt.

- **Burgers horen en zien.** In de communicatie naar de burger is het belangrijk dat de burger zich gehoord en gezien voelt door de uitvoering. Heeft de medewerker oog voor het verhaal van de burger of kijkt deze puur naar wat er in het dossier van de burger staat? Ben je gelijkwaardig aan elkaar in de communicatie of is er sprake van ongelijkwaardigheid en word je ‘uitgehoord’? Kijkt iemand met je mee als je een vraag hebt of blijf je ermee zitten omdat er geen oog voor is? Gezien de afhankelijkheid van de burger ten opzichte van de uitvoering is het van belang dat deze zich gehoord en gezien voelt. Onder andere om (negatieve) besluiten te kunnen accepteren is het van belang dat de

burger zich gehoord en gezien voelt. Ook hierin kunnen voice coaching en het trainen in gesprekstechnieken oplossingen bieden.

Knelpunt: gebrek aan ondersteuning en nazorg bij impactvolle besluiten

Besluiten door uitvoeringsorganisaties en gemeenten kunnen forse financiële implicaties hebben voor burgers. Sommige groepen burgers hebben behoefte aan begeleiding *na* het besluit omdat zij simpelweg niet weten wat ze moeten doen of hoe ze rond moeten komen zonder een uitkering. Deze ondersteuning ontbreekt veelal; enerzijds vanwege gebrek aan capaciteit om dergelijke ondersteuning en nazorg te bieden en anderzijds vanwege onvoldoende kennis bij de uitvoering om mensen adequaat te verwijzen.

Oplossingsrichtingen:

- Actiever nazorg bieden bij ingrijpende besluiten. Actiever nazorg doet een beroep op de capaciteit van uitvoeringsorganisaties en gemeenten.
 - Voldoende financiële middelen en capaciteit vormen daarmee een randvoorwaarde om deze oplossingsrichting uit te kunnen voeren.

Goed voorbeeld

In dit licht richt UWV een team in met medewerkers die bellen om nazorg te bieden na ontvangst van een ingrijpend besluit. Daarbij wordt gemonitord of burgers zich hierbij goed geholpen voelen door UWV. Een aandachtspunt hierbij is dat een dergelijke werkwijze ook een grotere capaciteit vereist en daarmee hogere kosten met zich meebrengt. Belangrijk is om goed te monitoren wat deze werkwijze betekent voor de tevredenheid. Verder onderzoek is nodig om in kaart te brengen of een dergelijke investering in voorlichting en begeleiding aan de ‘voorkant’ mogelijk tot minder ‘klachten, bezwaar en beroep’ aan de achterkant leidt.

10.2 Toegang en hoogte uitkering

Knelpunt: complexiteit duurzaamheidscriterium WIA

Het duurzaamheidscriterium in de WIA is een moeilijk te hanteren begrip voor verzekeringsartsen en het geeft ongewenste prikkels om aan te sturen op een IVA-uitkering. Bijkomend knelpunt van de verschillende uitkeringsregimes in de WIA is dat deze een groot beroep doen op de capaciteit van verzekeringsartsen van UWV.

Oplossingsrichtingen:

- **Duurzaamheidscriterium WIA laten vervallen of anders toepassen.** UWV ziet het laten vervallen of op andere wijze toepassen van het duurzaamheidscriterium binnen de WIA als mogelijke oplossingsrichting om de complexiteit rondom de verschillende WIA-regimes op te lossen. Daarnaast kan deze oplossingsrichting een rol spelen in het kader van het capaciteitsvraagstuk verzekeringsartsen. Het laten vervallen of anders toepassen van het duurzaamheidscriterium impliceert dat een fundamentele discussie over de toekomst van de IVA in relatie tot de WGA nodig is.⁹⁸ In een traject dat UWV, NVVG en SZW gezamenlijk hebben doorlopen is het aanpassen of schrappen van het duurzaamheidscriterium bezien.⁹⁹ SZW bezint zich met de sociale partners, NVVG en UWV over de consequenties van verschillende opties rondom aanpassing van het duurzaamheidscriterium en hoe die gewogen moeten worden (TK, 2021-2022, 26 448).
- **Verzekeringsartsen ondersteunen met een multidisciplinair team.** Om meer mensen beter te kunnen beoordelen en begeleiden maken UWV, NVVG en SZW de omslag naar een nieuwe werkwijze op het

terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid: het werken volgens een regiemodel in sociaal-medische centra. De verzekeringsartsen in het sociaal-medisch centrum (SMC) hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid voor een groep mensen en krijgen ondersteuning van een multidisciplinair team van arbeidsdeskundigen, sociaal-medisch verpleegkundigen, re-integratiebegeleiders, medewerkers verzuimbeheer, procesbegeleiders, medisch secretaressen en teamondersteuners. Samen wordt gekeken wat een uitkeringsgerechtigde nodig heeft. Aan dit team kunnen ook andere (para-)medici worden toegevoegd, zoals psychologen en fysiotherapeuten. Per SMC zijn één of twee verzekeringsartsen als regievoerder inhoudelijk eindverantwoordelijk.¹⁰⁰

Knelpunt: onjuiste veronderstellingen t.a.v. 35-minners WIA

Bij de invoering van de WIA in 2006 ging men ervan uit dat de groep '35-minners' (de groep met minder dan 35 procent loonverlies) in dienst kon blijven bij de eigen werkgevers. Om die reden is de ondergrens voor toegang tot de WIA verhoogd van 15 procent in de WAO naar 35 procent in de WIA. In de praktijk blijkt echter dat de arbeidsparticipatie van de groep 35-minners achterblijft. De mensen die 35-min zijn verklaard krijgen pas sinds 2019 specifieke dienstverlening voor arbeidsgehandicapten, de re-integratie-instrumenten zijn gekoppeld aan het uitkeringsregime.

Oplossingsrichtingen:

- **Sluitende aanpak UWV en gemeenten.** UWV zelf pleit voor een sluitende aanpak en gezamenlijk re-integratiekader, waarin de middelen beschikbaar en inzetbaar zijn voor degene die recht heeft op een uitkering via UWV of gemeenten. Dit impliceert tevens een

ontschotting van budgetten en instrumentarium.¹⁰¹ Met een sluitende aanpak kunnen burgers meer passende ondersteuning richting werk krijgen en wordt de kans op het ontstaan van hardvochtige effecten verkleind.

Knelpunt: CBBS-systeem WIA sluit onvoldoende aan op praktijk

Ten aanzien van het CBBS doen zich drie knelpunten voor. Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door een gering aantal functies. De belastbaarheid van de werknemer sluit lang niet altijd goed aan op de geselecteerde functies. En tot slot is de afstand tussen de in theorie geselecteerde functies en de praktijk groot. Hierdoor kunnen knellende situaties ontstaan die tot hardvochtige effecten voor burgers leiden, doordat zij bijvoorbeeld worden verondersteld werk te kunnen verrichten waartoe zij in de praktijk niet in staat zijn.

Oplossingsrichtingen:

- **Vaststellen van een objectieve bovengrens.** Het vaststellen van een objectieve bovengrens voor het toestaan van overschrijdingen van de Functionele Mogelijkhedenlijst (FML). Een goede registratie per dossier van wat de overschrijding is en een goede objectieve bovengrens, moet overschrijdingen van de belastbaarheid voorkomen.¹⁰²
- **Actualisatie CBBS met realistische referentie functies.** Het CBBS zou moeten worden geactualiseerd en een meer realistische vulling moeten krijgen, zodat functies meer aansluiten op de praktijk en de arbeidsmarkt.¹⁰³
- **Herbeoordeling mogelijk maken.** Geduide functies in het CBBS moeten worden meegenomen in de dienstverlening naar werk. Wanneer de desbetreffende dienstverlener van oordeel is dat de functie

in de praktijk toch te zwaar is of zal zijn, dan zou dit aanleiding moeten zijn voor een arbeidskundige herbeoordeling waarbij het uitgangspunt is dat de geduide functie komt te vervallen. Ook na een herbeoordeling dienen de geduide functies meegenomen te worden in de dienstverlening naar werk.¹⁰⁴

Knelpunt: complexiteit vaststellen duurzaam geen arbeidsvermogen Wajong

Het is in de praktijk gebleken dat het vaak niet mogelijk is om bij jongeren vast te stellen of een beperking van de arbeidsmogelijkheden duurzaam is. Als het niet mogelijk is om dit vast te stellen wordt een Wajong aanvraag afgewezen en is de jonggehandicapte indien hij niet over middelen beschikt, in eerste instantie aangewezen op de Participatiewet. Na één jaar kan de jonggehandicapte een herbeoordeling aanvragen. Na tien jaar zonder veranderingen in het arbeidsvermogen wordt aangenomen dat de beperkingen duurzaam zijn.

Oplossingsrichtingen:

- **Duurzaamheidscriterium loskoppelen van toegang tot de Wajong.** Een mogelijke oplossingsrichting is om het duurzaamheidscriterium los te koppelen van de toegang tot de Wajong en terug te keren naar de Wajongregeling van voor 2015. Dit zou betekenen dat jonggehandicapten met en zonder arbeidsvermogen toegang krijgen tot de Wajong alsook tot re-integratie dienstverlening en instrumenten. Dit zou ook de mogelijkheden om dienstverlening te bieden aan jonggehandicapten die nu wel onder de Wajong 2015 vallen, kunnen vergroten als zij na verloop van tijd toch nog mogelijkheden tot arbeidsparticipatie blijken te hebben ontwikkeld. Een dergelijke oplossing behelst echter wel meerdere wetswijzigingen.

Knelpunt: complexiteit dagloonsystematiek WIA, WW, ZW en Wazo

De complexiteit van de dagloonsystematiek binnen alle wetten, en het gebrek aan uniformiteit tussen het Dagloonbesluit WIA en het Dagloonbesluit WW/ZW vormen een belangrijk knelpunt. De regels voor het vaststellen van het dagloon op grond van de WIA, WW, ZW en WAZO zijn vastgelegd in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen. Er geldt binnen de WIA een afwijkende dagloonberekening ten opzichte van de dagloonberekening WW en ZW. Daarnaast zijn binnen elke afzonderlijke dagloonregeling tal van uitzonderingen gecreëerd, die eveneens weer verschillen per regeling.

