

Grip op menselijke maat

Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de
arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers



2024

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Over het onderzoek | 11

- 2.1 Waarom dit onderzoek? | 11
- 2.2 Wat hebben we onderzocht? | 13
- 2.3 Afbakening | 13
- 2.4 Aanpak | 14
- 2.5 Leeswijzer | 15

3. De WIA in het kort | 16

- 3.1 Inkomensverzekering én terugkeer naar werk | 16
- 3.2 Bedoelde gevolgen van de WIA | 19
- 3.3 Onbedoelde gevolgen van de WIA | 24

4. In de WIA en dan | 26

- 4.1 Beoordeling van arbeidsongeschiktheid | 27
- 4.2 Een uitkering is een voorschot | 28
- 4.4 Naast rechten ook plichten | 34

5. Achter de schermen bij UWV | 35

- 5.1 De uitvoeringspraktijk van de WIA | 35
- 5.2 Omgaan met privacyregels | 41
- 5.3 Maatwerk | 42

6. Conclusies | 48

7. Leidraad voor menselijke maat | 53

- 7.1 Toelichting | 53
- 7.2 Leidraad voor menselijke maat | 58

8. Aanbevelingen | 65

9. Bestuurlijke reactie en nawoord | 67

- 9.1 Bestuurlijke reactie minister van SZW | 67
- 9.2 Bestuurlijke reactie Raad van Bestuur UWV | 68
- 9.3 Nawoord | 69

Bijlagen | 71

- Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 71
- Bijlage 2 Methodologische verantwoording | 73
- Bijlage 3 Toelichting leidraad voor menselijke maat | 80
- Bijlage 4 Literatuur | 86
- Bijlage 5 Eindnoten | 90

1. Samenvatting

Menselijke maat om te voorkomen dat mensen in de knel komen

Socialezekerheidswetten zijn bedoeld als vangnet voor mensen die (tijdelijk) niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. In het geval van arbeidsongeschiktheid is er de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor langdurig zieke werknemers: de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De doelen van de WIA zijn: het inkomen beschermen van (ex-)werknemers die door ziekte of letsel arbeidsongeschikt zijn geworden, en hun terugkeer naar betaald werk bevorderen voor zover zij nog wel kunnen werken. Eind 2023 hadden 423.000 mensen een WIA-uitkering omdat zij geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt waren. In 2023 was daarmee € 9,3 miljard gemoeid, exclusief uitvoeringskosten. Voor de meeste mensen met een WIA-uitkering verloopt dat zoals bedoeld. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft prestatie-indicatoren afgesproken met UWV om de kwaliteit van de uitvoering te kunnen volgen. UWV werkt op verschillende manieren aan meer 'menselijke maat' in de dienstverlening.

Maar voor een deel van de mensen die zijn aangewezen op de WIA pakt de wetgeving niet uit zoals bedoeld. Eerder concludeerden we dat de WIA onuitvoerbaar is geworden door een structureel tekort aan verzekeringsartsen (Algemene Rekenkamer, 2023a). Hierdoor zijn bij UWV grote achterstanden ontstaan in de sociaal-medische beoordelingen van WIA-aanvragers, met nadelige gevolgen voor hun inkomenszekerheid en re-integratie. In dit onderzoek hebben wij breder gekeken of ook in andere onderdelen van de WIA mensen mogelijk in de problemen komen. Daarbij hebben we niet de hele WIA onderzocht en beoordeeld, maar ons gericht op situaties die de menselijke maat concreet maken. Het kabinet-Rutte IV en het parlement willen namelijk door

meer menselijke maat in wetten en het handelen van de overheid juist voorkómen en tegengaan dat mensen erdoor in de knel komen. De minister van SZW wil zo ook de ongewenste effecten aanpakken van de WIA. Het kabinet en de Tweede Kamer hebben algemene uitgangspunten, doelen en definities voor menselijke maat. Maar deze zijn niet concreet genoeg om de menselijke maat toe te kunnen passen in beleid, wet- en regelgeving, en de uitvoering daarvan. Ook bij de WIA.

Wat we onderzochten

We hebben de uitvoering van de WIA door UWV onderzocht en zijn nagegaan hoe deze verzekering uitpakt voor arbeidsongeschikte (ex-)werknemers. We onderzochten praktijkvoorbeelden van uitkeringsgerechtigden die door (de uitvoering van) de WIA in de problemen kwamen of dreigden te komen. Ook gingen we met hen in gesprek. Daarnaast hielden we workshops met UWV-medewerkers om hun ervaringen te horen, en gingen we te rade bij deskundigen en onderzoek voor aanvullende inzichten. We hebben geprobeerd grip te krijgen op menselijke maat door dit concreet te maken aan de hand van de inzichten uit dit onderzoek. Dit hebben we uitgewerkt in een leidraad voor het parlement, ministers, ministeries en uitvoeringsorganisaties.

Bedoelde maar ook onbedoelde gevolgen

Onze conclusie is dat de (uitvoering van de) WIA doorgaans voor arbeidsongeschikte (ex-)werknemers uitpakt zoals bedoeld, maar voor een deel van hen ook onbedoeld inkomensonzekerheid geeft. Hiervan valt ons het volgende in het bijzonder op:

- Elk jaar krijgen 1 op de 20 WIA-gerechtigden (5%) – in 2022 waren dat 19.705 mensen – een terugvordering van teveel ontvangen uitkering, met een gemiddeld bedrag van € 2.136. Ruim 1 op de honderd – 4.745 mensen in 2022 – moesten een bedrag van meer dan € 2.000 terugbetalen, wat meer is dan een maand bijstands-uitkering. Mensen met een WIA-uitkering ontvangen die doorgaans vele jaren achtereen. Dat betekent dat de kans dat ze ooit te maken krijgen met een terugvordering aanzienlijk groter is dan 5%. Terugvorderingen voorkomen dat mensen uitkeringen krijgen waar ze geen recht op hebben, maar zij ervaren hierdoor onzekerheid over hun inkomen. Het bruto terug moeten betalen van teveel ontvangen uitkering – inclusief belasting en sociale premies – terwijl deze netto is ontvangen, versterkt deze onzekerheid. Deze inkomensonzekerheid komt onder meer door de systematiek waarbij uitkeringen na enkele maanden tot soms meer dan een jaar worden verrekend met inkomsten uit werk of andere inkomsten. Terugvorderingen komen dan ook overwegend voor bij de 1 op de 8 WIA-gerechtigden (12%) die *gedeeltelijk* arbeidsongeschikt zijn en werken naast hun uitkering, zoals de bedoeling is. Door terugvorderingen kunnen mensen in een neerwaartse spiraal komen van stress, toename van gezondheidsklachten en minder doenvermogen.

- Bij een deel van de uitkeringsgerechtigden vindt stapeling plaats van verschillende inkomsten uit werk, een andere uitkering en/of toeslag naast hun WIA-uitkering. Eind 2022 hadden 43.800 (11,0%) mensen met een WIA-uitkering ook een toeslag op grond van de Toeslagenwet, en had 55% ook een andere socialezekerheidsuitkering en/of een of meer toeslagen of kindregelingen. Doordat deze verschillende inkomsten elkaar beïnvloeden maken ze het totale inkomen onvoorspelbaar. Deze stapeling is het resultaat van politieke keuzes in diverse wetgevingsprocessen. Maar net als bij terugvorderingen kunnen uitkeringsgerechtigden hierdoor al snel het overzicht over hun financiën verliezen. Bovendien kan (meer) werken door deze stapeling minder lonend of zelfs niet lonend worden. Ook is een reëel risico dat mensen met een WIA-uitkering die in aanmerking komen voor een toeslag op grond van de Toeslagenwet, deze niet aanvragen of durven aan te vragen. Zij leven dan onder het bestaansminimum.
- De terugkeer naar werk valt tegen en dus de mogelijkheid om met werk inkomen te verdienen. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten hebben namelijk minder vaak werk dan bij de invoering van de WIA werd verwacht: 49% (34.300 mensen) van degenen mét een WIA-uitkering had werk eind 2022, terwijl 65% was verwacht. Eveneens had 52% (39.100 mensen) van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder WIA-uitkering werk, terwijl was verwacht dat zij passend werk kunnen vinden bij hun eigen werkgever of elders. Hierbij valt ons ook op dat 47% (27.300 mensen eind 2022) van de arbeidsongeschikten die nog kunnen werken, een lagere uitkering krijgt doordat ze te weinig verdienen. Terwijl de wetgever deze lagere uitkering heeft bedoeld om hen te stimuleren te (gaan) werken voor zover ze dat nog kunnen.
- Tot slot merken we hierbij ook op dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten die voorafgaand aan hun ziekmelding een tijdelijk of flexibel contract hadden, meer kans lopen een lage of helemaal geen WIA-uitkering te krijgen. Het aandeel van deze groep werknemers is de laatste jaren sterk gegroeid tot 28,1% van alle werkenden in 2023.

Het is aan regering en parlement om de ernst van de hier genoemde onbedoelde en nadelige gevolgen te beoordelen.

Oorzaken zijn divers en vaak te herleiden tot ingewikkelde regelgeving

De oorzaken van deze onbedoelde gevolgen zijn divers, met als gemene deler de ingewikkeldheid van de regelgeving. WIA-gerechtigden geven aan al vanaf hun aanvraag soms tegen moeilijke en onduidelijke regels, verplichtingen en procedures aan te lopen. Zeker bij stapeling van inkomsten uit werk, uitkeringen en toeslag is het hen al gauw niet duidelijk welke informatie zij moeten doorgeven aan UWV. Hierdoor kunnen zij onbewust fouten maken, die vervolgens kunnen leiden tot herziening van uitkeringen, terugvorderingen en boetes.

We constateren dat ook medewerkers bij UWV die de WIA uitvoeren in alle fasen van de uitvoering tegen problemen aanlopen die zijn te herleiden tot ingewikkelde regelgeving, en hen belemmeren om recht te doen aan mensen met een WIA-uitkering:

- Een onderliggende oorzaak van de achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen is dat de beoordelingen ingewikkeld en daardoor tijdrovend zijn en een onzekere uitkomst hebben.
- Ook in andere onderdelen van de uitvoering, zoals bij controle van informatie die uitkeringsgerechtigden verstrekken, zijn sommige regels lastig toe te passen. Dit geeft kans op fouten en nalatigheden.
- Informatie die UWV van uitkeringsontvangers en andere instanties nodig heeft om uitkeringen te controleren is niet altijd correct, tijdig en volledig. Schotten in de eigen informatiesystemen kunnen tijdige informatie in de weg staan. Daarbij kunnen UWV-medewerkers niet altijd scherp krijgen of een uitkeringsgerechtigde een onbewuste fout maakt of met opzet informatie niet of verkeerd doorgeeft.
- Verder ziet UWV privacyregels als een belemmering om mensen die mogelijk recht hebben op een toeslag op basis van de Toeslagenwet, te attenderen om deze aan te vragen.

Maatwerk is in specifieke situaties een oplossing

Als uitkeringsgerechtigden in specifieke situaties onbedoeld worden benadeeld door regels of (fouten en nalatigheden in) de uitvoering, probeert UWV met maatwerk te voorkomen dat dit gebeurt en te handelen naar de bedoeling van de wet. Maatwerk is dus een manier om de menselijke maat te hanteren. De WIA en andere wet- en regelgeving bieden daarvoor mogelijkheden, zoals toetsing van besluiten aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij 'dringende redenen' kan worden afgeweken van de wet om onevenredige gevolgen voor de uitkeringsontvanger te voorkomen of te verminderen. Ons valt echter op dat UWV en de bestuursrechter het begrip 'dringende redenen' zo strikt uitleggen dat er vrijwel nooit wettelijke uitzonderingen worden gemaakt.

Maatwerk heeft ook keerzijden

Hoewel ruimte voor maatwerk om in specifieke gevallen te kunnen handelen naar de bedoeling van de wet, heeft het ook keerzijden. Maatwerk is arbeidsintensief en dus relatief duur. UWV-medewerkers geven aan dat de benodigde tijd en capaciteit lang niet altijd beschikbaar zijn. Daardoor is er een risico op willekeur: sommige mensen krijgen een maatwerk-oplossing, anderen niet. Verder zijn er risico's voor de rechtmatigheid. UWV kan besluiten om op grond van eigen beleidsregels uit 2006 teveel betaalde uitkering *niet* terug te vorderen, bijvoorbeeld omdat UWV zelf een fout heeft gemaakt. Vanuit de menselijke maat bezien is dit begrijpelijk, maar het kan

ertoe leiden dat de teveel betaalde uitkering geen wettelijke basis heeft en daardoor onrechtmatig is. Tot slot hebben we signalen dat de vastlegging van maatwerkbesluiten door UWV verbetering behoeft, zodat de organisatie ervan kan leren en UWV, samen met de minister, tot structurele oplossingen kan komen.

Maatwerk is dus een noodzakelijk sluitstuk voor uitzonderlijke gevallen, maar het biedt geen oplossing voor structurele problemen die het onbedoelde gevolg zijn van wet- en regelgeving. Als er veel gebruik moet worden gemaakt van maatwerk zou dit een signaal moeten zijn om wetgeving te verbeteren.

Naar een afweging van publieke belangen: een leidraad om de menselijke maat te hanteren

De menselijke maat is een open norm waarbij een afweging plaatsvindt van verschillende publieke waarden of belangen (figuur 1). Met onze inzichten uit de praktijk van de WIA hebben we een leidraad ontwikkeld met concrete handvatten om te komen tot meer menselijke maat in beleid en uitvoering van de sociale zekerheid. Met deze leidraad willen we het parlement, regering, ministeries en uitvoeringsorganisaties helpen om de menselijke maat toe te passen en te toetsen. Daarmee willen we bijdragen aan een beter functionerende, presterende én lerende overheid. De leidraad bevat voor elke beleidsfase verschillende vragen:

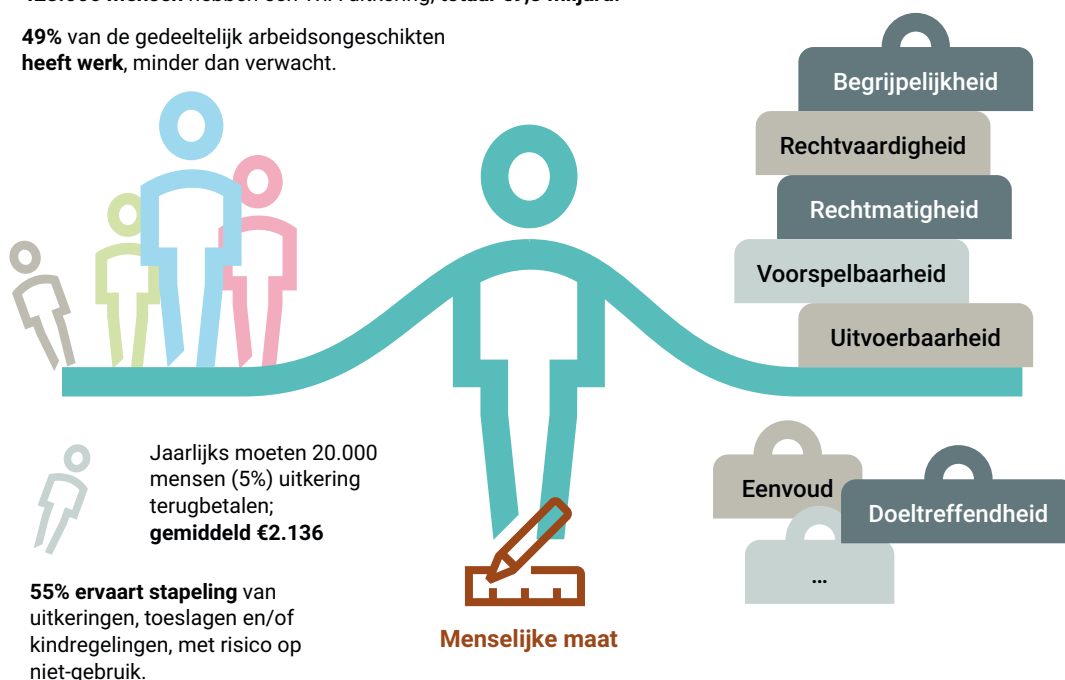
- Voor de beleidsvorming is bijvoorbeeld een kernvraag of expliciet is gemaakt en ook onderbouwd hoe wordt omgegaan met fouten door burgers, welke gevolgen dit voor hen heeft, en hoe deze zijn afgewogen tegen het belang van rechtmatigheid en het tegengaan van fraude.
- Voor de parlementaire behandeling van nieuwe wetgeving is bijvoorbeeld een kernvraag of is gelet op het doen vermogen van de doelgroep en hoe de gedragseffecten van het beleid zijn onderbouwd. Deze zijn immers mede bepalend voor de uitvoerbaarheid en het bereiken van doelen. Een andere vraag is of de uitvoerder de juiste bevoegdheden heeft om te kunnen handelen in specifieke situaties die tegen de bedoeling van de wet ingaan. Hebben uitvoeringsprofessionals dan de ruimte om te handelen in overeenstemming met de bedoeling van de wet? Vooraf kunnen immers niet alle gevolgen worden voorzien.
- Voor de uitvoering van wettelijke taken is een kernvraag of verplichtingen voor de doelgroep in de praktijk duidelijk en doenlijk zijn, zodat onbewuste fouten worden voorkomen. Andere kernvragen gaan over de vastlegging van maatwerkbesluiten zodat hiervan kan worden geleerd, en over de monitoring van alle relevante gevolgen van de wet- en regelgeving – gewenste en ongewenste gevolgen – zodat de minister zich daarover kan laten informeren.

Figuur 1 De balans van menselijke maat

Menselijke maat is het afwegen van publieke waarden

423.000 mensen hebben een WIA-uitkering; totaal €9,3 miljard.

49% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten heeft werk, minder dan verwacht.



De leidraad is nadrukkelijk geen afvinklijst of blauwdruk en is niet statisch. Gebruik ervan kan leiden tot aanpassingen. Op termijn zou de Algemene Rekenkamer de leidraad kunnen gebruiken om het gevoerde beleid te onderzoeken op de toepassing van de menselijke maat.

Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies over de WIA en de uitvoering daarvan, en de door ons ontwikkelde leidraad, doen we de volgende aanbevelingen.

Aan het bestuur van UWV:

1. Versterk de randvoorwaarden in de organisatie om willekeur door maatwerk te voorkomen én van maatwerk te kunnen leren ten behoeve van de wetgever, waaronder een volledige en toegankelijke registratie van maatwerkbesluiten.

Aan de minister van SZW:

2. Beoordeel alle gevolgen voor de doelgroep van de WIA en de uitvoering daarvan die tegen de bedoeling van de wet ingaan, niet alleen de hardheden, en overweeg maatregelen om deze gevolgen tegen te gaan.
3. Maak met regelgeving expliciet hoe uitvoeringsorganisaties in hun besluitvorming met de aard en ernst van nadelige gevolgen voor uitkeringsontvangers moeten omgaan, als deze ontstaan door eigen fouten en nalatigheden in de uitvoering van socialezekerheidswetten.

4. Zorg op zo kort mogelijke termijn voor een wettelijke grondslag voor artikel 3 en 4 van de Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006.
5. Zorg op zo kort mogelijke termijn voor een wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling die nodig is om niet-gebruikers van de toeslag op grond van de Toeslagenwet te kunnen attenderen op de mogelijkheid een aanvraag in te dienen.

Aan de Tweede Kamer:

6. Betrek de leidraad voor menselijke maat bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving en de evaluatie van bestaande wetgeving in de sociale zekerheid, en bij de controle op de uitvoering daarvan. Dit kan bijvoorbeeld door de leidraad te koppelen aan bestaande instrumenten zoals de uitvoerings- en invoeringstoetsen, de halfjaarlijkse Kamerbrief Stand van de uitvoering sociale zekerheid, en de toets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016.

2.

Over het onderzoek

2.1 Waarom dit onderzoek?

Mensen met een uitkering in de knel

Onderzoek naar aanleiding van de motie-Omtzigt¹ wijst uit dat socialezekerheids-wetten en de uitvoering daarvan veel structurele knelpunten bevatten waardoor deze voor (groepen) burgers averechts uitpakken (Panteia, 2022). Mensen met een uitke- ring komen dan in de knel, onder andere door terugvorderingen en een harde aanpak van vermeende fraude. Door deze harde aanpak zijn volgens de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening grondrechten van mensen geschonden (Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 2024).² De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor het beleid en het toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid. Volgens deze minister pakt de bijstand (Participatiewet) niet bij iedereen uit zoals het kabinet dat wil (SZW, 2023a) en zijn er in de handhaving van uitkeringen onvoldoende moge- lijkheden om gepast te reageren op overtredingen (SZW, 2023b).

Ook de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor langdurig zieke werknemers, op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), heeft volgens de minister ongewenste neveneffecten – ‘hardheden’ – voor deze kwetsbare doelgroep (SZW, 2023c). Veel mensen hebben zo’n uitkering: eind 2023 hadden 841.000 mensen een uitkering omdat zij geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt waren. Van hen had de helft, 423.000 (ex-)werknemers, een WIA-uitkering.³ In 2023 gaf de overheid ruim € 17 miljard uit aan uitkeringen vanwege arbeidsongeschiktheid, waarvan

€ 9,3 miljard aan WIA-uitkeringen (exclusief uitvoeringskosten). Deze uitkeringen worden betaald uit sociale premies en belastinginkomsten. UWV heeft de wettelijke taak om de WIA uit te voeren. Voor de meeste mensen met een WIA-uitkering verloopt dat goed en zoals bedoeld. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft prestatie-indicatoren afgesproken met UWV om de effecten na te kunnen gaan. En UWV werkt op verschillende manieren aan meer 'menselijke maat' in de dienstverlening. Maar de Algemene Rekenkamer concludeerde eerder dat deze werknemersverzekering onuitvoerbaar is geworden (Algemene Rekenkamer, 2023a). De grote achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen zijn namelijk door een structureel tekort aan verzekeringsartsen niet op te lossen. Om deze achterstanden en hardheden in de WIA op lange termijn aan te pakken, heeft de minister van SZW de Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) gevraagd om met een advies te komen voor een nieuw arbeidsongeschiktheidsstelsel. Deze commissie beoordeelde de WIA als zeer ingewikkeld en verzuchtte: 'Wat Ingewikkeld Allemaal' (OCTAS, 2023). Begin 2024 heeft de commissie 3 varianten gepresenteerd om het stelsel te vereenvoudigen en te verbeteren (OCTAS, 2024). We hebben alleen de probleemanalyse van de OCTAS in ons onderzoek betrokken.

Kabinet en parlement willen meer menselijke maat ...

Het kabinet-Rutte IV wil wetten en het overheidshandelen beoordelen op menselijke maat en daarmee voorkómen en tegengaan dat mensen erdoor in de knel komen (Kabinet-Rutte IV, 2021). De menselijke maat staat hoog op de politieke agenda na onderzoek van de Tweede Kamer naar de toeslagenaffaire (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020) en hardnekkige problemen in de uitvoering van overheidsbeleid waardoor burgers gedupeerd worden (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021). Deze problemen zijn niet alleen in de sociale zekerheid aan de orde, maar ook bij andere voorzieningen die juist bedoeld zijn om mensen in hun inkomen te ondersteunen, zoals toeslagen en kindregelingen. Burgers kunnen in hun contact met de overheid onbewust fouten maken die voor hen grote gevolgen kunnen hebben. Hetzelfde geldt voor fouten door uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties moeten van het kabinet-Rutte IV ruimte krijgen om te kunnen afwijken van de regels en/of maatwerk toe te passen. Op die manier kunnen ze rekening houden met bijzondere omstandigheden en voorkomen dat regelgeving en de uitvoering daarvan uitpakken op een manier die niet bedoeld is (BZK, 2022).

Menselijke maat gaat volgens het kabinet-Rutte IV om de hele beleidscyclus: het voorbereiden, uitvoeren en evalueren/terugkoppelen van overheidsplannen en regelgeving. Dit komt overeen met de definitie van menselijke maat die de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van de Tweede Kamer hanteert,

in navolging van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU): 'Recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Daarbij dient een besluit genomen te zijn op basis van de bedoeling van de wet. Een besluit dient niet alleen rechtvaardig te zijn, maar ook als rechtvaardig ervaren te worden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het doenvermogen van verschillende burgers.' (Instituut Maatschappelijke Innovatie, 2023).

... maar maken menselijke maat niet concreet

We constateren dat het kabinet en de Tweede Kamer algemene uitgangspunten, doelen en definities formuleren voor de menselijke maat in het overheidsbeleid, maar niet concreet maken wat dat betekent. Daardoor ontbreken ook handvatten die onder meer het parlement, ministers, ministeries en uitvoeringsorganisaties kunnen helpen om de menselijke maat te hanteren in de voorbereiding en uitvoering van overheidsplannen en wet- en regelgeving. En burgers en bedrijven kunnen aan deze handvatten houvast ontleen voor wat zij van de overheid kunnen verwachten.

2.2 Wat hebben we onderzocht?

We hebben onderzocht hoe UWV de WIA uitvoert en hoe dit voor langdurig zieke werknemers uitpakt. In ons onderzoek zijn we specifiek nagegaan hoe UWV de menselijke maat toepast, hoe besluiten tot stand komen en zijn onderbouwd, welke belemmeringen medewerkers van UWV ervaren om recht te doen aan hun cliënten, en hoe zij maatwerk toepassen. Ook hebben we de ervaringen van mensen met een WIA-uitkering onderzocht.

Onze resultaten hebben we gebruikt om een leidraad te ontwikkelen om het kabinetsdoel van menselijke maat in de sociale zekerheid – en mogelijk daarbuiten – concreet te maken. Met andere woorden: om grip te krijgen op wat menselijke maat betekent. De Algemene Rekenkamer beoogt met deze leidraad alle partijen die betrokken zijn bij het beleid en de uitvoering van de WIA en de sociale zekerheid in bredere zin handvatten te bieden om keuzes te maken en besluiten te nemen die burgers ondersteunen en inkomenszekerheid geven. En waarmee zij voor burgers onbedoelde gevolgen kunnen tegengegaan.

2.3 Afbakening

We hebben ons onderzoek beperkt tot één wet in de sociale zekerheid: de WIA. Overwegingen om de WIA te kiezen waren de gerapporteerde 'hardheden' in deze

socialezekerheidswet (Panteia, 2022), en de variatie in de wettelijke ruimte die UWV heeft om bij besluiten eigen afwegingen te maken. We verwachtten dat dit een gevarieerde set van bevindingen zou opleveren om menselijke maat concreet te maken. Tegelijkertijd gaat dit rapport niet alleen over de WIA: sommige mensen met een WIA-uitkering hebben namelijk ook uitkeringen en toeslagen op basis van andere wetten. De WIA en de uitvoering daarvan, en hoe dit uitpakt voor de doelgroep, kunnen hier niet los van worden gezien vanwege de samenhang tussen deze uitkeringen en toeslagen.

