

Vergaderjaar 2022–2023

29 362

Modernisering van de overheid

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 315

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 november 2022

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief van 7 juli 2022 over het rapport «Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid» (Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 309) en over de brief van 26 augustus 2022 over aanpak mismatch sociaal-medisch beoordelen en hardheden WIA (Kamerstukken 26 448 en 32 716, nr. 685).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 oktober 2022 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorgelegd. Bij brief van 8 november 2022 zijn de vragen over aanpak mismatch sociaal-medisch beoordelen en hardheden WIA reeds beantwoord (Kamerstuk 26 448, nr. 690). Bij brief van 6 december 2022 zijn de vragen over het rapport «Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid» door de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kuzu

De adjunct-griffier van de commissie,
Van den Broek

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Deze leden vragen naar de visie van de Minister op de onderzoeksopzet van het rapport. Zij wijzen op het feit dat de onderzoekers aangeven dat de ervaringen van de in het rapport betrokken burgers «niet representatief» zijn. Desondanks zouden genoemde ervaringen geschikt zijn om «manco's in het socialezekerheidsstelsel» scherp te krijgen.

Kan de Minister toelichten dat zij de opvatting van de onderzoekers deelt dat de aangehaalde ervaringen niet representatief zijn? Hoe ziet zij de onderzoekswaarde van deze ervaringen? De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan delen hoe zij het betrekken van slechts 25 burgers als grondslag voor het rapport beoordeelt. Deze leden vragen eveneens hoe zij beoordeelt dat hierbij als selectie criterium is gebruikt dat deze burgers het gevoel moesten hebben dat de wet- en regelgeving «hen ernstig in de knel bracht». Deelt de Minister de opvatting dat door het hanteren van dit selectie criterium mogelijk een vertekend beeld is ontstaan van het sociale zekerheidsstelsel? Op welke wijze kan de onderzoeksvraag («welke hardvochtige effecten treden op») beantwoord worden indien het antwoord wordt geformuleerd aan de hand van ervaringen van burgers die uitsluitend het gevoel hebben dat van deze effecten sprake is?

Conform de aangenomen motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 35 510, nr. 13) hebben wij Panteia, Muzus, de VU en de Hogeschool Utrecht opdracht gegeven om onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar hardvochtige effecten in (de uitvoering van) de wet- en regelgeving van de Participatiewet, de UWV-wetten, de Banenafpraak en de uitbetaling van het persoonsgebonden budget. De kabinetsreactie op dit onderzoek is 18 november 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 313).

Om deze hardvochtige effecten in kaart te brengen, is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt. Er is een literatuurstudie en een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende organisaties waaronder de Landelijke Cliëntenraad, Ieder(in), Per Saldo, Nationale ombudsman, Centrale Raad van Beroep, uitvoeringsorganisaties, sociale partners en ministeries. Tot slot zijn gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundige burgers. De aanbevelingen in het rapport zijn daarmee gebaseerd op een breder beeld dan enkel de 25 ervaringsverhalen.

Het doel van het onderzoek was om hardvochtige effecten in kaart te brengen. Om bij de beantwoording van deze vraag ook het burgerperspectief te betrekken, zijn mensen geïnterviewd die ernstig in de knel zijn gekomen door (de uitvoering) van sociale zekerheidsregelingen. Dit past bij het doel van het onderzoek.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of de Minister kan reageren op de uitspraak in het rapport dat de aangehaalde belevingsverhalen «mogelijk niet overeenkomen» met de geldende wet- en regelgeving. Kan de Minister de aangehaalde belevingsverhalen naast de geldende wet- en regelgeving leggen en aangeven of de besluiten waarover in de verhalen gesproken wordt conform deze regelgeving gemaakt zijn of niet?

De vier belevingsverhalen illustreren het perspectief van de familie Hoekstra, Yvon, Ellen en Dané. Het is de bedoeling geweest om met deze interviews een inkijk te geven in hoe mensen deze gebeurtenissen hebben ervaren. Verder kan een besluit dat conform de geldende wet- en regelgeving is gemaakt alsnog hardvochtig voor mensen uitpakken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Kan Minister aangeven of het onderzoek nieuwe inzichten heeft geboden die ook tot nieuwe/aanvullende acties leiden? Bijvoorbeeld door aan te geven bij het maatregelenoverzicht (blz. 14–18) per cluster welke nieuw zijn.

De kabinetsreactie op het onderzoeksrapport is 18 november 2022 aan u aangeboden. In bijlage 1 van de kabinetsreactie reageren we op de door de onderzoekers geïdentificeerde knelpunten die kunnen leiden tot hardvochtige effecten en de voorgestelde handelingsperspectieven. Daarbij geven we ook aan hoe de handelingsperspectieven worden opgepakt.

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede ontwikkeling dat de uitkomsten en oplossingsrichtingen uit het onderzoek ook worden besproken met een vertegenwoordiging van de mensen zelf en de professionals die met hen werken, dus cliëntenorganisaties, de uitvoerders, sociale partners en andere stakeholders. Zijn er al dergelijke gesprekken gevoerd en kan de Minister de uitkomsten delen met de Kamer?

Ja, het onderzoek en de oplossingsrichtingen zijn onderwerp van gesprek (geweest) met de Landelijke Cliëntenraad, de sociale partners, VNG, Divosa, UWV en de SVB. Deze gesprekken zijn als input gebruikt bij het opstellen van de kabinetsreactie.

