

Vergaderjaar 2022–2023

29 362

Modernisering van de overheid

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 313

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

Bestaanszekerheid is een belangrijke taak van de overheid. Ons uitgebreide socialezekerheidsstelsel zorgt voor een vangnet voor mensen die dat nodig hebben. Met de huidige stijgende prijzen is dit nog meer van belang.

Voor de zomer stuurden we u het eindrapport van het onderzoek naar hardvochtige effecten van (de uitvoering van) de Participatiewet, de werknemers-regelingen en de uitbetaling van het persoonsgebonden budget (pgb)¹. Dat onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie van het lid Omtzigt c.s.² Deze motie sluit aan bij de inzet van het kabinet om actief te monitoren hoe wet- en regelgeving in de praktijk voor burgers uitpakt en in te grijpen waar dat nodig is.

Het rapport laat zien dat onze socialezekerheidswetten en de uitvoering daarvan juist problemen kunnen veroorzaken bij de mensen die onze ondersteuning het hardst nodig hebben. Om de bestaanszekerheid voor iedereen te kunnen blijven garanderen, moeten we deze onbedoelde hardvochtige effecten aanpakken.

Sommige bevindingen uit het rapport hadden wij al (deels) in beeld of vormden al onderwerp van gesprek met uw Kamer. De meerwaarde van dit rapport zit in de duiding, de ervaringsverhalen en de verschillende geschetste oplossingsrichtingen. Op deze manier werken we aan het

¹ Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 309.

² Kamerstuk 35 510, nr. 13: In deze motie wordt het kabinet verzocht een onderzoek uit te voeren met behulp van een externe partij, met als doel een doorlichting van bovengenoemde wetten en regelingen waar hetzij de wet, hetzij de uitvoering van de wet door de overheid hardvochtige effecten heeft op groepen burgers.

vertrouwen van mensen dat de overheid hen ondersteunt wanneer zij dat nodig hebben.

Leeswijzer

In deze brief reageren we op de conclusies en de aanbevelingen van de externe onderzoekers. Ook geven we aan welke stappen al zijn gezet en welke stappen nog volgen om te komen tot wetgeving en uitvoering daarvan die meer uitgaat van wat mensen nodig hebben. Gezien de omvang van de kabinetsreactie, worden in bijlage 1 de hoofdlijnen uiteengezet.

In bijlage 2 reageren we specifiek op de door de onderzoekers geïdentificeerde knelpunten die kunnen leiden tot hardvochtige effecten en de handelingsperspectieven die zij voorstellen.

Daarin geven we een appreciatie bij die handelingsperspectieven waarbij we ook in gaan op al lopende initiatieven voor oplossingen.

In bijlage 3 gaan we in op de inventarisatie van overige knelpunten in wet- en regelgeving van SZW, die soms kan leiden tot hardvochtige effecten. Dit is verzocht in de motie van de leden Ploumen en Jetten.³

Over de bevindingen van knelpunten en hardvochtige effecten in overige VWS-wetgeving bent u voor de zomer al geïnformeerd.⁴

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende structurele knelpunten zijn in onze wetgeving en de uitvoering daarvan die in bepaalde situaties leiden tot hardvochtige effecten. De knelpunten zijn onder te verdelen in vier thema's:

1. Toegang en hoogte van uitkeringen
2. Verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen
3. Samenloop van wet- en regelgeving
4. Algemene knelpunten: verbetering van de dienstverlening door de overheid en rekening houden met individuele omstandigheden

De knelpunten worden in deze brief nader toegelicht. Per thema geven we aan hoe we met de knelpunten omgaan. Daarbij gaan we in op de aanpassing van beleid, verbetering in de overheidsdienstverlening en ruimte om rekening te houden met de individuele omstandigheden van mensen. Dit zijn ook precies de factoren die door de onderzoekers zijn genoemd in het analysekader.

Verder bieden wij u met deze brief ook de lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen en de evaluatie van de TNS- en TAS-regelingen, die de tegemoetkoming van asbestslachtoffers regelen, aan.

Inleiding

In Nederland vinden we het belangrijk dat mensen inkomensondersteuning krijgen als het hen (tijdelijk) niet lukt om te werken, bijvoorbeeld door ziekte of werkloosheid. Het is daarbij noodzakelijk dat de regelingen in onze sociale zekerheid toegankelijk, begrijpelijk en eenvoudig zijn. Daarom hebben we wet- en regelgeving ontworpen die een vangnet biedt en zorgt voor bestaanszekerheid voor de mensen die het nodig hebben. Voor veel mensen werkt dit goed en sluit het aan bij wat ze nodig hebben. Maar we weten ook dat er in de praktijk problemen kunnen ontstaan,

³ Kamerstuk 35 510, nr. 24.

⁴ Kamerstuk 29 362, nr. 307.

waardoor mensen in de knel komen. Ons beleid, onze wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan, hebben dan ook continu onderhoud nodig. Nu staan sommige regels de beoogde werking in de weg. Of sluit de dienstverlening door onze uitvoering en de gemeenten niet altijd aan op wat mensen nodig hebben.

De ervaringen van mensen die zijn opgetekend in het eindrapport raken ons. Ze vertellen onder andere dat ze niet meer in hun basisbehoeften konden voorzien. Iedereen moet de kans hebben om te voorzien in een inkomen voor levensonderhoud en een dak boven zijn hoofd. Maar niet alleen die praktische basisbehoeften zijn belangrijk. Ook een gevoel van controle en veiligheid is cruciaal. Zodat mensen betrouwbare relaties kunnen opbouwen en kunnen vertrouwen op een rechtvaardige behandeling. Uit de ervaringsverhalen blijkt dat het vertrouwen in de overheid beschadigd raakt wanneer er herhaaldelijk dingen fout gaan, mensen steeds opnieuw hun verhaal moeten doen, of wantrouwen ervaren vanuit de overheid. Dit mag niet gebeuren.

We zijn erg gemotiveerd aan de slag met oplossingen om ervoor te zorgen dat ons beleid werkt vóór mensen en niet onnodig hard uitpakt. Daarom wordt er vanuit SZW, UWV, de SVB en gemeenten ook met volle overtuiging gewerkt aan het verbeteren van de dienstverlening en wet- en regelgeving.

Zoals door de onderzoekers in de eerder met uw Kamer gedeelde definitie⁵

is beschreven, kunnen hardvochtige effecten optreden in het samenspel van wet- en regelgeving, de dienstverlening en individuele omstandigheden. De contextafhankelijkheid is hierbij van belang. Een besluit of een handeling kan voor de ene burger tot een hardvochtige situatie leiden, terwijl dit voor een andere burger niet het geval is. Tot die context hoort bijvoorbeeld ook de druk van de huidige inflatie op de bestaanszekerheid van burgers. De onderzoekers spreken van een hardvochtig effect wanneer het leven van burgers door handelen van de overheid potentieel wordt ontwricht. Wij hanteren in deze brief dezelfde definitie. In het analysekader dat is opgenomen in het rapport zijn verschillende elementen die een rol spelen bij het ontstaan van een hardvochtig effect in kaart gebracht.

In het onderzoek worden geen gradaties van hardvochtige effecten gegeven. Wat als een onwenselijke hardvochtigheid wordt beschouwd, is gezien de contextafhankelijkheid niet objectief vast te stellen. Daarbij speelt ook het perspectief van degene die naar de situatie kijkt een rol. Sommige situaties die als hardvochtig worden beschouwd, zijn uitkomst van een (eerdere) politieke weging, waarbij ook zaken als de algemene houdbaarheid van het stelsel mee zijn gewogen. Knelpunten waarvan we nu weten dat ze leiden tot hardvochtige effecten zijn vaak ontstaan in een situatie waarin de balans tussen vertrouwen en handhaven anders lag dan nu.

Daarnaast constateren we dat het geheel van regelingen, en de uitvoering ervan zich vanaf het begin van de 20^{ste} eeuw geleidelijk en op basis van (politieke) compromissen heeft gevormd. Wanneer zich complexiteit voordoet, wordt veelal binnen regelingen naar pragmatische oplossingen gezocht. Hierbij doen zich dilemma's voor waar rekening mee moet worden gehouden.

⁵ Kamerstuk 26 448, nr. 661.

Tegelijkertijd: het kabinet sluit zijn ogen niet voor eventuele verstrekkende gevolgen van structuurkeuzes. De balans was doorgeslagen naar handhaving en fraudebestrijding en deze zijn we nu aan het herstellen. De mens moet weer centraal staan in wat we doen. Desalniettemin is het van belang dat we fraudebestrijding daarbij niet uit het oog verliezen.

Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de wetgever en uitvoerders. We moeten vanuit de behoefte van de burger en met elkaar tot passende oplossingen komen om hardvochtige effecten terug te dringen en in de toekomst te voorkomen. Het kabinet herkent veel van de knelpunten en wil onverminderd doorgaan op de ingezette weg om wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan te beoordelen op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. En waar nodig te verbeteren. De conclusies uit dit onafhankelijk onderzoek laten zien dat we er nog lang niet zijn en dat er meer nodig is voor burgers. Nu en in de toekomst. Hier hebben we ook uw Kamer bij nodig.

Daarnaast moeten we realistisch zijn, ook in wat we willen. Niet alles wat we zouden willen, kan en ook niet alles kan tegelijk, vanwege de uitvoerbaarheid en de financiële houdbaarheid van het stelsel dat overeind moet blijven. Samen met uw Kamer voeren we de komende tijd graag het gesprek over verbeteringen, waarbij we rekening moeten houden met de uitvoerbaarheid, implementatietijd en randvoorwaarden.

Tot slot van deze inleiding benadrukken we graag dat door de onderzoekers – conform het verzoek in de motie en onze opdracht aan hen – is gezocht naar hardvochtige effecten in de werknemersverzekeringen, de Participatiewet en de uitbetaling van het pgb. De hardvochtige effecten die de onderzoekers beschrijven, vragen nadrukkelijk onze aandacht. Gelijktijdig concluderen de onderzoekers dat er ook veel goed gaat. Dat is mede de verdienste van alle medewerkers in de uitvoering. Het doel van het socialezekerheidsstelsel is het bijdragen aan bestaanszekerheid. Voor veel van de 800.000 burgers die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen, of voor de 390.000 burgers met een Participatiewet-uitkering, levert het stelsel een belangrijke bijdrage. En UWV, de SVB en gemeenten doen iedere dag hun best burgers zo goed mogelijk te ondersteunen. Toch zijn er nog steeds burgers die door het handelen van de overheid ernstig in de knel komen.

Doordat ons onderzoek zich richt op het inventariseren van hardvochtige effecten, leggen we automatisch de focus op datgene wat er niet goed gaat in het systeem. Hoewel het noodzakelijk is om met elkaar te constateren waar burgers ernstig in de knel (kunnen) raken, is het ook belangrijk om niet voorbij te gaan aan dat veel wel goed gaat.

1. Toegang en hoogte van uitkeringen

Om te bepalen of iemand recht heeft op een uitkering worden toetsen uitgevoerd op bijvoorbeeld verdien capaciteit, het verlies in arbeidsuren of het totale inkomen. Om alleen inkomensondersteuning te bieden aan mensen die dat nodig hebben, is een complex stelsel van wetten en regels opgetuigd. Daarin is vastgelegd wat de voorwaarden voor het recht op uitkering zijn. De onderzoekers concluderen dat deze complexiteit problematisch is, omdat er (in financieel opzicht) veel afhangt van een besluit. Ook is de kans op fouten groot en spelen gevoelens van onbegrip en onzekerheid een rol vanwege de afhankelijkheid van ondersteuning. Hierdoor kunnen hardvochtige effecten ontstaan. Om deze zoveel mogelijk tegen te gaan, zetten we de volgende stappen.

Participatiewet in balans

De Participatiewet en haar voorgangers hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan de ondersteuning van veel mensen. De wet en de uitvoering daarvan blijkt in de praktijk echter ook problemen te veroorzaken voor een deel van de mensen. De uitwerking van de wet wordt regelmatig als «hard» omschreven. Zoals in het geval van Ellen, wiens ervaringsverhaal is opgenomen in het rapport. Onbedoeld heeft zij de inlichtingenplicht geschonden, waarna ze in een vicieuze cirkel is beland. De schulden bouwden zich op, ze kwam onder de armoedegrens terecht en raakte door het stempel «fraudeur» haar sociale netwerk kwijt. Aan dit soort schrijnende situaties waar mensen in terecht kunnen komen op het moment dat zij een fout maken, willen we wat doen.

Op 21 juni van dit jaar bent u geïnformeerd over de beleidsanalyse, de beleidsopties en verschillende te zetten stappen om de Participatiewet in balans te brengen.⁶ Daarbij hebben we toegelicht hoe we samen met gemeenten, stakeholders en ervaringsdeskundigen toewerken naar een Participatiewet die eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt, die mensen passende ondersteuning biedt om mee te doen in de samenleving, en rechten en verplichtingen kent die zinvol en begrijpelijk zijn en nageleefd kunnen worden. Over een specifiek vraagstuk uit de Participatiewet, namelijk dat van mensen die chronisch ziek zijn en een uitkering op grond van de Participatiewet hebben, geldt dat dit meeloopt in de opdracht aan een onafhankelijke commissie die zich buigt over duurzame oplossingsrichtingen voor de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Dit is eerder toegezegd door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen.

Voor de korte termijn zijn 20 maatregelen benoemd gericht op het herstel van het evenwicht tussen de menselijke maat en rechten/plichten in de Participatiewet. Een aantal knelpunten die de onderzoekers hebben geïdentificeerd ten aanzien van de toegang tot de Participatiewet en de hoogte van de uitkering wordt hierin meegenomen. Zo worden onder meer de mogelijkheden verkend om het huidige principe «aanvraagdatum is ingangsdatum» te nuanceren. Dit kan een oplossing zijn voor het ontstaan van een inkomensgat zoals beschreven in het rapport.

Ook wordt gekeken naar het mogelijk maken van ondersteuning vanuit het netwerk zonder bijstandsrechtelijke gevolgen en het centraler stellen en op bepaalde plekken ook expliciteren van de mogelijkheid tot maatwerk.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen zal uw Kamer binnenkort over de voortgang van de uitwerking van deze voorstellen berichten.

Terugdringen van hardheden in de WIA

Het kabinet heeft grote ambities voor het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid. In het coalitieakkoord staat dat het kabinet als doel heeft om hardheden uit de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) weg te nemen en verbeteringen in het stelsel van arbeidsongeschiktheid door te voeren. Het rapport van Panteia onderstreept de noodzaak om dit te doen. De onderzoekers hebben in de WIA verschillende knelpunten voor werknemers geconstateerd, met name in de toegang tot en de hoogte van de uitkering. Het kabinet herkent grotendeels de gesignaleerde knelpunten en erkent dat dit kan leiden tot hardvochtige effecten.

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 253.

De aanpak die het kabinet voorstelt is beschreven in de Kamerbrief van 26 augustus jl. (Kamerstukken 26 448 en 32 716, nr. 685) over hardheden in de WIA en de mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Daarin wordt een aanpak op korte, middellange en lange termijn beschreven.

Op de korte termijn wil het kabinet al het mogelijke doen om hardvochtige effecten weg te nemen. Samen met sociale partners en UWV wordt verkend welke hardheden in de WIA, op welke termijn aangepakt kunnen worden. Het rapport van Panteia wordt hierin als input meegenomen. Hieronder volgt een aantal onderwerpen die de onderzoekers noemen en waaraan al wordt gewerkt of die we, mede naar aanleiding van de bevindingen in dit rapport, zullen verkennen of oppakken.

De onderzoekers plaatsen kritische opmerkingen bij het systeem van voorschotten en verrekenen, ook in de werknemersverzekeringen. In het rapport «Als verrekenen een beperking is» werd dat ook aangekaart. UWV is bezig met het doorvoeren van wijzigingen in de systematiek om hardvochtige effecten te verminderen. De eerste verbeteringen worden dit jaar doorgevoerd, bijvoorbeeld verbeteringen van de communicatie over verrekenen (zodat werknemers beter weten wat zij kunnen verwachten) en er wordt onderzocht hoe de verrekencyclus beter kan aansluiten bij de persoonlijke situatie.

De onderzoekers stellen in het rapport tevens voor om de WW-uitkering als inkomsten uit werk te gaan zien voor personen die een WGA-uitkering ontvangen. Doordat deze uitkering op dit moment niet meetelt als inkomen, is dat soms een reden dat personen niet de 50% van hun resterende verdien capaciteit verdienen, die bepalend is voor de vervolgutkering. Wij zullen, in overleg met UWV, verkennen of en hoe dit veranderd kan worden en wat de voor- en nadelen en kosten daarvan zouden zijn.

De onderzoekers merken ook de complexiteit van de dagloonregels in de WIA, WW, ZW en Wazo op. Het voorstel van de onderzoekers is om dit op te lossen door de regels met elkaar in lijn te brengen. Over dit onderwerp zal het kabinet de Kamer voor het einde van het jaar informeren over mogelijke oplossingen.

Omdat het maken van meer uitzonderingen op de hoofdregels in het Dagloonbesluit ook juist tot complexiteit kan leiden, hechten wij eraan dit integraal te beschouwen en de Kamer te informeren over de voor- en nadelen van verschillende oplossingsrichtingen.