Omdat de WIA voor een deel kenmerkend is voor andere uitkeringen, is de door ons ontwikkelde leidraad voor menselijke maat breder toepasbaar op de sociale zekerheid.

We hebben niet de actuele verbeterplannen voor de WIA van de minister van SZW onderzocht (SZW, 2023c), noch het toezicht van deze minister op de uitvoering. Lopende activiteiten van UWV die zijn gericht op meer menselijke maat in de dienstverlening, hebben we wel betrokken in dit onderzoek, maar we zijn niet nagegaan of deze doeltreffend zijn.

2.4 Aanpak

Om grip te krijgen op menselijke maat hebben we praktijkvoorbeelden onderzocht waar de belangen van uitkeringsgerechtigden en de bedoeling van de WIA in de knel (dreigen te) komen. Onze aanname is namelijk dat feiten aan het licht komen die menselijke maat concreet maken juist daar waar wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan *niet* goed uitpakken of dreigen uit te pakken voor de doelgroep. Deze praktijkvoorbeelden zijn geselecteerd op basis van knelpunten in de WIA-regelgeving die door UWV, de minister van SZW of in onderzoek zijn gerapporteerd. Ook zijn we door gesprekken en workshops met UWV-medewerkers nagegaan wat hen belemmert om te handelen naar de bedoeling van de wet en recht te doen aan de belangen van hun cliënten, en welke mogelijkheden UWV benut om belemmeringen weg te nemen. Om een breder beeld te krijgen van de knelpunten in de regelgeving, belemmeringen in de uitvoering en de gevolgen hiervan voor mensen met een WIA-uitkering, zijn we in gesprek gegaan met 20 mensen met een WIA-uitkering en hebben we onderzoek geraadpleegd. We hebben in het rapport steeds aangegeven in hoeverre informatie representatief en onderbouwd is. We gebruiken 'knelpunten' als het gaat om wet- en regelgeving en 'belemmeringen' als het gaat om de uitvoering op het niveau van de UWV-organisatie. Bijlage 2 bevat de methodologische verantwoording van het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt.

Omdat dit rapport door de aanpak overwegend ingaat op knelpunten en belemmeringen in de WIA, biedt het geen representatief beeld van de werking. Er gaat voor zieke (ex-)werknemers veel goed in de uitvoering van de WIA dat hierdoor in dit rapport onvermeld blijft.

2.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 lichten we de WIA toe en de gevolgen die de gekozen systematiek van de wet heeft. In hoofdstuk 4 volgen we de 'route' van langdurig zieke werknemers door de WIA en laten we zien waar zij tegenaan kunnen lopen en hoe dit voor hen uitpakt. In hoofdstuk 5 doen we hetzelfde, maar dan vanuit het perspectief van de uitvoering door UWV. We laten zien wat er voor WIA-gerechtigden achter de schermen kan gebeuren en wat hiervan voor hen de gevolgen kunnen zijn. Hoofdstuk 7 bevat onze conclusies over de WIA en de uitvoering daarvan. De door ons ontwikkelde leidraad voor menselijke maat komt vervolgens aan de orde in hoofdstuk 8. We sluiten af met de reactie van de minister van SZW op het rapport en ons nawoord in hoofdstuk 9. Om menselijke maat te illustreren staan door het rapport diverse praktijkvoorbeelden uit ons onderzoek en gesprekken met WIA-gerechtigden en UWV-medewerkers.

3.

De WIA in het kort

Stel u bent werknemer en wordt langdurig ziek. In de eerste 2 jaar ziekte is uw werkgever verantwoordelijk voor de loondoorbetaling en voor uw re-integratie: uw terugkeer naar werk. Als u geen werkgever meer heeft, neemt UWV deze rol over. Als u na 2 jaar niet hersteld bent, komt u mogelijk in aanmerking voor een WIA-uitkering vanwege arbeidsongeschiktheid. De WIA is in 2006 ingevoerd als opvolger van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). De verandering van de WAO naar de WIA had mede tot doel om mensen die blijvend en volledig arbeidsongeschikt zijn meer zekerheid te bieden over hun uitkering, en mensen die tijdelijk of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn te stimuleren terug te keren naar betaald werk. We gaan in dit hoofdstuk beknopt in op de WIA (§ 3.1) en de werking ervan (§ 3.2 en § 3.3).

3.1 Inkomensverzekering én terugkeer naar werk

De WIA is een werknemersverzekering tegen inkomensverlies...

De WIA heeft ten eerste als doel om het inkomen van langdurig zieke werknemers te beschermen voor zover zij dit niet meer kunnen verdienen door te werken. Wat tot veel verwarring leidt, is dat we in het dagelijks taalgebruik spreken over een verzekering tegen *arbeidsongeschiktheid*, terwijl de WIA, evenals de WAO, eigenlijk verzekert tegen *inkomensverlies* doordat je minder of helemaal niet meer kunt werken. Wat is het verschil? Stel er zijn 2 werknemers die beide dezelfde arbeidsbeperkingen hebben door ziekte of letsel. Als de ene persoon een hoog en de ander een laag inkomen had dan krijgen ze toch verschillende uitkeringen. Het inkomensverlies is namelijk bij de een groter dan bij de ander (figuur 2). De mate van arbeidsongeschiktheid is dus feitelijk de mate waarin iemand er in inkomen op achteruit gaat door

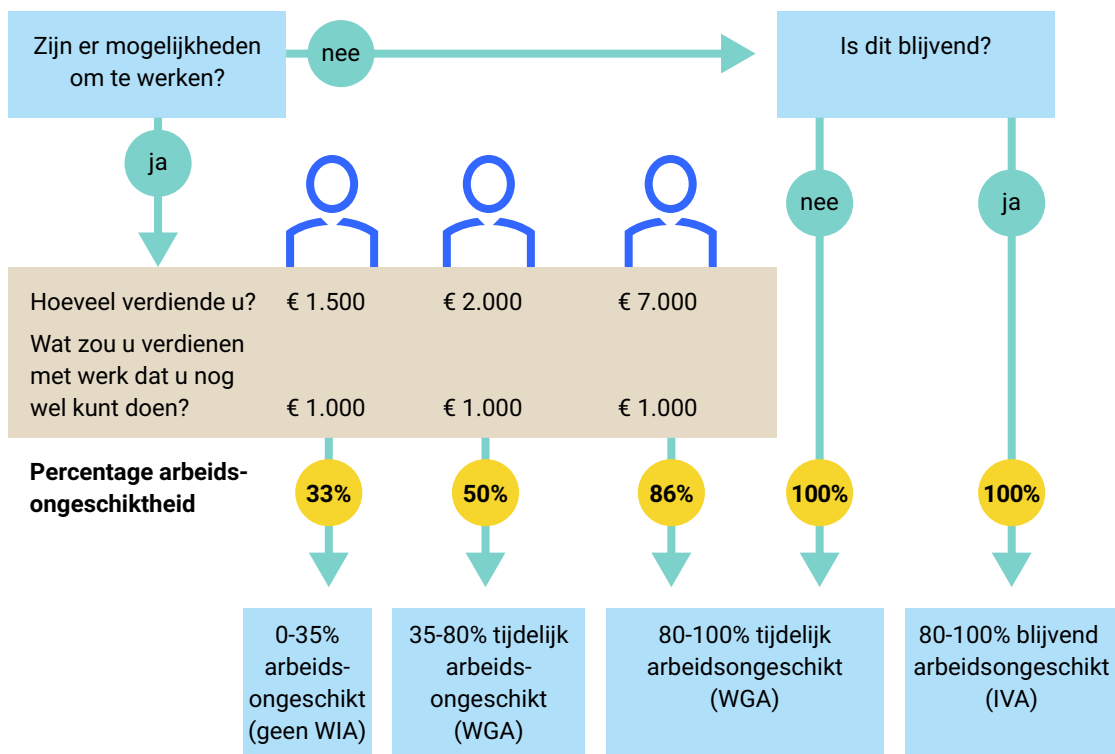
arbeidsbeperkingen. De wet noemt dit verlies in 'verdiencapaciteit'. Wij gebruiken in dit rapport 'arbeidsongeschiktheid' omdat dit de gangbare term is.

In de praktijk gaan de beoordeling van arbeidsongeschiktheid en het bepalen van de uitkering als volgt. Verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen van UWV beoordelen wat iemand nog wel kan, in welke functie iemand daarmee nog zou kunnen werken, en wat iemand daarmee kan verdienen: de resterende verdiencapaciteit. Vervolgens wordt de resterende verdiencapaciteit vergeleken met wat iemand verdiende in het jaar voordat iemand ziek werd. Daaruit volgt de mate van arbeidsongeschiktheid. Bijvoorbeeld: als iemand nog 40% kan verdienen van het oude loon, dan is deze persoon 60% arbeidsongeschikt. Het geschatte inkomensverlies bepalen mede het recht op en de hoogte van de WIA-uitkering. Alleen mensen met ten minste 35% inkomensverlies hebben recht op een WIA-uitkering. Daarmee worden het recht op en hoogte van een WIA-uitkering dus niet alleen bepaald door iemands arbeidsbeperkingen of wat iemand in een werksituatie nog wel kan, maar ook door hoeveel iemand verdiende.

Figuur 2 De WIA is geen verzekering tegen verlies aan arbeidsvermogen maar tegen inkomensverlies

Hoe hoger het laatste inkomen, hoe hoger de arbeidsongeschiktheid en de WIA-uitkering

WIA claimbeoordeling



Resterende verdiencapaciteit

Een arbeidsdeskundige beoordeelt wat een WIA-aanvrager met passend werk nog kan verdienen: de resterende verdiencapaciteit. Hiervoor neemt de arbeidsdeskundige werk in aanmerking dat deze nog kan doen (theoretische verdiencapaciteit) of dat deze feitelijk verricht (praktische verdiencapaciteit). Het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten bevat hiervoor de regels. Voor het bepalen van de theoretische verdiencapaciteit gebruiken arbeidsdeskundigen het Claim Beoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) als hulpmiddel: een bestand met ongeveer 6.000 op de arbeidsmarkt voorkomende functies met hiervan de functie-eisen en werkbelasting. Arbeidsdeskundigen beoordelen of een aanvrager deze functies kan uitoefenen. Hierbij houdt de arbeidsdeskundige rekening met ervaring, bekwaamheden en de beperkingen en mogelijkheden om te werken. Beperkingen kunnen lichamelijke en mentale beperkingen zijn, en een beperking in het aantal uren dat iemand per dag en per week kan werken. Functies mogen een lager opleidingsniveau hebben en hoeven niet aan te sluiten bij de wensen van de persoon. De theoretische verdiencapaciteit is vervolgens gelijk aan het middelste loon van de 3 meest-verdienende functies die de aanvrager zou kunnen uitoefenen.

Verzekeringsartsen beoordelen of de arbeidsongeschiktheid tijdelijk of blijvend is.

De WIA kent namelijk 2 verschillende uitkeringen:

- De IVA-uitkering (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten) voor personen die ten minste 80% geschat inkomensverlies hebben én waarbij dit blijvend is. De hoogte van deze uitkering is 75% van het laatstverdiende inkomen voordat iemand ziek werd. Het aandeel IVA-uitkeringen is ongeveer 30% van de nieuwe uitkeringen en 40% van de lopende WIA-uitkeringen.
- De WGA-uitkering (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte personen die 35-80% geschat inkomensverlies hebben, of tijdelijk 80% of meer. Deze laatste groep is tijdelijk volledig arbeidsongeschikt. Het aandeel WGA-uitkeringen is ongeveer 70% van de nieuwe uitkeringen en 60% van de lopende WIA-uitkeringen.

... en stimuleert terugkeer naar werk bij arbeidsmogelijkheden

Het tweede doel van de WIA is te bevorderen dat mensen die nog kunnen werken dit ook zo veel mogelijk (gaan) doen. Daarom stelt de WIA-voorwaarden aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten die bedoeld zijn als financiële stimulans om te (gaan) werken.

Als mensen minder dan de helft verdienen van wat zij volgens de beoordeling nog kunnen verdienen (resterende verdiencapaciteit) krijgen zij een lagere WIA-uitkering: een 'vervolguitkering'.⁴ Voor de meesten gaat deze voorwaarde in vanaf 3 tot 24

maanden na de start van hun WIA-uitkering. In de eerste periode ontvangen ze namelijk eerst een uitkering die niet wordt gekort bij te weinig inkomsten uit werk: een 'loongerelateerde' uitkering.

Verder ontvangen mensen die gedeeltelijk of tijdelijk volledig arbeidsongeschikt zijn, dienstverlening van UWV om hen te helpen terug te keren naar werk. Dit kan ook bestaan uit bijvoorbeeld specifieke begeleiding, scholing, een jobcoach, of een werkvoorziening zoals een aangepaste auto voor woon-werkverkeer. Ook kunnen werkgevers die hen in dienst nemen, voorzieningen, subsidie of een tegemoetkoming in de loonkosten – 'loonkostenvoordeel' – ontvangen onder bepaalde voorwaarden.

3.2 Bedoelde gevolgen van de WIA

De manier waarop de WIA is ingericht, heeft enkele ingrijpende gevolgen voor langdurig zieke werknemers. Sommige volgen automatisch uit hoe de wet is ingericht door de wetgever – regering en parlement gezamenlijk – en zijn dan ook zo bedoeld.

Hoe lager het laatste inkomen, hoe lager de WIA-uitkering

De WIA is een inkomensverzekering: de wet verzekert werknemers tegen verlies in verdien capaciteit door arbeidsbeperkingen. Mensen met dezelfde arbeidsbeperkingen door een ziekte of aandoening, maar met verschillende inkomens krijgen daardoor niet dezelfde uitkering (§ 3.1). Hoe lager namelijk het laatste inkomen was, hoe kleiner het geschatte inkomensverlies en dus hoe lager de WIA-uitkering.

Minder dan 35% arbeidsongeschikt, dan geen WIA-uitkering

Als iemand minder dan 35% arbeidsongeschikt is, dan heeft deze persoon geen recht op een WIA-uitkering. Dit gebeurt bij ongeveer een derde van alle aanvragen. Hoe lager het laatste inkomen was, hoe groter dus de kans dat géén recht bestaat op een WIA-uitkering. Volgens UWV-cijfers hebben de mensen met de 20% laagste inkomens een 2 keer zo hoge kans op een afwijzing dan de mensen met de 20% hoogste inkomens (SEOR, 2023). Deze mensen, '35-minners' genoemd, ontvangen alleen begeleiding bij hun re-integratie als zij recht hebben op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW).

De bedoeling van de wetgever is dat 35-minners zo veel als mogelijk blijven werken, bij hun eigen werkgever of elders (SZW, 2005). Bij diegenen die nog in dienst zijn tijdens hun WIA-beoordeling, is hun werkgever verplicht om hen passend werk te bieden, eventueel in een andere functie. Bij de invoering van de WIA in 2006 gingen ook de sociale partners ervan uit dat 35-minners bij hun werkgever in dienst konden

blijven of anders elders passend werk zouden kunnen vinden (FNV et al., 2021). Maar in de praktijk blijkt dat maar de helft van alle 35-minners (52%, 39.100 mensen)⁵ werk had eind 2022. Dit is nauwelijks meer dan onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een WIA-uitkering (49%, 34.300 mensen) (UWV, 2023e). Bij de 35-minners die geen werkgever hadden toen zij werden beoordeeld voor de WIA – zogeheten ‘vangnetters’ – was de arbeidsdeelname eind 2020 lager dan bij de 35-minners die op dat moment nog wel in dienst waren.⁶

De arbeidsdeelname onder 35-minners is dus lager dan bij de invoering van de WIA is verwacht. Dit geldt ook voor de arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een WIA-uitkering, die lager is (49%) is dan de 65% die was verwacht (SZW, 2005). Een verlaging van de WIA-ondergrens heeft volgens het Centraal Planbureau verwaarloosbare gevolgen voor de werkgelegenheid van gedeeltelijk arbeidsongeschikten (CPB, 2021). Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SZW.

Tijdelijk geen inkomen in het laatste jaar, dan een lagere WIA-uitkering

Als een werknemer in het jaar voordat deze zich ziek meldt tijdelijk geen loon had, betekent dit een lagere WIA-uitkering.⁷ Dit komt doordat de WIA-uitkering volgens het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen gebaseerd is op het gemiddelde dagloon in dat hele jaar en niet alleen in de periode dat iemand werkte. Geen inkomsten in 1 of meer periodes in het laatste jaar voorafgaand aan een ziekmelding leidt dan tot een lagere WIA-uitkering. Dit gevolg treft vooral flexwerkers met een tijdelijk, uitzend- of oproepcontract omdat zij niet altijd een heel jaar werk hebben. Dit terwijl het aandeel flexwerkers op de arbeidsmarkt sinds de invoering van de WIA bijna is verdubbeld: van 15,5% van de werkenden in 2006 tot 28,1% in 2023 (CBS, 2021; CBS, 2024). Van de mensen die geen werkgever hebben bij de start van hun WIA-uitkering, heeft bijna de helft (47% van de WIA-instroom in 2016 tot 2021) minimaal 1 maand geen inkomsten in het jaar voorafgaand aan de ziekmelding (SEOR, 2023).

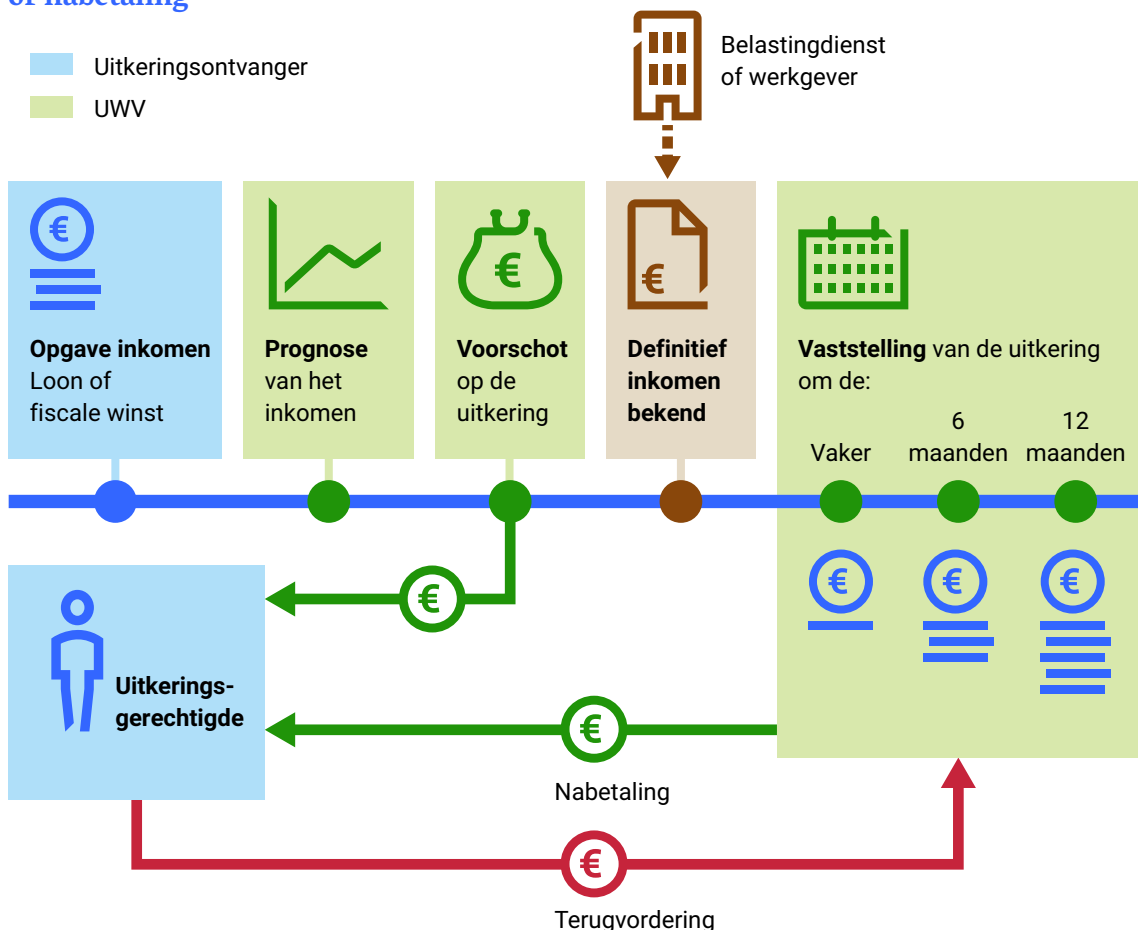
Deze berekening van de WIA-uitkering is de bedoeling van de wetgever. Maar de minister van SZW en UWV vinden dat een aanpassing nodig is. Volgens UWV omdat de berekening van het dagloon voor de WIA afwijkt van die voor de WW (UWV, 2021). De reden die de minister aanvoert is een ongewenste samenloop tussen de WW en de loonbetaling (SZW, 2023c). Een periode zonder inkomen kan namelijk ontstaan als in het jaar voorafgaand aan de ziekmelding iemand een WW-uitkering krijgt. Doordat de WW-uitkering over de vorige maand wordt betaald, ontvangt de betreffende persoon 1 maand geen inkomen. De minister heeft in oktober 2023 gemeld dat zij een aanpassing van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen voorbereidt. Deze aanpassing

biedt alleen een oplossing voor werknemers die vanuit een WW-situatie langdurig ziek worden (SZW, 2023c).

UWV stelt WIA-uitkeringen achteraf definitief vast

UWV voert de WIA-uitkeringen uit met een voorschotsystematiek. Zie hiervoor figuur 3. Uitkeringsgerechtigden ontvangen een voorschot op hun uitkering op basis van hun verwachte inkomsten uit werk. Deze verwachte inkomsten baseert UWV op het door hen opgegeven inkomen. Daarom moeten zij wijzigingen in hun inkomsten binnen 1 week doorgeven, zodat UWV hun voorschot kan aanpassen. Bij de vaststelling van de uitkering, meestal na 6 of 12 maanden, controleert UWV wat het werkelijke inkomen per maand is geweest en op hoeveel uitkering iemand dus per maand recht had. Als dan blijkt dat de voorschotten hoger of lager waren dan waar iemand recht op had, kan dit leiden tot een terugvordering of een nabetaling. Hoe langer iemand te veel of te weinig voorschot kreeg, hoe hoger de terugvordering of nabetaling wordt. Uitkeringsgerechtigden met onzekere of wisselende inkomsten, zoals flexwerkers en zelfstandigen, lopen een hogere kans op een (hoge) terugvordering. UWV is wettelijk verplicht teveel betaalde voorschotten terug te vorderen.

Figuur 3 De verrekening van WIA-uitkeringen met het inkomen van de uitkeringsontvanger
Hoe sneller de vaststelling van de uitkering, hoe kleiner een terugvordering of nabetaling



Lagere uitkering bij te weinig inkomsten uit werk

Als gedeeltelijk arbeidsongeschikten met werk minder verdienen dan de helft van hun resterende verdien capaciteit, hebben zij recht op een WIA-vervolguitkering (zie § 3.1). Deze is meestal een stuk lager dan de loonaanvullende uitkering waar zij recht op zouden hebben bij een inkomen boven de helft van hun verdien capaciteit. De vervolguitkering is namelijk een percentage van het wettelijk minimumloon, terwijl de loonaanvullende uitkering is gekoppeld aan het loon dat iemand eerst verdiende. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten kunnen in een vervolguitkering terechtkomen als zij bijvoorbeeld geen passend werk hebben gevonden, hun baan verliezen, of ziek worden waarna hun contract afloopt en niet wordt verlengd. Hoeveel iemand met een vervolguitkering er in inkomen op achteruitgaat ('inkomensval'), is afhankelijk van de hoogte van het oude loon en de mate van arbeidsongeschiktheid. De inkomensval wordt opgevangen als recht bestaat op een WW- of Ziektewetuitkering. Als dit niet het geval is én iemand onder het sociaal minimum komt, kan de betreffende persoon een toeslag aanvragen op grond van de Toeslagenwet, en eventueel bijstand.

Eind 2022 hadden 27.300 mensen een vervolguitkering. Dat is bijna de helft (47%) van de 57.530 gedeeltelijk of tijdelijk arbeidsongeschikten met resterende verdien capaciteit na afloop van hun loongerelateerde uitkering (UWV, 2023d). We hebben niet onderzocht in hoeverre hun relatief lage inkomsten uit werk het gevolg zijn van hun lage kansen op de arbeidsmarkt en/of eigen toedoen. We constateren wel dat bijna de helft van de arbeidsongeschikten die nog kunnen werken, een lagere uitkering krijgen doordat ze te weinig verdienen. Terwijl de wetgever deze lagere uitkering juist heeft bedoeld als stimulans om te (gaan) werken voor zover ze dat nog kunnen.

Onder het sociaal minimum, dan stapeling van uitkeringen en toeslag

Doordat de hoogte van de WIA-uitkering is gekoppeld aan het oude loon, is het mogelijk dat werknemers die een relatief laag loon hadden met een uitkering onder het sociaal minimum uitkomen. Dit kan ook als andere inkomsten van henzelf of van andere personen die tot hetzelfde huishouden behoren, worden meegerekend. Zij kunnen hun inkomen met een toeslag en/of bijstandsuitkering aanvullen tot het sociaal minimum, maar deze stapeling van uitkeringen kan ook problemen geven (§ 4.3). Bij UWV kunnen ze een toeslag aanvragen op grond van de Toeslagenwet. Volgens cijfers van UWV hadden 45.400 (10,7%) mensen met een WIA-uitkering – 32.800 (13,0%) mensen met een WGA-uitkering en 12.500 (7,4%) mensen met een IVA-uitkering – eind 2023 een toeslag op grond van de Toeslagenwet (UWV, 2024). Deze toeslag is een andere dan de zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag, en vult het

inkomen aan tot maximaal het sociaal minimum. Als het oude loon lager was dan het sociaal minimum, dan vult de Toeslagenwet aan tot maximaal het dagloon en blijft het inkomen ook met deze toeslag alsnog onder het sociaal minimum.