De leden van de CDA-fractie lezen dat veel uitvoerders de ruimte niet voelen, ook al biedt wet- en regelgeving deze wel, omdat er (te) veel nadruk ligt op rechtmatig handelen. Hoe pakt het kabinet dit signaal en knelpunt op met de uitvoeringspraktijk?

Wij herkennen het signaal dat soms discretionaire ruimte niet benut wordt. Ook in het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) werd gesignaleerd dat er belemmeringen zijn om maatwerk toe te passen. Deze belemmeringen liggen op de vlakken van wet- en regelgeving, bedrijfsvoering (sturing en automatisering) en bekendheid en vakmanschap bij professionals. Op al deze vlakken worden stappen gezet. Zo wordt momenteel gewerkt aan een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, aan meer mogelijkheden voor discretionaire ruimte en hardheidsclausules in wet- en regelgeving (zie voor een nadere toelichting de kabinetsreactie). In de sturing wordt naast traditionele waarden zoals rechtmatigheid en tijdigheid veel meer aandacht besteed aan de realisatie van publieke waarden. Daarnaast zijn middelen beschikbaar gesteld om te investeren in het vakmanschap van professionals in de uitvoering.

De leden van de CDA-fractie constateren dat vorig jaar uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie bleek dat 170.000 huishoudens wel recht hebben op algemene bijstand, maar daar geen gebruik van maken. Dat komt neer op circa 35% van de rechthebbende huishoudens. Voor een deel gaat dit om thuiswonende jongeren, maar voor een deel ook om ouderen. Kan de Minister een update geven over de huidige situatie?

Het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) gaf op basis van een data-analyse van inkomensgegevens aan dat op 1 januari 2018 van alle mogelijk rechthebbende huishoudens in Nederland 35 procent geen beroep deed op algemene bijstand. Dit is inclusief mensen die een

korte periode geen aanspraak maken en mensen die een inkomen hebben dat onder het bijstandsniveau uitkomt en dus recht hebben op aanvulling tot die norm. Een dergelijke data-analyse is zeer complex, een recenter beeld is op dit moment niet te geven. Meer onderzoek is nodig om conclusies te kunnen trekken over wat er werkelijk speelt en wat redenen kunnen zijn om geen gebruik te maken van het recht op bijstand.

Welke acties zijn hierop concreet genomen en welk effect heeft dit gehad?

In lijn met onze reactie op het rapport hebben wij het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie en het onderwerp niet-gebruik van de bijstand met de VNG besproken en gemeenten gevraagd alert te zijn op niet-gebruik van de algemene bijstand en mensen die daardoor mogelijk niet kunnen voorzien in noodzakelijke bestaanskosten.

Ook op het vlak van armoedebestrijding is veel aandacht voor niet-gebruik. In de brief aan uw Kamer van 4 oktober jl. (Kamerstuk 24 515, nr. 648) hebben wij u geïnformeerd over de laatste stand van zaken met betrekking tot de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Wij zetten in op laagdrempelige, eenvoudige en mensgerichte financiële hulp vanuit de overheid, onder meer door het reduceren van het niet-gebruik van voorzieningen, met in het bijzonder aandacht voor werkenden met een laag inkomen. Dit zullen wij onder meer doen door de (digitale) informatievoorziening over de (lokale) inkomensvoorzieningen waar mensen mogelijk recht op hebben te verbeteren. Wij hebben een wetgevingstraject in voorbereiding om voor UWV, SVB en gemeenten de bevoegdheid te creëren om gegevens van vermoedelijke niet-gebruikers te verwerken, met het doel om deze doelgroep proactief te bereiken en waar nodig bij te staan om een recht op inkomensondersteuning te effectueren. Daarnaast is de SVB samen met het UWV een pilot gestart om het niet-gebruik van de aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) terug te dringen.

Verder is er ook een syntheseonderzoek naar niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen van het Ministerie van SZW (breder dan alleen de algemene bijstand) gestart. Daarin breng ik niet alleen de omvang van niet-gebruik in kaart, maar ook wie de mensen zijn die geen gebruik maken van inkomensondersteuning en waarom ze geen gebruik maken. Die informatie is nodig om effectieve acties te kunnen bepalen, wat ik vervolgens ook ga doen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de definitie van hardvochtigheden in het onderzoeksrapport, met alle kanttekeningen die de onderzoekers daarbij maken, zich verhoudt tot de manier waarop het kabinet hardheden en/of hardvochtigheden definieert en operationaliseert in het coalitieakkoord en in de brief over de aanpak mismatch sociaal-medisch beoordelen die 26 augustus naar de Kamer is verzonden.

In het onderzoeksrapport spreken de onderzoekers van een hardvochtig effect wanneer het leven van de burger door handelen van de overheid potentieel wordt ontwricht. Bij overheidshandelen gaat het hierbij zowel om (stapeling) van wet- en regelgeving als om de uitvoering hiervan. Hardvochtige effecten zijn situationeel en contextafhankelijk. In het onderzoek geven de onderzoekers daarom aan dat dit maakt dat er geen eenduidige objectieve definitie is die kan fungeren als objectieve «meetlat».