Een andere aanbeveling uit het rapport van Panteia is om op korte termijn de mogelijkheid om af te wijken van het dagloonbesluit te onderzoeken. Het opnemen van een hardheidsclausule in het dagloonbesluit is een manier om dit te bereiken en dat wordt onderzocht in het kader van het bredere traject dat volgt uit de uitvoering van de motie van de leden Ploumen en Jetten.

Ten slotte benoemen de onderzoekers dat het duurzaamheids criterium maakt dat de systematiek van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling in de WIA complex is. Dat raakt, zo schrijft Panteia, in de eerste plaats de verzekeringsartsen die worden «belast» met deze complexiteit maar het kan volgens Panteia ook leiden tot hardvochtige effecten voor burgers, bijvoorbeeld doordat iemand die duurzaam arbeidsongeschikt wordt verklaard het gevoel kan hebben «afgeschreven» te worden.

Als oplossingsrichting stellen de onderzoekers voor het criterium te laten vervallen of anders toe te passen. Het duurzaamheids criterium wordt in de WIA gebruikt om te bepalen of de verwachting is dat de arbeidsbeperkingen van een werknemer blijvend zijn. Dat heeft consequenties voor de uitkering. Bij «duurzaam geen arbeidsvermogen» komt iemand in aanmerking voor de IVA-uitkering (Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten) (75% van het eerder verdiende inkomen), versus de WGA-uitkering (Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten) (70% van het eerder verdiende inkomen) voor diegenen die niet-duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Aanpassing van dit duurzaamheids criterium zou een ingrijpende wijziging zijn en vormt dus onderdeel van de analyse die de eerder genoemde commissie gaat uitvoeren. Zoals in de eerder genoemde Kamerbrief van 26 augustus jl. is aangekondigd, verkent het kabinet op korte termijn de mogelijkheden tot aanpassing, vanuit het idee dat dit een positief effect zou hebben op de mismatch tussen vraag naar en aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Vervolgens moet grondig onderzocht worden wat het effect van aanpassing zou zijn op werknemers. De potentieel hardvochtige effecten die Panteia noemt, zijn niet per definitie opgelost bij een aanpassing van het duurzaamheids criterium en er kunnen ook weer nieuwe hardvochtige effecten ontstaan. Afhankelijk van de verkenning zal worden bepaald of hier op middellange termijn verandering wenselijk en mogelijk is. Ook loopt dit vraagstuk rond het duurzaamheids criterium mee in de opdracht aan de onafhankelijke commissie, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

Naast een aanpak op korte en middellange termijn, hecht het kabinet aan een strategie voor de lange termijn om hardvochtige effecten waarvoor geldt dat het niet mogelijk is ze op korte termijn weg te nemen, ook aan te pakken. Het is van belang om het hele arbeidsongeschiktheidsstelsel integraal te bezien. In de hierboven aangehaalde brief van 26 augustus jl., wordt om deze reden een commissie aangekondigd die onderzoek gaat doen naar een toekomstbestendig stelsel. Aan de commissie wordt gevraagd om met oplossingsrichtingen te komen die uitvoerbaar, uitlegbaar, betaalbaar en rechtvaardig zijn en die aansluiten bij het doenvermogen van mensen.

Een aantal van de oplossingen voor hardheden die door Panteia wordt genoemd, loopt mee in de opdracht waar deze commissie mee aan de slag gaat. Daarbij speelt ook mee dat het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid op dit moment onder grote druk staat. Door de mismatch tussen vraag naar en aanbod van sociaal-medische beoordelingen zijn lange wachttijden ontstaan. Mensen verkeren lang in onzekerheid over hun recht op een uitkering en de hoogte daarvan. Sommige van de oplossingen uit het rapport van Panteia kunnen leiden tot een grotere mismatch en daarmee tot langere wachttijden.

Bovendien grijpen sommige opties diep in op de manier waarop het stelsel functioneert en kunnen ze niet op zichzelf worden beschouwd omdat er sterke samenhang is met andere aspecten van het stelsel.

Ter illustratie: de onderzoekers beschrijven dat hoewel het de aanname was bij invoering van de WIA dat mensen die door ziekte of beperking minder dan 35% van hun verdien capaciteit verliezen, aan het werk zouden kunnen blijven of in staat zouden zijn ander passend werk te vinden, de praktijk anders blijkt te zijn. De groep «35-minners» heeft geen recht op een WIA-uitkering maar is in veel gevallen ook niet aan het werk. Zoals eerder in reactie op Kamervragen van het lid Van Kent (SP) (Aanhangsel handelingen II 2021/22, nr. 3992) ook is aangegeven, neemt dit kabinet dit serieus. Het kabinet vindt het van belang grondig te bezien welke oplossingen hiervoor denkbaar zijn. Er liggen immers grote vragen onder:

welke verwachtingen hebben we van mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn? Hoe verhoudt dit vraagstuk zich tot de manier waarop het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt vastgesteld (op basis van het verlies van verdien capaciteit)? Het verlagen van de drempel (35%) wordt aangedragen als oplossing, bijvoorbeeld in het middellange termijn advies van de SER uit 2021. Zo'n verlaging zou leiden tot extra instroom, extra uitkeringslasten en extra druk op de sociaal-medische beoordelingscapaciteit. Het vinden van een duurzame oplossing voor dit vraagstuk, vergt dus om al deze redenen een zorgvuldige overweging. Daarom stelt het kabinet deze onafhankelijke commissie in die naar het stelsel in zijn geheel gaat kijken.

Vereenvoudiging

De onderzoekers wijzen in hun bevindingen op de complexiteit van het stelsel en de hardvochtige effecten die hierdoor kunnen ontstaan. Vereenvoudiging van wetten en regels kan volgens het kabinet inderdaad bijdragen aan een doeltreffender socialezekerheidsstelsel, betere dienstverlening en het verminderen van onbedoelde en ongewenste effecten. Samen met de uitvoering en in gesprek met burgers wordt gewerkt aan de oplossing van knelpunten als gevolg van de complexiteit van wet- en regelgeving. Over de vereenvoudigingsagenda is uw Kamer voor de zomer in de Stand van de uitvoering nader geïnformeerd. In dit kader wordt dit jaar ook een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) vereenvoudiging sociale zekerheid uitgevoerd, dat naar verwachting begin 2023 wordt afgerond.

Het vereenvoudigingstraject WW, waarover uw Kamer op 8 februari jl. is geïnformeerd,⁷ is een voorbeeld van hoe we tot vereenvoudiging willen komen. De eerste stap in dit brede vereenvoudigingstraject betreft een onderzoek met als doel inzicht te verkrijgen in welke knelpunten bij het gebruik en de uitvoering van de WW kunnen worden vastgesteld vanuit het perspectief van (i) de werknemer, (ii) de werkgever en (iii) UWV.

Dit totaaloverzicht beoogt handvatten te geven in de keuzes die vervolgens in de verdere vereenvoudigingsexercitie gemaakt kunnen worden over (het oplossen van) de knelpunten, waarbij naast het aanpassen van de regelgeving ook andere handelingsperspectieven mogelijk zijn zoals het wijzigen van dienstverlening. De knelpunten die de onderzoekers van Panteia in het onderzoek naar hardvochtige effecten hebben gesignaleerd, worden meegenomen als input bij dit onderzoek. De resultaten van het onderzoek worden verwacht in het eerste kwartaal van 2023.

2. Verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen

We hebben door middel van de inlichtingenplicht een grote verantwoordelijkheid neergelegd bij mensen als het gaat om informatie die zij aan moeten leveren om een uitkering te ontvangen of te behouden. De onderzoekers geven aan dat het mensbeeld van de individualistische, rationele en zelfredzame burger die de wet kent in de praktijk onrealistisch blijkt. Ten aanzien van het sanctioneringsregime in de sociale zekerheid wordt geconcludeerd dat het streng en strikt is, met als voorbeeld dat bij boetes geen onderscheid wordt gemaakt tussen vergissingen en fouten waardoor deze onevenredig hoog kunnen zijn. Daarnaast benoemen de onderzoekers dat het stelsel te rigide is waarbij onvoldoende rekening kan worden gehouden met de individuele situatie. In wetgeving zijn wel enige maatregelen opgenomen om hardvochtige effecten te voorkomen en

⁷ Kamerstuk 26 448, nr. 667.

rekening te houden met persoonlijke omstandigheden, zoals de mogelijkheid om ruimere betalingsregelingen af te spreken en in meer gevallen deel te kunnen nemen aan minnelijke schuldentractaten. Deze blijken echter vaak niet toereikend in de uitvoeringspraktijk, onder andere omdat in de uitvoering niet altijd de ruimte wordt gevoeld om maatwerk te leveren. Dit wordt in het kader van de herijking van het handhavingsinstrumentarium nader onderzocht.