Als het inkomen met deze toeslag alsnog onder het sociaal minimum uitkomt, dan kunnen WIA-gerechtigden aanvullend bijstand aanvragen bij de eigen gemeente. Uit onderzoek blijkt dat minimaal 12.000 huishoudens met een uitkering op basis van een werknemersregeling (WIA of andere regeling) zijn aangewezen op een aanvullende bijstandsuitkering (IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, 2023). Van de WIA-gerechtigden heeft 16% een andere socialezekerheidsuitkering (bijstand, toeslag op grond van de Toeslagenwet, of WW-uitkering) (SEOR, 2023).

Sociaal minimum

Het sociaal minimum of wettelijk bestaansminimum is het minimale bedrag dat mensen nodig hebben voor levensonderhoud. In de praktijk bestaat het sociaal minimum veelal uit een bijstandsuitkering of een AOW-pensioen. De minister van SZW past de normbedragen elk half jaar aan. De toeslag is afhankelijk van de leefsituatie (alleenstaand, samenwonend met partner of met een medebewoner van 27 jaar en ouder) en de leeftijd.

Volledig arbeidsongeschikten kunnen arbeidsmogelijkheden hebben

Mensen die *tijdelijk* volledig arbeidsongeschikt zijn beoordeeld, ongeveer de helft van de totale WIA-instroom (47% in 2022), ontvangen een volledige uitkering. Ondanks dat zij volledig arbeidsongeschikt zijn, heeft een deel van hen wel arbeidsmogelijkheden. Zij ontvangen ook re-integratiedienstverlening van UWV. Dat een deel van de groep tijdelijk volledig arbeidsongeschikten in theorie wel kan werken, komt door de systematiek van de WIA. Van deze groep heeft ongeveer 40% volgens de verzekeringsarts om medische redenen geen mogelijkheden om te werken. Bij de overige 60% volgt uit de arbeidsdeskundige beoordeling dat zij ten minste 80% verlies aan verdien capaciteit hebben. Dit is het geval bij een groot loonverschil tussen de geduide functies en het oude loon, én als de arbeidsdeskundige onvoldoende geschikte functies kan duiden. De kans op een arbeidsongeschiktheid van ten minste 80% is hoger naarmate het oude loon hoger is, de arbeidsbeperkingen ernstiger zijn, en het aantal uren per dag en per week dat iemand niet kan werken hoger is. Hieruit leiden we af dat de groep met arbeidsmogelijkheden overwegend bestaat uit mensen die een relatief hoog inkomen hadden.

Ondanks dat zij als *tijdelijk* arbeidsongeschikt zijn beoordeeld, blijven veel van hen dit langdurig: 55% is dit na 5 jaar nog steeds en 35% ook na 10 jaar nog (SEOR, 2023). Dit komt mede door de achterstanden in de (her)beoordelingen (zie § 5.1.1). De uitkering geeft hen inkomenszekerheid. Eind 2022 werkte 10% van de tijdelijk volledig arbeidsongeschikten, vergeleken met 49% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten (UWV, 2023e).⁸

3.3 Onbedoelde gevolgen van de WIA

In sommige gevallen pakt de WIA anders uit voor uitkeringsgerechtigden dan de wetgever heeft bedoeld. Hiervan geven we 3 voorbeelden.

Vrijgestelde uren beschermen het inkomen niet altijd

Sommige werknemers waren vóór hun WIA-uitkering naast hun baan ook als zelfstandige werkzaam. Bij hen worden hun inkomsten als zelfstandige niet van de uitkering afgetrokken. Met deze 'vrijgestelde uren' heeft de wetgever bedoeld om het inkomen van mensen in deze situatie te beschermen. Echter, de inkomsten als zelfstandige tellen volgens het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten niet mee bij de toets of iemand meer verdient dan de helft van de resterende verdien-capaciteit. Die toets bepaalt vervolgens of iemand een (lagere) vervolguitkering of (hogere) loonaanvullende uitkering krijgt (zie § 3.2). Dit betekent dus dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte die als zelfstandige meer dan de helft verdient van wat hij of zij theoretisch nog zou kunnen verdienen, alsnog een lagere uitkering krijgt alsof hij of zij minder dan de helft verdient.

Meer werken is minder lonend

Uitgangspunt van de WIA is dat (meer) werken loont. Maar in de praktijk kunnen inkomsten worden gekort op de WIA-uitkering en kan er minder recht bestaan op andere uitkeringen en toeslagen, zoals een toeslag op grond van de Toeslagenwet, bijstand, huur-, zorg-, of kinderopvangtoeslag of kindgebonden budget. Hierdoor kan het dus zijn dat iemand naast de uitkering (meer) gaat werken, maar niet evenredig (meer) inkomen krijgt. Sommige WIA-gerechtigden kunnen er financieel zelfs op achteruitgaan wanneer zij meer gaan werken. Er is ons geen onderzoek bekend naar de omvang hiervan bij WIA-gerechtigden, zoals dat wel gedaan is bij bijstandsgerechtigden (SEOR & Erasmus School of Economics, 2022). Wel weten we dat 55% van de mensen met een WIA-uitkering ook een andere socialezekerheidsuitkering en/of een of meer toeslagen of kindregelingen heeft (SEOR, 2023). Het is aannemelijk dat mensen terughoudend zijn om aan het werk te gaan als zij er in inkomen nauwelijks op vooruitgaan of er zelfs op achteruitgaan.

Sociaal minimum is niet gegarandeerd

Een ander onbedoeld en volgens de minister van SZW ook ongewenst gevolg doet zich voor bij WIA-gerechtigden met een partner zonder inkomen. Deze zijn onderdeel van een grotere groep van naar schatting 6.400 alleenverdienende huishoudens die onder het wettelijk sociaal minimum uitkomen (SZW, 2023e). De oorzaak is een ingewikkelde samenloop van een (WIA-)uitkering of loon in combinatie met een bijstandsuitkering, inkomensafhankelijke toeslagen en fiscale regels over de algemene heffingskorting. Bij huishoudens die met hun uitkering of loon onder het sociaal minimum komen, vult de gemeente het inkomen aan met bijstand. Maar door de aanvullende bijstand komt het recht op toeslagen te vervallen. Hierdoor komen de betreffende huishoudens alsnog onder het sociaal minimum uit. Dit knelpunt is sinds 2016 in beeld (Nationale Ombudsman, 2016). Voor een structurele oplossing van dit knelpunt werkt de minister van SZW samen met de minister van Financiën aan een wijziging van fiscale wetgeving. Deze wijziging zal onderdeel uitmaken van het Belastingplan 2025. De invoering is afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij de Belastingdienst (SZW, 2023e). Tot die tijd moet volgens de minister van SZW een tijdelijke regeling uitkomst bieden. Hiervoor onderzoekt de minister samen met UWV en andere partijen naar een manier om de betreffende huishoudens in beeld te krijgen en gericht te benaderen. Ook bereidt de minister een voorstel voor om de Participatiewet te wijzigen zodat gemeenten hen tijdelijk een tegemoetkoming kunnen bieden.

4.

In de WIA en dan

In dit hoofdstuk werpen we een blik op de WIA zoals zieke werknemers deze kunnen ervaren. Aan de hand van de 'route' die een zieke werknemer door de WIA maakt, benoemen we waar deze tegenaan kan lopen en welke gevolgen dit voor de werknemer heeft. We komen tot de conclusie dat de regels en de uitvoering van de WIA voor zieke werknemers onduidelijk en ingewikkeld kunnen zijn (figuur 4). Dit geldt in het bijzonder bij stapeling van inkomsten uit werk, uitkeringen en toeslagen. Onduidelijke en ingewikkelde regels leiden gemakkelijk tot onbegrip en ervaren onrechtvaardigheid, tot fouten in gegevens, en tot (ernstig) nadelige gevolgen voor financiën, gezondheid en re-integratie van de werknemer. We lichten dit hieronder toe. Hierbij gaan we achtereenvolgens in op de beoordeling van arbeidsongeschiktheid (§ 4.1), de verrekening van inkomsten met de uitkering (§ 4.2), stapeling van inkomsten (§ 4.3) en het kunnen nakomen van plichten (§ 4.4).

Figuur 4 Knelpunten in de WIA

Zieke werknemers kunnen op verschillende manieren te maken krijgen met knelpunten in de WIA



4.1 Beoordeling van arbeidsongeschiktheid

Sociaal-medische beoordelingen zijn voor zieke werknemers niet transparant

Voor veel zieke werknemers is de systematiek waarmee UWV hun arbeidsongeschiktheid schat (zie § 3.1), moeilijk te doorgronden. Dit kan bij hen leiden tot onbegrip, teleurstelling over de uitkomst, en gebrek aan erkenning van hun ziekte. We baseren dit inzicht op onze gesprekken met WIA-gerechtigden en onderzoeken (OCTAS, 2023; SZW, 2023d). Een arbeidsdeskundige schat de arbeidsongeschiktheid van een cliënt door te beoordelen welke functies de zieke werknemer theoretisch nog kan uitoefenen. Deze functies staan soms ver af van opleiding, competenties en ervaring van de werknemer. Ook voor diverse cliënten die wij in ons onderzoek spraken was het onduidelijk hoe het arbeidsongeschiktheidspercentage bij de sociaal-medische beoordeling tot stand komt.

Wat draagt nog meer bij aan het onbegrip over de beoordeling? Voor veel mensen blijkt het onduidelijk wat de term arbeidsongeschiktheid precies betekent (SZW, 2023d).

Volgens de WIA is arbeidsongeschiktheid verlies in verdiencapaciteit (zie ook § 3.1). Maar veel mensen denken dat arbeidsongeschikt gaat om arbeidsbeperkingen of het verlies in arbeidsvermogen. Deze ervaren onduidelijkheid ziet de minister van SZW als knelpunt (SZW, 2023c).

4.2 Een uitkering is een voorschot

Uitkeringsgerechtigden krijgen pas achteraf zekerheid over de uitkering

Mensen in de WIA ontvangen eerst een voorschot op hun uitkering (zie § 3.2). Achteraf stelt UWV de uitkering vast, na controle van inkomsten uit werk en andere voorwaarden. Hierdoor kan het zijn dat iemand te veel ontvangen voorschot moet terugbetalen. Deze werkwijze leidt voor uitkeringsgerechtigden tot inkomensonzekerheid, vooral bij diegenen die door wisselende inkomsten een hogere kans lopen op een terugvordering. Flexwerkers en mensen die als zelfstandige werken, hebben relatief vaak wisselende inkomsten. UWV controleert bij de vaststelling in principe om de 6 of 12 maanden of het voorschot moet worden aangepast om (hoge) terugvorderingen te voorkomen. Bij (sterk) wisselende inkomsten controleert UWV soms vaker. Bij zelfstandigen gebeurt deze controle in principe jaarlijks, na ontvangst van de inkomstengegevens van de belastingaangifte.

In ons onderzoek kwamen we verschillende voorbeelden tegen van mensen die moesten terugbetalen. Bij al deze mensen bleek achteraf dat zij minder inkomsten uit zelfstandige arbeid hadden dan waarvan was uitgegaan bij de berekening van het voorschot op hun uitkering. De één had tegenvallende inkomsten door de coronacrisis, bij een ander viel het opzetten van een eigen bedrijf tegen door persoonlijke omstandigheden. Deze terugvorderingen lopen bij zelfstandigen soms behoorlijk op, omdat de vaststelling van de uitkering pas na een jaar plaatsvindt. Namelijk nadat UWV de inkomstengegevens uit de definitieve belastingaangifte heeft ontvangen. Zelfstandigen zien daardoor soms nóg een terugvordering tegemoet; die over het opvolgende jaar. Dat is het geval als uit deze inkomstengegevens blijkt dat ook hun voorschotten in dat volgende jaar te hoog zijn.

Ik vind het lastig dat ik alleen binnen een bepaalde marge geld mag verdienen. Te weinig is niet goed, want dan kom ik in een vervolgutkering. Maar te veel is ook niet goed, want boven mijn resterende verdiencapaciteit moet ik terugbetalen.

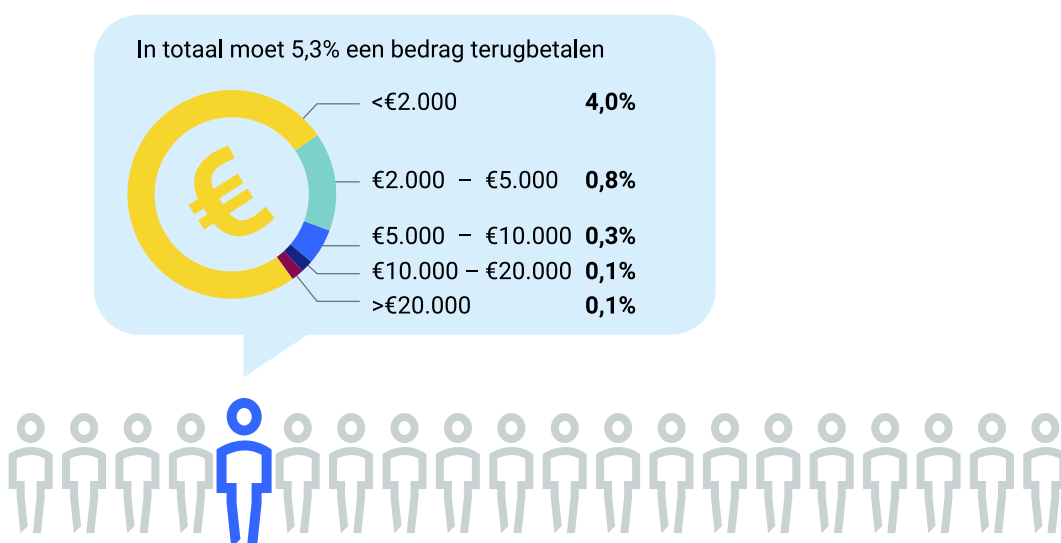
(Een WIA-gerechtigde die als zelfstandige werkt)

Jaarlijks moet 5% van de WIA-gerechtigden terugbetalen

De verrekening van inkomsten met de uitkering, maar ook herziening van uitkeringen en het opleggen van boetes en maatregelen, leiden tot terugvorderingen. In de periode 2018 tot 2022 ontvingen jaarlijks 1 op de 20 mensen met een WIA-uitkering (5%) een terugvordering: zij moesten een deel van hun voorschot terugbetalen. In 2022 waren dit 19.705 WIA-gerechtigden (5,3% van het totaal) met een gemiddeld bedrag van € 2.136, € 42,1 miljoen in totaal. Van de terugvorderingen was 15% tussen de € 2.000 en € 5.000, 5% tussen de € 5.000 en € 10.000 en 4% meer dan € 10.000 (figuur 5). 4.745 WIA-gerechtigden, dus ruim 1 op de honderd, moesten een bedrag van meer dan € 2.000 terugbetalen; dat is meer dan een maand bijstandsuitkering voor gehuwden of samenwonenden. De kans dat een WIA-gerechtigde ooit een terugvordering krijgt, is aanmerkelijk groter dan 5%. Het gaat hier namelijk om jaarlijkse cijfers en mensen met een WIA-uitkering ontvangen die doorgaans vele jaren achtereen.

Figuur 5 Terugvorderingen bij WIA-gerechtigden in 2022

Jaarlijks moet 1 op de 20 personen met een WIA-uitkering een bedrag terugbetalen



Toelichting: Terugvorderingen bestaan soms voor een deel uit toeslagbedragen (Toeslagenwet). Terugvorderingen die volledig bestaan uit toeslagbedragen zijn niet meegeteld.

We hebben niet onderzocht in welke mate terugvorderingen toe te rekenen zijn aan verschillende oorzaken of vóórkomen bij bepaalde deelgroepen. Omdat terugvorderingen ontstaan door verrekening van inkomsten uit werk met de uitkering, komen ze overwegend voor bij de 1 op de 8 WIA-gerechtigden (12%) die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en werken naast hun uitkering, zoals de bedoeling is. Verder is het aannemelijk dat de kans op terugbetalen groter is bij mensen met wisselende

inkomsten of bij stapeling van uitkeringen en toeslagen. Wel weten we dat een kleine groep een terugvordering krijgt vanwege een geconstateerde overtreding van bijvoorbeeld de inlichtingenplicht: UWV constateert namelijk jaarlijks bij circa 0,6% van de WIA-gerechtigden een overtreding.

Berekening van uitkeringen is niet altijd te volgen

UWV stuurt bij elk besluit over een wijziging of vaststelling van de uitkering ook een berekening mee. Toch hebben verschillende WIA-gerechtigden ons in gesprekken kenbaar gemaakt dat voor hen onduidelijk was hoe hun uitkering, toeslag of terugvordering was berekend, of hoe een terugvordering tot stand was gekomen. Zij konden de berekening niet volgen en dus ook niet controleren. Deze uitspraken bevestigen wat uit ander onderzoek hierover naar voren is gekomen (IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, 2023). Berekeningen zijn vooral onnavolgbaar en oncontroleerbaar als een uitkering is herzien, of onderlinge verrekening van verschillende uitkeringen plaatsvindt. Brieven van verschillende UWV-afdelingen die elk een andere uitkering uitvoeren, scheppen verwarring. Een persoon zei ons dat de informatie in de brief op zich duidelijk is, maar dat zij 'geen idee' had op hoeveel WIA-, WW- en Ziektewet-uitkering zij recht had. Het lukt haar niet om de bedragen na te rekenen. Een UWV-medewerker vertelde ons dat cliënten niet altijd het verschil weten tussen een Ziektewet- en een WIA-uitkering. We concluderen hieruit dat WIA-gerechtigden de hoogte van hun uitkeringen niet altijd zelf kunnen controleren en er dus op moeten kunnen vertrouwen dat UWV-uitkeringen en toeslagen correct vaststelt.

Extra inkomensonzekerheid bij plicht tot bruto terugbetalen

Terugvorderingen en de kans daarop kunnen dus zorgen voor financiële onzekerheid. Die onzekerheid wordt versterkt door de 'bruterings' van vorderingen in de overgang naar een nieuw jaar. Dit werkt als volgt. Uitkeringen zijn brutobedragen waarvan de uitkeringsgerechtigde het nettobedrag ontvangt. UWV draagt namelijk de loonheffing over de uitkering af aan de Belastingdienst. Als teveel is uitgekeerd, is UWV verplicht het teveel betaalde bedrag bruto terug te vorderen: het teveel aan uitkering, inclusief de loonheffing. Als de uitkeringsgerechtigde nog in hetzelfde jaar terugbetaalt als waarin de uitkering is uitbetaald, dan betaalt deze het nettobedrag terug. UWV vraagt dan zelf de al afgedragen loonheffing terug bij de Belastingdienst. Het wordt problematisch als de terugvordering pas na 31 december kan worden terugbetaald. Vanwege fiscale regels kan UWV namelijk de afgedragen loonheffing na het passeren van de jaargrens niet meer terughalen bij de Belastingdienst (SZW, 2023f). Gevolg is dat uitkeringsgerechtigden de terugvordering bruto aan UWV moeten betalen en vervolgens zelf de loonheffing moeten terugvragen bij de Belastingdienst. Dit wordt 'bruterings' van vorderingen genoemd. Daarvoor moeten de uitkeringsgerechtigden

het terugbetaalde als 'negatief loon' opgeven bij de belastingaangifte. Doordat zij eerst loonheffing moeten betalen en deze pas later terugkrijgen, kan hen dat in financiële problemen brengen en hun bestaanszekerheid in gevaar brengen. Bovendien hebben zij geen garantie dat ze altijd hetzelfde bedrag terugkrijgen, door eventuele wijziging in belastingtarieven en/of de inkomenssituatie. Als die wijzigingen nadelig uitvallen, kan iemand UWV om schadevergoeding vragen. Het vraagt veel van burgers om deze systematiek te begrijpen en dan de juiste acties te ondernemen om het bedrag aan loonheffing terug te vragen.

De minister van SZW vindt deze brutering een knelpunt maar komt, na onderzoek samen met het Ministerie van Financiën, UWV en de Belastingdienst, tot de conclusie dat er geen structurele oplossing mogelijk is binnen het huidige belastingsysteem (SZW, 2023f).

Financiële en niet-financiële gevolgen van terugvorderingen

Terugvorderingen hebben voor uitkeringsgerechtigden per definitie financiële gevolgen. Als zij het bedrag niet ineens kunnen terugbetalen kan dat tot een langdurige schuld leiden. Financiële gevolgen worden in principe beperkt doordat uitvoeringsorganisaties bij de invordering van schulden de beslagvrije voet moeten respecteren: een minimumbedrag voor levensonderhoud. Ook kunnen mensen een betalingsregeling afspreken. Soms moeten zij daardoor voor de duur van de aflossing op het wettelijk bestaansminimum leven.

Terugvorderingen hebben in veel gevallen ook niet-financiële gevolgen: stress en onzekerheid, en verergering van gezondheidsklachten (figuur 6). In veel gevallen tasten deze gevolgen het zogenaamde 'doenvermogen' van uitkeringsgerechtigden aan: het vermogen om doelen te stellen, een plan te maken, in actie te komen en vol te houden bij tegenslagen (WRR, 2017). Hierdoor zijn zij minder goed in staat om hun persoonlijke financiën te beheren en te re-integreren. Mensen raken zo in een neerwaartse spiraal. Dit constateren wij op basis van diverse gesprekken met mensen met een WIA-uitkering en onderzoek (Panteia, 2022; Optimalistic/Muzus/Stimulansz, 2021). Een ander mogelijk gevolg van terugvorderingen is dat mensen minder vertrouwen hebben in UWV of de overheid. Ze ondervinden 'systeemstress' – stress en onzekerheid door hun contact met UWV – en twijfelen of deze organisatie hun uitkering correct uitvoert.

Figuur 6 Financiële en andere gevolgen bij terugvorderingen
Een terugvordering kan leiden tot een keten van gevolgen



4.3 Bij stapeling wordt het ingewikkeld

Stapeling en risico op niet-gebruik bij lage WIA-uitkering

Mensen met een WIA-uitkering kunnen dus met allerlei (onbedoelde) problemen te maken krijgen. Het risico op problemen neemt toe bij mensen die hun relatief lage WIA-uitkering moeten aanvullen met andere uitkeringen en toeslagen (§ 3.2). Deze stapeling van uitkeringen is het resultaat van politieke keuzes in diverse wetgevingsprocessen, maar maakt het voor uitkeringsgerechtigden ingewikkelder. In de eerste plaats gelden voor een toeslag op grond van de Toeslagenwet of een bijstandsuitkering andere plichten en voorwaarden dan bij een WIA-uitkering. Partnerinkomsten doen er bij de ene uitkering bijvoorbeeld wel toe en bij de andere niet. Uit ons onderzoek en onderzoek van de Arbeidsinspectie (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023) stellen wij vast dat zulke verschillen in voorwaarden soms moeilijk te begrijpen zijn voor mensen die recht hebben op meerdere uitkeringen. Ten tweede moeten mensen een toeslag op de uitkering of een bijstandsuitkering zelf aanvragen. Maar voor een bijstandsuitkering moeten ze bij een andere instantie zijn dan voor een toeslag: de gemeente. Volgens de Arbeidsinspectie vraagt 35% van de WIA-gerechtigden geen toeslag aan, terwijl zij hier mogelijk wel recht op hebben op grond van de Toeslagenwet (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023). Deze toeslag vult het inkomen van WIA-gerechtigden aan tot het sociaal minimum als dit nodig is. Het is dan ook aannemelijk dat niet-gebruikers van de toeslag onder het sociaal minimum leven.

Praktijkvoorbeeld 1

Een stapeling van uitkeringen en toeslag

Een persoon ontvangt een WIA-uitkering en heeft ook een toeslag op grond van de Toeslagenwet aangevraagd, terwijl zijn partner een bijstandsuitkering ontvangt. Overeenkomstig de voorwaarden trekt UWV de bijstandsuitkering af van de toeslag. De partner neemt contact op met UWV, omdat hij niet begrijpt dat ze geen nabetaling van de toeslag ontvangen. Hij weet niet dat een toeslag wordt gekort op de bijstandsuitkering. De UWV-medewerker legt de situatie uit en benadrukt daarbij dat het belangrijk is om de toeslag aan te vragen ondanks dat deze wordt gekort op de bijstandsuitkering.

Stapelning maakt inkomen onoverzichtelijk

Niet alleen bij mensen met een lage WIA-uitkering, maar ook bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten die werken, kunnen de verschillende inkomstenbronnen opstapelen of snel achtereen wisselen. Als ze ziek worden en/of hun baan kwijtraken, komen zij naast hun WIA-uitkering in aanmerking voor een WW- en/of Ziektewetuitkering. Gaan zij vervolgens weer werken, dan worden hun inkomsten verrekend met de uitkering. Vooral bij flexwerkers met tijdelijke of uitzendcontracten, soms meerdere naast elkaar, wisselt de inkomenssituatie snel. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten lopen door wijzigingen in hun gezondheid, werk en inkomen het risico minder overzicht te hebben over hun financiële situatie. Eind 2023 hadden 3.012 mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (0,4%) tegelijkertijd een WW-uitkering (UWV, 2024). Circa 4% van de tijdelijk arbeidsongeschikten heeft ooit ook een WW-uitkering gehad naast hun WIA-uitkering (SEOR, 2023). Ook andere vormen van stapeling komen voor.

Praktijkvoorbeeld 2

Lagere nabestaandenuitkering na herziening WIA-uitkering

Een vrouw ontvangt na een herbeoordeling met terugwerkende kracht een WIA-uitkering vanwege blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid. Omdat zij over de afgelopen jaren een te lage uitkering heeft gehad, ontvangt zij van UWV een nabetaling van ruim € 5.000. Zij ontvangt ook een nabestaandenuitkering van de SVB op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw). Haar hogere WIA-uitkering betekent dat zij over de afgelopen jaren recht had op een lagere Anw-uitkering. Hiervoor tellen namelijk inkomsten uit werk en uitkeringen mee. Zij moet daardoor ruim € 6.400 terugbetalen aan de SVB. Dit is voor een deel een bruto terugvordering (zie § 4.2 over 'bruterings'). Ook de Belastingdienst vordert nog loonheffing omdat én door UWV én door de SVB een loonheffingskorting was toegepast op de uitkeringen. De vrouw ontvangt een vergoeding

van UWV vanwege fiscale schade, maar komt desondanks ruim € 1.000 tekort. Ze had hier niet op gerekend, en kan dit ook nauwelijks betalen. De komende jaren gaat zij er bovendien netto een klein bedrag op achteruit, doordat haar WIA-uitkering lager is dan de eerdere Anw-uitkering.

4.4 Naast rechten ook plichten

Inlichtingenplicht en meewerkplicht

Mensen met een WIA-uitkering hebben een inlichtingenplicht: de verplichting om alle informatie aan UWV te verstrekken, waarvan het hen 'redelijkerwijs duidelijk' moet zijn dat die van invloed kan zijn op het recht op, de hoogte en duur van de uitkering, en informatie voor hun re-integratie. Deze verplichting geldt niet als UWV deze informatie kan betrekken uit een authentieke bron met een wettelijke grondslag, zoals de Basisregistratie Personen of de polisadministratie. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn ook verplicht om mee te werken aan hun re-integratie.