Deze leden vragen het kabinet tevens te reflecteren op de rol die de ervaring en leefwereld van de burger speelt bij het begrip hardheid en/of hardvochtigheid.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet of zij de conclusie uit het rapport deelt dat het individualistische, rationele en zelfredzame mensbeeld in de praktijk niet realistisch is. Deze leden vragen voorts of zij de conclusie deelt dat door dit mensbeeld verschillende knelpunten ontstaan, bijvoorbeeld omtrent de inlichtingenplicht. Deze leden vragen daarnaast welke alternatieve mensenbeelden het kabinet mogelijk acht ter vervanging van het huidige mensbeeld.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de aanname van de rationele en zelfredzame mens te beperkt is. Zo heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2017 aangegeven in het rapport «Weten is nog geen doen» dat er een kloof zit tussen het denkvermogen en het «doenvermogen». Kort gezegd is geconcludeerd dat de samenleving hoge eisen stelt aan de zelfredzaamheid van burgers, maar dat lang niet alle burgers onder alle omstandigheden hiertoe in staat zijn. Bij het ontwikkelen van nieuw beleid wordt hier uitdrukkelijk rekening mee gehouden, bijvoorbeeld door middel van de door de WRR ontwikkelde doenvermogenstoets.

Een ander interessant onderzoek op dit terrein is gedaan door de Raad Volksgezondheid & Samenleving¹. Hierin wordt gesteld dat een mensbeeld, hoe goedbedoeld ook, de werkelijkheid niet kan vangen omdat de maatschappij te divers is om in een enkel beeld te passen. Het is daarom van belang om te expliciteren welke verwachtingen de maatschappij, waaronder politici en beleidsmakers, heeft bij bepaalde wet- of regelgeving en te bezien welke consequenties dit heeft. Vervolgens kan het gesprek gevoerd worden of die consequenties aanvaardbaar zijn of niet.

De verschillende onderzoeken leiden tot de conclusie dat een «standaardburger» in die zin niet bestaat. De maatschappij bestaat uit een divers geheel aan personen en omstandigheden.

Bij nieuw beleid moet duidelijk gemaakt worden welke verwachtingen er bestaan ten aanzien van degene die met het beleid in aanraking komt. Op deze manier wordt het gesprek gefaciliteerd wat nieuw beleid daadwerkelijk betekent in de praktijk, welke risico's eraan verbonden zijn en of die risico's maatschappelijk gezien aanvaardbaar zijn.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet het eens is dat er één centraal aanspreekpunt georganiseerd moet worden voor burgers die te maken hebben met meerdere uitvoerders. Deze leden vragen welke mogelijkheden het kabinet hiervoor ziet.

Door op passende wijze via de loketfunctie van de overheid de helpende hand te bieden en mee te denken, versterkt de overheid het vertrouwen bij burgers die in de knel zitten en bevordert mede daardoor het doenvermogen. We richten publieke dienstverlening in op een manier zodat burgers hier gemakkelijk gebruik van kunnen maken. Levensgebeurtenissen en andere ervaringen waarin burgers zich bevinden staan hierbij centraal, niet de processen en organisatie van de overheid. Burgers kunnen altijd zelf kiezen via welk kanaal (digitaal, telefonisch of fysiek) ze gebruik willen maken van de dienstverlening. En ze worden daar geholpen.

Samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het programma Werk aan Uitvoering aan de slag om via praktijkinitiatieven onderzoek te doen naar de beste vormen van de loketfunctie, waar

¹ Raad Volksgezondheid & Samenleving, «Machtige mensenbeelden, kiezen voor menswaardig bestaan», 13 december 2021.

burgers die behoefte hebben aan een persoonlijke benadering goed worden gehoord en de dienstverlening krijgen die zij nodig hebben. Denk hierbij ook aan de verschillende bestaande maatwerkplaatsen die zijn ingericht. Uw Kamer zal hier de voortgangsrapportages over Werk aan Uitvoering en de nader worden geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet om een regulier overleg te organiseren tussen uitvoerders om complexe casuïstiek te bespreken, te coördineren en tot oplossingen te komen in het geval van een stapeling van regelingen en/of uitvoerders.

Mensen die zich melden bij UWV, de SVB en SZW die in de knel komen of zitten door complexe wetgeving en/of uitvoeringsregels worden via de maatwerkplaatsen zo goed als mogelijk geholpen waarbij zowel naar een oplossing voor de persoonlijke problemen wordt gekeken (de zogenaamde «fix») als een oplossing voor mogelijke knelpunten in de wetten en regels (de zogenaamde «solve»). De maatwerkplaats van UWV is nu in alle 11 districten actief en heeft recent een lerende evaluatie ondergaan. Er is tevens een link naar de overheidsbrede maatwerkplaats; een netwerk van professionals dat het leren en ontwikkelen van maatwerk vanuit de praktijk organiseert. Met het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens heeft het Rijk domein overstijgend een hulpstructuur aangelegd voor professionals bij gemeenten en landelijke uitvoerders, voor situaties waarin zij vastlopen, bij het oplossen van multiproblematiek. De casuïstiek hiervoor wordt ingediend bij en via het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet een plan te maken om de uitvoering te herwaarderen en hiervoor mensen, middelen en expertise vrij te maken en op te bouwen.

Met het programma Werk aan Uitvoering zet het kabinet, samen met de uitvoering en mede-overheden, in op de belangrijkste thema's om de dienstverlening voor burgers (en bedrijven) echt te verbeteren: zorgen dat de overheid randvoorwaarden heeft om de publieke taken goed te vervullen. Daarbij hoort het realiseren van de menselijke maat in grootschalige processen, persoonlijke dienstverlening en in uiterste instantie, maatwerk en het aanpakken van onbedoelde, maar in de praktijk hardvochtig uitpakkende wetten en regels. Maar ook door de samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering te verbeteren, opdat wat politiek wordt beloofd ook waargemaakt kan worden in de praktijk. Op deze manier kunnen dilemma's in de uitvoering transparant politiek worden gedeeld en gewogen.