Herijking handhavingsinstrumentarium

Om te komen tot een duidelijk, doenbaar en eerlijk stelsel van sociale zekerheid moet er ook gekeken worden naar de manier waarop we handhaven. Het uitgangspunt bij de herijking van het handhavingsinstrumentarium waar u op 18 juli jl.⁸ over geïnformeerd bent, is vertrouwen. We gaan ervan uit dat mensen het goede willen doen. Dat kan onder andere betekenen dat er wordt uitgegaan van een onopzettelijke overtreding tenzij het tegendeel blijkt. Hiervoor zijn wettelijke kaders nodig, waar we momenteel aan werken. Daarbij is oog voor het belang om voldoende handhavingsinstrumenten te hebben om daadwerkelijk misbruik aan te pakken. In de categorie «verplichtingen en maatregelen» benoemen de onderzoekers ook andere knelpunten. Deze worden nader onderzocht bij het verder herijken van het handhavingsinstrumentarium en het bevorderen van preventie. De herijking van het handhavingsinstrumentarium heeft betrekking op alle uitkeringswetten, en ziet dus op een breder domein dan de wetten en regelingen die in dit onderzoek zijn meegenomen.

Voor de meeste maatregelen is een wetswijziging nodig. Dit kost tijd. Om in de tussentijd al verschil te kunnen maken voor de mensen met een uitkering, wordt gewerkt aan oplossingen om nu al meer vanuit vertrouwen te gaan werken. We gaan in de tussentijd samen met de uitvoering kijken naar mogelijke verbeteringen in de uitleg en toepassing van de «dringende reden», in navolging van de aanbeveling van de onderzoekers.

In de sociale zekerheidswetten geldt nu namelijk dat kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel, een boete of een terugvordering indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Hierbij gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval.

De onderzoekers stellen dat het begrip «dringende redenen» restrictief is uitgelegd. Hierdoor slaagt een beroep op grond van een dringende reden zelden. Zo was er volgens de Centrale Raad van Beroep geen sprake van een dringende reden in het geval van een bijstandsgerechtigde die, nadat hij een maatregel opgelegd had gekregen, onvoldoende geld had om te eten en daarom bij familieleden zijn maaltijden nuttigde.⁹ Door de restrictieve uitleg in de vaste rechtspraak wordt in de uitvoeringspraktijk niet of nauwelijks de ruimte gevoeld om van een besluit af te zien wegens dringende redenen. Een oplossing kan zijn dat SZW samen met de uitvoering komt tot een invulling van de «dringende reden» die in de praktijk wel kan worden toegepast.

3. Samenloop van wet- en regelgeving

De meest kwetsbare mensen doen beroep op verschillende regelingen met verschillende uitvoerders. Juist van deze mensen verlangen we de meeste administratieve vaardigheden, terwijl we zien dat dat problemen

⁸ Kamerstuk 17 050, nr. 603.

⁹ CRvB 14 nov. 2017, EECL:NL:CRVB:2017:4281.

geeft. In situaties waar verschillende wet- en regelgeving bij elkaar komt, of elkaar zelfs tegenwerkt, kunnen hardvochtige effecten ontstaan, zoals bijvoorbeeld bij de pgb budgethouder die ook werkgever is, hieronder nader toegelicht. Ook worden door de onderzoekers hardvochtige effecten geïdentificeerd wanneer iemand verschillende vormen van inkomensondersteuning ontvangt. Het is in dat geval soms niet te overzien wat de impact van de ene vorm van ondersteuning is op het recht van een andere vorm van ondersteuning. Hiervoor is het nodig dat beleidsmakers en uitvoeringsprofessionals goed op de hoogte zijn van aangrenzende regelgeving, zodat zij mensen goed kunnen ondersteunen.

Samenloop wetgeving bij het pgb

De onderzoekers identificeren in de uitbetaling van het persoonsgebonden budget een knelpunt over de conflicterende belangen van een budgethouder die naast zorgontvanger ook werkgever van zijn zorgverlener is. Dit kan leiden tot hardvochtige situaties, omdat moet worden voldaan aan het arbeidsrecht. Deze en andere knelpunten worden meegenomen in het traject waarin we bij de keuze voor een pgb de bewustwording over het werkgeverschap willen vergroten, zodat ook daarin een bewuste keuze kan worden gemaakt. Waar mogelijk wordt de complexiteit van dat werkgeverschap verminderd, conform de motie van het lid Agema¹⁰. Later dit jaar wordt uw Kamer hier zoals toegezegd nader over geïnformeerd door de Minister van Langdurige Zorg en Sport door middel van een stand van zakenbrief. In deze brief wordt ook gerapporteerd over andere ontwikkelingen rondom het pgb.

4. Algemene knelpunten

Verbetering van de dienstverlening door de overheid

Naast beleid kan de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd leiden tot hardvochtige effecten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de communicatie door uitvoeringsorganisaties, het vakmanschap van de medewerkers en de sturing van en samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties, de manier waarop wordt omgegaan met incidenten en communicatie tussen uitvoeringsorganisaties en burgers.

Onder meer met het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering en door inzet op de specifieke dienstverlening van UWV en de SVB wordt hieraan gewerkt.

Werk aan Uitvoering

Om mensen zo goed mogelijk van dienst te zijn in de sociale zekerheid is het belangrijk dat organisaties goed samenwerken en communicatiekanalen goed zijn ingericht, zodat mensen de overheid als betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig ervaren.¹¹ Met het programma Werk aan Uitvoering zet het kabinet 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.

¹⁰ Kamerstuk 25 657, nr. 349.

¹¹ *Omzien naar elkaar, Vooruitkijken naar de toekomst. Regeerakkoord VVD – D66 – CDA – CU. 15 december 2021. Regeerakkoord voor de periode 2021–2025 (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).*

In de brief van 4 juli¹² hierover heeft de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen toegelicht hoe het kabinet om wil gaan met de menselijke maat in dienstverlening, wat de stand van zaken is van het programma Werk aan Uitvoering en wat de prioriteiten binnen dit programma zijn. Voor verbetering van de uitvoering en dienstverlening is gedurende tien jaar additioneel 600 miljoen euro per jaar opgenomen in het coalitieakkoord, met een aanloop van 200 miljoen euro in 2022. Structureel is 133 miljoen euro beschikbaar. Voor het merendeel van deze middelen zijn intussen concrete plannen opgesteld.

De menselijke maat moet het uitgangspunt zijn voor zowel het beleid als de dienstverlening door de overheid. Dat krijgt vorm door in dienstverleningsprocessen in te spelen op de behoeften en wensen van de meeste burgers. Er is in de dienstverlening extra aandacht nodig voor burgers die met deze processen niet uit de voeten kunnen. En als dienstverlening op maat en/of persoonlijke dienstverlening geen oplossing biedt, dan moet er rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden conform de bedoeling van de wet (maatwerk).

Ook de onderzoekers geven aan dat meer handelen vanuit de menselijke maat van groot belang is. Iets waar het kabinet al in verschillende trajecten op inzet. Maatwerk is echter niet de oplossing voor alles, zo geven ze aan. Maatwerk is geen vertrekpunt, maar het sluitstuk. Dit komt aan de orde wanneer een generieke regel in een bijzonder geval niet passend is. Dus wanneer de menselijke maat in de grootschalige processen en in aanvullende persoonlijke dienstverlening onvoldoende uitkomst biedt, wordt gekeken naar de wenselijkheid en mogelijkheid van maatwerk. Dit gebeurt bijvoorbeeld in maatwerkplaatsen binnen de uitvoering van waaruit cases multidisciplinair worden opgepakt. De overheidsbrede maatwerkplaatsen zorgen voor onderlinge verbinding.

Wetten en regels moeten in de basis zoveel mogelijk toereikend zijn om te werken voor mensen. Om daarnaast maatwerk te kunnen realiseren in individuele situaties, moeten we ervoor zorgen dat formele wetten en (beleids-)regels daar ook ruimte voor bieden. Het moet voor professionals duidelijk zijn welke ruimte regels laten. Daarbij is het organiseren van de signaalfunctie en een goed functionerende feedbackloop van cruciaal belang. Dat begint met het investeren in gesprekken tussen uitvoering, beleid en politiek. Ook de halfjaarlijkse Stand van de uitvoering en de jaarlijkse knelpuntenbrieven van UWV en de SVB aan uw Kamer zijn manieren om structureel het gesprek te blijven voeren over signalen en knelpunten.

De uitvoerders zijn bezig met het verbeteren van de dienstverlening. Ze hebben daarvoor de ruimte in de vorm van extra middelen. Daarnaast zijn er ook binnen de gemeentelijke praktijk meerdere lijnen uitgezet om het vakmanschap (en daarmee een betere dienstverlening) te bevorderen. Deze worden hieronder toegelicht.