Onduidelijke plichten leiden tot onbewuste fouten

Uitkeringsgerechtigden hebben een inlichtingenplicht. Leven ze deze plicht niet na, dan riskeren ze een herziening van hun uitkering en een boete. Uit ons onderzoek en diverse onderzoeken (Panteia, 2022; IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, 2023) blijkt dat voor hen niet altijd duidelijk is welke gegevens zij moeten doorgeven, afgezien van gevallen van misbruik. Ten eerste doordat de inlichtingenplicht niet geldt voor gegevens die UWV kan halen uit een authentieke bron. Dat betekent dat uitkeringsgerechtigden zicht moeten hebben op welke gegevens dit zijn om te kunnen weten welke zij zelf nog moeten doorgeven. Ten tweede kan voor mensen bijvoorbeeld onduidelijk zijn welke inkomsten zij moeten doorgeven – omzet of fiscale winst, ouderdomspensioen, pgb-inkomsten – of hoe zij hun leefsituatie moeten duiden met begrippen zoals 'woningdeler', 'medebewoner' of 'kostendeler'. Soms hebben mensen weliswaar een brief ontvangen over de informatie die zij behoren door te geven, maar is dit inmiddels enkele jaren geleden. Ook kan het verwarrend zijn dat zij voor hun WIA-uitkering niet het inkomen van een partner of van thuiswonende kinderen moeten doorgeven, maar voor een toeslag of bijstandsuitkering wel (§ 4.3). Soms kan het door persoonlijke omstandigheden, zoals hun gezondheid, onmogelijk zijn om informatie tijdig door te geven. Deze factoren verhogen de kans dat uitkeringsgerechtigden, onbedoeld, informatie niet volledig, tijdig of correct aanleveren. Het vraagt veel van uitkeringsgerechtigden om te voldoen aan de inlichtingenplicht, terwijl het onbewust niet goed naleven grote consequenties kan hebben.

5. Achter de schermen bij UWV

We constateren dat niet alleen uitkeringsgerechtigden, maar ook medewerkers van UWV in alle fasen van de uitvoering tegen problemen aanlopen (§ 5.1). Door een structureel tekort aan verzekeringsartsen zijn er grote achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen en is de WIA onuitvoerbaar. Deze beoordelingen en ook andere onderdelen van de WIA zijn voor UWV-medewerkers ingewikkeld om uit te voeren. Deze ingewikkeldheid is structureel en kan nadelige gevolgen hebben voor uitkeringsgerechtigden: onjuiste beoordelingen, herziening of intrekking van uitkeringen en toeslagen, terugvorderingen, niet-gebruik van toeslagen en inkomensonzekerheid (§ 5.1). Privacyregels werpen volgens UWV belemmeringen op om niet-gebruik van toeslagen op grond van de Toeslagenwet terug te dringen (§ 5.2). We constateren verder dat maatwerk soms oplossingen biedt bij knelpunten en belemmeringen. Maar dit lukt niet altijd. Bovendien vergt maatwerk extra uitvoeringscapaciteit en heeft het meer keerzijden (§ 5.3). Deze constatering over wat achter de schermen bij UWV gebeurt om de WIA uit te voeren, lichten we in dit hoofdstuk toe.

5.1 De uitvoeringspraktijk van de WIA

5.1.1 Achterstanden bij sociaal-medische beoordelingen

Wachttijden door ontoereikend aantal verzekeringsartsen

Eerder concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de WIA onuitvoerbaar is geworden (Algemene Rekenkamer, 2023a). UWV heeft namelijk grote achterstanden bij de sociaal-medische (her)beoordelingen. Deze beoordelingen zijn tijdrovender dan bij de WAO (§ 5.1.2). Bovendien verwachtten we dat er de komende tijd te weinig verzekeringsartsen zijn om de toenemende vraag naar beoordelingen aan te kunnen, ondanks de

maatregelen die al zijn genomen. Zieke (ex-)werknemers moeten door de achterstanden veel langer wachten op hun (her)beoordeling dan de wettelijke termijnen voorschrijven. Eind 2022 wachtten 17.259 mensen te lang op een claimbeoordeling en nog eens ruim 20.000 wachtten te lang op een herbeoordeling.

Achterstanden vergroten inkomensonzekerheid en verminderen re-integratiekansen

WIA-aanvragers hebben geen zekerheid over hun inkomen zolang zij niet zijn beoordeeld. Ook is de lange wachttijd ongunstig voor hun re-integratie, ondanks dat UWV hen re-integratiedienstverlening aanbiedt. Om te voorkomen dat zij geen inkomen hebben, kunnen zij gedurende de wachttijd een voorschot op hun uitkering ontvangen. Om de inkomensonzekerheid tijdens de wachttijd tegen te gaan, vordert UWV teveel betaalde voorschotten achteraf niet terug nadat deze zijn verrekend met de WIA-uitkering of een WW-uitkering. Omdat UWV teveel betaalde voorschotten volgens de wet moet terugvorderen, leidt dit tot onrechtmatige uitgaven. Deze bedroegen in 2022 € 6,5 miljoen. UWV verantwoordt deze onrechtmatige uitgaven apart in het jaarverslag. Deze zijn geen onderdeel van het rechtmatigheidscijfer van de WIA-uitgaven.

Door de achterstanden is ook de rechtmatigheid van lopende uitkeringen onzeker

De achterstanden hebben ook gevolgen voor mensen met een lopende WIA-uitkering van wie de medische situatie zodanig is veranderd dat hun resterende verdien capaciteit wijzigt. Zolang hun medische situatie nog wacht op herbeoordeling, is het dus niet zeker of de berekening van hun WIA-uitkering nog klopt. De oorspronkelijke beoordeling biedt weliswaar de wettelijke basis voor hun uitkering, maar de rechtmatigheid ervan is onzeker zolang geen herbeoordeling heeft plaatsgevonden (Algemene Rekenkamer, 2023a).

5.1.2 Lastige regels

Zware bewijslast tijdelijke arbeidsongeschiktheid geeft risico op onjuiste beoordelingen

Een van de oorzaken voor de achterstanden bij de beoordelingen is de toegenomen tijd per beoordeling (Algemene Rekenkamer, 2023a). Bij de WAO duurde een beoordeling gemiddeld 2 uur. Bij de WIA is dat gemiddeld 5 uur. Een WIA-beoordeling is namelijk inhoudelijk ingewikkelder. Bovendien bleek uit ons onderzoek dat te late beoordelingen nog meer tijd kosten dan een tijdige WIA-beoordeling.

We constateren meerdere redenen waarom een WIA-beoordeling zo ingewikkeld en tijdrovend is. Ten eerste is het voor verzekeringsartsen lastig om te beoordelen of een persoon tijdelijk of blijvend arbeidsongeschikt is. De prognose van aandoeningen en beperkingen is namelijk in veel gevallen onzeker. Bovendien ligt er door

bestuursrechtelijke uitspraken een zware bewijslast bij verzekeringsartsen om iemand slechts *tijdelijk* volledig arbeidsongeschikt te verklaren. Zij moeten namelijk het te verwachten herstel bij een specifieke persoon onderbouwen aan de hand van wetenschappelijk onderzoek naar spontaan herstel en de effecten van mogelijke behandelingen bij een vergelijkbare groep patiënten. Dat is in veel gevallen niet goed mogelijk. Hoe deze zware bewijslast precies doorwerkt in de kwaliteit van de beoordelingen is niet duidelijk, maar een indicatie is dat volgens UWV-cijfers het aandeel *blijvend* volledig arbeidsongeschikten in de WIA-instroom in 2023 ongeveer de helft hoger is dan in de beginperiode van de WIA (UWV, 2024).

Aan de ingewikkeldheid van beoordelingen dragen nog 2 factoren bij. Psychische aandoeningen zijn lastiger te objectiveren dan lichamelijke aandoeningen en hun invloed op de belastbaarheid en het arbeidsvermogen is moeilijk te bepalen. Zij worden door verzekeringsartsen ook niet altijd herkend. Bij een groot deel van de arbeidsongeschikten gaat het om psychische problemen. Een laatste factor die meespeelt, is dat de behandelend artsen niet mogen oordelen over de arbeidsongeschiktheid en hierin niet zonder toestemming van de zieke werknemer mogen adviseren (KNMG, 2017; KNMG, 2022).

Uit de ingewikkeldheid van beoordelingen en de onderliggende redenen leiden we af dat de uitkomsten ervan een onzekerheidsmarge hebben en er dus een risico is op onjuiste beoordelingen. Door de zware bewijslast kunnen mensen blijvend volledig arbeidsongeschikt worden verklaard, terwijl nog kans bestaat op verbetering. Het is onbekend hoe vaak onjuiste beoordelingen voorkomen.

Onduidelijkheid over terugkeer van dezelfde klachten kan tot verkeerde uitkering leiden

We constateren dat het voor UWV-medewerkers niet altijd duidelijk is of bij een zieke werknemer sprake is van nieuwe klachten of dat het gaat om dezelfde klachten die al eerder tot arbeidsongeschiktheid leidden. Hoe vaak dit precies voorkomt, is ons niet bekend. Dit onderscheid is belangrijk. Iemand kan namelijk in aanmerking komen voor een WIA-uitkering als het gaat om dezelfde ziekteoorzaak van een eerdere volledig doorgemaakte wachttijd of van een eerdere arbeidsongeschiktheidsuitkering, mits dit niet langer dan 5 jaar geleden is.⁹ Als het voor UWV-medewerkers niet duidelijk is of het om dezelfde klachten gaat, is er risico op een onjuiste uitkering. We kwamen in ons onderzoek 2 voorbeelden tegen van mensen bij wie pas na ruim 2 jaar bleek dat zij een WIA-uitkering hadden moeten krijgen in plaats van een Ziektewetuitkering, omdat het ging om dezelfde ziekteoorzaak. Het gevolg was dat UWV met terugwerkende kracht de juiste uitkering moest toekennen, deze moest verrekenen met uitgekeerde bedragen, en teveel betaalde uitkering moest terugvorderen.

Bij handhaving te weinig ruimte om onderscheid te maken tussen fouten en misbruik

Wanneer uitkeringsgerechtigden zich niet houden aan de inlichtingenplicht (zie § 4.4) zijn verwijtbaar en opzet wettelijke criteria voor de hoogte van boetes. Het niet doorgeven van inlichtingen is verwijtbaar als een uitkeringsgerechtigde ‘redelijkerwijs’ had kunnen weten dat bepaalde wijzigingen in de persoonlijke situatie van invloed kunnen zijn op een uitkering of toeslag. Maar in de praktijk is het voor UWV-medewerkers die handhavingstaken uitvoeren, ingewikkeld om verwijtbaarheid en opzet vast te stellen (zie ook: NSOB, 2021; IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, 2023). Een uitkeringsgerechtigde kan namelijk een onbewuste fout hebben gemaakt (zie § 4.4). UWV-medewerkers kunnen in de praktijk niet altijd scherp krijgen wat een uitkeringsgerechtigde redelijkerwijs had kunnen weten. Bij onbewuste fouten die UWV als verwijtbaar beoordeelt, volgt een boete. In 2023 heeft UWV 1.083 overtredingen vastgesteld bij mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (0,2% van het totaal aantal mensen), ongeacht of deze het gevolg waren van fouten of misbruik (UWV, 2024).

Ook als een uitkeringsgerechtigde zich wel heeft gehouden aan de inlichtingenplicht, kan deze toch teveel uitkering of toeslag hebben ontvangen, bijvoorbeeld door een fout van of nalatige controle door UWV. UWV dient dan te toetsen of het voor de uitkeringsgerechtigde ‘redelijkerwijs duidelijk’ kon zijn dat deze teveel ontving. Met deze toets bepaalt UWV namelijk of het een uitkering of toeslag *met terugwerkende kracht* moet herzien of intrekken, en het teveel betaalde bedrag moet terugvorderen. ‘Redelijkerwijs duidelijk’ is een open norm die UWV toetst aan de hand van gedragslijnen. Het is voor UWV soms moeilijk te bepalen of cliënten weten dat ze teveel ontvangen. In ons onderzoek kwamen we een voorbeeld waarbij UWV pas na aanvullend onderzoek erachter kwam dat een WIA-ontvanger geen volledig zicht had op de eigen inkomsten vanwege een schuldsaneringstraject.

De minister van SZW vindt dat uitkeringsinstanties zoals UWV onvoldoende ruimte hebben om onderscheid te maken tussen fouten en misbruik bij het opleggen van boetes voor het overtreden van de inlichtingenplicht. Omdat dit voor uitkeringsgerechtigden tot onevenredige uitkomsten leidt, wil de minister met het wetsvoorstel *Handhaving sociale zekerheid* meer mogelijkheden bieden om passend te reageren op fouten en misbruik door uitkeringsgerechtigden. In het wetsvoorstel blijven de terug- en invordering van teveel betaalde uitkering of toeslag buiten beschouwing. Hierdoor blijft dit onderdeel van de handhaving buiten de herziening.

Sommige regels zijn onduidelijk en/of onbekend voor UWV-medewerkers

Soms zijn de WIA-regels zo ingewikkeld dat deze niet altijd duidelijk zijn voor UWV-medewerkers en soms zelfs onbekend. Een voorbeeld hiervan kwamen we tegen in ons onderzoek: de regels over vrijgestelde uren (zie ook § 3.3). UWV-medewerkers bleken niet goed bekend met deze regels en de mogelijkheid dat deze voor een uitkeringsgerechtigde ongunstig uitpakken. Een ander voorbeeld: UWV-medewerkers weten soms niet goed of inkomsten uit een persoonsgebonden budget (pgb) meetellen bij het inkomen om een toeslag op grond van de Toeslagenwet vast te stellen. Onduidelijke en onbekende regelgeving maken de uitvoering foutgevoelig. Door fouten kunnen uitkeringsgerechtigden te maken krijgen met terugvorderingen.

5.1.3 Afhankelijkheid van informatie van derden

Controle-informatie is niet altijd correct, tijdig of compleet

UWV is voor de controle van WIA-uitkeringen afhankelijk van informatie van derden, zoals uitkeringsgerechtigden, werkgevers, de Belastingdienst en gemeenten. Maar deze gegevensuitwisseling vertoont verschillende gebreken. Voor inkomstengegevens is de polisadministratie van UWV een belangrijke bron, met daarin onder meer de loonaangiftegegevens van werkgevers aan de Belastingdienst. Hierin zit enige vertraging, bijvoorbeeld bij uitgesteld loon. Bij WIA-gerechtigden die naast hun uitkering als zelfstandige aan het werk zijn, kan UWV de uitkering pas vaststellen na ontvangst van inkomstengegevens van de Belastingdienst. Deze gegevens zijn echter pas in de loop van het volgende jaar beschikbaar – na de definitieve belastingaanslag –, waardoor de hoogte van een terugvordering kan oplopen (zie § 4.2). Verder heeft UWV geen mogelijkheid om inkomsten uit een pgb tijdig te achterhalen uit een authentieke bron. Voor tijdige informatie hierover is UWV afhankelijk van uitkeringsgerechtigden zelf. Uitkeringsgerechtigden zijn verplicht om wijzigingen in hun inkomen, werksituatie en andere persoonlijke omstandigheden door te geven. Om verschillende redenen kunnen uitkeringsgerechtigden hier onbewuste fouten in maken en wijzigingen niet of verkeerd doorgeven (zie § 4.4 en § 5.1.2). Hierdoor bestaat de kans dat een uitkering of toeslag wordt herzien en UWV moet terugvorderen wat teveel is betaald. UWV meldt dat in een steekproef die zij zelf hebben getrokken bij 23% van de cliënten het onjuist doorgeven van pgb-inkomsten leidt tot terugvorderingen (UWV, 2023a).

Praktijkvoorbeeld 3

WIA-uitkering niet heropend doordat werkgever niet ziekmeldt

Iemand met een WIA-uitkering vanwege gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, is gaan werken en verdient meer dan 65% van zijn oorspronkelijke inkomen. Hierdoor vervalt zijn recht op een WIA-uitkering. De persoon gaat vervolgens ziek uit dienst. Zijn werkgever laat na om hem ziek te melden. De persoon maakt hierdoor geen aanspraak op een Ziektewetuitkering, maar doordat geen ziekmelding heeft plaatsgevonden, kan ook de WIA-uitkering niet worden heropend.

5.1.4 Uitvoering lastiger bij meerdere uitkeringen en toeslag

De controle van WIA-uitkeringen is voor UWV-medewerkers extra ingewikkeld bij samenloop: situaties waarbij WIA-gerechtigden ook andere uitkeringen ontvangen, bijvoorbeeld een WW- of Ziektewetuitkering en/of een toeslag op grond van de Toeslagenwet. Wij zagen in ons onderzoek verschillende voorbeelden waarbij wijzigingen in inkomsten of de werksituatie wel terecht kwamen bij het onderdeel van UWV dat de WW-uitkering uitvoert, maar niet bij het onderdeel van UWV dat de WIA-uitkering uitvoert. Hierdoor werd de wijziging niet tijdig verwerkt op de WIA-uitkering, met een herziening van de uitkering en terugvordering tot gevolg. Ook is de Toeslagenwet voor UWV ingewikkeld om uit te voeren, omdat hiervoor het inkomen van eventuele kostendelers meetelt: een partner of andere meerderjarige leden van het huishouden (voor kinderen geldt een leeftijdsgrens van 27 jaar). De WIA kent deze kostendelersnorm niet. UWV beschikt via administratieve bronnen wel over gegevens van kostendelers, zoals hun leeftijd en inkomen. In de praktijkvoorbeelden die wij nader onderzochten, ontvingen UWV-medewerkers die toeslagen controleerden geen signaal bij wijzigingen van kostendelers. Het risico is dan dat de controle van toeslagen (veel) later plaatsvindt, met eventueel een intrekking, herziening en terugvordering van teveel betaalde toeslag tot gevolg. Uit een ander praktijkvoorbeeld bleek dat het voor medewerkers lastig te bepalen was dat een kind *niet* meetelde als kostendeler, omdat deze een opleiding volgde die voldeed aan de juiste criteria.

Praktijkvoorbeeld 4

Verwerking van wijziging inkomenssituatie gaat mis

Een cliënt ontvangt een WIA-uitkering en daarnaast een WW-uitkering. Hij vindt een nieuwe baan en geeft via een wijzigingsformulier door aan UWV dat hij inkomsten heeft uit werk. UWV voert deze wijziging wel meteen door op zijn WW-uitkering maar niet op zijn WIA-uitkering. Enkele maanden later ontvangt de cliënt een brief van UWV waarin staat dat hij te veel ontvangen WIA-uitkering

moet terugbetalen. Hij blijkt namelijk recht te hebben op een lagere uitkering omdat zijn inkomsten uit werk worden gekort op zijn uitkering. De cliënt begrijpt niet wat er mis is gegaan: hij heeft alles toch doorgegeven? Hij gaat in bezwaar tegen de terugvordering, maar het bezwaar wordt ongegrond verklaard.

5.2 Omgaan met privacyregels

Voor de uitvoering van de WIA en bij de aanvullende dienstverlening vindt uitwisseling van persoonsgegevens plaats. Het kan gaan om uitwisseling binnen UWV, uitwisseling met andere overheden of met private partijen. Maar volgens UWV beperkt privacywetgeving soms die gegevensuitwisseling, ook als deze uitwisseling in het belang van hun cliënten is.

Ik gebruik wel eens WhatsApp of neem contact op met een zorginstelling om met een cliënt in contact te komen over zijn of haar re-integratie. De regels staan dit niet toe, maar het is soms de enige manier om contact met een cliënt te krijgen en te voorkomen dat deze een maatregel krijgt vanwege niet meewerken aan zijn of haar re-integratie. Soms blijkt dan dat een cliënt de telefoon niet opneemt omdat hij op dat moment aan het werk is. Of er blijken persoonlijke omstandigheden te zijn waardoor een cliënt afspraken niet nakomt.
(UWV-medewerker)

Privacyregels belemmeren terugdringen van niet-gebruik van toeslagen

Wij constateren een reëel risico dat WIA-gerechtigden geen toeslag aanvragen of durven aan te vragen, terwijl zij er mogelijk recht op hebben op grond van de Toeslagenwet (zie ook § 4.3). De uitvoering van de Toeslagenwet is een wettelijke taak van UWV, waarbij uitkeringsgerechtigden zelf initiatief moeten nemen om een toeslag aan te vragen. UWV wijst als aanvullende dienst niet-gebruikers erop om een toeslag aan te vragen. Volgens UWV mag dat door privacyregels eigenlijk niet. Om niet-gebruikers te identificeren gebruikt UWV namelijk gegevens die het wel heeft, maar waarvoor de wettelijke grondslag ontbreekt om die gegevens voor dit doel te gebruiken. Ten tijde van ons onderzoek gedoogde de minister van SZW dat UWV niet-gebruikers attendeert. Wij sluiten niet uit dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) hiervoor geen obstakel is. Eerder wezen we erop dat uitvoerders terughoudender zijn met gegevensverwerking dan nodig is (Algemene Rekenkamer, 2023b). De AVG biedt voldoende ruimte om persoonsgegevens te verwerken voor de uitvoering van overheidstaken, mits de baten van de verwerking zijn afgewogen tegen het belang

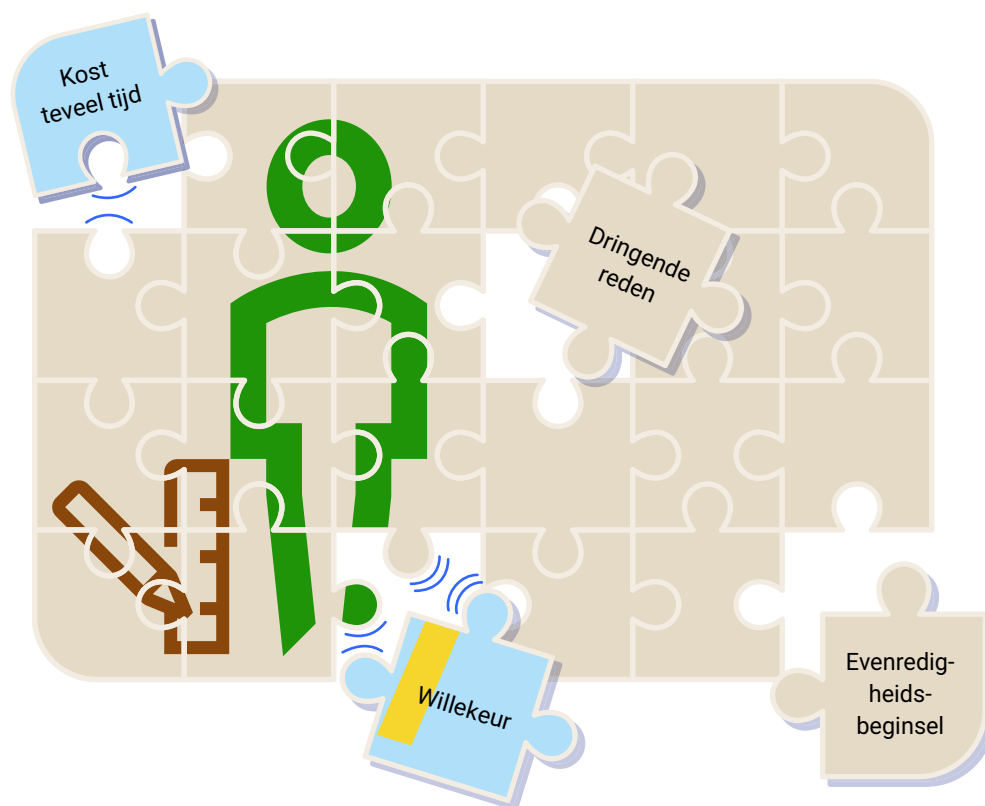
van privacybescherming en er een wettelijke basis voor is gemaakt. De minister van SZW bereidt een wetsvoorstel voor – de Wet proactieve dienstverlening SZW – om mogelijk te maken dat uitvoerders mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering of voorziening identificeren en ondersteunen bij een aanvraag.

5.3 Maatwerk

Als volgens UWV mensen onbedoeld worden benadeeld bij de uitvoering van de WIA, bijvoorbeeld als UWV fouten maakt die voor hen nadelig uitpakken, kan maatwerk helpen om in deze specifieke situaties te handelen naar de bedoeling van de wet. Maatwerk is daarmee een manier om de menselijke maat te hanteren. Maar maatwerk biedt niet altijd uitkomst, én heeft keerzijden (figuur 7). Naast een meer persoonsgerichte dienstverlening, geeft de wetgever UWV verschillende mogelijkheden voor maatwerk. We lichten deze mogelijkheden hieronder toe.

Figuur 7 *Maatwerk is een instrument om de menselijke maat te hanteren*

Maatwerk kan uitkomst bieden, maar heeft keerzijden



5.3.1 Maatwerk biedt oplossingen in specifieke situaties

Zeer sporadisch gebruik van wettelijke mogelijkheid voor uitzonderingen op de regel

UWV heeft bij veel regels in de WIA weinig ruimte om van die regels af te wijken; het is 'dwingend recht'. Als blijkt dat een persoon niet aan de voorwaarden voor een uitkering of toeslag voldoet, is UWV wettelijk verplicht deze te herzien of in te trekken, en teveel betaalde bedragen terug te vorderen. Ook als de situatie is ontstaan door een fout of nalatigheid van UWV. Verder moet UWV boetes opleggen bij verwijtbare overtredingen van de inlichtingenplicht. De WIA biedt wel de mogelijkheid om bij 'dringende redenen' af te zien van herziening of intrekking van een uitkering, een terugvordering of een sanctie. Dit kan alleen in individuele gevallen. Volgens de wetgever moet UWV bij de toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur betrekken. Dit zijn rechtsbeginselen die veelal zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en eisen stellen aan het overheids-handelen tegenover burgers en bedrijven. Dus ook aan het handelen van UWV. De bestuursrechter heeft dringende redenen steeds strikt uitgelegd¹⁰: onaanvaardbare financiële en/of sociale gevolgen voor uitkeringsgerechtigden, waarbij de oorzaak van een terugvordering – zoals een fout of nalatigheid van UWV – er niet toe doet. Uitsluitend nadelige financiële gevolgen zijn niet voldoende, omdat er al wettelijke mogelijkheden zijn om deze gevolgen te verzachten. UWV moet bij de invordering namelijk rekening houden met de beslagvrije voet: een minimumbedrag voor levensonderhoud. Ook biedt de wet ruimte om een openstaande schuld kwijt te schelden als iemand aan de betalingsverplichtingen of andere voorwaarden heeft voldaan. We kwamen in ons onderzoek 1 voorbeeld tegen waarbij UWV vond dat een terugvordering een onaanvaardbaar gevolg had voor de re-integratie van de betreffende persoon en daarom besloot om een deel kwijt te schelden.