Voor verbetering van de uitvoering en dienstverlening is gedurende tien jaar additioneel 600 miljoen euro per jaar opgenomen in het coalitieakkoord (Bijlage bij kamerstuk 35 788, nr. 77), met een aanloop van 200 miljoen euro in 2022. Structureel is 133 miljoen beschikbaar. Deze zogenaamde WaU middelen zijn verdeeld over de ministeries en geprioriteerd. Op basis van concrete bestedingsplannen is het merendeel van deze middelen intussen overgeheveld naar de departementale begrotingen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet een orde van grootte inschatting te maken van de meest voorkomende knelpunten uit het rapport. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet in hoeverre de voorgestelde oplossingsrichtingen nu al ten uitvoering zijn gebracht. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen welke

oplossingsrichtingen het kabinet op korte termijn uit gaat voeren.

De knelpunten zijn in het onderzoeksrapport onderverdeeld in vier thema's:

- Toegang en hoogte van uitkeringen
- Verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen
- Samenloop van wet- en regelgeving
- Algemene knelpunten

Er is een variëteit aan knelpunten, waardoor het lastig is om een inschatting te geven van de meest voorkomende knelpunten. Rode draden zijn complexe wet- en regelgeving, een niet realistisch mensbeeld en te weinig aandacht voor de menselijke maat. In bijlage 1 van de kabinetsreactie reageren we op de geïdentificeerde knelpunten en wordt aangegeven in welk traject de oplossingsrichting meeloopt en welk tijdspad daaraan gekoppeld is.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet in hoeverre de problemen beschreven in de casussen van Yvon, Ellen, het echtpaar Hoekstra en Dané in hoofdstuk 4 zijn opgelost. Deze leden vragen het kabinet voor zover dit nog niet is gedaan haast te maken met oplossingen.

De vier belevingsverhalen illustreren het perspectief van de familie Hoekstra, Yvon, Ellen en Dané. Deze interviews geven een inzicht in hoe mensen deze gebeurtenissen hebben ervaren. De familie Hoekstra, Yvon, Ellen en Dané zijn met deze reden door de onderzoekers benaderd en wisten dat hun ervaringen op deze manier zouden worden opgetekend. Het oplossen van deze specifieke hardvochtige effecten was hierin niet het doel, wel om deze in de toekomst te voorkomen.

In zijn algemeenheid zijn wij en de uitvoeringsorganisaties aan de slag met de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport om mensen die in de knel zijn geraakt zo goed mogelijk te helpen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er bij de invoering van de WIA onderscheid is gemaakt tussen de WGA en WIA, ondanks alle bezwaren van experts en het beroep op de capaciteit bij verzekeringsartsen.

Een belangrijk uitgangspunt van de WIA was het bevorderen van de re-integratie voor iedereen die nu of in de toekomst nog kan werken. Om dat zo goed mogelijk te bereiken, omvat de WIA verschillende regelingen. De IVA regelt de uitkering voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De WGA regelt de uitkering voor mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (WGA 35–80) of die volledig arbeidsongeschikt zijn maar nog kans hebben op herstel (WGA 80–100). Daarnaast regelt de WGA de re-integratieverplichtingen en -prijkkels voor deze uitkeringsgerechtigden en hun voormalig werkgevers. Oorspronkelijk was de uitkeringshoogte van de IVA en WGA 80–100 gelijk, namelijk 70% van het verzekerd loon. Het onderscheid tussen IVA en WGA 80–100 kwam oorspronkelijk dus voort uit de wens om re-integratieverplichtingen en -prijkkels te richten op de mensen die nog een gereede kans hebben op re-integratie.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen wat het netto-verschil is tussen de Wajong-uitkering en de bijstandsuitkering voor personen ouder dan 21 jaar.

Onderstaande tabel geeft op basis van de rekenregels in 2023 inzicht in de hoogte van de netto-uitkering op jaarbasis.

	Uitkering	Netto uitkering per jaar
Bijstand voor alleenstaande van 21 jaar	Sociaal minimum alleenstaande	14.410
Wajonger met arbeidsvermogen van 21 jaar	70% wettelijk minimumloon	15.230
Wajonger zonder arbeidsvermogen van 21 jaar	75% wettelijk minimumloon	15.855

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen inzichtelijk te maken hoe vaak huisgenoten daadwerkelijk met elkaar de woonlasten delen.

Er is ons geen onderzoek bekend waaruit inzichtelijk is in hoeverre huisgenoten woonlasten met elkaar delen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen met welke mate de kostendelersnorm het risico op dak- of thuisloosheid vergroot, zoals het rapport concludeert.

Uit onderzoek van Significant APE² is gebleken dat na invoering van de kostendelersnorm het aantal jongeren uit bijstandsgezinnen vaker het ouderlijk huis verlieten dan voor de invoering van de kostendelersnorm. Ook bleek dat jongeren uit bijstandsgezinnen vaker werden uitgeschreven uit de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) met bestemming onbekend. Vooral dit laatste kan een signaal zijn dat de kostendelersnorm het risico op dak- en thuisloosheid heeft vergroot. In welke mate dit het geval is, valt niet precies te zeggen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet om een reflectie op de systematiek van bevoorschotting en verrekening, bijvoorbeeld in de WIA, en hoe het kabinet de optie weegt om uitkeringen vast te stellen op reeds beschikbare bestanden al dan niet in voorgaande jaren.