Oplossingsrichtingen:

- **Dagloonsystematieken met elkaar in lijn brengen.** Door de afwijkende dagloonberekening binnen de WIA ten opzichte van de dagloonberekening worden vooral flexwerkers en burgers die via de WW in de WIA komen geraakt. UWV acht het in ieder geval wenselijk om de dagloonsystematiek WIA in lijn te brengen met de dagloonsystematiek WW/ZW.
- **Mogelijkheid bieden om af te wijken.** Een oplossing voor de knelpunten rondom het refertejaar zou zijn om een mogelijkheid in het Dagloonbesluit in te bouwen om af te wijken van het vastgestelde dagloon of eventueel de referteperiode indien het dagloon en het loon dat de werkgever betaalt veel van elkaar afwijken. Het zou niet mogelijk moeten zijn bij geringe afwijkingen, maar wel indien het verschil per dag bijvoorbeeld 30 procent of meer is.

Knelpunt: complexiteit vaststelling inkomsten en vermogen in Toeslagenwet en Participatiewet

Binnen de Toeslagenwet en de Participatiewet zijn de inkomsten van de aanvrager en diens eventuele partner een belangrijke toetssteen voor de toegang tot en hoogte van de uitkeringen. Voor de Participatiewet geldt daarnaast een vermogenstoets. Bij de bijstand worden in principe alle inkomens- en vermogensbestanddelen betrokken. Vermogens- en inkomstenvaststellingen kunnen echter zeer ingewikkeld zijn voor professionals en kunnen tot morele dilemma's leiden, specifiek met betrekking tot het bepalen wat wel en niet tot het vermogen of inkomsten gezien moet worden.

“Je ziet dat er op basis van de Participatiewet iedere euro afgerekend moet worden. Het achterliggende beleidsdoel is dat de bijstand een vangnetfunctie heeft. De vraag is of je dat op zo'n gedetailleerd niveau moet doen.” - *Deelnemer expertsessie*

Oplossingsrichtingen:

- **Scala aan oplossingen mogelijk.** In het 'Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet'¹⁰⁵ is een scala aan beleidssuggesties uitgewerkt om de knelpunten op dit vlak op te lossen. Hieronder staan enkele suggesties genoemd:
 - Giften niet verrekenen, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is. Gemeenten de verplichting opleggen om wat onaanvaardbaar is te regelen via beleidsregels of verordening, zodat de lokale politiek zich hierover kan uitspreken.
 - Giften pas verrekenen boven een bepaald plafond.

- Bij inkomsten uit zelfstandige arbeid en huur, de onkosten in mindering brengen, (eventueel normeren op een vast percentage), voordat de inkomsten worden verrekend met de bijstand.
- Het in aanmerking nemen van geldleningen als inkomen kan een aanwezige schuldenproblematiek vergroten en beperkt de handelingsruimte en vrijheid van bijstandsgerechtigden. Een meer terughoudende houding past beter bij het hedendaagse tijdsbeeld. Te overwegen valt om geldleningen vrij te laten, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is, identiek aan de benadering van giften.

“Hoe ruimer het middelenbegrip, hoe ingewikkelder het stelsel en hoe lastiger de handhaving.” - *Eiselin, Van Deutekom & Nacinovic, 2021*

Knelpunt: kostendelersnorm Participatiewet

De aannahme achter de kostendelersnorm is dat huisgenoten woonlasten delen. In de praktijk is dit lang niet altijd het geval, waardoor iemand een lagere bijstandsuitkering krijgt, terwijl de woonlasten in de praktijk ongewijzigd blijven. Daarnaast bestaat er onwetendheid over de kostendelersnorm. De kostendelersnorm kan op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet onder bijzondere omstandigheden buiten toepassing worden gelaten. De keuze voor maatwerk door middel van een beroep op artikel 18 lid 1 Participatiewet moet in elk individueel geval onderbouwd en gemotiveerd worden en vereist veel expertise en tijd van klantmanagers. Lang niet alle klantmanagers zijn daartoe in

staat of bereid, wat weer willekeur tot gevolg heeft. Bovendien vereist artikel 18 lid 1 dat sprake moet zijn van *zeer bijzondere* omstandigheden.

Oplossingsrichtingen:

- **Wijzigen van de kostendelersnorm.** Vanwege de knelpunten rondom de kostendelersnorm lag onlangs een concept-wetstekst ter internetconsultatie voor en daarbij behorende toelichting voor de wijziging van de kostendelersnorm. Deze wijziging is onderdeel van het Wetsvoorstel Uitvoeren breed offensief. Door dit wetsvoorstel wordt de kostendelersnorm gewijzigd zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten (vaak de ouders). Met deze wijziging beoogt de regering inkomenszekerheid bij uitkeringsgerechtigde gezinnen te vergroten.

Knelpunt: toekenning met terugwerkende kracht Participatiewet onmogelijk

In artikel 44 van de Participatiewet is vastgelegd dat bijstand wordt toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan voor zover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen. Dit betekent dat het toekennen van bijstand met terugwerkende kracht ten opzichte van het moment van melden nagenoeg onmogelijk is. Dit is alleen het geval als er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Ook in het geval dat ten onrechte geen toegang is verleend, is toekenning met terugwerkende kracht alleen mogelijk als er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Dit geldt dus ook voor de AIO-aanvulling. In de praktijk betekent dit voor de AIO dat een burger zich voor of op de dag van de AOW-leeftijd melden bij de SVB moet melden om een AIO-aanvulling aan te vragen omdat er anders een inkomensgat ontstaat. Dit vraagt veel doenvermogen van de burgers die financieel kwetsbaar zijn en juist daarom een beroep doen op de bijstand.

Oplossingsrichtingen:

- **Mogelijkheden toekennen met terugwerkende kracht verruimen.** Het verruimen van de mogelijkheden om bijstand toe te kennen met terugwerkende kracht door het begrip bijzondere omstandigheid ruimer uit te leggen kan mogelijk uitkomst bieden. Ook kan overwogen worden om Artikel 44 aan te passen en mogelijk te maken om bijstand voor het moment van melden toe te kennen als ook eerder al voldaan werd aan de voorwaarden voor toegang. Daarnaast zou het in gevallen dat ten onrechte is besloten een burger geen toegang te verlenen tot bijstand of de AIO-aanvulling altijd mogelijk moeten zijn om de gemaakt fout te herstellen en met terugwerkende kracht toe te kennen. Dit kan door in dergelijke gevallen de eis dat er sprake moet zijn van een bijzondere omstandigheid los te laten.

10.3 Maatregelen, boetes en terugvorderingen

Knelpunt: dringende reden restrictief en niet consistent uitgelegd

Bij het schenden van de inlichtingenplicht hebben de verschillende uitkeringsinstanties (UWV, gemeente, SVB) een *plicht* tot terugvordering behoudens hele dringende redenen. Voor de UWV-wetten en de Participatiewet geldt dat de uitvoerder kan afzien van het opleggen van een maatregel, een boete of een terugvordering indien daarvoor *dringende redenen* aanwezig zijn. De afwijkingsmogelijkheden zijn in de verschillende materiewetten vastgelegd. Het begrip dringende redenen speelt dus een belangrijke rol in de UWV-wetten en de Participatiewet als het gaat om afwijkingsmogelijkheden.

Van dringende reden is volgens vaste rechtspraak slechts sprake indien de maatregel, boete of terugvordering onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen voor de betrokkene heeft. Het moet dan gaan om incidentele gevallen,

waarin *iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is* en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt. Doordat het begrip dringende reden restrictief is uitgelegd in rechtspraak, wordt in de uitvoeringspraktijk de dringende redenen niet of nauwelijks aanwezig geacht (hier gaan we uitgebreider op in onder 'onvoldoende benutten discretionaire ruimte'). Uit de rechtspraak blijkt bovendien dat de wetgever ook niet consistent is in zijn toelichtingen op het begrip 'dringende reden'.¹⁰⁶

Oplossingsrichtingen:

- **Wetgever kan 'dringende reden' beter uitleggen.** Een suggestie is dat de wetgever meer concreet aangeeft wat er onder het begrip 'dringende reden' wordt verstaan en wat het karakter van een uitzonderingsgrond is die aan de orde is zoals een acute noodzaak, dat is een levensbedreigende situatie die blijvend of ernstig psychisch of lichamelijk letsel tot gevolg kan hebben, of onaanvaardbare sociale of financiële consequenties (voorkomen huisuitzetting, marginalisering van gezinsleven, uitzichtloos of perspectiefloos leven).¹⁰⁷

Knelpunt: geen aandacht voor verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden bij terugvorderingen

De Fraudewet bepaalt dat onterecht ontvangen uitkeringen en toeslagen altijd en volledig moeten worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van het benadelingsbedrag en ongeacht of er sprake is van verwijtbaarheid of opzet.

Oplossingsrichtingen:

- **Verwijtbaarheid als toetssteen.** Een suggestie is om – evenals bij boetes – het criterium van verwijtbaarheid als toetssteen te gebruiken voor de hoogte van de terugvordering. Opgemerkt is dat behoud van draagvlak voor het stelsel in algemene zin belangrijk blijft. Het

uitgangspunt – namelijk dat wordt terugbetaald wat ten onrechte is ontvangen – moet niet uit het oog worden verloren.

- Een kanttekening hierbij is dat het bij boetes ook voor handhavers ingewikkeld is gebleken om verwijtbaarheid vast te stellen.

Knelpunt: minimale toets op evenredigheid bij maatregelen en terugvorderingen

Wanneer uitkeringsgerechtigden niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen die zijn verbonden aan de uitkering of niet voldoen aan de inlichtingenplicht, kunnen zij te maken krijgen met maatregelen, boetes en terugvorderingen. Regelovertreding kan financieel zware gevolgen hebben voor preciaire doelgroepen, waarbij het de vraag is of maatregelen, boetes en terugvorderingen (herstelsancties) nog wel in verhouding staan tot de geconstateerde regelovertreding. Het minimale evenredigheidsbeginsel dat geldt bij maatregelen en terugvorderingen biedt in de praktijk geen of nauwelijks een *escape* om het ontstaan van hardvochtige effecten bij (groepen) burgers te voorkomen. Bij boetes biedt de indringende evenredigheidstoets wat meer ruimte, ook als er sprake is van een gebonden bevoegdheid.

Oplossingsrichtingen:

- **Wet maatwerk bij terugvordering.** In 2022 is een initiatiefwet geconsulteerd die UWV, SVB en gemeenten meer beleidsvrijheid geeft om te beslissen of zij bijstand terugvorderen en een boete opleggen bij schending van de inlichtingenplicht.¹⁰⁸ Maar meer beleidsvrijheid *an sich* lijkt volgens experts onvoldoende om het ontstaan van hardvochtige effecten terug te dringen. Controle- en sturingsmechanismen zouden ook gericht moeten zijn op de vraag hoe een gemeente, de SVB of UWV

de afweging heeft gemaakt om wel of geen boete op te leggen. Is er zorgvuldig onderzoek gedaan door de uitvoerder?