Ons valt daarbij op dat UWV en de bestuursrechter een situatie bijna nooit als dringende redenen hebben aangemerkt die een uitzondering op de regel rechtvaardigt, vanwege de strikte invulling ervan (zie onder andere ECLI:NL:CRVB:2023:2086). Uitkeringsgerechtigden die bezwaar maken of naar de bestuursrechter stappen, kunnen zich er hierdoor maar sporadisch succesvol op beroepen. Hoe vaak een uitzondering om dringende redenen tot nu toe is gemaakt, is niet bekend. UWV legt dit wel vast in een besluit, maar registreert dit verder niet.

Toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan onbedoelde gevolgen voorkomen of verzachten

Een andere mogelijkheid om onbedoelde gevolgen van de WIA te voorkomen is toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: de beginselen).

Als de uitvoering van de WIA gevolgen heeft die de wetgever *niet* heeft voorzien, of volgens UWV en/of de bestuursrechter niet kan hebben bedoeld, kan of moet toetsing van een besluit aan deze beginselen leiden tot een uitzondering op de wettelijke regel. Deze uitzondering is niet mogelijk als een te hoge uitkering of toeslag is ontstaan door toedoen van de uitkeringsgerechtigde, waaronder het niet nakomen van de inlichtingenplicht, of als deze ‘redelijkerwijs’ kon weten teveel te hebben ontvangen. In verschillende praktijkvoorbeelden die we onderzochten had UWV een eigen fout of nalatigheid geconstateerd en besloot vervolgens toch de uitkering of toeslag met terugwerkende kracht te herzien en vervolgens terug te vorderen. De reden is dan dat de betreffende persoon volgens UWV had kunnen weten teveel uitkering te ontvangen.

We constateren dat toetsing aan de beginselen kan leiden tot een ander besluit in het voordeel van de WIA-ontvanger. Deze beginselen verzachten daarmee een harde uitwerking van regels in de WIA of toepassing daarvan. Bijvoorbeeld in gevallen waarbij toepassing van de rekenregels in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen tot een zo lage uitkering leidt dat dit onevenredige gevolgen heeft voor de belanghebbende. In andere praktijkvoorbeelden die we onderzochten besloot UWV om een uitkering of toeslag wel te herzien maar niet *met terugwerkende kracht*, omdat dit strijdig zou zijn met het beginsel van rechtszekerheid of gewekt vertrouwen. UWV constateerde namelijk bij deze cliënten een fout te hebben gemaakt of nalatig te zijn geweest in de controle van de uitkering of de informatieverstrekking aan de cliënt. De betreffende personen mochten er volgens UWV op vertrouwen dat zij de juiste uitkering of toeslag hadden ontvangen of konden niet weten dat ze teveel ontvingen. Teveel ontvangen uitkering of toeslag vorderde UWV niet terug. Bij een ander praktijkvoorbeeld moest UWV een terugvordering afboeken, omdat de bestuursrechter vond dat UWV de hoogte van het voorschot niet zorgvuldig genoeg had berekend. UWV had hierbij namelijk niet met alle relevante feiten en omstandigheden rekening gehouden, en kon – in tegenstelling tot de uitkeringsgerechtigde – weten dat het voorschot te hoog was (ECLI:NL:CRVB:2021:3046).

Praktijkvoorbeeld 5

Bestuursrechter vernietigt besluit over laag dagloon vanwege onevenredig nadelige gevolgen

Een vrouw vraagt een WIA-uitkering aan en blijkt recht te hebben op een zeer lage uitkering. Bij de berekening van de uitkering gaat UWV uit van het gemiddelde loon in het jaar voorafgaand aan de ziektemelding: de ‘referteperiode’. Hierin volgt UWV de rekenregels in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen. Het gemiddelde loon valt in dit geval laag uit, doordat de vrouw de laatste

2 maanden én 1 dag in de eerste maand van de referteperiode had gewerkt. Door dit laatste komt de vrouw niet in aanmerking voor de startersregeling: een uitzonderingsmogelijkheid in het Dagloonbesluit voor werknemers die aan het begin van de referteperiode nog geen inkomsten hadden. In die gevallen wordt het gemiddelde dagloon berekend over de periode waarin daadwerkelijk geld is verdiend en niet over het hele jaar. De lage uitkering zou onevenredig nadelige gevolgen hebben voor de vrouw, die ernstig ziek is. Deze nadelen wegen zwaarder dan het doel dat met toepassing van het Dagloonbesluit wordt nagestreefd. Om die reden vernietigt de bestuursrechter het besluit van UWV. In dit geval levert de berekening volgens de bestuursrechter geen dagloon op dat representatief is voor het inkomen in het refertejaar. En dat is juist een van de uitgangspunten van het Dagloonbesluit. De bestuursrechter oordeelt dat UWV zich niet zo strikt aan de regels had mogen houden. De vrouw krijgt met terugwerkende kracht een hogere uitkering. Dit is een uitzonderlijke uitspraak, omdat de bestuursrechter expliciete keuzes van de wetgever moet respecteren, in dit geval een eenvoudig uitvoerbare startersregeling. (ECLI:NL:RBGEL:2021:5972).¹¹

Als een besluit volgens UWV of de bestuursrechter strijdig is met een of meer beginselen leidt dit niet automatisch tot een ander besluit. Toetsing aan de beginselen is namelijk in elke situatie een belangenafweging.

Ook met andere overwegingen kan maatwerk leiden tot een oplossing

Bij verschillende praktijkvoorbeelden die we onderzochten constateerden we dat UWV met maatwerk een oplossing vond in het belang van de betreffende uitkeringsgerechtigden, maar zónder een beroep te doen op dringende redenen of toetsing aan de beginselen. Soms bood de UWV Maatwerkplaats hulp om onduidelijke of ingewikkelde regelgeving uit te zoeken, en was dit de sleutel tot de oplossing. Bij andere voorbeelden constateerde UWV de regels incorrect te hebben toegepast of nalatig te zijn geweest in de controle. In deze gevallen besloot UWV een uitkering niet met terugwerkende kracht te herzien en het teveel betaalde bedrag niet terug te vorderen. De overwegingen die daarbij de doorslag gaven: het herstel van de fout heeft langer geduurd, waardoor het bedrag is opgelopen. Of: door het schrappen van de terugvordering kan de uitkeringsgerechtigde weer grip op zijn leven krijgen.

De UWV Maatwerkplaats

Een van de werkwijzen van UWV voor maatwerk is de Maatwerkplaats. De Maatwerkplaats biedt sinds 2021 de mogelijkheid aan medewerkers om een oplossing te zoeken bij cliënten waarbij zij 'professionele buikpijn' ervaren:

het gevoel dat een beslissing leidt tot (mogelijk) onbedoelde negatieve gevolgen voor de uitkeringsgerechtigde. De Maatwerkplaats bestaat uit een netwerk van praktijkprofessionals in verschillende disciplines. Tijdens een maatwerksessie bespreekt de indiener de casus met collega's die betrokken waren bij het dossier en eventueel collega's die specifieke expertise hebben op een bepaald gebied. Vanuit verschillende perspectieven – juridisch, financieel-economisch en sociaal-maatschappelijk – zoeken zij naar een oplossing. Dit kan leiden tot een ander primair besluit of een herziening van een primair besluit.

5.3.2 Maatwerk heeft echter keerzijden

Maatwerk leidt niet altijd tot een oplossing en het heeft keerzijden. Hieronder lichten we dit toe.

Toetsen aan beleidsregels leidt tot onduidelijkheid over rechtmatigheid van uitgaven

UWV kan een besluit toetsen aan eigen beleidsregels die een uitzondering mogelijk maken op de wettelijke plicht om een uitkering te herzien of in te trekken als deze uitkering niet aan de voorwaarden voldoet. Volgens de artikelen 3 en 4 van de Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006 herziert UWV een uitkering in bepaalde gevallen niet *met terugwerkende kracht*. Toetsing aan deze beleidsregels biedt de uitkeringsontvanger in bepaalde situaties dus rechtszekerheid: als de (te hoge) uitkering niet is ontstaan door toedoen van de uitkeringsgerechtigde, deze de inlichtingenplicht is nagekomen én redelijkerwijs niet kon weten teveel uitkering te ontvangen (§ 5.3.1). Maar deze toetsing kan leiden tot onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de teveel betaalde uitkering. De bestuursrechter heeft namelijk steeds gezegd dat deze beleidsregels geen wettelijke grondslag hebben, maar volgens een recent advies is het tegendeel het geval (ECLI:NL:CRVB:2023:2086). Daarmee is op dit moment de wettelijke basis van deze beleidsregels onduidelijk. Bovendien houden de beleidsregels er geen rekening mee dat herziening van een uitkering het gevolg kan zijn van een fout of nalatigheid door UWV.¹² Als UWV bij herstel van deze fout of nalatigheid toch besluit om teveel betaalde bedragen terug te vorderen, kunnen de gevolgen voor de uitkeringsgerechtigde onevenredig groot zijn.

Risico op willekeur en ondoelmatige uitvoering

Wij hebben geen informatie over *hoe vaak* UWV uitkeringen en toeslagen niet met terugwerkende kracht herziert of intrekt op grond van dringende redenen, toetsing aan de beginselen of andere overwegingen. Ook hebben we geen zicht op gevallen waarbij UWV *geen* maatwerk toepaste, terwijl dit in vergelijkbare gevallen wel is gebeurd en dit ook heeft geleid tot een andere uitkomst. Tegelijkertijd is het niet

aannemelijk dat de randvoorwaarden voldoende zijn om willekeur en ondoelmatige uitvoering als gevolg van maatwerk uit te sluiten. Hiervoor hebben we de volgende aanwijzingen.

In gesprekken die we met UWV-medewerkers voerden, gaven zij aan dat maatwerk (extra) tijd en inspanning vergt. Deze tijd is niet altijd beschikbaar zodat maatwerk niet plaatsvindt of ten koste kan gaan van andere werkzaamheden. Ook hebben medewerkers soms het gevoel te moeten kiezen tussen prestatie-indicatoren waar zij aan moeten voldoen en instructies waar zij zich aan moeten houden enerzijds, en de belangen van cliënten anderzijds. Zo gaven verschillende medewerkers aan het als een overtreding van de regels te ervaren als ze de inkomsten van cliënten eerder wilden verrekenen met de uitkering omdat ze zagen dat hun voorschot te hoog was. Ook is voor maatwerk soms medewerking nodig van collega's. Om maatwerk toe te passen, zoals bijvoorbeeld een casus voorleggen aan de UWV Maatwerkplaats, moeten medewerkers eerst deze gevoelsmatige drempels over. Deze aanwijzingen vormen een risico op willekeur omdat het al dan niet toepassen van maatwerk afhankelijk is van de situatie of de individuele medewerker.

Ik bereid me graag goed voor op een maatwerkplaatsbespreking door het dossier van een cliënt op orde te brengen. Maar dat is niet altijd gemakkelijk. Het is lastig om de juiste collega's bij andere afdelingen te spreken. Zij zijn vaak druk en reageren daarom niet altijd op vragen en verzoeken. (UWV-medewerker)

Gebrekkige verantwoording van maatwerk belemmert mogelijkheid tot leren

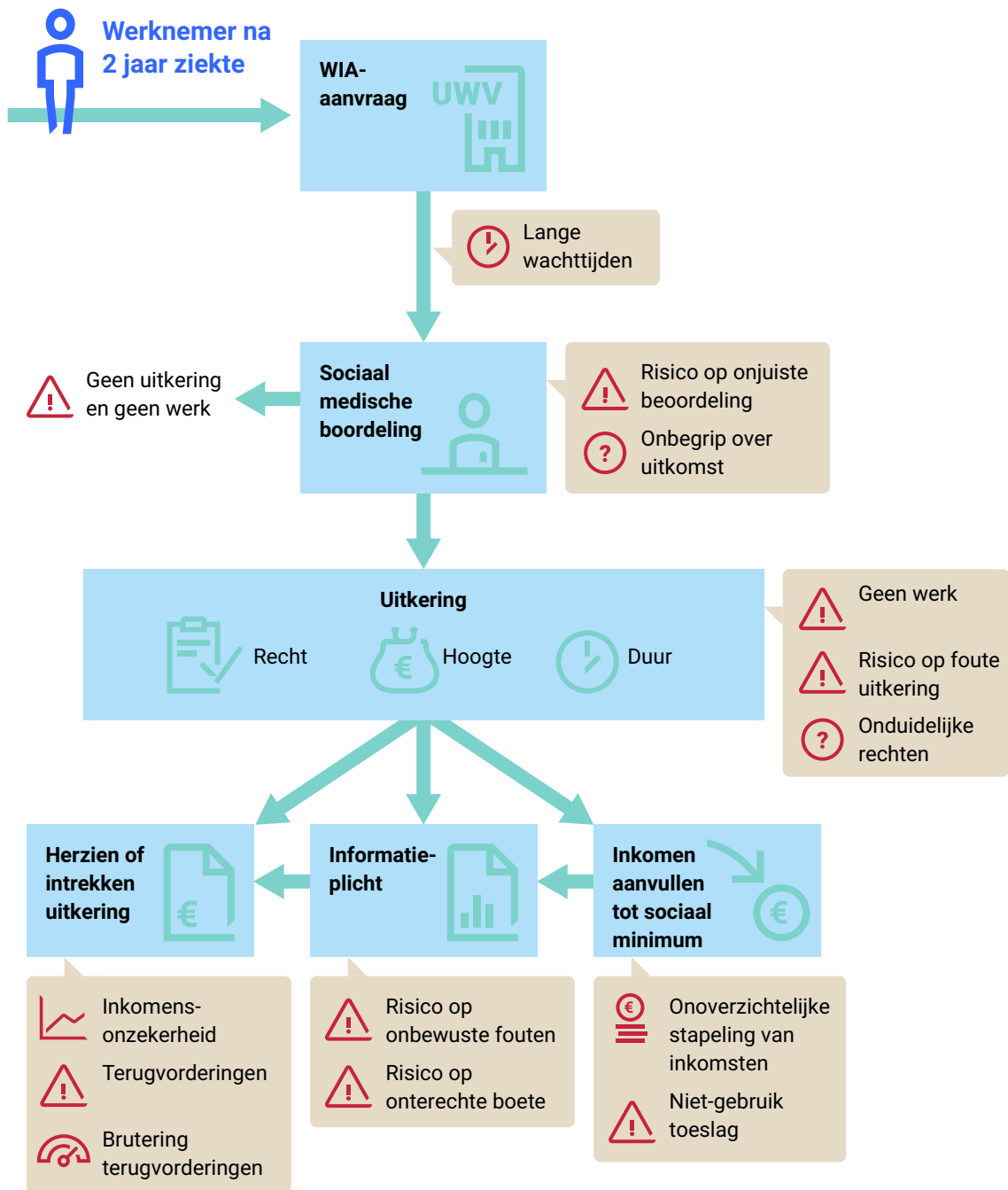
We zagen bij verschillende praktijkvoorbeelden dat de verantwoording van maatwerk gebreken vertoont. Zo blijkt niet altijd uit de afhandelingsformulieren van de Maatwerkplaats welk perspectief of overweging de doorslag gaf bij het vinden van een oplossing. Daarnaast biedt UWV in de jaarlijkse verantwoording wel zicht op maatwerk bij groepen cliënten waarbij UWV afwijkt van de wet in hun voordeel, maar niet op soortgelijk maatwerk in individuele gevallen, zo constateerden we. We hebben niet kunnen vaststellen hoe toereikend de informatie bij maatwerkbesluiten is waarmee UWV de rechtmatigheid ervan controleert. Ook heeft UWV geen individuele maatwerkbesluiten op rechtmatigheid gecontroleerd. Juiste en volledige verantwoordingsinformatie is nodig om de rechtmatigheid te kunnen controleren én om te kunnen leren van maatwerk, zodat de uitvoering verbetert en/of knelpunten in de regelgeving eventueel worden aangepakt.

6. Conclusies

Hoofdconclusie

We concluderen dat de WIA en de uitvoering daarvan voor de meeste mensen volgens de bedoeling van de wet verloopt. Maar voor een deel van de mensen die zijn aangewezen op de WIA is dit niet het geval. Zij ervaren inkomensonzekerheid door diverse problemen. Hiervan springen de volgende het meest in het oog (figuur 8). Terugvorderingen bij jaarlijks 5% van de uitkeringsgerechtigden en de brutering hiervan voorkomen dat mensen uitkeringen ontvangen waar ze geen recht op hebben, maar geven ook inkomensonzekerheid. Terugvorderingen treffen mensen financieel, maar beïnvloeden ook hun gezondheid en doenvermogen, waardoor zij in een neerwaartse spiraal kunnen komen. Verder ervaart een deel van de uitkeringsgerechtigden stapeling van verschillende inkomsten uit werk, een andere uitkering en/of toeslag naast hun WIA-uitkering. De verschillende inkomsten beïnvloeden elkaar. Deze stapeling is het resultaat van politieke keuzes in diverse wetgevingsprocessen. Maar net als bij terugvorderingen kunnen uitkeringsgerechtigden hierdoor al snel het overzicht over hun persoonlijke financiën verliezen. Daarbij is een reëel risico dat mensen met een WIA-uitkering die in aanmerking komen voor een toeslag op grond van de Toeslagenwet, deze niet aanvragen of durven aan te vragen. Zij leven dan onder het bestaansminimum. Tot slot valt de terugkeer naar werk tegen. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten, met of zonder een WIA-uitkering, hebben namelijk minder vaak werk dan bij de invoering van de WIA werd verwacht. Daarbij constateren we dat bijna de helft van de arbeidsongeschikten die nog kunnen werken, een lagere uitkering krijgen doordat ze te weinig verdienen. Terwijl de wetgever deze lagere uitkering juist heeft bedoeld als stimulans om te (gaan) werken voor zover ze dat nog kunnen.

Figuur 8 Mogelijke problemen voor arbeidsongeschikten vanaf hun WIA-aanvraag
Zieke werknemers kunnen bij arbeidsongeschiktheid tegen diverse problemen aanlopen



De oorzaken van deze onbedoelde gevolgen zijn divers, met als gemene deler de ingewikkeldheid van de regelgeving. De ingewikkeld van beoordelingen ligt mede ten grondslag aan de grote achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen. Verder zijn er in alle uitvoeringsfasen van de WIA regels die onduidelijk, ingewikkeld en daardoor foutgevoelig zijn voor uitkeringsontvangers én uitvoeringsprofessionals. De inkomensonzekerheid komt onder meer door de systematiek waarbij uitkeringen na enkele maanden tot soms meer dan een jaar worden verrekend met inkomsten uit

werk of andere inkomsten. Maatwerk in de uitvoering biedt voor sommige problemen een oplossing volgens de bedoeling van de wet. Voorbeelden zijn dat UWV voorschotten tijdens de wachtperiode tot een WIA-beoordeling niet terugvordert en daarmee inkomensonzekerheid voorkomt, en fouten door onduidelijke of ingewikkelde regels herstelt. Maar maatwerk heeft ook keerzijden: het vraagt relatief veel uitvoeringscapaciteit, het geeft risico op willekeur en onduidelijkheid over de rechtmatigheid van uitgaven. En maatwerk is geen oplossing voor structurele problemen die het onbedoelde gevolg zijn van wet- en regelgeving. Deze hoofdconclusie lichten we als volgt toe.

Bedoelde en onbedoelde gevolgen van de WIA

Sommige gevolgen van de WIA voor de doelgroep volgen automatisch uit de systematiek van de wet en zijn dus zo bedoeld. Voorbeelden hiervan zijn dat het recht op en hoogte van uitkeringen gerelateerd zijn aan de hoogte van het laatstverdiende loon, en stapeling van uitkeringen en toeslagen bij mensen die met een WIA-uitkering onder het sociaal minimum blijven. We concluderen ook dat er andere onbedoelde gevolgen zijn die niet automatisch voortvloeien uit de WIA én niet in het belang zijn van de betreffende personen. Ten eerste zijn dit de lager dan verwachte arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, met of zonder WIA-uitkering, en de doorwerking hiervan in hun inkomen. Ten tweede lopen werknemers met een tijdelijk, uitzend- of oproepcontract bij arbeidsongeschiktheid een hogere kans een relatief lage WIA-uitkering of geen WIA-uitkering te krijgen, vanwege hun wisselende inkomsten. Het aandeel van deze groep werknemers is de laatste jaren sterk gegroeid tot 28,1% van alle werkenden in 2023. Ten derde zijn het feit dat meer werken soms minder of niet lonend is, en dat de WIA geen garantie is voor een bestaan boven het sociaal minimum, onbedoelde gevolgen van de samenloop tussen WIA-uitkeringen en andere uitkeringen, toeslagen en/of fiscale regels. De beoordeling van de ernst van deze gevolgen is aan regering en parlement.

Route door de WIA bevat hindernissen

Als we afgaan op de ervaringen van zieke werknemers vanaf hun WIA-aanvraag trekken we de volgende conclusies. Ten eerste zijn regels in de WIA dusdanig ingewikkeld dat ze voor mensen moeilijk te begrijpen zijn. We zien dat het voor uitkeringsgerechtigden moeilijk te doorgronden is welke gevolgen die regels voor hen hebben. Een voorbeeld hiervan is de beoordeling van arbeidsongeschiktheid. Omdat voor mensen moeilijk te doorgronden is hoe UWV hun arbeidsongeschiktheid bepaalt, roept dit onbegrip en teleurstelling bij hen op. Een ander voorbeeld is de inlichtingenplicht. Het is voor uitkeringsgerechtigden niet vanzelfsprekend duidelijk welke informatie zij behoren door te geven om op een correcte manier aan de inlichtingenplicht

te voldoen. Dit leidt tot onbewuste fouten, met soms boetes, grote gevolgen voor de uitkering, en terugvorderingen. Hoe vaak dit voorkomt hebben we niet onderzocht, maar het is aannemelijk dat het structureel voorkomt.

Ten tweede leidt de WIA onbedoeld tot inkomensonzekerheid door de systematiek waarbij uitkeringen na enkele maanden tot soms meer dan een jaar worden verrekend met inkomsten uit werk of andere inkomsten. Dit kan leiden tot terugvordering van uitgekeerde bedragen waar mensen geen recht op hebben. Deze terugvorderingen komen overwegend voor bij de 1 op de 8 WIA-gerechtigden (12%) die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en werken naast hun uitkering, zoals de bedoeling is. Dat geldt in het bijzonder voor arbeidsongeschikten met *wisselende* inkomsten uit werk naast hun WIA-uitkering, zoals flexwerkers en zelfstandigen. Ook herziening van uitkeringen anders dan vanwege andere inkomsten en het opleggen van boetes en maatregelen, leiden tot terugvorderingen en dus tot inkomensonzekerheid. De 'brutering' van terugvorderingen die de jaargrens passeren, versterkt deze onzekerheid. Jaarlijks vordert UWV bij 1 op de 20 WIA-gerechtigden (5%) een bedrag terug, en bij ruim 1 op de honderd is dit bedrag hoger dan een maand bijstandsuitkering.

Een derde conclusie is dat terugvorderingen niet alleen financiële gevolgen hebben, maar vervolgens ook niet-financiële gevolgen. Deze keten van gevolgen treft juist mensen die al door langdurige ziekte in een stressvolle en kwetsbare positie verkeren, met risico op verminderd doenvermogen.

Ten vierde concluderen we dat mensen met een lage WIA-uitkering en gedeeltelijk arbeidsongeschikten te maken krijgen met stapeling van verschillende inkomstenbronnen. Hierdoor lopen zij een reëel risico geen toeslag op grond van de Toeslagenwet aan te (durven) vragen, komt hun bestaanszekerheid in gevaar en verliezen zij overzicht over hun persoonlijke financiën.

Achter de schermen van UWV

In het verantwoordingsonderzoek 2022 concludeerden we dat de lange wachttijden bij het sociaal-medisch beoordelen, door een structureel tekort aan verzekeringsartsen, de WIA onuitvoerbaar maken (Algemene Rekenkamer, 2023a). Deze achterstanden pakken nadelig uit voor de inkomenszekerheid en re-integratie van langdurig zieke werknemers. In dit onderzoek concluderen we dat in alle fasen van de uitvoering van de WIA onderdelen aanwezig zijn die de uitvoering ingewikkeld maken. Ten eerste door regels die lastig zijn toe te passen. Het beoordelen van de duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid, het onderscheid tussen fouten en misbruik bij controles en handhaving, of in een enkel geval onbekende of onduidelijke regels voor medewerkers van UWV, zijn hier voorbeelden van. Regels die voor de uitvoering ingewikkeld zijn, vergroten de kans op fouten die nadelig kunnen uitpakken voor uitkeringsgerechtigden.

Ten tweede doordat UWV voor informatie die nodig is om uitkeringen te controleren afhankelijk is van derden en deze informatie niet altijd correct, tijdig en volledig is. In het bijzonder is deze controle lastig is bij stapeling van uitkeringen en/of een toeslag. Door schotten in de informatiesystemen worden wijzigingen niet vanzelfsprekend op alle uitkeringen verwerkt, en de diverse wetten stellen verschillende voorwaarden en eisen aan uitkeringsgerechtigden.

Volgens UWV vormen privacyregels een belemmering om mensen die mogelijk recht hebben op een toeslag op hun uitkering op basis van de Toeslagenwet, te waarschuwen dat zij deze toeslag kunnen aanvragen. We sluiten niet uit dat de AVG hiervoor geen obstakel is.

Verder concluderen we dat maatwerk een oplossing kan bieden als mensen met een WIA-uitkering in de knel (dreigen te) komen, bijvoorbeeld door een beroep te doen op dringende redenen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Maar maatwerk als instrument voor menselijke maat kent ook keerzijden. Het biedt namelijk geen oplossing voor structurele problemen die het onbedoelde gevolg zijn van wet- en regelgeving. Ook vraagt het relatief veel capaciteit die ten koste gaat van de doelmatigheid van de uitvoering. Deze capaciteit is bovendien niet altijd beschikbaar waardoor risico op willekeur bestaat. Om een eigen fout of nalatigheid te herstellen, kan UWV besluiten om een uitkering niet *met terugwerkende kracht* te herzien door een beroep op eigen beleidsregels uit 2006. Vanuit de menselijke maat bezien is dit begrijpelijk omdat dit voorkomt dat de betreffende uitkeringsgerechtigde moet terugbetalen. Maar dit kan ertoe leiden dat de teveel betaalde uitkering geen wettelijke basis heeft en daardoor onrechtmatig is. Als UWV bij herstel van een eigen fout of nalatigheid toch besluit om teveel betaalde bedragen terug te vorderen, kunnen de gevolgen voor de uitkeringsgerechtigde onevenredig groot zijn. Tot slot hebben we aanwijzingen dat de vastlegging van maatwerkbesluiten door UWV verbetering behoeft, zodat de organisatie ervan kan leren en UWV, samen met de minister, tot structurele oplossingen kan komen.