Dienstverlening UWV

UWV heeft voor de periode 2021–2025 een strategie geformuleerd met daarin als belangrijkste uitgangspunt dat mensen UWV ervaren als één organisatie met oog voor de menselijke maat. Om hier uitwerking aan te geven is onder meer het programma dienstverlening gestart, waarin de ambitie dat mensen zich gezien, gehoord en geholpen voelen centraal staat. Om dit te bereiken wordt geïnvesteerd in meer persoonlijk contact, verbetering van de contacten met burgers en er wordt aan medewerkers

¹² Kamerstuk 29 362, nr. 308.

gevraagd om meer oog te hebben voor de persoonlijke situatie van mensen. In het meerjarenplan handhaving 2023–2026 wordt met dezelfde blik naar de handhavingssinzet voor de komende jaren gekeken. UWV zal uitgaan van vertrouwen in de burger, met aandacht voor de persoonlijke situatie van die burger. Daarbij moet bij knellende situaties gericht worden gezocht naar eventuele oplossingsrichtingen binnen de bestaande mogelijkheden. Via integrale klantreizen wordt hieraan gewerkt. Hiermee wordt de route in kaart gebracht die mensen, die van de dienstverlening van UWV gebruik maken, binnen UWV afleggen. Ook hiermee worden knelpunten in processen en in de samenwerking tussen bedrijfsonderdelen zichtbaar en kunnen hierop passende maatregelen worden getroffen.

UWV geeft aan dat de menselijke maat nu al meer zichtbaar is en dat er al belangrijke stappen genomen zijn die leiden tot concrete verbetering van de dienstverlening. Zo is men 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. Er wordt continu gemonitord hoe de dienstverlening wordt ervaren.

UWV is daarnaast gestart met de herinrichting van het klachtenproces en met de toewijzing van vaste contactpersonen aan cliënten met complexe (multi-) problematiek. Deze vaste contactpersoon moet adequaat handelen, snel schakelen met afdelingen binnen UWV en met externe organisaties, en waar nodig maatwerk toepassen. De eerste 11 vaste contactpersonen zijn inmiddels gestart, één in elk UWV-district. Verderop in deze brief gaan wij uitgebreider in op de maatwerkplaatsen bij UWV.

Ook is UWV een pilot gestart met hosts op UWV-locaties die bezoekers op een locatie ontvangen, indien mogelijk vragen beantwoorden en/of contact leggen met een medewerker. Ook is er een Team Service-calls ingericht dat cliënten proactief belt met informatie over een proces en de daarbij behorende verwachtingen. In maart 2022 is gestart met een eerste service-call bij betermeldingen. Alle stappen worden geëvalueerd en getoetst bij cliënten om zeker te stellen dat deze daadwerkelijk bijdragen aan de dienstverlening.

Dienstverlening SVB

Rekening houden met de persoonlijke situatie van burgers begint voor de SVB bij goede beleidsregels. Daarom is de SVB naar aanleiding van het rapport «Bestuursrecht op maat» van de Universiteit Leiden in 2021 van start gegaan met het programma «Bestuursrecht op Maat». Hierin herijkt de SVB beleidsregels vanuit burgerperspectief, maar signaleert de SVB ook waar burgers in de knel komen door wet- en regelgeving. Knelpunten worden intern opgelost waar mogelijk en waar dat niet mogelijk is, wordt aandacht gevraagd in de jaarlijkse knelpuntenbrief.

Hoewel goede en heldere beleidsregels maatwerk minder vaak nodig maken, wordt de mogelijkheid voor maatwerk als sluitstuk ook stevig in de SVB-organisatie ingebed. De SVB organiseert juridische maatwerkgarages voor intervisie en het bespreken van dilemma's op casusniveau, «SVB-talks» om medewerkers mee te nemen in de beweging om nog burgergericht te werken en het gebruik van mediation onder de aandacht te brengen, een methode van conflictoplossing waarbij de belangen van partijen het uitgangspunt zijn en niet het juridische geschil.

De SVB heeft de dienstverlening proactief ingericht. De SVB gaat actief op zoek naar signalen die kunnen duiden op bijzondere persoonlijke omstandigheden en houdt daar rekening mee in de dienstverlening. De SVB zoekt telefonisch contact met burgers bij mogelijk niet-gebruik van regelingen en in het terug- en invorderingsproces.

Naast goede beleidsregels, voldoende mogelijkheden tot het bieden van maatwerk en een proactieve houding, besteedt de SVB in relatie tot dienstverlening ook veel aandacht aan begrijpelijk en laagdrempelig contact met burgers. De SVB werkt met een aantal gemeenten samen in een serviceloket en verbetert brieven middels klantonderzoek, burgerpanels en door te werken aan de begrijpelijkheid van brieven. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van duidelijke en overzichtelijke pictogrammen die direct tonen wat van de burger wordt verwacht.

In het meerjarenplan handhaving 2023–2026 van de SVB zal de komende jaren versterkt worden ingezet op preventie, het gebruik van gedragswetenschappelijke methoden om de burger te helpen het juiste te doen en eventuele fouten en fraude sneller op te sporen door in te zetten op risicogericht onderzoek. Bij het opstellen van nieuwe beleidsregels is burger- en maatwerk vriendelijkheid het credo. Daarnaast is de SVB zoals hierboven al aangegeven begonnen aan een meerjarig project om haar bestaande beleidsregels proactief burger- en maatwerk vriendelijk te maken.

Vakmanschap binnen de uitvoering van de Participatiewet

Zowel vanuit de middelen die beschikbaar zijn vanuit Werk aan Uitvoering als individuele subsidies vanuit het ministerie worden impulsen gegeven aan de bevordering van de dienstverlening binnen de gemeentelijke praktijk. Binnen het traject Participatiewet in balans, waarover de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen u d.d. 21 juni 2022 (Kamerstuk 34 352, nr. 253) heeft bericht, willen we deze verschillende lijnen samenbrengen. Het uitgangspunt daarbij is om vertrouwen en menselijke maat als principes stevig te verankeren in de uitvoering van de Participatiewet. Daartoe bekijken we enerzijds of de wet op verschillende onderdelen aangepast kan worden, maar is anderzijds ook essentieel dat de aldus geboden ruimte door de uitvoering waar nodig wordt gebruikt. Met betrekking tot de verdere inzet op vakmanschap in dit kader zal de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen uw Kamer binnenkort nader berichten.

Rekening houden met individuele omstandigheden

De onderzoekers constateren dat hardvochtige effecten zich mede kunnen voordoen als gevolg van het ontbreken van ruimte in de wet- en regelgeving om dienstverlening volgens de menselijke maat te bieden. Met de onderzoekers is het kabinet van mening dat er ruimte moet zijn in wet- en regelgeving om tot een evenwichtige uitkomst te komen.¹³ Het kan dan gaan om ruimte in de regel zelf, of, als de «standaardregel» geen ruimte biedt, ruimte om af te wijken. In de hierboven genoemde wetgevingstrajecten wordt steeds gezien hoe deze ruimte vormgegeven moet worden. Daarbij is ook aandacht voor de constatering van de onderzoekers dat wanneer de wet- en regelgeving ruimte biedt, deze vaak te weinig benut wordt. De dienstverlening, het vakmanschap en de sturing dient er op ingericht te zijn om maatwerk daadwerkelijk te kunnen leveren en

¹³ Zie o.a. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021- 2025, Hoofdstuk 1.

daarmee ook invulling te geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁴

Beter gebruik van bestaande ruimte in wet- en regelgeving betekent ook dat -vaak langlopende – wetgevingstrajecten niet afgewacht hoeven te worden.

De wet- en regelgeving moet professionals in de uitvoering op duidelijke en herkenbare wijze ruimte voor maatwerk bieden. Daarvoor zijn twee instrumenten beschikbaar: discretionaire bevoegdheden en hardheidsclausules. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, recent in een brief¹⁵ aan uw Kamer in algemene zin ingegaan op deze instrumenten en hun onderlinge verhouding. Zoals in de brief wordt aangegeven heeft het kabinet de voorkeur voor goed omlinjende discretionaire bevoegdheden, maar ziet het hardheidsclausules als bruikbaar instrument indien het bieden van discretionaire ruimte geen goede optie is. Tevens is aangekondigd dat het kabinet beziet hoe eventueel een derde instrument toegevoegd kan worden, namelijk een bepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet door het bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. Hierbij gaat het om een evenredigheidstoets toegepast als ultimum remedium. Op het gebruik van discretionaire ruimte en hardheidsclausules om hardvochtige effecten in de sociale zekerheid zoveel mogelijk terug te dringen, wordt hieronder ingegaan.