- Maatwerk vraagt veelal meer tijd van professionals. Een behapbare caseload vormt daarmee een randvoorwaarde om uit te zoeken of er bijvoorbeeld discretionaire bevoegdheden gebruikt kunnen worden, of om nader af te stemmen met collega's. In dat opzicht is voldoende tijd een randvoorwaarde voor het kunnen bieden van maatwerk.

- **Evenredigheidstoets maatregelen en terugvorderingen.** Een evenredigheidstoets zoals ook geldt voor boetes kan het ontstaan van hardvochtige effecten als gevolg van terugvorderingen mogelijk terugdringen. Hierbij geldt de vraag: staan de herstelsancties (terugvorderingen) of maatregelen (kortingen en stopzettingen), en de consequenties daarvan, in verhouding tot de geconstateerde regelovertreding? Bij een evenredigheidstoets moet UWV, SVB of de gemeenten, voordat zij overgaan tot het korten op, stopzetten, of terugvorderen van een uitkering, vooraf toetsen of er een risico is dat dit besluit de burger nog meer afhankelijk zal maken van hulp of ondersteuning, verderstrekkend dan de betreffende uitkering (zoals schuldhelpverlening of GGZ). In dit geval kan de evenredigheidstoets aanleiding zijn om een maatregel niet op te leggen, ook niet wanneer de uitkering onrechtmatig is verstrekt. "Een implicatie hiervan kan zijn dat sancties niet worden opgelegd als ze de bestaanszekerheid van burgers buitenproportioneel of onevenredig aantasten, ook niet als dat vanuit het oogpunt van rechtmatigheid of zelfs rechtvaardigheid geoorloofd is" (p. 77).¹⁰⁹
 - Een kanttekening bij deze oplossingsrichting is dat de evenredigheidstoets die geldt bij boetes geen garantie biedt dat er geen hardvochtige effecten ontstaan voor burgers. Een

randvoorwaarde voor het effectief zijn van deze oplossingsrichting is een hoge mate van vakmanschap onder professionals. In feite wordt hier getoetst aan het hogere doel van de wet; ook wel de 'bedoeling' van de wet genoemd. De bedoeling als toetssteen klinkt voor uitvoerders vaak als aantrekkelijk, omdat het richting lijkt te geven. Dat doet het ook, maar slechts op een abstract niveau. De vraag wanneer een situatie 'onevenredig' of 'buitenproportioneel' is of in strijd is met 'de bedoeling', is in de praktijk niet zo eenvoudig te beantwoorden en doet een (groot) beroep op het morele kompas van professionals.

“Bij een ingewikkelde situatie heb je niks aan de bedoeling. Dat geeft geen richtlijn over de kant waar het oordeel op moet gaan.” - *Deelnemer expertsessie*

“We hebben in een gemeente een verordening gemaakt waar we de beleidswaarden in het eerste artikel hebben geplaatst, in plaats van de definities. Hoe je daar precies inhoud aan geeft is een tweede. Maar het geeft uitvoerders wel automatisch meer richting bij een toets.” - *Deelnemer expertsessie*

Knelpunt: strikte termijnen debiteurenbeleid

Naast de strikte (uitvoering van) sancties zijn UWV, gemeenten en de SVB in hun debiteurenbeleid gehouden een vordering binnen strikt voorgeschreven termijnen in te vorderen en daarbij uit te gaan van de maximale

aflossingscapaciteit van de debiteur. In de praktijk zijn er echter situaties waarin een burger graag wil meewerken aan het terugbetalen, maar waarin de maximale aflossing hem of haar extra in de problemen brengt.

Oplossingsrichtingen:

- **Meer ruimte en flexibiliteit voor maatwerk.** Om meer maatwerk te kunnen leveren, hebben UWV, SVB en gemeenten meer ruimte en flexibiliteit nodig in de wet- en regelgeving om rekening te kunnen houden met de financiële situatie van de burger en om de termijn te kunnen verlengen waarbinnen iemand een boete kan terugbetalen.
 - Ook hier geldt dat maatwerk doorgaans meer tijd vergt van uitvoerders. Voldoende tijd en een behapbare caseload vormen randvoorwaarden voor het kunnen bieden van (meer) maatwerk.

Knelpunt: bij boetes geen onderscheid tussen vergissingen en fouten

Verwijtbaarheid wordt in de Fraudewet beschouwd als expliciete toetssteen voor overtredingen. Dat schuld (mede) wordt gedefinieerd langs de meetlat van verwijtbaarheid, heeft grote gevolgen voor burgers, omdat zij hiermee eerder en vaker 'fraude' plegen. Met name ten aanzien van de verminderde verwijtbaarheid wordt het boetekader door medewerkers van UWV, gemeenten en de SVB als te rigide ervaren. Een uitvoerder kan volgens het boetekader ook maar een beperkt aantal alternatieve boetepercentages hanteren. Het kader is daarmee volgens uitvoerders niet veelkleurig genoeg. De smalheid van het boetekader en de rigiditeit zit voor uitvoerders primair in het ontbreken van onderscheid tussen een foutje en bewust verzwijgen.

Oplossingsrichtingen:

- **Loskoppeling benadelingsbedrag en hoogte boete.** Doordat de hoogte van terugvorderingen en boetes afhankelijk is gemaakt van het benadelingsbedrag, lopen bedragen automatisch op als de onrechtmatige situatie langer standhoudt. Als alternatief voor de invoering van meer boetepercentages, zou gedacht kunnen worden aan het toevoegen van de mogelijkheid om de hoogte van het boetebedrag niet meer te relateren aan het benadelingsbedrag (het bedrag aan uitkering dat ten onrechte is verstrekt).
- **Meer variatie in boetepercentages.** Meer differentiëren in de bedragen bij verminderde verwijtbaarheid kan leiden tot meer mogelijkheid om rekening te houden met omstandigheden in specifieke casussen. Van belang hierbij is dat er onderscheid ontstaat tussen een foutje en bewust verzwijgen. Dat onderscheid kan wellicht meer percentages tot gevolg hebben, maar zou niet het doel moeten zijn.
- **Meer beslisruimte voor professionals.** Een suggestie die vaak wordt gedaan is om de beslisruimte voor uitvoerders te vergroten. Uitvoerders zouden graag de wettelijke mogelijkheid krijgen om af te zien van terugvorderen wanneer de burger zelf niets te verwijten valt. Meer beslisruimte wordt veelal beschouwd als een manier om meer maatwerk te kunnen leveren.
 - Een kanttekening hierbij is dat vanuit het perspectief van rechtmatigheid meer beslisruimte tot willekeur kan leiden. Hoewel het goed beredeneerd of moreel juist kan zijn, vindt het geen grondslag in 'politiek bekrachtigde wet- en regelgeving'.¹¹⁰

- Een randvoorwaarde voor meer beslisruimte voor de uitvoering is meer vertrouwen in de uitvoering én een versterking van vakmanschap. Zoals verderop wordt besproken, is een ander knelpunt namelijk dat de uitvoering onvoldoende gebruik maakt van de discretionaire ruimte die momenteel wordt geboden.

“Als we meer bevoegdheid zouden krijgen om die effecten mee te wegen, dan wordt het vrij lastig omdat er onderling ook verschillen zijn in wat onredelijk of onrechtvaardig is. Dat is ook te zien in maatwerkvraagstukken. Persoonlijke opvattingen gaan snel een rol spelen, het is een lastige opdracht voor ons.” - Medewerker UWV

- **Maak onderscheid tussen vergissingen en fouten/eenduidige definitie van fraude.** Aansluitend op het voorgaand punt (vergroten beslisruimte) wordt geregeld voorgesteld om onderscheid te maken tussen vergissingen en fraude. In de wet wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen situaties waarin de burger niets te verwijten valt en situaties waarin de burger de inlichtingenverlichting heeft overtreden.
 - In het rapport 'Tussen staat en menselijke maat' wordt hier echter een belangrijke kanttekening bij geplaatst. Een aangescherpte definitie zou mogelijk kunnen leiden tot *meer* in plaats van *minder* hardvochtige situaties. “*Dat wat als oplossing wordt aangedragen kan zomaar eens een molensteen blijken. Handhaving in de sociale zekerheid gaat immers niet alleen over uitkomsten (of iemand al dan niet een regel overtreedt) maar ook*

over intenties (of iemand het bedoeld heeft) en context (of handhaving mensen in bepaalde omstandigheden niet verder de afgrond in duwt). Daarmee is de vraag naar wat fraude is en wat niet per definitie ambigu en meervoudig; het hangt af van zaken die niet per se helder zijn of zullen worden. Helderheid en eenduidigheid over wanneer er hoe moet worden gehandhaafd is vanuit een algemeen perspectief niet te beantwoorden.” (p.63)¹¹¹.

- **Preventie.** Het voorkomen van regelovertreding (preventie) is eveneens een genoemde oplossingsrichting. Betere voorlichting en begeleiding moet helpen om het aantal onbedoelde fouten en vergissingen omlaag te brengen, door uitkeringsgerechtigden te wijzen op hun plichten én rechten.

Knelpunt: onvoldoende benutten discretionaire ruimte

De wet- en regelgeving is strikt ten aanzien van het opleggen van maatregelen, boetes en terugvorderingen maar biedt tegelijkertijd wel discretionaire ruimte. Daarnaast weet een deel van de medewerkers onvoldoende welke discretionaire ruimte zij wanneer hebben. Dit komt onder andere doordat sommige uitzonderingssituaties die mogelijkheid bieden om af te wijken zelden voorkomen, waardoor de bekendheid onder uitvoerders laag is. Daarnaast voelen sommige medewerkers geen ruimte om de discretionaire bevoegdheden te gebruiken. De nadruk op rechtmatigheid in de aansturing van uitvoeringsorganisaties en gemeenten door het Rijk vormt hierbij een belangrijke oorzaak, evenals de incidentenreflex in de politiek en de media.