7.

Leidraad voor menselijke maat

We hebben een leidraad ontwikkeld om te komen tot meer menselijke maat in het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid. De inzichten uit dit onderzoek vormen de basis voor deze leidraad. Deze gaan weliswaar over de WIA en hoe de uitvoering hiervan uitpakt voor zieke werknemers, maar de leidraad is breder van toepassing op andere onderdelen van de sociale zekerheid die andere doelgroepen hebben. Na een toelichting in § 7.1 volgt in § 7.2 de leidraad. De verschillende vragen in de leidraad zijn verder toegelicht en onderbouwd in bijlage 3.

7.1 Toelichting

Handvatten voor menselijke maat in de sociale zekerheid

De Algemene Rekenkamer hoopt dat deze leidraad het parlement, de regering, ministeries en uitvoeringsorganisaties helpt om de menselijke maat in de praktijk toe te passen en te toetsen. Daarmee willen we bijdragen aan een beter functionerende, presterende én lerende overheid. De leidraad bevat concrete handvatten voor betrokken partijen om verbeteringen in de WIA en de sociale zekerheid in bredere zin aan te brengen die burgers ondersteunen en inkomenszekerheid geven, en waarmee voor hen ongewenste gevolgen worden tegengegaan. Het hanteren van de menselijke maat geldt voor alle beleidsfasen en vraagt dus iets van de wetgever en alle betrokken overheidsorganisaties.

Hulpmiddel voor een lerende overheid...

De Algemene Rekenkamer beoogt met deze leidraad de feedbackloop te stimuleren tussen beleid, uitvoering, toezicht, evaluatie en parlementaire controle. Deze

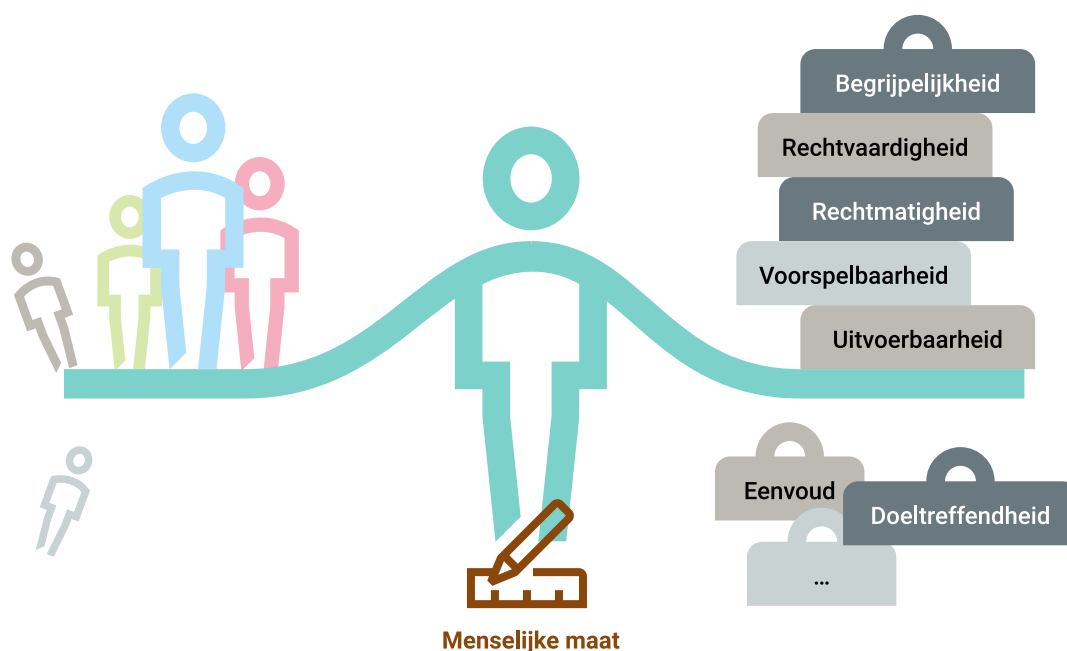
feedbackloop is noodzakelijk voor een lerende overheid die beleid en de vertaling hiervan in wet- en regelgeving heroverweegt als deze onbedoeld ongewenste effecten hebben voor de doelgroep, onuitvoerbaar of te foutgevoelig zijn, of onvoldoende ruimte bieden aan uitvoerende partijen om in specifieke gevallen naar de bedoeling van de wetgever te kunnen handelen. Niet alles kan immers van tevoren worden voorzien.

... die de menselijke maat als open norm hanteert

De leidraad is geen afvinklijst of blauwdruk. De menselijke maat is immers een open norm, aan de hand waarvan een afweging plaatsvindt van publieke waarden of belangen (figuur 9). Dit proces richt zich op een bewegend doel. De menselijke maat hanteren is een denk- en werkwijze die van de wetgever vraagt om expliciet te zijn over politieke keuzes, de onderliggende waardenafweging als zich hierbij dilemma's voordoen, en de wijze waarop deze waarden zijn vertaald in wet- en regelgeving. Een eenvoudiger arbeidsongeschiktheidsstelsel is beter uitvoerbaar en begrijpelijker voor én de uitvoering én de doelgroep, maar houdt minder rekening met specifieke situaties. Voor die specifieke situaties kan de wetgever aan een uitvoeringsorganisatie ruimte geven, zodat deze maatwerk kan bieden die past bij de bedoeling van de wet. Tegelijkertijd brengt maatwerk risico's mee, zoals we constateren in dit onderzoek: het kan de uitvoering en daarmee de besteding van publieke middelen duurder en daardoor minder doelmatig maken, en het vergroot de kans op willekeur.

Figuur 9 Het kabinet-Rutte IV en het parlement willen meer menselijke maat

Menselijke maat is het afwegen van publieke waarden

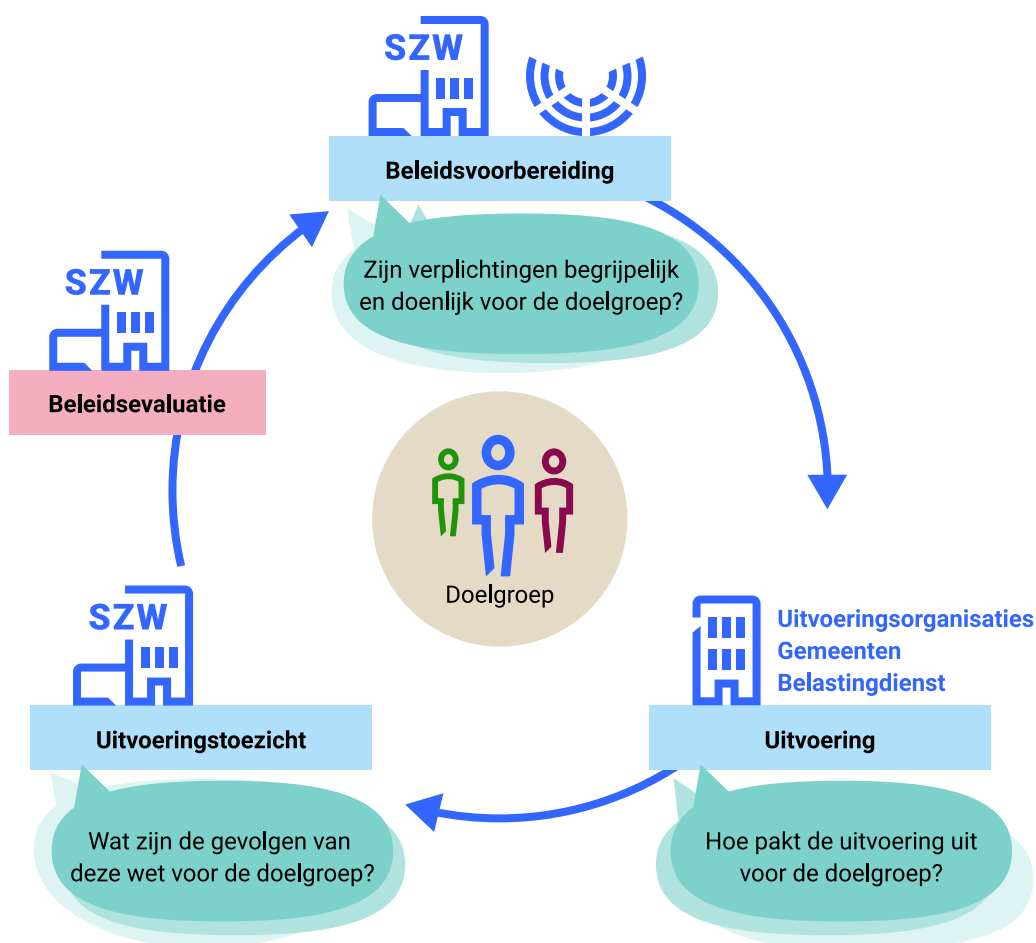


De Algemene Rekenkamer kan de leidraad op termijn gebruiken voor onderzoek

Op termijn kan de Algemene Rekenkamer de leidraad gebruiken om het gevoerde beleid te onderzoeken op de toepassing van de menselijke maat. De leidraad is dan een aanvulling of nadere invulling van normen die de Algemene Rekenkamer hanteert voor rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Figuur 10 De leidraad voor menselijke maat in de sociale zekerheid

De leidraad is van toepassing op de hele beleidscyclus



De leidraad bevat vragen voor verschillende fasen van de beleidscyclus

De leidraad bevat vragen om in verschillende fasen van de beleidscyclus de menselijke maat te hanteren of te toetsen (figuur 10):

- de beleidsvoorbereiding en totstandkoming van wet- en regelgeving;
- de uitvoering van wet- en regelgeving;
- het uitvoeringstoezicht door de verantwoordelijke minister. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het socialezekerheidsbeleid.

We hebben geen specifieke vragen voor het hanteren van menselijke maat in beleidsevaluaties, het sluitstuk van de beleidscyclus. Onze algemene norm is dat

de minister de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek evalueert op een transparante manier met het oog op versterking van het lerend vermogen. Aan de hand van deze leidraad kan de minister in evaluaties aandacht besteden aan het handelen volgens de menselijke maat in voorgaande beleidsfasen, en nagaan of de verkregen inzichten aanleiding zijn om het beleid aan te passen.

De leidraad gaat over de totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving, de uitvoering daarvan door uitvoeringsorganisaties, en het toezicht op de uitvoering. Daarmee belicht het niet de aspecten die op individueel niveau van belang zijn voor de kwaliteit van de uitvoering en dienstverlening. Ook op het niveau van beleid en uitvoering gaat het, vanzelfsprekend, steeds om de belangen van die individuele burgers en bedrijven die tot de doelgroep behoren.

De aspecten waaraan we in de beleidsvoorbereiding belang hechten zijn ook van toepassing voor de onderdelen van de sociale zekerheid die door gemeenten worden uitgevoerd. Deze aspecten dienen dan te worden betrokken met inachtneming van de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten.

De leidraad is een geheel

De leidraad bestaat dus uit verschillende onderdelen die, afhankelijk van de context, in de praktijk afzonderlijk kunnen worden gebruikt. Maar het is van belang om daarbij het geheel en de samenhang tussen de onderdelen niet uit het oog te verliezen. Elk aspect in de leidraad vertegenwoordigt een publiek belang, waarbij geen vraag of onderdeel belangrijker is dan een andere. Het hanteren van de menselijke maat door de overheid vereist vaak een afweging van verschillende publieke belangen. ‘Selectief winkelen’ in de leidraad draagt daar niet aan bij. Met de leidraad wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan de transparantie van en verantwoording over politieke keuzes en uitvoerende besluiten, en de afwegingen die hierbij zijn gemaakt.

Geen specifieke vragen voor ervaren rechtvaardigheid

We hebben geen specifieke vragen voor ervaren rechtvaardigheid opgenomen, hoewel dit een element is in de definitie van menselijke maat van de Tweede Kamer (Instituut Maatschappelijke Innovatie, 2023; § 2.1). We gaan er namelijk vanuit dat toepassing van de leidraad als geheel bijdraagt aan ervaren rechtvaardigheid, omdat het in alle opzichten gaat over het handelen van de overheid tegenover de doelgroep. Een gangbaar onderscheid is dat tussen de ervaren rechtvaardigheid van het gevolgde besluitvormingsproces – ofwel de *procedurele* rechtvaardigheid – en van de *uitkomst* van een besluit. Procedurele rechtvaardigheid is de mate waarin burgers en bedrijven het proces ter voorbereiding van een besluit als eerlijk ervaren en zich hierdoor recht

gedaan weten (WRR, 2023). Verschillende UWV-medewerkers vertelden ons dat het voor cliënten vaak belangrijker is om te begrijpen waarom een besluit op een bepaalde manier is genomen, dan dat ze het ermee eens zijn. Bovendien helpt ervaren procedurele rechtvaardigheid om de uitkomst van een besluit te accepteren (Brenninkmeijer et al., 2012).

De leidraad is afgeleid uit onze onderzoeksresultaten

De leidraad is bottom-up afgeleid uit onze inzichten verkregen over de uitvoeringspraktijk van de WIA en hoe deze uitpakt voor arbeidsongeschikte (ex-)werknemers (hoofdstukken 3 tot 6; bijlage 2). Dit geldt bijvoorbeeld voor de stapeling van uitkeringen en de problemen die dit geeft voor zowel de uitvoeringsorganisatie als de doelgroep (vragen 1.2, 1.8 en 1.10), de gevolgen van (samenloop met andere) wetgeving die voorbijgaan aan de bedoeling van de wetgever (vragen 1.1 en 1.2), en het kunnen uitvoeren en vastleggen van maatwerkbesluiten (vraag 1.4).

Vragen voor verschillende beleidsfasen houden onderling verband

De aspecten die aan de orde komen bij de verschillende beleidsfasen houden onderling verband. Zo gaan verschillende vragen voor minister en uitvoeringsorganisaties over de voorlichting van de doelgroep over hun rechten en plichten, en over de gevolgen die wijzigingen in hun persoonlijke situatie kunnen hebben voor hun uitkering (vragen 2.1 - 2.3). Als deze voorlichting begrijpelijk en duidelijk is, wordt het inkomen voor hen voorspelbaarder. De verantwoordelijke minister dient hier al in de voorbereidende fase aandacht aan te besteden (vraag 1.6), en hierbij rekening te houden met de aard van de doelgroep (vraag 1.5). Zijn aanspraken en verplichtingen voor hen doenlijk (vraag 1.8)? En als de doelgroep onbewuste fouten maakt, heeft de minister dan van tevoren ook duidelijk en onderbouwd aangegeven wat hiervan de gevolgen zijn, en welke afweging is gemaakt tussen deze gevolgen en het maatschappelijke doel van een besluit (vraag 1.7)? Vervolgens is het ook tijdens de uitvoeringsfase van belang om na te gaan hoe het staat met de bekendheid met rechten en plichten, en welke fouten de doelgroep maakt, als onderdeel van het uitvoeringstoezicht (vragen 3.1 - 3.3).

Een ander voorbeeld van de onderlinge samenhang betreft de uitvoerbaarheid en de gevolgen van beleid. In hoofdstuk 3 geven we inzicht in de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de WIA voor zieke werknemers, in hoofdstuk 4 rapporteren we over terugvorderingen en niet-gebruik van toeslagen, en eerder concludeerden we dat de WIA onuitvoerbaar is geworden vanwege de achterstanden bij de beoordelingen (Algemene Rekenkamer, 2023a). Bij de beleidsvoorbereiding moet de wetgever al nagaan of wet- en regelgeving – de brug tussen beleid en uitvoering – uitvoerbaar is. Eveneens of alle te verwachten effecten in ogenschouw zijn genomen, waaronder

gedragseffecten van beleid (vraag 1.5). Maar niet alles kan van tevoren worden voorzien. Een voorbeeld hiervan is onze constatering dat financiële prikkels in de WIA niet altijd het gewenste effect hebben (§ 3.2). Daarom hebben we verschillende vragen opgenomen voor het toezicht van de minister op de uitvoeringsorganisatie, zoals over het zicht op de uitvoering (vraag 3.1), de effecten (vraag 3.2) en de belemmeringen in de toegang tot wettelijke aanspraken voor de doelgroep (vraag 3.3). Als de minister en uitvoeringsorganisatie de juiste informatie verzamelen, kunnen zij problemen in de uitvoering van wettelijke taken eerder aan zien komen. Hiervoor dient de uitvoeringsorganisatie eventuele belemmeringen in de toegang te monitoren en voor zover mogelijk weg te nemen (vragen 2.6 en 2.7). Op basis van onder meer deze toezichtinformatie kan de minister zich een oordeel vormen (vraag 3.4) en initiatief nemen tot wetswijziging of het stellen van nadere regels (vragen 3.5 - 3.7).

De leidraad is niet statisch

De leidraad is nog niet toegepast of getoetst in de praktijk. De praktijk zal moeten uitwijzen of de leidraad bijdraagt aan het door ons beoogde doel. Daarom is de leidraad niet statisch of compleet: gebruik ervan leidt tot aanpassingen.

7.2 Leidraad voor menselijke maat

7.2.1 Beleidsvorming en totstandkoming van wetgeving

De Algemene Rekenkamer hanteert als algemene norm dat beleid zorgvuldig is voorbereid, en uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar is. De wettelijke basis hiervoor is de normering van het begrotingsbeheer en financieel beheer van het Rijk in de Comptabiliteitswet 2016. Normen van de Algemene Rekenkamer om beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik te toetsen, bevatten aandachtspunten voor de regelgeving, voorlichting, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. De Algemene Rekenkamer hanteert als uitgangspunten voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding: vraaggerichtheid, een expliciete beschrijving en onderbouwing van de beleidstheorie waarmee aannemelijk is gemaakt dat de uitkomsten worden gerealiseerd, en duidelijke beleidsdoelen. Alle te verwachten beleidseffecten moeten daarbij in ogenschouw zijn genomen, inclusief mogelijke neveneffecten of averechtse effecten. De volgende vragen zijn leidend voor de menselijke maat in de beleidsvormende fase.

Beleidsvorming en totstandkoming van wetgeving

Uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid, duidelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie

- 1.1 Heeft de wetgever er zorg voor gedragen dat de uitvoeringsorganisatie de bevoegdheden heeft om de wettelijke doelen te realiseren?
- 1.2 Heeft de wetgever er zorg voor gedragen dat de uitvoeringsorganisatie de bevoegdheden heeft om te kunnen omgaan met gevolgen van (samenloop met andere) wetgeving die voorbijgaan aan de bedoeling van de wetgever?
- 1.3 Heeft de wetgever er zorg voor gedragen dat regels voor de uitvoeringsorganisatie inhoudelijk duidelijk zijn?
- 1.4 Heeft de minister zich ervan verzekerd dat de uitvoeringsorganisatie over de benodigde (ICT-)systemen en gegevens beschikt, of deze (ICT-)systemen tijdig kan aanpassen voor een soepele inwerkingtreding van het beleid?

Uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid voor de doelgroep

- 1.5 Heeft de minister de beoogde doelgroep van de wet- en regelgeving adequaat in beeld gebracht wat betreft omvang, samenstelling (achtergrondkenmerken), doenvermogen en gedragseffecten?
- 1.6 Heeft de minister vooraf getoetst of recht op, hoogte en duur van uitkeringen en eventuele terugbetalingen voor de doelgroep duidelijk, begrijpelijk en voorspelbaar zijn?
- 1.7 Heeft de minister expliciet gemaakt welke gevolgen zijn verbonden aan fouten die de doelgroep maakt, en onderbouwd dat de gevolgen evenredig zijn ten opzichte van het belang van een rechtmatig besluit en het tegengaan van fraude?
- 1.8 Heeft de minister er zorg voor gedragen dat het voorgenomen beleid doenlijk is voor de doelgroep en dat de doelgroep in staat is te voldoen aan de plichten die als voorwaarden gelden voor uitkeringen en toeslagen, ook bij samenloop met andere wetgeving?
- 1.9 Streeft de minister ernaar dat de uitvoeringsorganisatie minder afhankelijk is van belanghebbenden voor het verkrijgen van gegevens?

Uitvoerbaarheid en doeltreffendheid bij samenloop met andere wetgeving

- 1.10 Heeft de minister zicht op de risico's die samenloop met andere wetgeving meebrengt voor de uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van voorgestelde wetgeving?

7.2.2 De uitvoering

De algemene norm van de Algemene Rekenkamer voor de uitvoering is dat uitvoeringsorganisaties het beleid effectief en efficiënt uitvoeren, en dat het beleid doeltreffend en doelmatig is. De volgende vragen zijn leidend voor de menselijke maat in de uitvoering.

De uitvoering

Begrijpelijkheid, duidelijkheid van rechten en plichten

- 2.1 Informeren de minister en uitvoeringsorganisatie – in onderlinge afstemming – de doelgroep volledig, duidelijk en begrijpelijk over het recht op, hoogte en duur van uitkeringen, en gaan zij na of de doelgroep de informatie duidelijk vindt en begrijpt?
- 2.2 Informeren de minister en uitvoeringsorganisatie – in onderlinge afstemming – de doelgroep over de gevolgen van eventuele wijzigingen in de persoonlijke situatie voor het recht op, hoogte en duur van (voorschotten van) uitkeringen en toeslagen, en over terugvorderingen die hier het gevolg van kunnen zijn?
- 2.3 Informeren de minister en uitvoeringsorganisatie – in onderlinge afstemming – de doelgroep volledig, duidelijk en begrijpelijk over welke gegevens zij wettelijk verplicht zijn te verstrekken en hoe zij dit moeten doen, en wat de gevolgen zijn van het niet naleven hiervan? Gaan zij bij de doelgroep na of de informatie voor hen ook duidelijk en begrijpelijk is?

Begrijpelijke, duidelijke en volledige informatie bij motivering van besluiten

- 2.4 Geeft de uitvoeringsorganisatie bij besluiten – of deze nu ten voordeel of ten nadeel strekken van personen of bedrijven uit de doelgroep – een deugdelijke, duidelijke en begrijpelijke motivering, en uitleg van berekeningen van voorschotten, vastgestelde uitkeringen en toeslagen, en terugvorderingen, zodat deze voor hen controleerbaar zijn?

Begrijpelijkheid, duidelijkheid van algehele communicatie

- 2.5 Gebruikt de uitvoeringsorganisatie in communicatie met de doelgroep eenvoudige taal, legt zij vakjargon in eenvoudige taal uit, en streeft zij het gebruik van ondersteunende beelden na?

Belemmeringen bij aanspraken en verplichtingen voor de doelgroep

- 2.6 Monitort de uitvoeringsorganisatie de wettelijke en niet-wettelijke belemmeringen die de doelgroep tegenkomt bij aanspraak maken op uitkeringen, toeslagen, re-integratiedienstverlening en werkvoorzieningen, of bij nakomen van verplichtingen?
- 2.7 Onderneemt de uitvoeringsorganisatie actie om praktische belemmeringen weg te nemen?

Zorgvuldige besluitvorming

- 2.8 Betreft de uitvoeringsorganisatie bij de voorbereiding van een besluit alle relevante feiten, omstandigheden en belangen? Maakt de uitvoeringsorganisatie daarbij gebruik van alle gegevens waarover deze wettelijk kan beschikken, waaronder gegevens van andere bestuursorganen?
- 2.9 Betreft de uitvoeringsorganisatie bij het verstrekken van voorschotten alle relevante feiten en omstandigheden, en past voorschotten aan als uit deze feiten en omstandigheden blijkt dat er een aanmerkelijke kans is dat voorschotten te hoog zijn berekend?

Zorgvuldige controle

- 2.10 Betreft de uitvoeringsorganisatie bij de rechtmatigheidscontrole ook de signalen van medewerkers en uitkeringsgerechtigden over mogelijke fouten en nalatigheden in deze controle, en onderneemt zij actie om deze fouten en nalatigheden op te lossen en te voorkomen?

Zorgvuldige invordering en handhaving

- 2.11 Gaat de uitvoeringsorganisatie, voordat zij een terugvordering oplegt, alle informatiekanalen (contactmogelijkheden) na die uitkeringsgerechtigden kunnen gebruiken om gegevens te verstrekken, om vervolgens vast te stellen of de uitkeringsgerechtigde heeft voldaan aan de inlichtingenplicht?
- 2.12 Toetst de uitvoeringsorganisatie of nadelige gevolgen van besluiten voor uitkeringsgerechtigden aanvaardbaar zijn in verhouding tot de doelen die deze besluiten moeten dienen? Betreft de uitvoeringsorganisatie bij deze gevolgen de mogelijke gedragseffecten van besluiten voor zover deze van invloed kunnen zijn op de bedoeling van de wet (bijvoorbeeld werkbehoud, inkomensbescherming)?

2.13 Houdt de uitvoeringsorganisatie rekening met de financiële draagkracht van uitkeringsgerechtigden bij het invorderen van terugvorderingen en boetes, en borgt zij dat uitkeringsgerechtigden niet onder het wettelijk bestaansminimum komen?

Compensatie bij nalatigheid of fouten door uitvoeringsorganisatie

2.14 Brengt de uitvoeringsorganisatie, als zij een fout erkent, in kaart wat de gevolgen zijn (geweest) voor (de inkomensbescherming van) de uitkeringsgerechtigde, en neemt zij een compensatie in overweging?

Doorzendplicht

2.15 Stuurt de uitvoeringsorganisatie informatie die onterecht aan de uitvoeringsorganisatie, of binnen de uitvoeringsorganisatie aan het verkeerde onderdeel is gestuurd, door naar de bevoegde ontvanger, intern of extern? Dit betreft ook informatie die voor een ander onderdeel van de uitvoeringsorganisatie relevant is voor de uitvoering van een wettelijke taak.

Gegevensuitwisseling

2.16 Benut de uitvoeringsorganisatie de mogelijkheden om persoonsgegevens uit te wisselen met andere uitvoeringsorganisaties en overheden die op grond van de AVG zijn toegestaan en zorgt zij voor voldoende kennis hierover bij haar medewerkers?