Discretionaire ruimte

Bij bepalingen waarin aan een bestuursorgaan discretionaire ruimte wordt toegekend betreft het welomlijnde beslissruimte bij de toepassing van bepaalde eisen in wetten en regels. Bij dat laatste valt te denken aan beoordelingsruimte bij de vraag of aan een bepaalde eis is voldaan, of aan beleidsruimte doordat sprake is van zogenaamde «kan-bepalingen». Voorbeelden van situaties waar discretionaire ruimte relevant is, zijn: of een schadevergoeding in de bijstand «in het kader van de bijstandsverlening verantwoord is» en dus moet worden vrijgelaten. Dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Hetzelfde geldt voor de sollicitatieplicht in de WW, of iemand «in voldoende mate» probeert «passende arbeid te verkrijgen», is mede afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden én de arbeidsmarktomstandigheden.

Discretionaire bevoegdheden (zeker als zij ruim geformuleerd worden) leveren echter wel dilemma's op, zoals:

- Het spanningsveld met rechtsgelijkheid en willekeur: hoe gaan we om met het dilemma dat met maatwerk er mogelijk ongelijke behandeling ontstaat tussen burgers in een gelijke situatie? Er kunnen verschillen ontstaan tussen burgers onderling, bij een onvoldoende dragende motivering kunnen deze willekeurig aanvoelen voor betrokkenen.¹⁶
- De (beleids-)beslissing wordt in de uitvoering genomen, waardoor de normerende werking van de wet afneemt. In de sociale zekerheid moeten vaak ingewikkelde maatschappelijke (structuur)keuzes gemaakt worden welke door de wetgever moeten worden gemaakt en niet bij uitvoerende organen moeten worden neergelegd.

¹⁴ In dit verband wordt tevens gewezen op de «Toolbox maatwerk met de Awb», bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 644.

¹⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 102.

¹⁶ Zie nader: Kamerstuk 17 050, nr. 601.

- De rechtszekerheid voor de betrokkene neemt af omdat het niet altijd vooraf duidelijk is hoe de uitvoeringsorganisatie zal handelen. Om zekerheid te bieden kunnen beleidsregels opgesteld worden, welke soms weer een knellende werking kunnen hebben.¹⁷
- Discretionaire bevoegdheden vragen om relevante kennis over de individuele omstandigheden en de in het geding zijnde belangen, deze kennis is niet altijd aanwezig. Tevens moeten de besluiten goed gemotiveerd worden. Dit kan hoge uitvoeringslasten met zich meebrengen. Dit is temeer het geval als er sprake is van massaal uitgevoerde processen.
- Het hebben van voldoende gekwalificeerde professionals om met discretionaire bevoegdheden aan de slag te gaan en krapte op de arbeidsmarkt. Indien professionals meer beslissruimte krijgen is het cruciaal dat er meer aandacht is voor opleiding en begeleiding waar men nu vaak niet aan toekomt.

Deze dilemma's maken dat het formuleren van discretionaire bevoegdheden altijd balanceren is tussen ruimte voor de uitvoering en sturing door de wetgever. Er moet dus steeds kritisch bezien worden welke mate van ruimte geboden is. Dit maakt ook dat discretionaire ruimte in de sociale zekerheid niet altijd passend is. Ten eerste kent de sociale zekerheid veel aanspraken die rechtstreeks uit de wet volgen: het recht op een uitkering, tegemoetkoming, of een ander recht dat ontstaat als iemand aan de voorwaarden voldoet. Specifiek voor de werknemersverzekeringen geldt dat deze (grotendeels) gefinancierd worden door werkgevers en werknemers en wettelijk bepaalde polisvoorwaarden kennen.

Dit houdt in dat de mogelijkheden voor discretionaire ruimte ten aanzien van de kernelementen van de uitkeringen – zoals aard, inhoud en duur van aanspraken – beperkt zijn. Tevens speelt de uitvoerbaarheid van wetten in de sociale zekerheid een rol bij de keuze om discretionaire ruimte te bieden. Generieke regels zijn doorgaans eenvoudiger uitvoerbaar en maken dat er minder correcties nodig zijn. Wanneer iemand werkloos of arbeidsongeschikt raakt, is het van belang dat er snel duidelijkheid wordt geboden. De onderzoekers constateren eveneens dat tijdigheid in de uitvoering van belang is. Dit heeft er samen met taakstellingen voor de uitvoering ook voor gezorgd dat bij massaal uitgevoerde regelingen er voorheen weinig ruimte is ingebouwd voor individuele beoordelingen. Dat laat onverlet dat die ruimte er wel dient te zijn wanneer de individuele situatie daarom vraagt.

Voorbeelden van categorieën van regels waar in de sociale zekerheid discretionaire ruimte mogelijk is, en vaak ook al in bepaalde mate geboden wordt, zijn regels met betrekking tot het recht op arbeidsondersteuning, de aan de uitkering verbonden verplichtingen, terugvordering en ketensamenwerking.

Hardheidsclausules

In de eerder aangehaalde brief is aangegeven dat het kabinet een hardheidsclausule definieert als «een wettelijke bepaling van algemene aard die voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om af te wijken van een dwingendrechtelijk voorgeschreven resultaat, op grond van het criterium dat dat resultaat, gelet op het belang van doel of strekking van de regeling, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard».

¹⁷ Hoewel afwijking mogelijk is op grond van artikel 4:84 Awb.

Het kabinet zet zoals aangegeven bij het bieden van ruimte voor maatwerk in op duidelijk omliggende discretionaire ruimte. Het opnemen van discretionaire bevoegdheden in de sociale zekerheid is echter niet altijd mogelijk. Niet zelden zijn er strak ingekaderde regels nodig die in beginsel geen uitzondering dulden. Tegelijkertijd kunnen deze gebonden regels in bepaalde individuele gevallen tot zeer schrijnende situaties leiden. In dat geval kan een hardheidsclausule uitkomst bieden.

Bij de overweging om een hardheidsclausule in nieuwe of bestaande socialezekerheidswetgeving op te nemen, dienen de volgende vragen beantwoord te worden.

- Betreft het dwingend vormgegeven regels? Bij regels die niet dwingend geformuleerd zijn, heeft een hardheidsclausule geen toegevoegde waarde. De wet- en regelgeving biedt immers al ruimte. Het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb opgenomen evenredigheidsbeginsel biedt een waarborg tegen onevenredige uitkomsten.
- Is discretionaire ruimte een optie? Dan verdient dit de voorkeur.
- Betreft het gefixeerde bestuurlijke boetes? In dat geval biedt artikel 5:46, derde lid, Awb al een hardheidsclausule.¹⁸
- Zijn de gevolgen in overwegende mate voorzienbaar? Indien voorzienbaar is dat een regel voor bepaalde (categorieën) van gevallen zal knellen, ligt een algemene regeling voor deze groep voor de hand.¹⁹ Van beperkte voorzienbaarheid is met name sprake bij nieuwe regelingen.
- Betreft het een norm waarvan het wenselijk is dat afwijking in de uitvoering wordt toegestaan? Van sommige regels wordt geen afwijking geduld, ook niet middels een hardheidsclausule. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde «koppelingsbeginsel».²⁰

Indien een hardheidsclausule wordt opgenomen, dient de juiste reikwijdte bepaald te worden. Een te beperkte hardheidsclausule kan leiden tot knellende gevallen die (net) buiten het bereik van de hardheidsclausule vallen. Tevens kan een te beperkte hardheidsclausule in de praktijk leiden tot *a contrario* redeneringen: kennelijk heeft de wetgever geen afwijking van standaardregels op andere gebieden gewild. Hiermee wordt over het hoofd gezien dat deze andere regels vaak ruimte bevatten. Een te ruime hardheidsclausule kan echter leiden tot erosie van de normerende werking van de wet. Er moet voorkomen worden dat er te gemakkelijk «voor de zekerheid» een algemene hardheidsclausule aan een regeling wordt toegevoegd. Als er desalniettemin overgegaan wordt tot het opnemen van een hardheidsclausule kan deze erosie tegengegaan worden door een goede monitoring van het gebruik ervan. Hiervoor zijn verschillende instrumenten voor handen, zoals de invoeringstoets, standen van de uitvoering, knelpuntenbrieven en evaluaties. Deze feedbackloop zorgt voor passende toepassing van de hardheidsclausule. Daarbij is het staand beleid dat wanneer het gebruik van een hardheidsclausule voor bepaalde gevallen voldoende is uitgekristalliseerd, er voor deze gevallen een algemene regel wordt gesteld.

Maatwerkplaats UWV

UWV heeft het initiatief genomen om de dienstverlening te verbeteren, waaronder het oprichten van de Maatwerkplaats voor het oplossen van individuele casuïstiek om zo meer maatwerk toe te passen in de dienstver-

¹⁸ Zie ook het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de Verzamelwet SZW 2022 (Kamerstuk 35 897, nr. 4) en Kamerstuk 36 078, nr. 7, p. 21 e.v.