Op voorspraak van de Landelijke Cliëntenraad heeft UWV subsidie beschikbaar gesteld om onderzoek te laten doen naar de aard en omvang van problemen die mensen ervaren bij de verrekening van inkomen uit werk met een uitkering. Het rapport dat hieruit volgde, «Als verrekenen een beperking is», stelt dat vooral kwetsbare groepen met wisselende inkomsten financiële problemen kunnen ondervinden door de huidige systematiek. Het rapport geeft ook handvatten voor verbetering. Specifiek voor de WIA geldt dat UWV werkt aan verbeteringen in de communicatie en de dienstverlening. Gelet op verschillende onderzoeken (waaronder het rapport «Als verrekenen een beperking is») en de ervaringen met jaarlijkse verrekeningen zoals dat bij toeslagen werkt, stelt UWV dat personen met wisselende inkomsten gebaat kunnen zijn bij korte verreken-cycli. Door een kortere cyclus wordt een uitkeringsgerechtigde zo min mogelijk verrast door de verrekening van inkomen, in die gevallen dat de inkomsten anders zijn dan vooraf ingeschat. UWV gaat middels een pilot in de praktijk toetsen hoe het werken met kortere verrekencycli vorm kan krijgen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie zijn erg geïnteresseerd in de reactie van het kabinet op de verschillende oplossingsrichtingen en vragen het kabinet deze spoedig naar de Kamer te versturen.

In bijlage 1 van de kabinetsreactie reageren we op de geïdentificeerde knelpunten en wordt aangegeven in welk traject de oplossingsrichting meeloopt en welk tijdspad daaraan gekoppeld is.

² Kamerstuk 34 352, nr.199.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het rapport wordt geconcludeerd dat binnen de Tweede Kamer en het departement het beeld bestaat dat knelpunten in de uitvoering opgelost kunnen worden met maatwerk. Volgens de onderzoekers is dit niet realistisch; maatwerk is geen oplossing voor structurele en systematische knelpunten in wet- en regelgeving. De leden van de ChristenUnie-fractie zien ook dit spanningsveld tussen heldere wet- en regelgeving en ruimte om individuele gevallen maatwerk te leveren. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Minister om haar visie toe te lichten op maatwerk binnen de uitvoering van het sociale zekerheidsstelsel.

Het kabinet deelt de lijn zoals wordt beschreven door de leden van de fractie van de ChristenUnie dat maatwerk geen oplossing is voor systematische knelpunten in wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving en de vormgeving van de standaard dienstverlening moet voor het overgrote merendeel van de burgers aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften. Wanneer wet- en regelgeving of de dienstverlening hierop niet aansluit, kan dat bijvoorbeeld gesignaleerd worden via de knelpuntenbrieven die UWV en de SVB jaarlijks opstellen. Alleen in bijzondere gevallen biedt maatwerk een oplossing waarbij rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden conform de bedoeling van de wet. De maatwerkvraagstukken in de uitvoering zijn tevens weer input voor knelpuntenbrieven wanneer er een oorzaak te vinden is voor wet- of beleid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Welke fundamentele wijzigingen voorziet de Minister om aan de conclusies van dit rapport tegemoet te komen? Hoe wordt, vooruitlopend op dergelijke fundamentele wijzigingen, omgegaan met de vastgestelde hardheden? Kan de Minister het tijdschema en de verschillende fases schetsen ten aanzien van implementatie van de aanbevelingen? Welke prioriteiten heeft de Minister op dit punt voor de komende periode?

Op uiteenlopende aspecten kijkt het kabinet naar fundamentele aanpassing van het beleid om hardvochtige effecten te beperken. Denk hierbij aan de herijking van het handhavingsinstrumentarium, het traject «Participatiewet in balans» of de vereenvoudigingsagenda voor de sociale zekerheid. In de kabinetsreactie wordt nader ingegaan op deze trajecten. Daarnaast nemen wij maatregelen om op korte termijn hardvochtige effecten aan te pakken. Voor een overzicht wordt verwezen naar bijlage 1 bij de kabinetsreactie. Daarin reageren we op de geïdentificeerde knelpunten en wordt aangegeven in welk traject de oplossingsrichting meeloopt en welk tijdschema daaraan gekoppeld is.

De leden van de SGP-fractie lezen dat wordt gesproken over uiterst complexe wet- en regelgeving voor uitvoerders en burgers ten aanzien van uitkeringen. Hoe kijkt de Minister daarnaar? En welke mogelijkheden ziet de Minister om het stelsel aanzienlijk te vereenvoudigen? Deze leden zouden graag zien dat er een verkenning komt naar de vraag hoe het stelsel kan worden vereenvoudigd. Is de Minister hiertoe bereid?

Wij herkennen het beeld dat de wet- en regelgeving op het terrein van de inkomensondersteuning in de loop der jaren behoorlijk ingewikkeld is geworden. In onze brief over de vereenvoudigingsagenda³ die eerder dit jaar met de Stand van de uitvoering aan uw kamer is gestuurd hebben wij

³ Kamerstuk 26 448, nr. 681.

dan ook onze ambitie uitgesproken om de komende kabinetsperiode door middel van vereenvoudiging te zorgen dat we burgers beter ondersteunen als zij dat nodig hebben. Daarom werken we met de vereenvoudigingsagenda aan het oplossen van concrete knelpunten die door burgers, werkgevers en uitvoering worden ervaren.