Zorgplicht

2.17 Wijst de uitvoeringsorganisatie een uitkeringsgerechtigde op de mogelijkheid van schuldhulpverlening bij een redelijk vermoeden dat deze problematische schulden heeft?

2.18 Onderzoekt de uitvoeringsorganisatie bij de verlening van een voorschot of vaststelling van een uitkering of de uitkeringsgerechtigde een inkomen heeft onder het wettelijk bestaansminimum? Informeert de uitvoeringsorganisatie deze persoon over mogelijkheden om het inkomen aan te vullen?

Monitoring

- 2.19 Monitort de uitvoeringsorganisatie de te verwachten gewenste en ongewenste gevolgen van de uitvoering van wet- en regelgeving voor de doelgroep, voor zover deze gevolgen verband houden met de doelen van de wet?
- 2.20 Zorgt de uitvoeringsorganisatie voor een volledige en toegankelijke registratie van maatwerkbesluiten en de motivering hiervan?

7.2.3 Het uitvoeringstoezicht

Organisaties buiten de rijksoverheid die wettelijke taken uitvoeren, zijn verantwoordelijk voor hun eigen taakuitvoering en bedrijfsvoering. Deze organisaties worden vaak aangeduid als 'instellingen op afstand van het rijk'. Het kan dan gaan om rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo's). De verantwoordelijke minister dient toezicht te houden op hun taakuitvoering. Op basis van dit toezicht legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de doelmatige en doeltreffende uitvoering van wettelijke taken en het beheer van publieke middelen. De minister dient zich te informeren over de uitvoering en de resultaten, hierover een oordeel te vellen, en in te grijpen als dit nodig is. Als de uitvoering van wet- en regelgeving voor een specifieke groep burgers anders uitpakt dan bedoeld en/of gewenst, dient de minister (een voorstel tot) aanpassing van de wet- en regelgeving te overwegen. Aanpassing van de wet is vanzelfsprekend een politieke keuze die de wetgever toekomt. De volgende vragen zijn leidend voor de menselijke maat in het uitvoeringstoezicht.

Het uitvoeringstoezicht

Informeren

- 3.1 Ontvangt de minister alle informatie die nodig is om een oordeel te vellen over de doeltreffende en doelmatige uitvoering van wettelijke taken en het beheer van publieke middelen door de uitvoeringsorganisatie? Betreft de minister hierbij de prestatie-indicatoren die zijn afgesproken met de uitvoeringsorganisatie?
- 3.2 Heeft de minister zicht op de aard en omvang van de gewenste en ongewenste effecten die de wettelijke taakuitvoering door een uitvoeringsorganisatie heeft op de doelgroep?
- 3.3 Heeft de minister zicht op de wettelijke en niet-wettelijke belemmeringen die de doelgroep tegenkomt, en de gevolgen hiervan, bij aanspraak maken op uitkeringen, toeslagen, re-integratiedienstverlening en werkvoorzieningen, of bij nakomen van verplichtingen?

Oordeelsvorming

- 3.4 Vormt de minister een gemotiveerd en navolgbaar oordeel over de doelmatige en doeltreffende uitvoering van wettelijke taken en het beheer van publieke middelen?

Interveniëren

- 3.5 Overweegt de minister maatregelen om wettelijke en niet-wettelijke belemmeringen voor de doelgroep weg te nemen?
- 3.6 Intervenieert de minister op basis van een toetsingskader en een bijbehorend escalatiemodel?
- 3.7 Neemt de minister tijdig initiatief tot een voorstel voor wetwijziging als deze naar het oordeel van de minister nodig is om de doelen van de wet te realiseren?

Bij de toezichtinformatie (vragen 3.1 - 3.3) behoren ook de indicatoren die de minister met de uitvoeringsorganisatie heeft afgesproken. In het geval van UWV zijn dit: bekendheid met plichten bij uitkeringsgerechtigden; tijdigheid van betalingen en sociaal-medische beoordelingen; uitstroom naar werk; en menselijke maat. De indicatoren voor menselijke maat gaan over de dienstverlening, ethische beraadslaging, trots en vitale UWV-medewerkers, en vereenvoudiging van wet- en regelgeving (UWV, 2022b). Verder horen bij de toezichtinformatie ook de aard en omvang van bezwaar- en beroepsprocedures en van maatwerkbesluiten.

8. Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies over de WIA en de uitvoering daarvan, en de door ons ontwikkelde leidraad, doen we de volgende aanbevelingen.

Aan het bestuur van UWV:

1. Versterk de randvoorwaarden in de organisatie om willekeur door maatwerk te voorkomen én van maatwerk te kunnen leren ten behoeve van de wetgever, waaronder een volledige en toegankelijke registratie van maatwerkbesluiten.

Aan de minister van SZW:

2. Beoordeel alle gevolgen voor de doelgroep van de WIA en de uitvoering daarvan die tegen de bedoeling van de wet ingaan, niet alleen de hardheden, en overweeg maatregelen om deze gevolgen tegen te gaan.
3. Maak met regelgeving expliciet hoe uitvoeringsorganisaties in hun besluitvorming met de aard en ernst van nadelige gevolgen voor uitkeringsontvangers moeten omgaan, als deze ontstaan door eigen fouten en nalatigheden in de uitvoering van socialezekerheidswetten.
4. Zorg op zo kort mogelijke termijn voor een wettelijke grondslag voor artikel 3 en 4 van de Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006.
5. Zorg op zo kort mogelijke termijn voor een wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling die nodig is om niet-gebruikers van de toeslag op grond van de Toeslagenwet te kunnen attenderen op de mogelijkheid een aanvraag in te dienen.

Aan de Tweede Kamer:

6. Betrek de leidraad voor menselijke maat bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving en de evaluatie van bestaande wetgeving in de sociale zekerheid, en bij de controle op de uitvoering daarvan. Dit kan bijvoorbeeld door de leidraad te koppelen aan bestaande instrumenten zoals de uitvoerings- en invoeringstoetsen, de halfjaarlijkse Kamerbrief Stand van de uitvoering sociale zekerheid, en de toets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016.

9. Bestuurlijke reactie en nawoord

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Raad van Bestuur van UWV hebben op 14 en 18 maart 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we een samenvatting van deze reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord.

9.1 Bestuurlijke reactie minister van SZW

De minister geeft aan dat de doelstellingen van de WIA niet optimaal worden bereikt en dat het stelsel erg ingewikkeld is. Vereenvoudiging is nodig zodat mensen kunnen begrijpen waarom keuzes gemaakt worden en welke gevolgen die keuzes hebben. Ook vindt de minister dat de uitvoering van de WIA onder grote druk staat, met lange wachlijsten en onzekerheid voor werknemers en werkgevers tot gevolg.

Onze aanbeveling om alle gevolgen van de WIA te beoordelen, en niet alleen hardheden, neemt de minister ten eerste mee in de opvolging van de adviezen van de OCTAS. Niet alle effecten van de wet die wij beschrijven beschouwt de minister als hardheden die fundamentele wijzigingen in wet- en regelgeving vereisen. Het feit dat de hoogte van de uitkering mede afhankelijk is van de hoogte van het inkomen, is een logische consequentie van de keuze voor een inkomensverzekering. Tegen sommige effecten neemt de minister maatregelen. Een maatregel is in voorbereiding om het negatieve effect van loonloze tijdvakken op de WIA-uitkering op te heffen. Na positieve resultaten van een pilot met een verrekencyclus die het beste past bij de persoonlijke situatie van een uitkeringsgerechtigde, onderzoekt de minister of mensen die mogelijk baat hebben bij een andere cyclus automatisch geïdentificeerd

kunnen worden. Ook werkt de minister aan wijziging van fiscale wetgeving om problemen in de samenloop tussen inkomen of een uitkering met een bijstandsuitkering op te lossen.

Onze 3^e aanbeveling betreft expliciete regelgeving voor hoe moet worden omgegaan met de voor uitkeringsgerechtigden nadelige gevolgen van fouten en nalatigheden door uitvoeringsorganisaties. Hierop antwoordt de minister dat zij eraan werkt om terugvorderingen een plaats te geven in het conceptwetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Zij beziet hierbij hoe de gevolgen van fouten en nalatigheden van uitvoeringsinstanties in de terugvordering kunnen worden meegenomen. Op onze 4^e aanbeveling over een wettelijke basis voor het 'redelijkerwijs duidelijk'-criterium in beleidsregels van UWV, geeft de minister aan dit te overwegen in hetzelfde conceptwetsvoorstel.

Onze aanbeveling om een wettelijke basis te creëren voor gegevensuitwisseling om het niet-gebruik van de toeslag op grond van de Toeslagenwet terug te dringen, stemt volgens de minister overeen met het wetsvoorstel Wet proactieve dienstverlening SZW. De minister zet zich in voor een vlotte voltooiing en behandeling van het voorstel.

De minister ondersteunt onze aanbeveling aan UWV om de randvoorwaarden in de uitvoering te versterken om willekeur door maatwerk te voorkomen. Zij is positief over een registratie van maatwerkbesluiten. Een maatwerkregister verkleint volgens de minister niet alleen het risico op willekeur, het draagt ook bij aan terugkoppeling over uitvoering van beleid richting de wetgever.

De minister noemt onze leidraad voor de menselijke maat een voorzet voor een instrument om bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering expliciet rekening te houden met de menselijke maat. Zij vindt dit een belangrijke exercitie en voert hier graag nader overleg over met ons.

9.2 Bestuurlijke reactie Raad van Bestuur UWV

De Raad van Bestuur van UWV vindt dat het rapport goed inzicht geeft in de problemen die het gevolg zijn van de complexe wetgeving van de WIA, en ziet dat mensen helaas soms in de knel komen. UWV past maatwerk toe wanneer cliënten of werkgevers tussen wal en schip dreigen te raken. Medewerkers die 'professionele buikpijn' ervaren, het gevoel dat er iets niet klopt of dat iets toch niet de bedoeling kan zijn, moedigt UWV aan om binnen de grenzen van de wet naar een gemotiveerde maatwerkoplossing te zoeken die recht doet aan het specifieke geval. Door dit samen met collega's te doen draagt dit bij aan inzicht in de samenhang tussen

rechtmatigheid en rechtvaardigheid. UWV bekijkt in specifieke gevallen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen helpen om ongewenste effecten te voorkomen. Dit zijn volgens het bestuur uitzonderingen.

Het bestuur wijst erop dat maatwerk de opmaat kan zijn voor een tijdelijke of structurele aanpassing van beleid voor een grote groep. Daarmee is het geen maatwerk meer. Verder deelt het bestuur onze opvatting dat maatwerk geen oplossing is voor structurele problemen die het onbedoelde gevolg zijn van de complexe wet- en regelgeving. Maatwerk verhult dat de basis niet goed is, terwijl die moet worden aangepakt.

Onze aanbeveling om de randvoorwaarden in de organisatie te versterken om willekeur door maatwerk te voorkomen én van maatwerk te kunnen leren, neemt het bestuur ter harte. Zij benoemt dat de casussen van de Maatwerkplaats worden geregistreerd, en dat terugkerende signalen worden benut om dienstverlening en wet- en regelgeving structureel te verbeteren. De lerende evaluaties van de Maatwerkplaats krijgen dit jaar een vervolg, waarbij ook wordt gekeken naar de registratie van maatwerkbesluiten.

Ten slotte ziet het bestuur in de leidraad een goed hulpmiddel om te komen tot meer menselijke maat in het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid. Zij wijst op het belang van ruimte voor professionals om vanuit de bedoeling van de wet te handelen waarbij de menselijke maat als open norm wordt gehanteerd. Het bestuur zou het op prijs stellen als de Algemene Rekenkamer expliciet benoemt dat het hanteren van de menselijke maat zich niet laat vangen in strakke voorschriften of een strak toetsingskader. Het bestuur dankt ons voor het gedegen onderzoek en zal onze bevindingen gebruiken voor het versterken van de koers op meer ruimte voor de menselijke maat in de dienstverlening.

9.3 Nawoord

Onze belangrijkste conclusie is dat voor een deel van de mensen die op de WIA zijn aangewezen de wetgeving niet uitpakt zoals bedoeld. Wij waarderen het dat de minister van SZW laat zien dat ze deze conclusie en de resultaten en aanbevelingen van ons onderzoek serieus neemt.

De minister geeft aan dat ze niet alle door ons benoemde gevolgen van de WIA als hardheden beschouwt. Dat is uiteraard een politieke keuze. Er is in zo'n geval ook geen sprake (meer) van mogelijk onbedoelde gevolgen van wetgeving. Overigens

beschouwen wij het feit dat de hoogte van de uitkering mede afhankelijk is van de hoogte van het inkomen niet als een hardheid, zoals de minister lijkt te stellen, maar als een door de wetgever bedoeld gevolg. Wel merken we op dat de minister niet ingaat op alle gevolgen van de WIA die wij constateren maar die wel tegen de bedoeling van de wet lijken in te gaan. Bijvoorbeeld dat minder gedeeltelijk arbeidsongeschikten werken dan verwacht, of de inkomensonzekerheid door terugvorderingen. Zo blijft ongewis hoe de minister aankijkt tegen de 10% arbeidsdeelname van mensen die tijdelijk voor 80% of meer arbeidsongeschikt zijn beoordeeld, en waarvan een deel arbeidsmogelijkheden heeft. Op basis van de reactie van de minister verwachten we dat zij op deze gevolgen in gaat bij de opvolging van ons rapport samen met het OCTAS-advies.

De minister en de Raad van Bestuur van UWV onderschrijven het belang van registratie van maatwerkbesluiten om willekeurig bij deze besluiten tegen te gaan en te kunnen leren. Om willekeurig tegen te gaan doordat sommige cliënten wel en anderen in dezelfde situatie geen maatwerk ontvangen, is daarnaast voldoende uitvoeringscapaciteit en vermindering van ervaren drempels voor maatwerk nodig.

Ten slotte vinden we het positief dat de minister met ons het gesprek wil aan gaan over de door ons ontwikkelde leidraad voor menselijke maat in de sociale zekerheid. Wij zijn uiteraard bereid om te bespreken hoe de minister en haar medewerkers deze leidraad kunnen gebruiken voor beleid en wetgeving die mensen verder helpt en niet onbedoeld klem zet. Ook vinden we het positief dat UWV de leidraad een goed hulpmiddel vindt. Het verzoek van het UWV-bestuur is voor ons aanleiding om te onderstrepen dat de leidraad is bedoeld om beleid, uitvoering en politiek te ondersteunen zodat wetgeving in alle gevallen uitpakt zoals bedoeld. De leidraad is geen blauwdruk of afvinklijst maar meer een denk- en werkwijze. Het belang voor burgers dient voorop te staan, ook als de leidraad door partijen, waaronder de Algemene Rekenkamer, voor toetsing wordt gebruikt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie bestuur van UWV en minister van SZW
<p>We concluderen dat de WIA en de uitvoering daarvan gevolgen hebben voor langdurig zieke werknemers die tegen de bedoeling van de wetgever ingaan. Hiervan springen het meest in het oog: inkomensonzekerheid door terugvorderingen en brutering hiervan, gebrek aan overzicht over de persoonlijke financiën door stapeling van verschillende inkomsten, met een reëel risico op niet-gebruik van toeslagen op grond van de Toeslagenwet waardoor zij onder het bestaansminimum leven, en tegenvallende re-integratie naar werk. Terugvorderingen treffen mensen financieel, maar beïnvloeden ook hun gezondheid en doenvermogen, waardoor zij in een neerwaartse spiraal kunnen komen. De oorzaken van deze onbedoelde gevolgen zijn divers, met als gemene deler de ingewikkeldheid van de regelgeving.</p>	<p>Versterk de randvoorwaarden in de organisatie om willekeur door maatwerk te voorkomen én van maatwerk te kunnen leren ten behoeve van de wetgever, waaronder een volledige en toegankelijke registratie van maatwerkbesluiten.</p> <p>Beoordeel alle gevolgen voor de doelgroep van de WIA en de uitvoering daarvan die tegen de bedoeling van de wet ingaan, niet alleen de hardheden, en overweeg maatregelen om deze gevolgen tegen te gaan.</p>	<p>Het bestuur van UWV neemt de aanbeveling ter harte. De lerende evaluaties van de Maatwerkplaats krijgen in 2024 een vervolg, waarbij ook wordt gekeken naar de registratie van maatwerkbesluiten.</p> <p>De minister geeft invulling aan deze aanbeveling om alle gevolgen van de WIA te beoordelen, en niet alleen hardheden, door opvolging te geven aan de adviezen van de OCTAS.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie bestuur van UWV en minister van SZW
<p>Deze veroorzaakt mede de grote achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen. Verder zijn er in alle uitvoeringsfasen van de WIA regels die onduidelijk, ingewikkeld en daardoor foutgevoelig zijn voor uitkeringsontvangers én uitvoeringsprofessionals. De inkomenszekerheid komt onder meer door de systematiek waarbij uitkeringen na enkele maanden tot soms meer dan een jaar worden verrekend met inkomsten uit werk of andere inkomsten. Maatwerk in de uitvoering biedt voor sommige problemen een oplossing. Maar maatwerk heeft ook keerzijden. Het is arbeidsintensief en dus relatief duur, en er is risico op willekeur. Maatwerk is geen oplossing voor structurele problemen die het onbedoelde gevolg zijn van beleid en wet- en regelgeving. Vastlegging van maatwerkbesluiten door UWV behoeft verbetering, zodat de organisatie ervan kan leren en UWV, samen met de minister, tot structurele oplossingen kan komen.</p>	<p>Maak met regelgeving expliciet hoe uitvoeringsorganisaties in hun besluitvorming met de aard en ernst van nadelige gevolgen voor uitkeringsontvangers moeten omgaan, als deze ontstaan door eigen fouten en nalatigheden in de uitvoering van socialezekerheidswetten.</p>	<p>De minister zegt toe te bezien hoe zij deze aanbeveling kan meenemen in het conceptwetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.</p>
	<p>Zorg op zo kort mogelijke termijn voor een wettelijke grondslag voor artikel 3 en 4 van de Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006.</p>	<p>De minister zegt toe te overwegen om het 'redelijkerwijs duidelijk' criterium te codificeren in het conceptwetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.</p>
	<p>Zorg op zo kort mogelijke termijn voor een wettelijke grondslag voor de gegeven-suitwisseling die nodig is om niet-gebruikers van de Toeslagenwet te kunnen attenderen op de mogelijkheid een aanvraag in te dienen.</p>	<p>De minister zet zich in voor een vlotte voltooiing en behandeling van het wetsvoorstel Wet proactieve dienstverlening SZW. Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag zoals bedoeld in de aanbeveling.</p>

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

In deze bijlage verantwoorden we de aanpak van het onderzoek.

Onderzoeksvragen

We hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van 2 hoofdvragen:

1. Welke normen voor het gevoerde beleid van de minister van SZW om meer menselijke maat te realiseren in de sociale zekerheid, zijn af te leiden uit de uitvoeringspraktijk van de WIA?
2. Wat belemmert UWV om recht te doen aan de belangen van WIA-gerechtigden als deze in de knel komen?

Algemene aanpak

Om deze vragen te beantwoorden hebben we een bottom-up aanpak gehanteerd. We hebben namelijk de uitvoering van de WIA door UWV onderzocht en welke persoonlijke gevolgen de wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan hebben voor de doelgroep. Vervolgens hebben we hier een leidraad uit afgeleid om de menselijke maat in het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid te kunnen hanteren en te toetsen. De WIA hebben we daarbij beschouwd als exemplarisch voor andere onderdelen van de sociale zekerheid.

We hebben onderzocht waar in de uitvoering van de WIA de belangen van burgers en de doelen van deze wet – inkomensbescherming en het stimuleren van terugkeer naar werk bij (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten – in de knel komen. Onze aanname is dat feiten aan het licht komen die menselijke maat concreet maken, juist daar waar wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan *niet* goed uitpakken of dreigen uit te pakken voor de doelgroep. We hebben daarom knelpunten in de regelgeving onderzocht – volgens UWV, de minister van SZW of onderzoek – die de bedoeling van de wet in de weg staan of ongewenste neveneffecten hebben voor uitkeringsgerechtigden, evenals belemmeringen in de uitvoering door UWV die de belangen van WIA-gerechtigden (kunnen) schaden, en de gevolgen van deze knelpunten en belemmeringen voor de doelgroep. Hiermee sluiten we aan bij de definitie van menselijke maat van de Tweede Kamer (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021; Instituut Maatschappelijke Innovatie, 2023). Volgens deze definitie is menselijke maat dat recht wordt gedaan aan de belangen van burgers en de bedoeling van de wet, dat besluiten rechtvaardig zijn en ook zo ervaren worden, en dat rekening wordt gehouden met het doenvermogen van burgers (hoofdstuk 2).

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we documentenanalyse, waaronder onderzoeken, gecombineerd met eigen gegevensverzameling. Voor de beantwoording van hoofdvraag 1 gaat het dan om:

- casuonderzoek aan de hand van 27 WIA-cliëntendossiers;
- gesprekken met 20 mensen van wie we het dossier hebben geanalyseerd;
- werkbezoeken aan UWV;
- schriftelijke vragen aan en interviews met UWV-medewerkers;
- raadplegen van deskundigen.

Voor de beantwoording van hoofdvraag 2 hebben we daarnaast gebruik gemaakt van de resultaten van 4 workshops met circa 40 UWV-medewerkers over menselijke maat in de uitvoeringspraktijk. Deze onderdelen lichten we hieronder toe.

Diverse onderzoeken hebben we benut om onze eigen observaties uit het casuonderzoek, gesprekken met cliënten, en de workshops aan te vullen en te valideren. Omgekeerd hebben we onze eigen observaties gebruikt om deze onderzoeken te illustreren en aan te vullen. De combinatie van onze eigen observaties en deze onderzoeken geeft een breed, gevarieerd, consistent en betrouwbaar beeld van:

- hoe knelpunten in de WIA uitpakken voor burgers;
- waar UWV-medewerkers in de uitvoering tegenaan lopen om de bedoeling van de wet te realiseren en recht te doen aan de belangen van hun cliënten;
- de mogelijkheden die UWV-medewerkers hebben en benutten om deze belemmeringen op te lossen.

Documentenanalyse

Bij de documentenanalyse hebben we de volgende informatie betrokken:

- wet- en regelgeving;
- beleidsdocumenten, waaronder Kamerbrieven specifiek over de WIA of breder over de sociale zekerheid, de knelpuntenbrieven van UWV, en onderzoeksrapporten over de sociale zekerheid waarmee de minister van SZW de Tweede Kamer heeft geïnformeerd;
- jaarplannen, jaarverslagen en gepubliceerd onderzoek van UWV, bijvoorbeeld over de Maatwerkplaatsen, evenals interne documenten van UWV over de toetsing van besluiten aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de jurisprudentie hierover, werkinstructies, procesbeschrijvingen en handleidingen voor de uitvoering van de WIA.

De documentenanalyse is gebruikt om het begrip menselijke maat conceptueel te verkennen, knelpunten in de WIA en aanpalende wet- en regelgeving te analyseren, en te onderzoeken hoe UWV menselijke maat in de uitvoeringspraktijk concreet

maakt. Wat dit laatste betreft hebben we ons gericht op belemmeringen in de uitvoering van de WIA en mogelijkheden die UWV heeft en/of benut om deze op te lossen.

We hebben de betrouwbaarheid van extern onderzoek onderzocht om te bepalen of we onze bevindingen hierop kunnen steunen. Dit hebben we gedaan door de onafhankelijkheid van betrokken partijen, gebruikte onderzoeksmethoden en bronnen na te gaan. Ook zijn we de betrouwbaarheid en representativiteit van deze bronnen en methoden nagegaan. De uitkomsten van extern onderzoek die we hebben overgenomen in het rapport, achten we betrouwbaar.

Werkbezoeken aan UWV-kantoren

We hebben 2 werkbezoeken gebracht aan verschillende uitvoerende divisies van UWV in Zwolle en Goes, namelijk: Klant Contact Centrum (KCC), Sociaal Medisch Beoordelen (SMZ), Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving. Het doel was om een concreet beeld te verkrijgen van de uitvoering van de WIA, de taken en werkzaamheden van medewerkers in verschillende functies, de informatie waarover deze medewerkers beschikken, de verschillende ICT-systemen, en de organisatorische context.

Workshops met UWV-medewerkers

We hebben 4 workshops gehouden met in totaal circa 40 UWV-medewerkers van verschillende onderdelen van UWV. De doelen van deze workshops waren:

- ophalen wat menselijke maat volgens de deelnemers betekent;
- ons casusonderzoek aanvullen met praktijkvoorbeelden die volgens de deelnemers de menselijke maat of juist het gebrek hieraan illustreren;
- belemmeringen en dilemma's identificeren die medewerkers ervaren in de dienstverlening aan mensen met een WIA-uitkering;
- mogelijkheden identificeren om in de uitvoeringspraktijk om te gaan met deze belemmeringen en dilemma's en met knelpunten in de regelgeving, en de ervaringen van deelnemers met deze mogelijkheden inventariseren. Tot deze mogelijkheden behoort bijvoorbeeld de UWV Maatwerkplaats.

Schriftelijke vragen aan en gesprekken met UWV-medewerkers

We hebben schriftelijke vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende onderdelen van UWV. Het doel was om nadere toelichting en verduidelijking te verkrijgen bij de resultaten van ons casusonderzoek en de documentenanalyse. Gesprekken zijn gevoerd met:

- uitvoerend medewerkers van de divisies Uitkeren, Sociaal Medische Zaken, en Werkbedrijf;
- medewerkers die betrokken zijn bij de UWV Maatwerkplaatsen;

- adviserend juristen van het Juridisch Kenniscentrum;
- beleidsmedewerkers van de stafdirectie Strategie, Beleid en Kenniscentrum die betrokken zijn bij het opstellen van de UWV knelpuntenbrieven;
- een adviseur van de Accountantsdienst.

Casusonderzoek

We hebben casusonderzoek uitgevoerd aan de hand van 27 dossiers van UWV van mensen met een WIA-uitkering, het medisch dossier uitgezonderd. De casussen of praktijkvoorbeelden zijn zo geselecteerd dat ze een breed en gevarieerd, maar geen representatief beeld opleveren van knelpunten in de wet- en regelgeving, belemmeringen in de uitvoering en van mogelijkheden die UWV benut om deze op te lossen.