¹⁹ Zo volgt eveneens uit Aanwijzing 5.25, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 16 Participatiewet; in deze (brede) hardheidsclausule is expliciet geregeld dat niet afgeweken wordt van het koppelingsbeginsel (artikel 11 Participatiewet).

lening. Op deze manier wordt er kwalitatief hoogwaardige dienstverlening geboden, die makkelijk toegankelijk is via diverse kanalen en waarbij cliënten zich gezien, gehoord en geholpen voelen.

Bij de Maatwerkplaats kunnen UWV-medewerkers terecht met casuïstiek waar zij professionele buikpijn van krijgen: het gevoel dat er onbedoeld, of soms ook bedoeld²¹, onredelijk negatieve gevolgen optreden voor mensen wanneer uitvoerders de letter van de regelgeving toepassen, of wanneer er intern een kastje-naar-de-muur-situatie optreedt. Wanneer medewerkers geen ruimte zien om zelf juridische of organisatorische oplossingen te vinden, biedt de Maatwerkplaats een omgeving om met behulp van zoveel mogelijk perspectieven oplossingsrichtingen te bespreken.

Het rapport analyseert 250 afgehandelde casussen. De ingediende casussen gaan vooral over financiële problemen en re-integratie. In 15% van de gevallen meldt de indiener expliciet een fout van het UWV. In bijna de helft van de gevallen (49%) maakt een regel (hetzij een wet, hetzij intern UWV-beleid) het onmogelijk om vanuit de bedoeling dienstverlening te bieden (het onderzoek noemt gevallen waar overlappende wetten of uitkeringen regels tegenstrijdig hebben ingericht zonder duidelijke reden). Verder laat het rapport zien dat 38% van de problemen ontstaat door gebrek aan vakmanschap of samenwerking tussen organisatieonderdelen. In 85% van alle gevallen heeft de Maatwerkplaats een voor de cliënt (deels) bevredigende oplossing helpen vinden.

Ook in situaties waar de cliënt niet tevreden is, biedt de Maatwerkplaats meerwaarde voor alle betrokkenen omdat de ontevredenheid en buikpijn vaak al afneemt door de zorgvuldigheid en aandacht voor een gewogen besluit. Mensen zijn en voelen zich in deze aanpak gehoord.

Naast individuele oplossingen (zogenoeten *fixes*) wil de Maatwerkplaats ook bijdragen aan structurele aanpassingen (*solves*) om individuele problemen te helpen verminderen. Het verloop en de ontwikkeling van de maatwerkplaats is recent door UWV geëvalueerd. Het rapport van deze evaluatie wordt als bijlage bij deze brief aan uw Kamer aangeboden. Verder kijken wij samen met UWV waar eventuele aanpassing van wet- en regelgeving nodig is.

Voorbeelden van casussen die in de maatwerkplaats zijn behandeld zijn:

- Of het wel of niet mogelijk is vakantiegeld uit te keren aan terminale patiënten of dat daarmee moet worden gewacht tot het reguliere moment daarvoor in mei.
- Of een loonkostenvoordeel waar een werkgever die iemand aanneemt vanuit de Ziektewet geen recht op heeft, terwijl de werkgever (als de werknemer zich een dag voor start van de baan had beter gemeld) daar vanuit de WW wel recht op zou hebben.

De Maatwerkplaats is een proeftuin en een proeve van de principes van de nieuwe manier van werken: de mens centraal, vertrouwen in de medewerker aan de balie. Mensen die het moeilijk hebben, vragen om geruststelling dat de overheid hun zorgen serieus neemt. De Maatwerkplaats biedt een tastbaar voorbeeld van hoe we hier (uitvoering en departementen) mee bezig zijn. Daarvoor zijn door het Ministerie van SZW extra middelen voor UWV beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt de komende jaren geïnvesteerd in het inhoudelijk vakmanschap bij UWV.

²¹ Het rapport noemt een aantal keer dat «soms de conclusie [is] dat de ervaren buikpijn juist een bedoeld effect is van de wet of [het] beleid.»

Vakmanschap is namelijk een belangrijke voorwaarde om maatwerk te kunnen leveren.

De bedoeling 2.0 SVB

Binnen de SVB is «werken volgens De Bedoeling» de afgelopen jaren centraal gesteld. Hierdoor is meer maatwerk mogelijk geworden, zodat er weer ruimte is om de bedoeling van de wet uit te voeren, ook als deze op gespannen voet staat met de letter van de regelgeving. De SVB heeft daarvoor verschillende instrumenten in het leven geroepen. Voorbeelden zijn maatwerkplaatsen, die ook binnen UWV gebruikt worden en Garage de Bedoeling. Daarnaast werkt de SVB met de «Algemene Beginselen van Behoorlijk Afwegen» die medewerkers helpen om beslissingen te nemen in bijzondere gevallen. En met een «perspectiefcirkel» met hulpvragen die als steuntje in de rug dienen voor het verkennen van verschillende perspectieven bij een vraagstuk.

Een volgende stap om als organisatie nog effectiever te worden in het leveren van maatwerk, is het volledig integreren van werken volgens De Bedoeling in het reguliere werk, zowel binnen de SVB als in samenwerking met (keten)partners. Dat sluit ook aan bij de doelen van het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering. Met het programma «De Bedoeling 2.0» streeft de SVB middels een projectmatige aanpak naar het stroomlijnen, scherpstellen en verbinden van datgene dat al in de organisatie is ontwikkeld. Dat doet de SVB middels het objectiveren en waarderen van maatwerk, het bepalen van een SVB-brede werkwijze voor het leveren van maatwerk, het toerusten en bewust maken van medewerkers voor maatwerk en het faciliteren van die medewerkers.

Sturen op publieke waarden

Als één van de algemene knelpunten wijzen de onderzoekers erop dat in de aansturing van uitvoeringsorganisaties en gemeenten te stevig is ingezet op doelmatigheid en het toezicht op rechtmatigheid. Daarbij is te veel de nadruk komen te liggen op kwantitatieve – meetbare – Key Performance Indicators (KPI's). Als mogelijke oplossingsrichting stellen zij voor om vanuit de hogere SUWI-doelen – namelijk datgene wat nodig is voor het vergroten van bestaanszekerheid en het verhogen van arbeidsparticipatie van burgers – meer balans aan te brengen in de aansturing van uitvoeringsorganisaties.

Het kabinet onderschrijft dit en heeft binnen bestaande wet- en regelgeving al concrete stappen gezet. Zo is het kabinet samen met UWV en de SVB in gesprek om meer vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving te sturen en te verantwoorden en zo zichtbaar te maken op welke wijze bijgedragen wordt aan het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. In dat kader worden momenteel in samenwerking met UWV en de SVB de KPI's herijkt. Naast toepassing van waarden als doelmatigheid en rechtmatigheid – waarden die nog steeds van belang zijn – streeft het kabinet naar een nieuw evenwicht, waarbij explicieter ruimte wordt geboden voor andere, meer kwalitatieve waarden waarbij het bijdragen van UWV en de SVB aan het bieden bestaanszekerheid centraal staat. Verder heeft SZW samen met UWV en de SVB een nieuwe samenwerkingsvisie vastgesteld. Deze samenwerkingsvisie vervangt de sturingsvisie uit 2016 en geeft beter invulling aan de gedeelde verantwoordelijkheid om maatschappelijke opgaven te realiseren. De samenwerkingsvisie is als bijlage bij de Stand van de uitvoering van juni

2022 met uw Kamer gedeeld.²² Tot slot wordt gewerkt aan een modernisering van de Wet SUWI waarin ook het sturen op en verantwoorden over publieke waarden een belangrijke plaats zal hebben. We zullen uw Kamer binnenkort uitgebreider berichten over dit traject.

Motie Ploumen / Jetten

In het kader van de motie van de leden Ploumen en Jetten²³ voeren de departementen een inventarisatie uit naar mogelijke hardvochtigheden in wet- en regelgeving. Deze motie kent een breder bereik dan de motie van het lid Omtzigt. Over de aanpak van de motie van de leden Ploumen en Jetten is uw Kamer op 21 december 2021 in algemene zin geïnformeerd²⁴. Deze brief informeert u over de stand van zaken bij het Ministerie van SZW. Bij de inventarisatie is gebruik gemaakt van de definitie van hardvochtigheid zoals door Panteia is opgesteld. In deze definitie speelt de potentiële ontwrichting van het leven van burgers door overheidshandelen en de contextafhankelijkheid een grote rol.²⁵

In de brief van 21 december 2021 is aangegeven dat het betrekken van de uitvoering, het maatschappelijk middenveld en de dialoog met burgers prioriteit hebben als het gaat om het ophalen van eventuele hardvochtige signalen en het invullen dan wel bijstellen van nieuwe en bestaande wet- en regelgeving. De inventarisatie die bij SZW is uitgevoerd, illustreert dit.