Daarnaast heeft het kabinet opdracht gegeven tot het uitvoeren van een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) vereenvoudiging sociale zekerheid. Centrale vraag in het IBO is: *of, en zo ja, hoe, vereenvoudiging vanuit het perspectief van de burger, waarbij wordt uitgegaan van een realistisch mensbeeld, de werking en doelmatigheid van het stelsel kan verbeteren*. Het IBO kijkt zowel naar beleidsopties om op kortere termijn tot vereenvoudiging te komen, alsook meer fundamentele oplossingen die op de langere termijn tot een voor de burger eenvoudiger stelsel kunnen leiden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat één van de aanbevelingen is om (periodiek) na te gaan of het handelen van de overheid leidt tot het ontwrichten van het leven van burgers dan wel aantasten in hun bestaanszekerheid. Hoe wil de Minister dit op gaan pakken?

Er zijn verschillende trajecten in gang gezet die ertoe leiden dat signalen over mensen in de knel eerder worden opgemerkt. Zo wordt de feedbackloop tussen uitvoering naar departement en Tweede Kamer versterkt. Voorbeelden hiervan zijn de Stand van de uitvoering en de knelpuntenbrieven die door UWV en de SVB zelfstandig aan de Tweede Kamer worden gestuurd.⁴ Maar ook de invoeringstoets waarin de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk wordt bestudeerd, om zo de effecten voor de doelgroep en uitvoering in kaart te brengen.⁵

De leden van de SGP-fractie vragen ook expliciet naar de situatie op lokaal niveau. Waar kunnen burgers zich melden op het moment dat zij op dat niveau tegen hardheden aanlopen, naast een lokale ombudsman of de gemeenteraad? Hoe wordt vastgesteld of de gemeente voldoet aan de kaders voor uitvoering van de wet? En wat is volgens de Minister nodig om de cliëntvertegenwoordiging goed te laten functioneren op lokaal niveau? En welke rol ziet de Minister in zijn algemeenheid voor cliëntvertegenwoordiging in het voorkomen van hardvochtige effecten van beleid?

Burgers kunnen zich met vragen over aanvragen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen laten ondersteunen door onafhankelijke cliëntenondersteuners. Burgers kunnen hardheden die zij ervaren melden bij de gemeente door burgervragen te stellen of een klacht in te dienen. Ook de Nationale ombudsman kan helpen in de bemiddeling tussen burger en overheid.

Het toezicht op de uitvoering van het college van burgemeesters en wethouders ligt primair bij de gemeenteraad. De gemeentelijke rekenkamer doet bovendien periodiek onderzoek naar onder andere de rechtmatigheid van gemeentelijk beleid. Uiteraard monitort ook het Ministerie van SZW signalen over de rechtmatigheid betreffende de uitvoering van de wet SUWI.

Verder is cliëntenparticipatie van belang. Cliëntenparticipatie is vastgelegd in de Participatiewet (art. 47) en de Wet SUWI (art. 7). Om cliëntvertegenwoordiging goed te laten functioneren op lokaal niveau, vinden wij het belangrijk dat ervaringsverhalen van burgers worden meegewogen in het te voeren beleid en de uitvoering daarvan. Zo is in het traject Participatie Wet in Balans veel aandacht besteed aan (het voorkomen van) hardheden.

⁴ Kamerstuk 26 448, nr. 682.

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 96.

Ook de Landelijke Cliëntenraad speelt een belangrijke rol in het delen van ervaringsverhalen over hardheden in de sociale zekerheid. Om hardvochtige effecten van beleid te voorkomen, is het van belang burgersignalen goed te blijven monitoren en mee te nemen in het beleid en de uitvoering daarvan.

Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat het begrip «dringende redenen» anders wordt uitgelegd, zodat bijvoorbeeld in het geval van een overduidelijke vergissing de ruimte wordt ervaren om geen boete op te leggen?

Uit het rapport van Panteia blijkt dat het begrip «dringende redenen» restrictief is uitgelegd in de memorie van toelichting van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, en in navolging hiervan streng wordt toegepast door de rechtspraak, zoals blijkt uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Hierdoor voelt de uitvoering nagenoeg geen ruimte om gebruik te maken van het begrip «dringende redenen». Momenteel wordt samen met de uitvoering onderzocht hoe de «dringende redenen» kan worden ingevuld op een manier die beter toepasbaar is in de praktijk. Hierbij gaat het om individuele gevallen waar iets dermate bijzonders aan de hand is waardoor een bepaald besluit, bijvoorbeeld een besluit tot terugvordering, tot evidente onredelijkheid zou leiden, gezien vanuit het perspectief van de burger mede afgezet tegen het maatschappelijk belang dat met het besluit gediend wordt. Bij dit traject zal expliciet aandacht worden besteed aan het reeds beschikbare wettelijke kader, zoals de evenredigheidstoets van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, en de verhouding daartoe. U wordt in het voorjaar van 2023 geïnformeerd over de voortgang van dit traject.

Is de Minister bereid in samenspraak met de uitvoerders te komen tot een nadere uitwerking van de ruimte die uitvoerders nodig hebben om op evenwichtige manier uitvoering te geven aan de sociale zekerheden en het beperken van hardheden? Daarnaast wordt meer beslisruimte voor professionals bepleit. Deelt de Minister deze aanbeveling en vindt de Minister dat er sprake moet zijn van meer beslisruimte of wordt de huidige beslisruimte op dit moment onvoldoende benut? Zo valt in het rapport bijvoorbeeld te lezen dat de discretionaire ruimte onvoldoende wordt benut. Deze leden ontvangen graag een reflectie hierop.