“Als uitvoerder moet je ook het vertrouwen hebben om ongelijke

gevallen ongelijk te behandelen. De kaders zijn er, maar de meeste uitvoerders durven daar niet binnen te bewegen. Het is veilig om te horen wat wel of niet mag, dan dat je daar een hele onderbouwing onder maakt.” - *Deelnemer expertsessie*

Oplossingsrichtingen:

- **Meer centrale plek Artikel 18 lid 1 Participatiewet (voor de SVB 47c).** Voorgesteld wordt om Artikel 18 lid 1, Participatiewet (Pw) (en voor de SVB 47c) een centrale plaats in de wet, te geven waardoor het afstemmen van de bijstand meer regel is dan een twijfelachtige afwijking van de standaardregels. Art. 18, lid 1 Pw luidt: *Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.* Deze bepaling maakt het mogelijk om als gemeente maatwerk te leveren door in bijzondere situaties af te wijken van de bijstandsnormering. Met een beroep op artikel 18 lid 1 Pw kan de bijstand worden afgestemd op de daadwerkelijke situatie in afwijking van de bijstandsnormen. Er zijn daarnaast echter ook diverse bepalingen in de Participatiewet die maken dat professionals terughoudend zijn in de toepassing van art 18 lid 1 Pw. Het is daarnaast ook vaste rechtspraak dat de bijstand alleen maar in zeer bijzondere situaties afgestemd kan worden. Dit maakt uitvoerders terughoudend in de toepassing ervan. Het is daarnaast voor uitvoerders verwarrend dat er in de Participatiewet verschillende uitzonderingsbepalingen zijn, waarvan de reikwijdte ook nog eens verschilt¹¹². Daarom wordt de suggestie gedaan om art. 18 lid 1 Pw een meer prominente plek en meer gewicht te geven. Daarnaast moeten gemeenten door het departement worden aangespoord om meer gebruik te maken van afstemmingsbepaling art. 18 lid 1 Pw.

- **Versterking uitvoeringskracht.** Meer intervisie tussen collega's creëert meer bewustwording over de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt. Ook uitwisseling over en reflectie op zogenoemde maatwerksituaties kan het vakmanschap binnen de uitvoering vergroten. Het is ook van groot belang is dat medewerkers goed worden opgeleid in de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt. De SVB werkt met *roadshows* om medewerkers hierin op grote schaal mee te nemen. De kennis die een uitvoerder verwacht wordt te hebben is aanzienlijk, terwijl ook voor uitvoerders geldt dat de wet- en regelgeving complex is.

Ook wordt gepleit voor een duidelijkere plek en uitleg van de mogelijkheden die de Awb en hardheidsclausules bieden. Daarnaast dient er meer aandacht te zijn voor de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.

Uitvoeringsorganisaties moeten daarnaast ook expliciet maken richting medewerkers wat er bijvoorbeeld onder 'meer uitgaan van de klant' of 'de burger centraal stellen' wordt verstaan. Wat moet ik dan concreet doen als medewerker? Hoe merkt de burger het als ik dit doe? Welke kennis en vaardigheden heb ik nodig om op deze manier te kunnen werken?

“Als het per definitie ambivalente begrippen zijn, zoals ‘evenredigheid’ en ‘redelijkheid’, moet de uitvoerder ergens houvast aan hebben. Ik denk dat het zit in de uitwisseling tussen collega's.” - *Deelnemer expertsessie*

“De bewustwording moet verbeteren. Dat je doorvraagt bij schulden, signalen oppakt en de verantwoordelijkheid als organisatie voelt. Het vergt tijd en energie om de juiste vragen te stellen. Met opleiding en bewustwording bereik je al een hele boel. Er komt zoveel bij kijken.” - *Deelnemer expertsessie*

- Kanttekening die in dit kader wordt geplaatst is enerzijds de hoge uitstroom onder medewerkers en anderzijds de hoge caseload die veel medewerkers hebben of ervaren.

“Ik weet dat er gemeenten waar uitvoerders 500 mensen in hun caseload hebben. Je kan je voorstellen hoeveel mensen dringend wachten op antwoorden. Dan loopt je hoofd over en heb je geen ruimte om heel empathisch het gesprek te voeren.” - *Deelnemer expertsessie*

10.4 Samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving

Knelpunt: conflicterende belangen van de pgb-houder en de pgb-zorgverlener

Pgb-houders leggen met hun zorgverlener(s) in een zorgovereenkomst vast welke zorg er verleend wordt. Hierbij kan het gaan om een opdrachtovereenkomst of om een arbeidsovereenkomst. Wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor minder dan vier dagen per week is de Regeling dienstverlening aan huis van toepassing. Dat betekent dat er een aantal

uitzonderingen van toepassing zijn op de reguliere publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers en werknemers worden opgelegd. In beide gevallen kunnen er zich knelpunten voordoen op het gebied van betaling die voortkomen uit samenloop die onder bepaalde omstandigheden tot hardvochtige effecten kunnen leiden voor de pgb-houders of pgb-zorgverleners.

Oplossingsrichtingen:

Loskoppelen van pgb en het arbeidsrecht. Het loskoppelen van het pgb van het arbeidsrecht en de regeling dienstverlening aan huis, en het vastleggen van de relatie zorgverlener budgethouder op een manier die recht doet aan de context en speciale relatie van budgethouder en zorgverlener, voorkomt in veel gevallen dat ofwel budgethouder de zorgverlener uit eigen middelen moet door betalen ofwel dat de zorgverlener geen inkomsten meer heeft. Ook voorkomt het dat de pgb-houder in de rol van werkgever werkgeversverplichtingen heeft die niet goed passen bij het doenvermogen van de pgb-houder, de relatie tussen zorgvrager en zorgverlener en het doel van het pgb om de pgb-houder eigen regie te bieden. Betreft loskoppeling van de Regeling dienstverlening aan huis zijn van de pgb-regelingen biedt de recente uitspraak van de rechtbank Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2021:12432) hiervoor eerste aanknopingspunten.

Knelpunt: samenloop van verschillende sociale zekerheidsregelingen: werkloos worden in de WIA

Sommige WGA-gerechtigden worden werkloos. Zij ontvangen een WW-uitkering naast hun WGA-uitkering. Dit kan onder bepaalde omstandigheden leiden tot hardvochtige effecten omdat de een WW-uitkering niet gezien wordt als inkomen uit werk.

Oplossingsrichtingen:

- **WW-uitkering zien als inkomsten uit werk binnen de WGA.** Als de WW-uitkering wél wordt gezien als inkomsten uit werk binnen de WGA dan voorkomt dat een grove inkomensdaling bij de burger. De burger is immers aan de slag en doet zijn best om te werken naar 'vermogen' zoals door de wetgever wordt verwacht en in het geval van een WW-uitkering is er geen sprake van verwijtbare werkloosheid.¹¹³

Knelpunt: gebrek aan (keten)samenwerking

Burgers hebben regelmatig met veel verschillende regelingen en instanties en met verschillende inkomstenbronnen te maken. Zij hebben bijvoorbeeld inkomsten uit pensioenen, uitkeringen, toeslagen, inkomen uit pgb-werkzaamheden, of mantelzorg. In veel gevallen heeft een burger dan ook met verschillende organisaties te maken. Het is ook mogelijk dat iemand alleen al bij UWV drie verschillende uitkeringen heeft, of binnen de gemeente te maken heeft met zowel de afdeling werk en inkomen als de afdeling schuldhulpverlening. Schotten *tussen* en *binnen* afdelingen en (uitvoerings)organisaties kunnen op diverse manieren leiden tot het ontstaan van hardvochtige effecten bij burgers.

Oplossingsrichtingen:

- **Versterking van de feedbackloop tussen en binnen organisaties door maatwerkplaatsen op ketenniveau.** Het versterken van de feedbackloop binnen organisaties en tussen organisaties onderling kan voorkomen dat burgers tussen wal en schip vallen omdat zij met meerdere instanties en organisaties te maken hebben en ervoor zorgen dat zij passende ondersteuning krijgen (zie knelpunt 'Te veel nadruk op efficiency en rechtmatigheid uitvoeringsorganisaties en gemeenten' voor uitgebreidere uitwerking). Een manier om dit te bewerkstelligen is door het organiseren van maatwerkplaatsen, zoals deze bij UWV en de

SVB (Garage de Bedoeling) plaatsvinden, op ketenniveau. Er zijn dan vertegenwoordigers vanuit verschillende organisaties aanwezig om knelpunten op ketenniveau te bespreken en mogelijk op te lossen.

Goed voorbeeld

De maatwerkplaatsen die door UWV, de SVB en sommigen gemeenten worden georganiseerd worden breed gewaardeerd. Medewerkers kunnen zelf een casus aandragen waarin een burger naar hun idee in de knel is gekomen; de zogenoemde 'buikpijn-dossiers'. Dit kunnen casussen zijn waar knellende wet- en regelgeving of een verkokerde organisatiestructuur in de weg zit. Bij een maatwerkplaats worden professionals van verschillende afdelingen samen gebracht om na te denken over een passende oplossing. Voor knellende, of hardvochtige situaties, die organisatie-overstijgend zijn, bestaat een overheidsbrede maatwerkplaats. Deze werkplaats is een soort platform voor vraagstukken waarbij meerdere uitvoeringsorganisaties betrokken zijn en een plek waar organisaties leren van elkaar.

Nawoord

Om de overheidsdienstverlening in de volle breedte te verbeteren, is het kabinet in 2019 gestart met het overheidsbrede traject 'Werk aan Uitvoering'. Het traject heeft ook een belangrijke plek in de eerder verschenen kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020) en het rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU, 2021). In de brief van 5 maart 2021 wordt – waar dat in lijn is met de inhoud van de kabinetsreactie op de rapporten Werk aan Uitvoering¹¹⁴ – door voormalig minister Koolmees op hoofdlijnen gerefereerd aan het rapport van de TCU. De inzichten uit Werk aan Uitvoering zijn verwerkt in een overheidsbrede werkagenda (juni 2021). De reflectie en invulling van een aantal aanbevelingen uit het TCU-rapport, zoals het versterken van de samenwerking, de rolverdeling en de verhoudingen tussen het kabinet, de Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties, is overgelaten aan de 'nieuwe' Kamer en het kabinet Rutte IV. Een integrale reactie van het kabinet Rutte IV op het TCU-rapport is vooralsnog uitgebleven. In maart 2022 is het rapport besproken in de Tweede Kamer.

In dit nawoord reflecteren wij kort op de hoofdlijnen zoals beschreven in de 'kabinetsreactie op de rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening'. Is de ingezette in lijn met de oplossingsrichtingen uit het voorliggende rapport? Zijn de geschetste handelingsperspectieven in het licht van de voorliggende resultaten onderbelicht of ontbreken ze?