Tabel B1 *Overzicht van geselecteerde praktijkvoorbeelden per knelpunt*

Knelpunt	Aantal praktijkvoorbeelden
1. Inkomsten zijn minder dan de restverdiencapaciteit	5 (waarvan 3 Maatwerkplaats en 2 overig)
2. Terugvorderingen	6 (waarvan 2 Maatwerkplaats, 2 bezwaar en beroep en 2 overig)
3. Samenloop tussen WIA en WW	4 (waarvan 2 Maatwerkplaats, 1 bezwaar en beroep en 1 overig)
4. Samenloop tussen WIA en Toeslagenwet	4 (waarvan 2 Maatwerkplaats, 1 bezwaar en beroep en 1 overig)
5. Mogelijke overtreding inlichtingenplicht	4 (waarvan 2 Maatwerkplaats en 2 overig)
6. Geen toegang tot arbeidsmarktdienstverlening of tegemoetkoming loondomein	3 (waarvan 3 Maatwerkplaats)
7. Beperkingen in gegevensuitwisseling met andere bestuursorganen	1 (waarvan 1 Maatwerkplaats)

De dossiers hebben we geselecteerd aan de hand van 7 knelpunten in de WIA-regelgeving die door UWV worden benoemd in hun knelpuntenbrieven (UWV, 2021; UWV, 2022a; UWV, 2023a). Een deel van de geselecteerde praktijkvoorbeelden is behandeld in een Maatwerkplaats van UWV. Bij sommige casussen hebben cliënten bezwaar gemaakt of beroep aangetekend (tabel B1). Het resterende deel van de praktijkvoorbeelden is door UWV uit overige dossiers geselecteerd. Van andere knelpunten die door UWV worden benoemd zijn geen praktijkvoorbeelden geselecteerd, omdat hierover op basis van eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer of extern onderzoek duidelijk is wat er speelt en wat hiervan de gevolgen zijn voor de doelgroep. Voorbeelden zijn de achterstanden in de WIA-beoordelingen en de relatief lage dagloonberekening bij mensen met een 'loonloze' periode in het jaar voorafgaand aan hun ziekmelding.

De dossiers waren van mensen die in de periode januari 2017 tot juni 2023 een WIA-uitkering hadden. Het kan zijn dat belemmeringen in de uitvoering die we tegenkwamen in de dossiers niet meer actueel zijn als deze inmiddels zijn opgelost. Deze belemmeringen achtten we desondanks wel geschikt voor het opstellen van normen.

Elk praktijkvoorbeeld is met behulp van de dossierinformatie systematisch gereconstrueerd aan de hand van een vast analyseformat. Hiermee konden we per praktijkvoorbeeld vaststellen:

- door welke primaire besluiten cliënten werden benadeeld of dreigden te worden benadeeld;
- eventuele herziening van deze besluiten;
- voorafgaande afwegingen en motivering bij deze besluiten, en de informatie die hierbij werd gebruikt;
- van toepassing zijnde wet- en regelgeving en discretionaire ruimte voor UWV;
- acties en gebeurtenissen die aan de primaire en herziene besluiten vooraf zijn gegaan of daarna zijn gebeurd;
- cliëntkenmerken voor zover van belang om gebeurtenissen te begrijpen;
- eventuele fouten of nalatigheden door de cliënt of door UWV;
- belemmeringen op het organisatieniveau die een rol speelden bij deze fouten;
- betrokkenheid van andere uitvoeringsorganisaties;
- de (dreigende) financiële en andere gevolgen voor de cliënt.

Cliëntgesprekken

We hebben telefonisch semigestructureerde gesprekken gevoerd met mensen van wie we het UWV-dossier hadden geanalyseerd. Het doel was om, in aanvulling op wat uit het dossier bekend was, nader zicht te krijgen op de persoonlijke gevolgen van besluiten, hun betrokkenheid bij het uitvoeringsproces, en hun begrip van besluiten en het handelen van UWV. Met 20 van de 27 mensen zijn gesprekken gevoerd. De overige 7 konden we niet bereiken (n = 4) of wilden niet met ons in gesprek (n = 2), terwijl we van 1 beoordeelden dat een gesprek geen toegevoegde waarde had. Van 1 cliënt die we niet konden bereiken hebben we de voormalig bewindvoerder gesproken.

Ontwikkeling leidraad en raadplegen van deskundigen

Aan de hand van onze onderzoeksbevindingen hebben we een leidraad ontwikkeld met vragen om menselijke maat in de sociale zekerheid te hanteren en te toetsen. We hebben voor elk praktijkvoorbeeld uit ons onderzoek vragen afgeleid en hiervan een groslijst ontwikkeld. Deze groslijst hebben we doorontwikkeld, waarbij vragen zijn geclusterd en geconcretiseerd. Hierbij hebben we de normen betrokken die de

Algemene Rekenkamer gebruikt voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid, en van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De normen voor rechtmatigheid zijn gebaseerd op (financiële) wet- en regelgeving. Algemene normen voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid zijn:

- beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar (beleidsvoorbereiding);
- beleid wordt effectief en efficiënt uitgevoerd en is doeltreffend en doelmatig (beleidsuitvoering);
- de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt periodiek op transparante wijze geëvalueerd met het oog op versterking van het lerend vermogen (beleidsuitvoering);
- de door de gecontroleerde gebruikte beleidsinformatie moet deugdelijk tot stand komen en op deugdelijke wijze worden gepresenteerd en onderhouden (gebruik van beleidsinformatie).

In aanvulling hierop hebben we het beoordelingskader van de Raad van State Afdeling advisering (Raad van State, 2022) en de behoorlijkheidsnormen voor het overheids-handelen die de Nationale Ombudsman hanteert (Nationale Ombudsman, 2019a) betrokken bij de ontwikkeling van onze leidraad. Sommige vragen hebben we nader onderbouwd met wet- en regelgeving, jurisprudentie over de toetsing van besluiten aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de doenvermogenstoets van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2017) en rijksbrede richtlijnen.

We hebben externe deskundigen geraadpleegd en met hen een conceptversie van de leidraad besproken, evenals hun ervaringen met de WIA en andere socialezekerheids-wetten vanuit hun professionele rol. Het betreft vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW, UWV, SVB, de Auditdienst Rijk, de Raad van State Afdeling advisering, de Nationale Ombudsman, het Instituut voor Publieke Waarden, en 2 advocaten sociale zekerheid.

Beschrijvend en verklarend onderzoek

Dit onderzoek is een beschrijvend en verklarend onderzoek. We hebben niet getoetst in hoeverre is voldaan aan normen voor menselijke maat. Bij de uitvoering van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer worden de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP) gevolgd. Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie <https://www.issai.org>).

Toegang externen tot data Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer valt op grond van artikel 2.2 lid e onder de Wet open overheid (Woo). Op grond van artikel 7.41 lid 2 Comptabiliteitswet 2016 is daarvan uitgezonderd informatie die de Algemene Rekenkamer in het kader van haar wettelijke taakuitoefening (het onderzoek) heeft verzameld. Verzoeken die dat soort informatie betreffen worden ter behandeling doorgezonden aan het orgaan, de persoon of het College waarvan de informatie afkomstig is.

Bijlage 3 Toelichting leidraad voor menselijke maat

In deze bijlage lichten we verschillende vragen in de leidraad toe.

Vragen voor de beleidsvoorbereiding

Vragen 1.1 - 1.4 en 1.11

Onder uitvoeringsorganisatie begrijpen we hier ook andere bestuursorganen die betrokken zijn bij de uitvoering van de betreffende wetgeving.

Vraag 1.2

De grondslag van deze vraag is het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Vraag 1.5

Deze vraag betreft het expliciet maken, door de minister, van aannames over wie de beoogde burgers en bedrijven zijn, hoe zij zich gedragen en wat zij kunnen. Dit is onderdeel van de toetsing vooraf van de beleidstheorie. Doenvermogen (zelfredzaamheid) betekent het vermogen om doelen te stellen, een plan te maken, in actie te komen en vol te houden bij tegenslagen (WRR, 2017). Kennis en motivatie alleen zijn vaak onvoldoende om mensen te laten doen wat regels van hen vragen. Hiervoor zijn ook mentale vermogens nodig. In de praktijk bestaan grote verschillen in mentale vermogens van mensen om te doen wat van hen wordt gevraagd. Stressvolle situaties zoals werkloosheid, ziekte en geldzorgen kunnen bovendien het doenvermogen tijdelijk verminderen (UWV, 2023b). Zie hiervoor ook de Raad van State (2022) en de Commissie sociaal minimum (2023).

Vraag 1.6

De vereisten van duidelijkheid, begrijpelijkheid en voorspelbaarheid zijn in de sociale zekerheid extra van belang, omdat uitkeringen en toeslagen doorgaans worden verstrekt op basis van voorschotten. Bij de vaststelling van uitkeringen en toeslagen achteraf kan daardoor sprake zijn van teveel betaalde voorschotten die vervolgens moeten worden teruggevorderd.

De Nationale Ombudsman stelt als norm dat de overheid duidelijk moeten laten weten wat de rechten en plichten van mensen zijn, en dat het handelen van de overheid voorspelbaar moet zijn (transparantie) (Nationale Ombudsman, 2019a; Nationale Ombudsman, 2019b). Ook de Commissie sociaal minimum hanteert het stelselvereiste van voorspelbaarheid en dat regels eenduidig, begrijpelijk en kenbaar moeten zijn (Commissie sociaal minimum, 2023).

Vraag 1.7

De grondslag van deze vraag is het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb).

Vraag 1.8

Of regels voor de doelgroep uitvoerbaar en de administratieve lasten aanvaardbaar zijn, is mede afhankelijk van hun doenvermogen. Zie hierover de toelichting bij vraag 1.5.

Vraag 1.9

Deze vraag is onderdeel van het beoordelingskader van de Algemene Rekenkamer voor het toetsen van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO).

Vragen voor de uitvoering

Vragen 2.1 - 2.3 en 2.5

We betrekken de Uitgangspunten Overheidscommunicatie (Rijksoverheid, 2017) bij deze vragen over het informeren van de doelgroep. Een van de uitgangspunten is dat overheidscommunicatie technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk is. Mensen mogen zelf kiezen via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid communiceren, is een van de uitgangspunten.

Een basis voor deze vragen is het formele rechtszekerheidsbeginsel: de overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Ook de Commissie sociaal minimum hanteert het stelselvereiste van voorspelbaarheid, en dat mensen moeten weten wat hun rechten en plichten zijn en zekerheid hebben over wat er gebeurt als er veranderingen optreden in hun persoonlijke situatie (Commissie sociaal minimum, 2023). Verder stelt de Nationale Ombudsman als eis dat de overheid duidelijke taal gebruikt en er rekening mee houdt dat mensen minder computer- of taalvaardig zijn (Nationale Ombudsman, 2019b).

Vraag 2.4

De grondslag voor deze vraag is het motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb). De overheid moet haar besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Vragen 2.8 en 2.9

Onder 'alle wettelijk relevante feiten, omstandigheden en belangen' verstaan we informatie die rechtsgevolgen heeft voor de doelgroep. Dit kan ook informatie zijn over de partner of woningdeler van de cliënt. De grondslag van deze vragen is het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb).

Vraag 2.9

Bij deze vraag is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) betrokken dat bij voorschotverlening uitgangspunt moet zijn dat een bestuursorgaan de relevante omstandigheden in aanmerking neemt en dat de verlening op een zorgvuldige wijze plaatsvindt (ECLI:NL:CRVB:2021:3046). Zie over het verstrekken van voorschotten aan derden ook artikel 13 Regeling financieel beheer van het Rijk.

Vraag 2.10

Volgens normen van de Algemene Rekenkamer voor het beoordelen van beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO), moet het controlebeleid dusdanig zijn vormgegeven dat de minister redelijke zekerheid verkrijgt over de rechtmatigheid. De controle-informatie kan op meerdere manieren worden verkregen, zoals door benchmarks, data-analyses, steekproefsgewijze controles, steekproefsgewijze eigen waarnemingen en accountantscontrole. Signalen van medewerkers en cliënten over mogelijke fouten en nalatigheden zijn hierop een aanvulling. Bij het toetsen van fouterstel door de uitvoeringsorganisatie betrekken we ook het interne beleid voor fouterstel van de betreffende uitvoeringsorganisatie. Bij UWV is dit het Beleid UWV met betrekking tot herstelacties voor groepen van uitkeringsgerechtigden/werkgevers.

Vraag 2.11

Zie de toelichting bij vraag 2.3.

Vraag 2.12

Gedragseffecten kunnen bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de re-integratie en het nakomen van meewerkverplichtingen. Terugvorderingen, maatregelen en boetes kunnen bij belanghebbenden de motivatie en mentale vermogens om te re-integreren negatief beïnvloeden.

De grondslag voor deze vraag is het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) en de mogelijkheid van beroep op dringende redenen om af te zien van intrekking of herziening van een uitkering of van een terugvordering (o.a. art. 76 lid 3 WIA, art. 77 lid 6 WIA). Volgens de memorie van toelichting bij de WIA dient 'Toepassing van dringende redenen ... te geschieden met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.' (SZW, 2005). De Nationale Ombudsman hanteert als norm dat de overheid boetes en verhoging(en) hiervan oplegt die in verhouding staan tot de oorspronkelijke schuld (Nationale Ombudsman, 2019b).

Vraag 2.13

De wettelijke grondslag voor het sociaal minimum is gelegen in:

- artikel 20 lid 1 Grondwet: 'De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.'
- artikel 25 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM): 'Een ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen.' Dit recht is nader uitgewerkt in artikel 11 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

Een verwant uitgangspunt bij deze vraag is dat bij het innen van vorderingen door de Rijksoverheid onnodige schuldenoploop bij de debiteur wordt voorkomen (Rijksincassovisie).

Vraag 2.14

Onder fouten wordt verstaan dat de uitvoeringsorganisatie in strijd met wet- en regelgeving heeft gehandeld, dan wel onrechtmatig heeft gehandeld (art. 6:162 Burgerlijk Wetboek en daarmee samenhangende artikelen). Hierbij kan worden vereist dat uitvoeringsorganisaties zich aan de eigen beleidsregels houden, bijvoorbeeld de coulanceregeling van UWV.

Vraag 2.15

Deze vraag is een uitbreiding van de bestaande verplichting voor bestuursorganen om informatie (geschriften) door te zenden, namelijk door deze verplichting ook te laten gelden tussen onderdelen van een bestuursorgaan als de informatie niet onjuist is geadresseerd, maar deze ook bekend dient te zijn bij een ander onderdeel. Verder sluit deze vraag aan bij het uitgangspunt van handelen als één overheid. De doorzendverplichting zal in de Awb worden uitgebreid tot elektronische berichten met het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Onder de doorzendplicht valt niet het proactief delen van informatie met andere SUWI-partijen. UWV kan via Suwinet andere SUWI-partijen verzoeken om informatie te delen over cliënten, zoals gezinssituatie en partnerinkomen, maar doet dit niet proactief en is hiertoe ook niet verplicht.

De grondslag voor deze vraag is artikel 2:3 Awb. Deze bevat een algemene verplichting voor bestuursorganen om ten onrechte aan hen geadresseerde geschriften tot

behandeling onverwijld door te zenden aan het bevoegde bestuursorgaan onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Deze verplichting geldt volgens de CRvB nog sterker voor het doorzenden naar een ander onderdeel binnen een en hetzelfde bestuursorgaan (CRvB:2015:2469, ro 4.3.).

Vraag 2.16

Een rechtsgeldige grondslag in het kader van de AVG voor gegevensverwerking door overheidsinstanties is toestemming van de cliënt. Dit kan alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Het moet aan de betrokkene duidelijk zijn dat het geven van toestemming niet verplicht is.
- Betrokkenen die geen toestemming geven, dienen geen (basis)diensten van de overheidsinstantie mis te lopen en er dient geen afbreuk te worden gedaan aan de uitoefening van hun rechten.

De basis voor deze vraag is gelegen in *Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken* (Algemene Rekenkamer, 2023b).

Vraag 2.17

Deze vraag betreft de doorverwijzingsplicht van overheidsinstanties. De recente aanpassing van artikel 73 Wet SUWI heeft mogelijk gemaakt dat UWV en SVB een warme overdracht kunnen doen aan gemeenten, wanneer een cliënt geldzorgen of schulden heeft. Alleen naam en contactgegevens mogen gedeeld, niet de mate van urgentie en casusinformatie.

De grondslag voor deze vraag is gelegen in:

- De doorverwijzingsplicht uit het convenant over schuldregelingen (minnelijke sanering) tussen uitvoeringsorganisaties (inclusief UWV) en de NVVK (belangenvereniging schuldhulpverleners). Artikel 4: 'Indien een schuldenaar aan de overheidscrediteuren kenbaar maakt financiële problemen te hebben, wijzen de overheidscrediteuren de schuldenaar op de mogelijkheid van schuldhulpverlening. Een schuldenaar is zelf verantwoordelijk voor het doen van een aanvraag of het opstarten van andere (vervolg)acties.'
- De Rijksincassovisie. Deze vraagt van de verschillende incasserende instanties dat zij signalen organiseren die een indicatie geven van de aflosmogelijkheden van de schuldenaar.
- Het oordeel van de Nationale Ombudsman dat overheden informatie over problematische schulden en aflosmogelijkheden van burgers verzamelen en onderling uitwisselen met toestemming van de betrokkene (Nationale Ombudsman, 2019b).

Vraag 2.18

Zie de toelichting bij vraag 2.13.

Vragen voor het uitvoeringstoezicht

Vraag 3.2

Met effecten wordt bedoeld economische en sociale gevolgen in brede zin, waaronder gevolgen voor het inkomen, werk, gezondheid, sociaal netwerk, uithuisplaatsingen, et cetera.

Vraag 3.3

Deze vraag gaat over de toegankelijkheid van sociale voorzieningen. Uitkeringen en toeslagen moeten door de rechthebbende worden aangevraagd en worden niet automatisch toegekend. De doelgroep kan belemmeringen ondervinden om toegang te krijgen tot deze inkomensondersteuning, evenals tot re-integratiedienstverlening en voorzieningen voor terugkeer naar werk, of andere dienstverlening. Daarom is het van belang dat minister en uitvoeringsorganisatie zicht hebben op eventuele belemmeringen voor de doelgroep, ook voor burgers met weinig doenvermogen (Commissie sociaal minimum, 2023).

Bijlage 4 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2023a). *Verantwoordingsonderzoek SZW 2022*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 360-XV, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 761, nr. 264.

Brenninkmeijer A.F.M., K. van den Bos & E. Röell (2012). Procedurele rechtvaardigheid. Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten. *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 4: 178-181.

BZK (2022). Kamerbrief over de acties van het kabinet ter bevordering van de menselijke maat in wetten en regels. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 295, nr. AF en 35 510, nr. 102.

CBS (2021). *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019*.

CBS. *Dossier flexwerk*. www.cbs.nl, geraadpleegd op 18 maart 2024.

Commissie sociaal minimum (2023). *Een zeker bestaan deel I en II*.

CPB (2021). *Doorrekening drempelverlaging WIA, voor het Ministerie van SZW*. Den Haag: Centraal Planbureau.

FNV, CNV, VCP, VNO NCW, MKB Nederland (2021). Position paper FNV t.b.v. rondetafelgesprek WIA 35-minners d.d. 1 juli 2021 met Commissie SZW Tweede Kamer.

IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid (2023). *Moeilijk makkelijker maken*.

Instituut Maatschappelijke Innovatie (2023). *Literatuuronderzoek De menselijke maat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2025, 39 362, nr. 341.

Kabinet-Rutte IV (2021). *Coalitieakkoord 2021-2025; Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*.

KNMG (2022). *Omgaan met medische gegevens*. KNMG-richtlijn.

KNMG (2017). *Zorg die werkt*. KNMG-visiedocument.

Nationale Ombudsman (2016). Brief aan de staatssecretaris van SZW, 19 december 2016.

Nationale Ombudsman (2019a). *Behoorlijkheidswijzer*.

Nationale Ombudsman (2019b). *Invorderen vanuit het burgerperspectief*.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*.

NSOB (2021). *Tussen staat en menselijke maat*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

OCTAS (2023). *Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*. Den Haag: Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel. Bijlage 2 bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26 448 en 32 716, nr. 730.

OCTAS (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*. Den Haag: Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26 448, nr. 748.

Optimalistic/Muzus/Stimulanz (2021). *Als verrekenen een beperking is*.

Panteia (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 39 362, nr. 309.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 510, nr. 2.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2024). *Blind voor mens en recht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 35 867, nr. 6.

Raad van State (2022). *Beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State*.

Rijksoverheid (2017). *Uitgangspunten Overheidscommunicatie*.

SEOR & Erasmus School of Economics (2022). *Cohortstudie Participatiewet*.

SEOR (2023). *Knelpunten bij arbeidsongeschiktheid: hoe vaak komen deze voor?*
Bijlage 2 bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26 448 en 32 716, nr. 730.

SZW (2005). *Memorie van toelichting bij Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.*
Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 034, nr. 3.

SZW (2023a). *Visiebrief Participatiewet in balans.* Tweede Kamer, vergaderjaar
2022-2023, 34 352, nr. 283.

SZW (2023b). *Tweede voortgangsbrief herijking handhavingsinstrumentarium.*
Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 17 050, nr. 605.

SZW (2023c). *Voortgangsbrief maatregelen sociaal-medisch beoordelen en relevante
WIA onderwerpen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 716, nr. 729.

SZW (2023d). *Verkenning naar knelpunten en oplossingsrichtingen bij het functioneren
van het CBBS binnen het WIA-stelsel.* 4 september 2023.

SZW (2023e). *Alleenverdienende huishoudens: voortgang aanpak bij samenloop van
regelingen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 26 448, nr. 728.

SZW (2023f). *Stand van de uitvoering sociale zekerheid december 2023.* Bijlage bij:
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26 448, nr. 742.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (2021). *Klem tussen balie en
beleid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 387, nr. 2.

UWV (2021). *Knelpuntenbrief 2021.* Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-
2021, 26 448, nr. 652.

UWV (2022a). *Knelpuntenbrief 2022.* Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-
2022, 26 448, nr. 682.

UWV (2022b). *UWV jaarplan 2023.*

UWV (2023a). *Knelpuntenbrief 2023.* Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-
2023, 26 448, nr. 717.

UWV (2023b). *Een doenlijker UWV.* UWV Kennisverslag 2023-7.

UWV (2023c). *Volumeontwikkelingen najaar 2023*. UWV Kennisverslag 2023-8.

UWV (2023d). *Kwantitatieve informatie 2022, aanvullende gegevens verkregen van UWV*.

UWV (2023e). *Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023*.

UWV (2024). *Kwantitatieve informatie 2023*.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 In deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering een onderzoek uit te voeren met behulp van een externe partij, met als doel een doorlichting van wetten en regelingen – in elk geval de Participatiewet, het pgb en de wetten die door UWV worden uitgevoerd – waar hetzij de wet, hetzij de uitvoering van de wet door de overheid hardvochtige effecten heeft op groepen burgers. (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 13).
- 2 De verwijzing naar het rapport *Blind voor mens en recht* is toegevoegd nadat het conceptrapport voor bestuurlijke reactie is aangeboden aan de minister van SZW, omdat dit rapport daarna verscheen.
- 3 Eind 2023 hadden 166.000 mensen een WAO-uitkering, 245.000 een Wajong-uitkering en 6.000 een WAZ-uitkering (UWV, 2023c).
- 4 3 tot 24 maanden na de start van de WGA-uitkering volgt een loonaanvullende uitkering (LAU). Als het actuele inkomen gelijk is aan of hoger is dan de verdien capaciteit, is de uitkering 70% van het verschil tussen het laatstverdiende loon en het actuele loon (LAU1). Als het actuele inkomen 50-100% van de verdien capaciteit is, is deze 70% van het verschil tussen het laatstverdiende loon en de verdien capaciteit (LAU2). Als het actuele loon <50% van de verdien capaciteit is, dan bestaat recht op een vervolguitkering (VVU). Deze bedraagt een percentage van het wettelijk minimumloon. Het percentage is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. Mensen die meer verdienen dan hun verdien capaciteit, ontvangen dus een lagere uitkering (LAU1) dan mensen met een LAU2. Deze korting is echter zodanig, dat mensen met een LAU1 er in inkomen op vooruitgaan vergeleken met een LAU2-situatie.
- 5 UWV meet een arbeidsparticipatie bij '35-minners' van 52% eind 2022, maar vermeldt hierbij dat dit een onderschatting is doordat dit cijfer niet is gecorrigeerd voor mensen die na hun WIA-beoordeling gepensioneerd of overleden zijn (UWV, 2023e).
- 6 Onder degenen die nog in dienst waren bij de WIA-beoordeling, is de arbeidsdeelname eind 2022 70% bij 35-minners en 60% bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Bij de vangnetters is de arbeidsdeelname lager, namelijk 32% bij 35-minners en 38% bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten (UWV, 2023e).
- 7 De startersregeling is een uitzondering op deze regel. Bij personen die vanaf de start van het laatste jaar voorafgaand aan de ziekmelding ten minste 1 loonaangiftetijdvak geen loon hebben ontvangen, wordt het gemiddelde dagloon over de periode berekend van de start van dit dienstverband tot het einde van dit laatste jaar.

- 8 Dat gedeeltelijk en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten geen werk hebben houdt mogelijk verband met het volgende. Personen met een WIA-uitkering ervaren het als een groot risico wanneer zij nieuw werk (met lager loon) aanvaarden en dit vervolgens door een andere ziekte weer verliezen (OCTAS, 2023). De WIA-uitkering kan dan bij een nieuwe WIA-beoordeling lager worden dan voorheen het geval was.
- 9 Deze personen vallen onder de Amberregeling. De hier genoemde 'wachttijd' is de tijd die een verzekerde moet wachten voordat deze aanspraak kan maken op een WIA-uitkering. Dit gaat om een periode van 104 weken vanaf de eerste ziektedag.
- 10 Op 10 november 2023 heeft de raadsheer advocaat-generaal op verzoek van de Centrale Raad van Beroep een conclusie getrokken over de interpretatie van 'dringende redenen' (ECLI:NL:CRVB:2023:2086). De raadsheer advocaat-generaal adviseert aan de bestuursrechter om een ruimere invulling te geven aan 'dringende redenen' dan tot nu toe is gedaan. Deze conclusie is niet bindend en nog niet definitief. Het is nog niet bekend welke invloed de conclusie gaat hebben op de interpretatie van dringende redenen door de bestuursrechter.
- 11 Voor eenzelfde uitspraak in een vergelijkbare zaak, zie ECLI:NL:CRVB:2023:2202.
- 12 De Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006 zijn volgens de raadsheer advocaat-generaal niet evenredig, onder meer omdat ze onvoldoende rekening houden met eigen nalatigheid van UWV als oorzaak van een herziening (ECLI:NL:CRVB:2023:2086).

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 28 maart 2024.

Dit document is op 18 april 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: David Rozing

Den Haag, april 2024