Ja, hier zijn wij zeker toe bereid. In de kabinetsreactie staan voorbeelden van categorieën regels in de sociale zekerheid genoemd waar meer discretionaire ruimte zou kunnen worden geboden. Maar het is inderdaad ook zo dat op dit moment niet alle discretionaire ruimte wordt benut die er is.

Met de uitvoerders gaan we in gesprek om te bekijken waar discretionaire ruimte beter zou kunnen worden benut, en waar bij gebrek extra ruimte gecreëerd zou moeten worden in wet- en regelgeving. Dit wordt meegenomen in de lopende trajecten.

Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie naar mensen met een beperking of chronische ziekte. Uit de beschrijvingen in het rapport blijkt dat deze mensen vaak hard getroffen worden door de hardheden in de sociale zekerheid. Deelt de Minister deze constatering en wat vindt de Minister hiervan? Welke maatregelen is de Minister voornemens te treffen om deze kwetsbare groep tegemoet te komen?

Wij kunnen ons goed voorstellen dat er vragen leven over hoe passend de sociale zekerheid is voor personen met een beperking of chronische ziekte. Het is een fundamentele vraag. Beantwoording daarvan loopt langs meerdere lijnen. Een bijzonder aandachtspunt is de positie van chronisch

zieken in de bijstand. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer van 27 juni jl. over het wetsvoorstel Breed Offensief (Kamerstuk 35 394, nr. 47) aangegeven om hier zorgvuldig naar te kijken en de uitwerking op te pakken in het tweede spoor van het traject Participatiewet in balans. Spoor 2 vraagt om een langere adem: het is niet enkel een traject rond de Participatiewet. Het gaat in spoor 2 ook om de samenhang met andere voorzieningen zoals de WMO en de Jeugdwet en als het specifiek om bestaanszekerheid gaat ook het toeslagenbeleid en aanpalende regelingen voor de minima.

De Kamer is over de aanpak van het traject Participatiewet in balans geïnformeerd bij brief van 21 juni jl. (Kamerstuk 34 352, nr. 253) Een tweede lijn betreft de positie van zogenaamde 35-minners, personen die door ziekte of beperking minder kunnen werken, maar minder dan 35% inkomensverlies lijden en daardoor niet in aanmerking komen voor een WIA-uitkering. Specifiek voor die groep geldt dat zij in de bijstand terecht kunnen komen maar tegelijkertijd wel te maken hebben met een ziekte of een handicap. Dit onderdeel loopt mee in de opdracht die wij de onafhankelijke commissie willen geven die zich gaat buigen over de toekomst van het stelsel voor arbeidsongeschiktheid.

Tot slot zijn de leden van de SGP-fractie benieuwd hoe de Minister de communicatie van de uitvoeringsorganisaties wil verbeteren, zoals een van de aanbevelingen luidt, zodat de sociale zekerheid ook voor burgers begrijpelijker wordt. Veel burgers ervaren het toegang krijgen tot hulp als een hindernisbaan. Hoe wil de Minister deze hindernissen slechten?

UWV en de SVB zijn actief aan de slag met het begrijpelijker maken van de communicatie. Zo is UWV aan de slag gegaan met het verbeteren van teksten in brieven. Uit onderzoek bleek dat onvrede van cliënten vaak terug was te voeren op de toon of de strekking van gelijksoortige tekstblokken die in meerdere brieven terugkeerden, bijvoorbeeld over het maken van bezwaar. Door te concentreren op aanpassing van deze tekstblokken zijn in 2022 al ruim 400 brieven aangepast.

De SVB is gestart met een project waarin alle SVB-brieven worden getoetst aan leesbaarheid en begrijpelijkheid en vervolgens aangepast. Bijvoorbeeld door het gebruik van duidelijke en overzichtelijke pictogrammen waardoor burgers direct zien wat van hen wordt verwacht. De SVB werkt daarnaast met community's. De SVB vraagt via deze community's actief om feedback van burgers in de dagelijkse praktijk om uitvoeringsprocessen waar nodig aan te passen. Ook is er een feedbackknop in het MijnPGB-portaal waarmee klanten de SVB kunnen wijzen op onduidelijkheden op formulieren en dienstverlening.

Vragen en opmerkingen van het lid van de BBB-fractie

Gelukkig worden er al grote stappen gezet zoals blijkt in het rapport Participatiewet in balans, concreet vraagt het lid van de BBB-fractie wat er gedaan wordt voor de mensen die al in de problemen geraakt zijn door de hardheden in de participatiewet? Wat gaat de Minister doen voor mensen die in de schulden geraakt zijn door deze hardheden? Is de Minister van plan om, net zoals bij de kinderopvangtoeslagaffaire, deze mensen tegemoet te komen en te compenseren?

De opgehaalde signalen, maar ook de signalen die in het rapport Participatiewet in Balans zijn vervat, zijn ernstig. Anderzijds zien wij ook een hoge diversiteit in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Participatiewet. Veel onwenselijke situaties kunnen voorkomen worden als uitvoerders gebruik maken van de ruimte die in de wet besloten ligt. Onze

inzet op de korte termijn ziet dan ook onder meer op het expliciteren van die ruimte.

Daarbij zien wij ook dat gemeenten zich bewust zijn van de opgetreden hardvochtigheden en dat zij via aanpassingen in hun incasso en door medewerking te verlenen aan schuldhulpverleningstrajecten eraan werken om de gevolgen voor betrokkenen zo beperkt mogelijk te houden. Het feit dat het optreden van een eventuele hardvochtigheid heel afhankelijk is van de individuele situatie en daarbij het hardvochtige effect kan worden – en vaak ook wordt – ondervangen door keuzes in de uitvoering maakt dat wij hier een algemene compensatieregeling, waar de BBB-fractie om vraagt, niet passend vinden.