In algemene zin sluiten de handelingsperspectieven zoals uitgewerkt in de kamerbrief, en later in de Werkagenda, nauw aan op de in dit onderzoek gesignaleerde knelpunten. Ook is er een sterke overlap tussen de handelingsperspectieven en de door ons geschetste oplossingsrichtingen. Zo wordt in zowel de kabinetsreactie als in het voorliggende rapport het belang onderkend van het zoeken naar een goede balans tussen duidelijke kaders enerzijds en de discretionaire ruimte in de uitvoering anderzijds. Ook de noodzakelijkheid van een doelgerichte feedbackloop op alle niveaus – van Tweede Kamer, departement en uitvoering – wordt gedeeld. Evenals het belang van het organiseren van structurele ontmoetingen tussen uitvoering, beleid en politiek op alle overheidsdomeinen. Daarnaast is het door het kabinet onderkende belang van directe en open communicatie tussen uitvoering, beleid en politiek als noodzakelijke voorwaarde om wederzijds begrip en samenwerking te verbeteren voor ons zeer herkenbaar.

In dit rapport concluderen wij dat bewustzijn van de nauwe verwevenheid tussen (totstandkoming van) wet- en regelgeving, de sturingsrelatie, en uitvoering essentieel is om het ontstaan van hardvochtige effecten terug te dringen en te voorkomen. Dit betekent dat het kabinet, de Tweede Kamer, het departement en uitvoering aan zet zijn om tot verbetering te komen. De constatering van het kabinet dat de zwakste schakel in de keten Tweede Kamer, beleid en uitvoering in hoge mate de gezamenlijke prestaties om tot verbetering te komen bepaalt, is dan ook meer dan passend in het licht van deze conclusie.

De door het kabinet geschetste handelingsperspectieven naar aanleiding van de rapporten 'Ongekend onrecht' en 'Klem tussen balie en beleid' bieden oplossingen voor een groot deel van de in dit onderzoek geschetste knelpunten die (potentieel) tot hardvochtige effecten voor burgers kunnen leiden. In de eerdere kabinetsreactie gebaseerd op de rapporten gepubliceerd in het kader van 'Werk aan Uitvoering' wordt door het kabinet onder meer gesteld dat maatwerk – overheidsbreed – wordt versterkt door 'ruimte' te maken in wet- en regelgeving. Ook het versterken van vakmanschap vormt een belangrijk handelingsperspectief in de Werkagenda. Ook wij zien op basis van de onderzoeksresultaten het nut en de noodzaak van deze handelingsperspectieven. Wel willen we benadrukken dat twee deze verbeterroutes hand in hand moeten gaan en niet los van elkaar moeten worden beschouwd. Meer ruimte voor professionals om meer maatwerk mogelijk te maken om dienstverlening te verbeteren klinkt aantrekkelijk. Hierbij willen we twee kanttekeningen plaatsen. Ten eerste, hoewel het versterken van maatwerk belangrijk is, is het geen panacee. Maatwerk biedt geen oplossing voor structurele knelpunten in wet- en regelgeving. Ten tweede, meer ruimte in wet- en regelgeving betekent vaak een groter beroep op het morele kompas van professionals. De vraag wanneer een situatie bijvoorbeeld 'onevenredig' of 'buitenproportioneel' is of in strijd is met 'de bedoeling van de wet', is in de praktijk niet zo eenvoudig te beantwoorden. De uitkomsten van intervisie en (kennis)uitwisseling tussen professionals een plek geven in de feedbackloop tussen uitvoering, departement en Tweede Kamer is daarom onontbeerlijk.

Wij zien daarnaast een belangrijke ommissie in de kabinetsreactie, en de Werkagenda, waar het gaat om aandacht voor het fundament van het sociale zekerheidsstelsel: namelijk, de aannames en veronderstellingen ten aanzien van burgers waar wet- en regelgeving op is gestoeld. Er wordt weliswaar gesproken over een doenvermogenstoets, maar reflectie op de mensbeelden die verankerd zijn in het systeem vraagt om een meer fundamentele beschouwing. Mensbeelden zijn immers sturend in politieke en beleidsmatige keuzes. De Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) spreekt niet voor niets over 'machtige mensbeelden'. Het sterk sturende karakter van mensbeelden vraagt om voldoende tegenwicht: reflectie. Tussentijds maar ook zeker bij het opstellen van beleid. Want, zoals Kim Putters stelde in zijn lezing bij zijn afscheid bij het Sociaal Cultureel Planbureau: "Als mensbeelden over wat burgers moeten, willen of kunnen doen

niet kloppen, loopt beleid in de uitvoering vast.” Dit betekent dat op alle niveaus – uitvoering, departement, Tweede Kamer – moet worden gereflecteerd op vragen als: kloppen onze aannames ten aanzien van wat burgers willen, kunnen en doen? Welke afwegingen maken we hierbij? Klopt het gehanteerde mensbeeld niet (meer) en leidt het tot knelpunten die (potentieel) hardvochtige effecten tot gevolg hebben voor burgers, dan moet het mensbeeld worden bijgesteld.

Tot slot, er gaat veel goed in ons sociale zekerheidsstelsel. Dit onderzoek laat echter zien dat er desondanks op diverse plekken in de wet- en regelgeving, of de uitvoering hiervan, knelpunten bestaan die kunnen leiden tot (potentieel) hardvochtige effecten voor groepen burgers. Inherent aan hardvochtige effecten is het ontwrichtende karakter in het leven van burgers en de aantasting van bestaanszekerheid. Dit onderzoek benadrukt de urgentie om als Tweede Kamer, departement, UWV, SVB en gemeenten de weg die met de Werkagenda is ingeslagen voort te zetten en de aandacht voor (de uitwerking van regels in) de uitvoeringspraktijk en het burgerperspectief niet te laten verslapen.

Bijlagen

Bijlage 1 – overzicht deelnemers onderzoek

Interviews met maatschappelijke partijen

In de eerste fase van het onderzoek hebben er elf interviews met maatschappelijke partijen plaatsgevonden. Het gaat om interviews met (vertegenwoordigers van) de volgende partijen: Centrale Raad van Beroep, Nationale ombudsman, Landelijke Cliëntenraad, Ieder(in), Per Saldo, ministeries van SZW en VWS, UWV, SVB, VNG, Divosa.

Belevingsinterviews met burgers

In totaal zijn er 25 belevingsinterviews uitgevoerd met burgers. Deze burgers hebben allemaal met één of meerdere sociale zekerheidsregelingen te maken (gehad). Onderstaande tabel bevat een weergave van de sociale zekerheidsregelingen waarmee de gesproken burgers ervaring hebben.

Sociale zekerheidsregeling	Aantal gesproken burgers
WIA	8
▪ Hoofdzakelijk WIA	4
▪ I.c.m. ziekwet	3
▪ I.c.m. WW	1
Participatiewet	12
▪ Hoofdzakelijk participatiewet	7
▪ I.c.m. ziekwet	3
▪ I.c.m. WIA	1
▪ I.c.m. WW en PGB	1
PGB	1
Wajong	1
WAO	1
WW	1
Ziekwet	1

Groepsgesprekken met uitvoeringsorganisaties en sociale partners

Om verdiepend inzicht te krijgen in de oorzaken van het ontstaan van hardvochtige effecten en om beter zicht te krijgen op de ruimte die er is in wet- en regelgeving en in de uitvoering om hardvochtige effecten te voorkomen, zijn er vijf groepsgesprekken gevoerd met UWV- en SVB-medewerkers en sociale partners. Daarnaast zijn er gedurende het onderzoek doorlopend (groeps) gesprekken geweest met medewerkers van UWV en SVB over knelpunten in de uitvoering en lopende initiatieven om deze te ondervangen. De onderstaande tabellen bevatten een weergave van de deelnemers aan de vijf groepsgesprekken met UWV- en SVB-medewerkers en sociale partners.

Groepsgesprek UWV maatwerkplaatsen	Aantal deelnemende medewerkers
Landelijke coördinator Maatwerkplaats	2
Lokale coördinator Maatwerkplaats	1
Medewerker WERKbedrijf	2
Medewerker Uitkeren	1
Medewerker Sociaal Medische Zaken	1
Medewerker Klantenservice	1
Kennisadviseur	2
Strategisch beleidsadviseur	2
Totaal	12

Groepsgesprek UWV en beroep	Aantal deelnemende medewerkers
Medewerker hoger beroep	5
Medewerker bezwaar en beroep	7
Juridisch adviseur	1
Kennisadviseur	1
Strategisch beleidsadviseur	2
Stafjurist	2
Totaal	18

Groepsgesprek SVB AIO	Aantal deelnemende medewerkers
Medewerker AIO (uitvoering)	2
Jurist beroep	1
Bestuursadviseur Strategie en Externe Betrekkingen	1
Juridisch beleidsadviseur AIO	1
Preventie en handhaving	2
Totaal	7

Groepsgesprek sociale partners	Aantal deelnemende medewerkers
VNO-NCW	1
FNV	1
CNV	1
Vakcentrale voor professionals	1
Stichting van de arbeid	1
Totaal	5

Groepssessies met experts

In totaal hebben er vier groepssessies plaatsgevonden met in totaal twintig experts om oplossingsrichtingen te inventariseren. In de onderstaande tabel is weer gegeven bij welke organisaties de experts werkzaam zijn.

Organisatie	Aantal deelnemende experts
FNV	1
SAM/Divosa	1
VNG	1
Gemeenten	2
SZW	5
UWV	4
SVB	1
Landelijke Cliëntenraad	1
Nationale Ombudsman	1
Stimulansz	1
Universiteit van Humanistiek	1
Hogeschool Rotterdam	1
Beroepsvereniging van Cliëntondersteuners	1
Totaal	21

Bijlage 2 – overzicht leden klankbordgroep en begeleidings-commissie

In de onderstaande tabellen zijn de leden van de klankbordgroep en begeleidingscommissies weer gegeven.

Klankbordgroep

Organisatie

Universiteit Leiden

Universiteit voor Humanistiek

Rijksuniversiteit Groningen

UWV

SVB

Divosa

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Landelijke cliëntenraad

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Begeleidingscommissie

Organisatie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

UWV

SVB

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Divosa

Gemeente Enschede

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 3 – Extra ervaringen uit de beleavingsverhalen

1. Yvon

1A. Gesprek verzekeringsarts Ziektewetuitkering

Na een halfjaar gaat ze langs bij een verzekeringsarts om haar medische situatie te bespreken. Er wordt gevraagd of ze eerst formulieren waarin ze haar situatie uitlegt per post wil opsturen. Haar post komt niet aan bij de arts waardoor deze zich niet heeft voorbereid op het gesprek.

“Je moet je meest persoonlijke gegevens in een enorm uitgebreid formulier schrijven voor het UWV. Dit moet je opsturen, dit kan niet elektronisch. Ik moet mijn prive gegevens, mijn hele hebben en houwen, heel onpersoonlijk proces over de schutting pleuren. En dan vervolgens kom je daar en dan heeft ze er niks mee gedaan. Dat vond ik heel raar. ... En zij zat er niet mee dat ze mijn gegevens niet had. Dat vond ik onzorgvuldig. Als je mensen van te voren om informatie vraagt en je kan je voorbereiden om een gesprek dat heel erg belangrijk is voor iemands leven, dan moet je dat doen. Het gaat mij niet om de bejegening naar mij toe, maar dat ze inhoudelijk niet goed is voorbereid vind ik niet kunnen.”

Yvon bekriipt het gevoel dat de arts haar verhaal wantrouwt.

“Ik stond al met de deurklink in de handen. Vraagt de arts: ‘Waar heb je nu eigenlijk het meest last van?’ Alsof ze dacht dat mijn

verhaal tot dan toe was ingestudeerd en ze me nu alsnog wilde betrappen.”

Wel is voor de arts duidelijk dat Yvon nog steeds te ziek is om te werken en houdt haar in de Ziektewet.

2. Ellen

2A. Rechtszaak - Schending zorgplicht

Tijdens de gesprekken met de sociaal rechercheurs wordt Ellens bijstandsuitkering stopgezet. Hiervan wordt ze niet op de hoogte gebracht. In september krijgt Ellen geen uitkering gestort en gaat ze verhaal halen bij de gemeente. Dan hoort ze dat ze geen uitkering meer krijgt. Met haar advocaat dienen ze een bezwaar in, omdat de gemeente zorgplicht heeft. Ze vragen door middel van dit bezwaar opnieuw een uitkering aan.

Er volgt een hoorzitting in oktober, waarna in november de uitslag is dat het bezwaar wordt afgewezen. Ellen mag geen nieuwe uitkering aanvragen. Een kennis van Ellen is raadslid en krijgt te horen van haar verhaal. Deze stapt naar de gemeente en wijst opnieuw op de zorgplicht.

Omdat een nieuwe uitkering aanvragen niet kan, besluit de gemeente in december dat ze Ellen willen ondersteunen bij het starten van een hondenfokkerij. Hiervoor krijgt ze een startbedrag van 5000 euro. Dit geld gaat op aan de schulden die Ellen tot die tijd heeft opgebouwd.

“Het was een zoethoudertje. Als je in december 5000 euro krijgt en je hebt vanaf augustus geen inkomen meer gehad, dan gaat dat op. Dat is opgegaan naar alle vaste lasten in plaats van het opzetten van een fokkerij. Van 5000 euro kun je geen fokkerij opzetten, dat slaat

nergens op. Als je twee honden koopt, dan ben je al 5000 euro kwijt. Dan heb je verder niets. Het is beetje raar, ga maar bedrijf starten van 5000 euro.”

2B. Rechtszaak - Aanzet tot aanvallen van gevaarlijke gevechtshonden

Ellen wordt beschuldigd van het aanzetten tot aanvallen van haar herders. Begin 2015 vindt hiervan de rechtszaak plaats. De rechter oordeelt dat Ellen hier schuldig aan is, en legt een boete op van 1.000 euro.

“Het ‘aanzet geven tot’ was dat ik zei ‘zit en wacht’. Het ‘aanvallen van gevaarlijke gevechtshonden’ ging in principe over die andere hond. Dat was geen aanvallen, dat was een waarschuwing. Op het moment dat de rechercheur erlangs rende, toen was het een snipje in de mouw van haar jasje. Het was geen agressieve hond. Even een hapje, het was niet ernstig. Haar vel was niet eens geraakt, het was haar jasje. Ze hapte in de jas en liet meteen weer los. Even een waarschuwing.”

“Die rechter luisterde helemaal niet naar mij. De sociaal rechercheurs hadden een heel goed verhaal. Hij geloofde de ambtenaren in functie, want het zijn sociaal rechercheurs en die liegen niet. Ze hadden het verhaal heel zwaar geschreven.”

2C. Onenigheid over de boekhouding (2018)

Ellen krijgt van de gemeente toestemming om naast haar uitkering een klein aantal pups te fokken. Onder voorwaarde dat ze haar boekhouding met de gemeente deelt, zodat deze de boekhouding kan controleren. Nadat Ellen de

boekhouding van 2018 inlevert, laat de gemeente weten dat Ellen 2200 euro winst heeft gemaakt. Ellen is verbaasd.

“Toen heeft de gemeente mijn boekhouding veranderd. Daar is nogal een zaak over geweest. Ze hebben dingen eruit gehaald, zo van, dat vinden we niet nodig. Ik had nieuwe riemen gekocht, omdat oude kapot waren gegaan. Vonden zij ook niet nodig. Ze zeiden: ‘Een hond heeft maar zoveel eten nodig, je koopt teveel.’ Maar als je pups hebt, heeft de moeder meer eten nodig. Dat wilden ze niet. Je kunt niet in mijn boekhouding lopen knoeien! Daar heb ik bezwaar tegen ingediend en dat is een hoorzitting geworden.”

De gemeente beslist dat een extern bureau naar de boekhouding moet kijken om na te gaan of het klopt. Ellen gaat daarmee akkoord, mits ze in gesprek mag met dat bureau. De gemeente keurt het goed. Na een aantal weken krijgt Ellen bericht dat het bureau al naar de boekhouding heeft gekeken, terwijl Ellen nog niet het gesprek met het bureau heeft gehad.

“Ho eens even, ik zou ook bij het gesprek zijn. Toen hebben ze eerst gelogen over dat ik niet bij het gesprek mocht zijn. Maar ik had het opgenomen. Uiteindelijk heb ik dat gesprek gekregen, maar de gemeente moest er dan bij zijn. Wat al raar was, want het is een gesprek tussen mij en dat bureau. Uiteindelijk had dat gesprek helemaal geen zin, want bij alle vragen die ik had, zei dat externe bureau: ‘Daar kan ik geen antwoord op geven.’ Ze mocht niets antwoorden.”

Ellen wil graag antwoord op haar vragen en haakt een advocaat aan. De gemeente en Ellens advocaat gaan in onderhandeling. Uiteindelijk blijkt de winst fors lager te zijn en komt er een schikking over het resterende bedrag. Dit komt bovenop de 27.000 euro terugvordering die al open staat.

“Heel raar dat ze mijn boekhouding gaan aanpassen. Je levert een boekhouding aan, daar verander je niets aan. Elke keer dat wantrouwen, waarom nou? Het klopt niet. Het klopt gewoon niet.”

2D. Bijzondere bijstand (2019)

In 2019 krijgt Ellen een frozen shoulder. Haar schouder zit op slot en Ellen kan haar arm nog maar een klein stuk optillen. De huisarts verwijst haar door naar de fysiotherapeut. Aangezien Ellen geen aanvullende verzekering heeft, kan ze de behandelingen niet betalen. Haar therapeut wijst Ellen erop dat ze via de gemeente bijzondere bijstand kan aanvragen. De aanvraag wordt goedgekeurd. Ellen krijgt 20 behandelingen vergoed. In de mail wordt geen einddatum vermeld, maar toch krijgt ze in december bericht dat ze gaan stoppen met het vergoeden van de behandelingen. Ellen schakelt haar advocaat in, omdat er in de brief geen einddatum wordt vermeld. De gemeente geeft haar uiteindelijk gelijk.

“Ze geven iets per brief of mail aan, en gaan vervolgens weer hun eigen regels veranderen. Ze moeten zich aan hun afspraken houden. En dan moet ik weer dreigen met rechtszaken, advocaten, et cetera en dan pas zeggen ze ‘oké’. Ik moet elke keer strijd leveren, ik word daar zo moe van.”

3. Meneer en mevrouw Hoekstra

3A. Onder bewindvoering

Omdat het inkomen van meneer en mevrouw Hoekstra is gedaald van 55.000 naar 22.000 euro per jaar, belanden ze al snel in de schulden. Ze nemen een bewindvoerder in de hand om hen daarbij te helpen. Deze helpt hen een tijd, maar op een gegeven moment laat de bewindvoerder weten te willen stoppen. Vlak daarna neemt een advocaat contact met hen op. Hij is bezig met een zaak tegen de bewindvoerder en laat aan hen weten dat hun schuld ondertussen is opgelopen van 20.000 naar 42.000 euro. Daarnaast heeft de bewindvoerder niet betaald voor de risicoverzekering, waardoor deze is stopgezet. Als er nu iets gebeurt moeten ze hun huis verkopen. Een nieuwe verzekering afsluiten kan niet, omdat meneer nog steeds ziek is.

“Uiteindelijk hoorden we van de advocaat dat de bewindvoerder door de rechter op het matje is geroepen. Die mag geen bewindvoerder meer zijn. Hier hebben we ook een rechtszaak tegen lopen.”

4. Dané

4A. Problemen op de opleiding (2016)

Tijdens haar studie loopt Dané tegen problemen aan. Ze mag geen stagelopen van haar opleiding vanwege haar klachten, dus wordt er geadviseerd om het jaar over te doen of de opleiding op niveau 3 te doen in plaats van niveau 4.

“Dit zag ik echt niet zitten. Ik verveelde me nu al.”

Ze besluit verder te zoeken en vindt dezelfde opleiding in een andere stad. Aan het begin van het nieuwe schooljaar verhuist ze daarheen en komt met zeven huisgenoten te wonen. Tegen haar oude school heeft ze, vanuit de rechtsbijstandsverzekering een rechtszaak lopen. Dané vindt dat ze nalatig met haar zijn omgegaan. Hoewel ze ook hulp ontvangt van haar buurman, heeft ze het idee niets met de rechtszaak op te schieten.

Met sommige van haar huisgenoten kan Dané niet goed opschieten, waardoor het voor haar niet leuk is om thuis te zijn. Door haar thuissituatie en de rechtszaak die loopt tegen haar oude school, wordt het voor Dané te veel.