En wat kan de Minister doen om de rechtspositie van mensen die aanspraak maken op de participatiewet te verbeteren?

In onze brief van 21 juni 2022 hebben wij 20 maatregelen aangekondigd. Die maatregelen zien op aanpassingen van de Participatiewet op de korte termijn. Verschillende onderdelen zijn daarin erop gericht om de rechtspositie van uitkeringsgerechtigden te verbeteren. Denk daarbij onder meer aan een vrijlating van giften, een recht om de participatie zelf vorm te geven en een bekrachtiging van het onderliggende principe dat de gemeente daar waar noodzakelijk maatwerk dient te bieden. Parallel daaraan loopt ook het traject tot Herijking van het Handhavingsinstrumentarium, waarbinnen onder meer wordt gekeken naar de herdefiniëring van de inlichtingenplicht en een andere omgang met het abusievelijk niet juist of tijdig informeren van de gemeente door de burger.

Al deze stappen zijn erop gericht om menselijke maat en vertrouwen tot centrale begrippen te maken binnen de uitvoering van de Participatiewet en op die manier meer recht te doen aan de positie van de burger.

Is de Minister bekend met het initiatief «samen recht vinden» in Zeeland? De ervaring leert dat dit concept zeer toegankelijk is en kwetsbare burgers goed kan bemiddelen tussen burgers en instanties ook als de communicatie tussen beide spaak gelopen is of er juridische procedures dreigen, ziet de Minister ook een rol voor een dergelijk initiatief om de rechtspositie van burgers in de toekomst te verbeteren?

Hier zijn wij mee bekend. Het betreft een mooi lokaal initiatief. Er zijn verschillende van dit soort initiatieven in Nederland waar burgers terecht kunnen wanneer ze er zelf niet meer uitkomen. Dit zijn stuk voor stuk waardevolle initiatieven.

Tegelijkertijd zien we ook dat voor de oplossingen in het sociaal domein vaak specialistische expertise nodig is, die vooral in de diverse instanties zit. Het bij elkaar brengen van deze verschillende expertises is wat de maatwerkplaatsen ook doen.

In regio Noord is men gestart met een regionale maatwerkplaats waarin lokale samenwerking tussen de instanties rondom maatwerkvraagstukken wordt gerealiseerd. Al deze ontwikkelingen zullen naar verwachting gezamenlijk zorgen voor een goed werkende feedbackloop tussen praktijk en beleid; waarbij de vraag van de burger snel en adequaat wordt opgepakt, de juiste expertise kan worden benut en tot slot de hardvochtigheden eerder zullen worden gesignaleerd.

Het lid van de BBB-fractie is van mening dat het positief is dat de kostendelersnorm herzien wordt. Ziet de Minister mogelijkheden om vooruitlopend op het wettelijke traject dat per 2023 voltooid moet zijn, deze norm al voor het lopende jaar niet te handhaven?

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de kostendelersnorm wordt gewijzigd. In plaats van inwonende jongvolwassenen tot 21 jaar zullen

inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. Het wijzigingsvoorstel is via nota van wijziging bij het wetsvoorstel Breed offensief aangeboden aan de Tweede Kamer. Uw Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel. De wijziging gaat in per 1 januari 2023, indien ook de Eerste Kamer met het wetsvoorstel instemt. Wij zien geen mogelijkheid om generiek vooruit te lopen op het wettelijke traject door de kostendelersnorm in de gewijzigde vorm toe te passen. Wel hebben gemeenten, afhankelijk van het individuele geval en de persoonlijke omstandigheden, ruimte om maatwerk toe te passen bij het tijdelijk uitzonderen van de kostendelersnorm. Gemeenten is eerder door ons in Gemeentenuws SZW 2022-2 verzocht om gebruik te maken van de bestaande uitzonderingsmogelijkheid van maatwerk op grond van artikel 18, eerste lid, Participatiewet bij het al dan niet toepassen van de kostendelersnorm.

Vragen en opmerkingen van het lid Omtzigt

Verder wil het lid Omtzigt weten wat de Minister vindt van de constatering in het rapport van Panteia dat een toenemende groep mensen in de knel komt door hardvochtige uitwerkingen van wet- en regelgeving? Volgens het rapport treden die hardvochtige effecten onder meer op bij: de toegang tot een uitkering, de hoogte ervan en de complexiteit, verplichtingen, sanctioneringen en terugvorderingen; en samenloop van wet- en regelgeving.

De omschreven voorbeelden geven duidelijk een beeld van schrijnende situaties, een gebrek aan toekomstperspectief en een gebrek aan vertrouwen in de overheid. Het rapport geeft tal van mogelijkheden hoe dit aangepakt kan worden. Dit lid vraagt de Minister wat zij nu concreet van plan is hieraan te doen.

Iedere burger die in de knel komt door onbedoelde hardvochtige uitwerkingen van wet- en regelgeving is er één te veel. We zijn erg gemotiveerd om aan de slag te gaan met de in het rapport genoemde oplossingsrichtingen zodat het beleid niet onnodig hard uitpakt. In de kabinetsreactie en bijlage 1 staan de oplossingsrichtingen met een appreciatie en een tijdspad. Wij gaan graag met uw Kamer daarover in gesprek.