“Het was een relatief rustig huis, maar twee huisgenoten leken jaloers op mij te zijn en gebruikten mij de hele tijd als pisaal. Dus het was niet leuk om thuis te zijn. Het resulteerde in veel ziekmeldingen en mijn cijfers gingen achteruit. Mijn hoofd was overbelast en ik kreeg lichamelijke klachten. Het lukte me niet meer om me aan te kleden en naar school te gaan.”

In mei raadt haar school haar aan om zich ziek te melden. Dit doet ze en ze verhuist terug naar haar moeder, die haar ondersteunt. Aan het einde van het schooljaar schrijft ze zich uit.

“Nadat ik was gestopt viel het me zwaar om zonder opleiding én zonder inkomen te zitten.”

4B. In de bijstand (2017)

Mensen van TOS (Thuis Op Straat) komen aan de deur. Ze staat in het systeem omdat ze geen startkwalificatie heeft en geen opleiding volgt. De mensen van TOS wijzen haar op de participatiewet bij de gemeente. Ze gaat naar de gemeente en meldt zich bij het jongerenloket. Daar wordt haar een jongerencoach en een inkomensconsulent toegewezen. Zij geven aan dat Dané een uitkering kan krijgen, maar dat ze eerst een aanvraag voor de Wajong-uitkering moet doen, omdat ze al voor haar 18^e klachten had. Ze willen eerst weten of ze binnen de Wajong of in het doelgroepenregister hoort, voor ze haar de bijstandsuitkering geven.

“Daar had ik het idee dat ze me niet aan het pushen waren om me te laten werken. En ze keken echt of ze iets passends voor me konden vinden. Ergens waar ik nog 10 jaar nog kon blijven werken. Ik kreeg goede instructies en uitleg. Daar was ik op dat moment blij mee. Ik voelde me goed geholpen door de gemeente. Ik was blij dat er een vangnet was van de bijstand.”

Haar Wajong-aanvraag wordt afgewezen, omdat ze volgens UWV nog arbeidsvermogen heeft. Ze krijgt wel de indicatie banenafpraak toegewezen. Dané vervolgt dan haar aanvraag voor de bijstandsuitkering. Aangezien deze al deels was gestart voor ze de Wajong aanvroeg, krijgt ze met terugwerkende kracht de bijstand uitgekeerd.

4C. Onenigheid over de proefplaatsing

Het bedrijf laat haar weten dat Dané de eerste twee maanden een proefplaatsing krijgt. Dat betekent dat ze niet betaald krijgt vanuit het bedrijf, maar nog vanuit de bijstand. Hoewel deze twee maanden in haar contract staan vermeld, lijkt de gemeente uit te gaan van één maand proefplaatsing. Wanneer

Dané hier helderheid in probeert de scheppen, geven beide partijen aan dat het mis is gegaan, maar geen van beiden wil Dané de gemiste inkomsten betalen. Ze laat het voor wat het is, omdat ze nu meer inkomen heeft dan in de bijstand, maar is wel verwonderd over het gebrek aan steun vanuit beide partijen.

“En toen ik vroeg of dat rechtgezet kon worden, kon dat niet. Dat vind ik een beetje raar. Ik voel me daardoor toch wel benadeeld. Dat ging om een verschil van 600 euro. Dat is niet niks zeg maar.”

4D. Geen steun van de jobcoach

Bij aanvang van haar nieuwe baan krijgt Dané een nieuwe jobcoach vanuit het bedrijf. Al snel blijkt dat het bedrijf tevreden is met Dané haar werk. Na niet al te lange tijd bieden ze haar een contract aan van 26,5 uur per week.

Tegelijkertijd wordt ze vanaf het moment dat ze start met werken zieker. Er komt artrose en hypermobilititeit aan het licht. Ze kan minder lang staan en zitten en ze krijgt last van haar handen. Het wordt steeds moeilijker om met de kleine schroefjes te werken. De werkplek wordt hierdoor minder geschikt. Echter ervaart ze weinig ondersteuning van haar jobcoach en de werkgever bij het aanpassen van haar werkplek. Iets wat ze wel verwacht, omdat een indicatie banenafpraak heeft gekregen. In plaats daarvan zegt haar jobcoach afspraken regelmatig af.

“Hij had het druk met zijn eigen problemen, en met andere cliënten. Waardoor ik me niet geholpen en niet begeleid voelde, terwijl ik daar wel behoefte aan had. Ik heb dat verdomde banenafpraak indicatie niet voor niets zeg maar.”

“Er waren zwaardere en lichtere taken. Ik werd vaak op de zwaardere taken ingedeeld. Terwijl er ook collega's waren die makkelijk hadden kunnen wisselen. Maar omdat de jobcoach niet genoeg naar het bedrijf kwam. Hij kwam eigenlijk nooit naar het bedrijf. Hij had geen goed beeld van de situatie.”

“De gesprekken over aanpassingen over mijn werkplek liepen steeds stroever met mijn werk. Ik gaf dit aan bij mijn jobcoach, maar hij lachte het weg en zei dat het wel mee zou vallen.”

Na drie keer een halfjaar contract te hebben gekregen wordt haar nu een contract van drie maanden aangeboden. Haar bedrijf ziet een verdere samenwerking niet meer voor zich en geeft haar zo nog drie maanden om een nieuwe baan te vinden.

“Het is echt alsof de wereld onder je voeten vandaan zakt. Omdat dit alles was wat ik de laatste jaren had opgebouwd en waar ik een heel trots gevoel voor terugkreeg, want het stoppen met mijn opleiding had ook heel veel met me gedaan. Ik had eigenlijk het gevoel, ik heb nu alles weer opgebouwd. Ik mag trots terugkijken op alles wat ik had bereikt. En nu had ik het gevoel dat ik weer terug bij af was, na alle moeite die ik ervoor had gedaan om verder te komen en hulp te aanvaarden.”

Noten

- ¹ McLeod, S. (2018). *Maslow's Hierarchy of Needs*. Simply Psychology. Geraadpleegd op 04-05-2022. Verkregen via: <https://canadacollege.edu/dreamers/docs/Maslows-Hierarchy-of-Needs.pdf>
- ² VNG. (2019). *Standpunt werkende armen*. Geraadpleegd op 2-5-2022. Verkregen via: [VNG-standpunt werkende armen | VNG Den Haag: VNG](#).
- ³ Cliëntenraad UWV. (2022). Knelpuntenlijst UWV "wetgeving & uitvoering"
- ⁴ Memorie van toelichting bij Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid in de begroting XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid [(2021). Geraadpleegd op 16-4-2022. Verkregen via <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/XV/onderdeel/627574>.
- ⁵ UWV. (2021). Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving.
- ⁶ Goldsmith, L. P. et al. (2015). Psychological treatments for early psychosis can be beneficial or harmful, depending on the therapeutic alliance: an instrumental variable analysis. *Psychological Medicine*, 11 :2365-73
- ⁷ Oenen van, F.J. (2019). Het misverstand psychotherapie. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- ⁸ Faas, J. (2021). Het duurzaamheidscriterium: niet uitvoerbaar! *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, november 2021.
- ⁹ UWV. (2021). Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving.
- ¹⁰ UWV. (2021). Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving.
- ¹¹ Hummelink, R. (2021). *80 tot 100% afgekeurd worden – welke impact heeft dat op je bestaan?* Verkregen via: [80 tot 100% afgekeurd worden - welke impact heeft dat op je bestaan? * PsychoseNet.nl](#) Geraadpleegd op 28-2-2022. Stichting van de Arbeid. (2020). *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*. Den Haag: StdvA.
- ¹² Stichting van de Arbeid. (2020). *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*. Den Haag: StdvA. Geraadpleegd op 16-4-2022. Verkregen via: [Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen - Aanbevelingen aan de minister van SZW \(stdva.nl\)](#)
- ¹³ Van Deursen, C., P. Koning, P. García Gomez & C. Riumallo Herl. (2019). *Op de drempel van arbeidsongeschiktheid*. UWV-Kennisverslag 2019-1. Geraadpleegd op 16-4-2022. Verkregen via: [ukv-2019-1-op-de-drempel-van-arbeidsongeschiktheid.pdf \(uwv.nl\)](#)
- ¹⁴ Stichting van de Arbeid. (2020). *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*. Den Haag: StdvA. Geraadpleegd op 16-4-2022. Verkregen via: [Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen - Aanbevelingen aan de minister van SZW \(stdva.nl\)](#)
- ¹⁵ CNV/FNV/VCP. (2022). *Witboek: hardheden in de WIA*. Geraadpleegd op 10-4-2022. Verkregen via: [WAT ontwerpers 2022 \(fnv.nl\)](#)
- ¹⁶ CNV/FNV/VCP. (2022). *Witboek: hardheden in de WIA*. Geraadpleegd op 10-4-2022. Verkregen via: [WAT ontwerpers 2022 \(fnv.nl\)](#)
- ¹⁷ artikel 1a Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.
- ¹⁸ ECLI:NL:RBGEL:2017:3651, r.o. 8
- ¹⁹ Berendsen, E. (2021). *De instroom in de Wajong 2015. Een analyse van redenen voor de instroomstijging*. UWV-Kennisverslag 2021-9. Geraadpleegd op 20-04-2022. Verkregen via: [ukv-2021-9-de-instroom-in-de-wajong-2015.pdf \(uwv.nl\)](#)

- ²⁰ Berendsen, E. (2021). *De instroom in de Wajong 2015. Een analyse van redenen voor de instroomstijging*. UWV-Kennisverslag 2021-9. Geraadpleegd op 20-04-2022. Verkregen via: [ukv-2021-9-de-instroom-in-de-wajong-2015.pdf \(uwv.nl\)](#)
- ²¹ Berendsen, E. (2021). *De instroom in de Wajong 2015. Een analyse van redenen voor de instroomstijging*. UWV-Kennisverslag 2021-9. Geraadpleegd op 20-04-2022. Verkregen via: [ukv-2021-9-de-instroom-in-de-wajong-2015.pdf \(uwv.nl\)](#)
- ²² Veraa, M., Borghouts-van de Pas, I., & Coenmans, R. (2020). Jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen in de Wajong en Participatiewet: Het duurzaamheidscriterium nader beschouwd. *TRA: Tijdschrift recht en arbeid*, 12 (december 2020), 24-29.
- ²³ TK, 2001-2002, 28 219
- ²⁴ UWV. (2021). Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving.
- ²⁵ ECLI:NL:RBGEL:2021:5972
- ²⁶ Van Horne, A. (2021). *Uitkeringsleed en moedige rechters*. Advocatie. Geraadpleegd op 8-3-2022. Verkregen via: [Uitkeringsleed en moedige rechters - Advocatie](#)
- ²⁷ Knelpuntensessie UWV. Februari 2021.
- ²⁸ Knelpuntensessie UWV. Februari 2021.
- ²⁹ Centrale Raad van Beroep. 19 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2584
- ³⁰ SVB Beleidsregels. Vermogen (SB 1304). Geraadpleegd 5-04-2022. Verkregen via: [puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_1304_20/2/](#)
- ³¹ Eiselin, W.F.A., H. van Deutekom & H.W.M. Nacinovic, (2021) Rapport Inventarisatie verbeterpunten Participatiewet. Geraadpleegd op 5-04-2022. Verkregen via: [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/21/bijlage-ii-expert rapport](#)
- ³² SVB (2021). Knelpuntenbrief Sociale Verzekeringsbank.
- ³³ Movisie. (2021). Jongvolwassenen en de kostendelersnorm in de participatiewet. Geraadpleegd op 28-3-2022. Verkregen via: [Jongvolwassenen en de kostendelersnorm in de participatiewet | Movisie](#)
- ³⁴ SVB Beleidsregels. Ingangsdatum bij aanvraag AIO-aanvulling (SB 1307). Geraadpleegd 5-04-2022. Verkregen via: [puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_1307_20/4/](#)
- ³⁵ SVB Beleidsregels. Ingangsdatum bij aanvraag AIO-aanvulling (SB 1307). Geraadpleegd 5-04-2022. Verkregen via: [puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_1307_20/4/](#)
- ³⁶ SVB Beleidsregels. Ingangsdatum bij aanvraag AIO-aanvulling (SB 1307). Geraadpleegd 5-04-2022. Verkregen via: [puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_1307_20/4/](#)
- ³⁷ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- ³⁸ Website UWV. Verkregen via: [Tijdens mijn WW-uitkering | UWV | Particulieren](#) Geraadpleegd op 1-3-2022.
- ³⁹ Website UWV. Verkregen via: [Welke inkomsten hebben invloed op mijn WIA-, WAZ-, WAO- of Wajong-uitkering? | UWV | Particulieren](#) Geraadpleegd op 1-3-2022.

- ⁴⁰ Website Rijksoverheid. Verkregen via: [Welke inkomsten worden van mijn bijstandsuitkering afgetrokken? | Rijksoverheid.nl](#) Geraadpleegd op 1-3-2022.
- ⁴¹ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- ⁴² De Visser, S., M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper. (2021). *Als verrekenen een beperking is*. Optimalistic/Muzus/Stimulansz
- ⁴³ De Visser, S., M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper. (2021). *Als verrekenen een beperking is*. Optimalistic/Muzus/Stimulansz
- ⁴⁴ De Visser, S., M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper. (2021). *Als verrekenen een beperking is*. Optimalistic/Muzus/Stimulansz
- ⁴⁵ Knijn, T. (2021, 10 januari). *Opinie: De schandalige bijstandsaffaire komt eraan*. Volkskrant.
- ⁴⁶ De Visser, S., M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper. (2021). *Als verrekenen een beperking is*. Optimalistic/Muzus/Stimulansz
- ⁴⁷ NOS. (2021). *UWV eist geld niet terug. 'Er moet meer menselijkheid in wetgeving komen'*. Verkregen via: [UWV eist geld niet terug: 'Er moet meer menselijkheid in wetgeving komen' | NOS](#) Geraadpleegd op 1-3-2022.
- ⁴⁸ Begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Artikel 2 Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet. Geraadpleegd op 9-3-2022. Verkregen via: [wetten.nl - Regeling - Participatiewet - BWBR0015703 \(overheid.nl\)](#)
- ⁴⁹ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). p.28
- ⁵⁰ Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP
- ⁵¹ Wanneer de gemeente voor dezelfde gedraging een sanctie bepaling (op grond van artikel 18 lid 2 Participatiewet) heeft neergelegd in een verordening dan gaat de sanctie die is neergelegd in de verordening voor (CRvB 1 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:400). Dit is voornamelijk van toepassing voor de verplichting om mee te werken aan de re-integratie naar werk (art. 18 lid 4 sub h)
- ⁵² Participatiewet. Verkregen via: [wetten.nl - Regeling - Participatiewet - BWBR0015703 \(overheid.nl\)](#). Geraadpleegd op 4-4-2022.
- ⁵³ Inspectie SZW. (2019a). *Klantonderzoek monitor Participatiewet*. Den Haag: Inspectie SZW.
- ⁵⁴ Cuelenaere, B., E. van den Brink & J. Leenen. (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet*. Rapportage derde meting. Tilburg: CentERdata.
- ⁵⁵ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), p. 14.
- ⁵⁶ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- ⁵⁷ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- ⁵⁸ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), p. 64.
- ⁵⁹ Stichting Cliëntenraad Hoogeveen. (nd). Geraadpleegd op 16-3-2022. Verkregen via: [Samenwonen \(cliëntenraad-sz-hoogveen.nl\)](#)
- ⁶⁰ De Visser, S., M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper. (2021). *Als verrekenen een beperking is*. Optimalistic/Muzus/Stimulansz
- ⁶¹ RVS. (2021). *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving. UWV. (2021).

- ⁶² De Rechtspraak. (2021). *Gemeente hoeft niet de zwaarste maatregel op te leggen aan bijstandsontvanger*. Verkregen via: [Gemeente hoeft niet de zwaarste maatregel op te leggen aan bijstandsontvanger \(rechtspraak.nl\)](#) Geraadpleegd op 28-2-2022.
- ⁶³ UWV. (2021). *Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving*.
- ⁶⁴ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.
- ⁶⁵ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), p. 36.
- ⁶⁶ CRvB 13 september 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ0726
- ⁶⁷ ECLI: CRvB:2006:AY0159
- ⁶⁸ CRvB 29 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2941
- ⁶⁹ CRvB 14 nov. 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4281
- ⁷⁰ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:3754
- ⁷¹ ECLI:NL:RVS:2022:285
- ⁷² Schuurmans, Y., I. Leijten & J. Esser. (2021). *Bestuursrecht op Maat*. Leiden: Universiteit Leiden
- ⁷³ ECLI:NL:RVS:2021:1468
- ⁷⁴ M.L. van Emmerik & C.M. Saris, *Evenredige bestuurlijke boetes, Preadvies voor de verenging voor bestuursrecht (VAR) 2014*.
- ⁷⁵ CRvB 4 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1525
- ⁷⁶ Tot 1 januari 2022 was een schuldregeling met finale kwijting nog verboden voor *alle* vorderingen waarbij de inlichtingenverplichting was overtreden.
- ⁷⁷ Jungmann, N. & P. Wesdorp. (2017). *Mobility Mentoring*. Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden. Den Haag: Platform31.
- ⁷⁸ [Fraude opsporen of gevaar van discriminatie? Gemeenten gebruiken 'slimme' algoritmes | NOS](#)
- ⁷⁹ [Nisewoord stopt met omstreten methode om fraude met bijstand op te sporen \(trouw.nl\)](#)
- ⁸⁰ Regeling dienstverlening aan huis. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2015/09/30/regeling-dienstverlening-aan-huis>
- ⁸¹ Regeling dienstverlening aan huis. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2015/09/30/regeling-dienstverlening-aan-huis>
- ⁸² Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- ⁸³ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. p. 150.
- ⁸⁴ Dekkers, M., D. Schelfhout, E. de Craen, A. van Veldhuisen & T. Schillemans. (2021). *Heldere kaders voor soepel samenspel*. AEF/Universiteit Utrecht.
- ⁸⁵ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), p. 67.
- ⁸⁶ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. p. 150.
- ⁸⁷ Oomkens, R. M. Linssen, T. Grimmius & D. Grijpstra. (2020). *Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet*. Zoetermeer: Panteia.
- ⁸⁸ Zuurmond, A. (2020). *Voorwoord: Ruimte voor de professional als cruciale (f)actor in de rechtsorde*. In Wilms, H. (Ed.). *Voorbij boos en achteloos; Rechtstatelijk besef als Kompas voor overheid en burger*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- ⁸⁹ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*.
- ⁹⁰ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. p. 41.
- ⁹¹ Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020

⁹² Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

⁹³ RVS. (2021). M RVS. (2021). *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

⁹⁴ RVS. (2021). *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving. UWV. (2021).

⁹⁵ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*.

⁹⁶ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

⁹⁷ RVS. (2021). M RVS. (2021). *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

⁹⁸ UWV. (2021). *Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving*.

⁹⁹ TK, 2021, 26 448 nr. 645 UWV. (2021).

¹⁰⁰ UWV, NVVG en SZW zetten belangrijke stap voor toekomst sociaal-medisch beoordelen. Geraadpleegd op 3-5-2022. Verkregen via: [UWV, NVVG en SZW zetten belangrijke stap voor toekomst sociaal-medisch beoordelen | UWV | Over UWV](#)

¹⁰¹ UWV. (2021). *Dienstverlening WIA-35-min. Position paper*. Amsterdam: UWV.

¹⁰² CNV/FNV/VCP. (2022). *Witboek: hardheden in de WIA*. Geraadpleegd op 3-5-2022. Verkregen via: [WAT ontwerpers 2022 \(fnv.nl\)](#)

¹⁰³ CNV/FNV/VCP. (2022). *Witboek: hardheden in de WIA*. Geraadpleegd op 3-5-2022. Verkregen via: [WAT ontwerpers 2022 \(fnv.nl\)](#)

¹⁰⁴ CNV/FNV/VCP. (2022). *Witboek: hardheden in de WIA*. Geraadpleegd op 3-5-2022. Verkregen via: [WAT ontwerpers 2022 \(fnv.nl\)](#)

¹⁰⁵ Eiselin, W., H. van Deutekom & H. Nacinovic. (2021). *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*.

¹⁰⁶ Eiselin, W., H. van Deutekom & H. Nacinovic. (2021). *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*.

¹⁰⁷ Eiselin, W., H. van Deutekom & H. Nacinovic. (2021). *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*. p. 52.

¹⁰⁸ TK. 2020-2021, 34352 nr. 213

¹⁰⁹ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

¹¹⁰ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), p.

¹¹¹ Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting. (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), p. 63

¹¹² Zie ook: Eiselin, W., H. van Deutekom & H. Nacinovic. (2021). *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*.

¹¹³ Cliëntenraad UWV. (2022). *Knelpuntenlijst UWV "wetgeving & uitvoering"*.

¹¹⁴ TK, 5-3-2021. Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van publieke dienstverlening. 2021-0000044740