Net als uit het externe onderzoek, volgt ook uit deze inventarisatie dat hardvochtige effecten voor een individu vaak optreden bij een samenloop van wet- en regelgeving. Om deze effecten tegen te gaan, blijft het van belang om de wetgeving en uitvoering voor iedereen te verbeteren en daarnaast maatwerk mogelijk te maken. Eerder is de contextafhankelijkheid van hardvochtige effecten benoemd. Ook bij deze inventarisatie geldt dat knelpunten niet in alle gevallen en niet voor iedereen tot dezelfde hardvochtige situaties leiden. Per knelpunt bekijken we welke gevolgen er kunnen zijn en brengen we mogelijkheden in kaart om de knelpunten op te lossen. Daarbij kijken we goed naar effecten voor mensen, de uitvoering en naar de financiële houdbaarheid van het stelsel. In bijlage 2 zijn de tot nu toe gevonden knelpunten per regeling beschreven.

Algemeen geldt voor de SZW-regelingen in de huidige situatie dat hogere kosten van levensonderhoud waaronder hoge energiekosten, problemen kunnen veroorzaken voor kwetsbare groepen en lagere en middeninkomens. Dit geldt bijvoorbeeld voor schuldenaren omdat deze kosten niet worden meegenomen in het vaststellen van de beslagvrije voet, aflossingscapaciteit of draagkracht. In bepaalde gevallen kan dit leiden tot ontwrichtende situaties en daarmee hardvochtige effecten. Wij onderzoeken wat voor stappen er mogelijk zijn rondom de hoogte van de beslagvrije voet.

²² Kamerstuk 26 448, nr. 682.

²³ Kamerstuk 35 510, nr. 24.

²⁴ Kamerstuk 35 510, nr. 95.

²⁵ Ook op het gebied van de toeslagen is vorig jaar door het Ministerie van Financiën een inventarisatie van knelpunten gedaan in het kader van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg (Kamerstuk 35 572, nr. 49). Hieruit zijn verschillende verbeteringen gekomen die inmiddels doorgevoerd zijn of in het coalitieakkoord zijn opgenomen. Deze verbeteringen hebben onder meer betrekking op het meer werken in de actualiteit, het tegen gaan van niet-gebruik en kwetsbare groepen persoonlijk ondersteunen.

Volksverzekeringen

Samen met de SVB zijn de wetten en regelingen die de SVB uitvoert onder verantwoordelijkheid van SZW onderzocht op de aanwezigheid van hardvochtige signalen. Hierbij zijn zoveel mogelijk signalen uit de uitvoeringspraktijk als leidraad genomen.

Zo zijn er knelpunten gevonden in de AOW en de OBR (Overbruggingsregeling) die gerelateerd zijn aan de beslagvrije voet. Na de vereenvoudiging hiervan valt deze voor mensen vanaf de AOW-leeftijd lager uit. Hoewel dit niet direct leidt tot hardvochtige situaties is dit wel onwenselijk. De eerste stappen om wetgeving voor te bereiden om voor schuldenaren vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd uit te gaan van een hogere beslagvrije voet zijn gezet.

Daarnaast wordt voor knelpunten die zijn gevonden in de asbestregelingen en de remigratiewet gekeken naar mogelijke oplossingen. Eén van deze aspecten in de asbestregelingen is het probleem van de verjaring. Twee andere aspecten, het bij leven aanmelden voor een aanvraag en het verplicht aansprakelijk stellen van de werkgever worden verder opgepakt. In de remigratiewet ontbreekt een grondslag om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. In bijlage 2 zijn de knelpunten en mogelijke hardvochtige effecten nader toegelicht en wordt aangegeven hoe we hier verder mee gaan.

Deze inventarisatie is een momentopname. In de toekomst zullen situaties van knellende wetgeving die hardvochtig kunnen uitpakken voor bepaalde groepen mensen aan het ministerie worden gemeld. Ook vragen wij de SVB jaarlijks de knelpuntenbrief aan uw Kamer te sturen.

Arbeidsrecht

Ook binnen het arbeidsrecht zijn mogelijke hardvochtige effecten geïnventariseerd. Het arbeidsrecht is grotendeels civielrechtelijk, waardoor soms weinig concreet zicht is op de omvang en de gevolgen van eventuele hardvochtigheden. Dit vanwege het feit dat de overheid formeel geen rol heeft met betrekking tot de uitvoering van het recht. In dit geval betreft het wetgeving tussen werkgever en werknemer en is het in eerste instantie aan de werknemer zelf om de werkgever aan te spreken op de naleving van diens verantwoordelijkheden in het kader van wet- en regelgeving. Vandaar dat het voor de overheid ook moeilijker is om zicht te krijgen op (potentiële) hardvochtige effecten. Tegelijkertijd zijn er wel signalen dat deze hier wel degelijk kunnen ontstaan, met name indien er sprake is van een sterke afhankelijkheidsrelatie tussen de werkgever en kwetsbare werknemers. Hierbij spelen zelfredzaamheid en doenvermogen een grote rol. De ervaringen met de kinderopvangtoeslagaffaire en ook de vele onderzoeken die daarna zijn verschenen veronderstellen dat we niet zonder meer uit kunnen gaan van de rationele, zelfredzame mens. Het kabinet heeft hier oog voor.

Zo kunnen bepaalde regels (bijvoorbeeld het uitzendbeding) voor flexibele werknemers, zoals werknemers met een uitzendcontract, die vaak al in een kwetsbare positie zitten, hardvochtig uitpakken. De wet veronderstelt dat werknemers op de hoogte zijn van de relevante wet- en regelgeving die voor hen geldt. Hiermee veronderstelt de overheid een bepaalde mate van zelfredzaamheid bij burgers. Zoals hierboven reeds beschreven is dit juist bij kwetsbare burgers vaak niet het geval. Daarnaast kan het voor mensen die wél op de hoogte zijn, lastig zijn om hun werkgever aan te spreken. Zij verkeren immers in een afhankelijkheidspositie. Zij kunnen daardoor terughoudend zijn om hun werkgever te wijzen op hun rechten

vanwege de angst ontslagen te worden en daarmee hun inkomen te verliezen. Dit probleem geldt specifiek ook ten aanzien van arbeidsmigranten die zeer afhankelijk kunnen zijn van hun werkgever. De regels worden aangepast om de positie van kwetsbare werknemers te verbeteren. In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt²⁶, die op 5 juli jl. met uw Kamer is gedeeld, is de inzet van het kabinet uiteengezet om de positie van flexibele werknemers te verbeteren en vaste contracten te stimuleren. Zo is het streven om oproepcontracten af te schaffen en te vervangen door (nader met sociale partners vorm te geven) basiscontracten, om werknemers meer zekerheid te bieden. Daarnaast is er besluitvorming in voorbereiding om het makkelijker te maken voor kwetsbare werknemers om hun rechten te effectueren. Ook dit is in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt uiteengezet. In bijlage 2 is een aantal specifieke voorbeelden genoemd.

IOAW, IOAZ, Bbz

Net als de Participatiewet bieden de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) een aanvulling op het inkomen tot aan het sociaal minimum. De IOAW en IOAZ zijn wetten die sterk lijken op de Participatiewet.

Anders dan voor de Participatiewet geldt voor de IOAW dat vermogen wordt vrijgelaten en geldt voor de IOAZ dat er een zeer ruime vermogensvrijlating is, waarbij het vermogen slechts eenmalig – direct na de bedrijfsbeëindiging – wordt getoetst.

Het Bbz 2004 (Besluit bijstandsverlening zelfstandigen) is een algemene maatregel van bestuur die hoort bij de Participatiewet. Dit betekent dat een groot aantal bepalingen in de Participatiewet ook van toepassing is voor het Bbz 2004, maar waarbij het Bbz 2004 ook een aantal uitzonderingen en eigenstandige bepalingen kent. Zo kent het Bbz 2004, anders dan de Participatiewet, een zeer ruime vermogensvrijlating en heeft het als doelgroep zelfstandig ondernemers.

In de gemeentelijke uitvoering zijn de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 sterk met elkaar verweven. We stellen dan ook voor om voor de laatst genoemde regelingen het traject Participatiewet in balans te volgen en aan te sluiten bij de voorgenomen oplossingsrichtingen. Uitgangspunt daarbij is dan dat de voorstellen die gelden voor de Participatiewet ook worden gevolgd voor drie overige regelingen, tenzij hiervan gemotiveerd moet worden afgeweken.

Caribisch Nederland

De RCN-unit SZW is als uitvoerder van sociale zekerheidswetgeving in Caribisch Nederland een belangrijke organisatie in het leven van vele huishoudens. Er is dagelijks veel (persoonlijk) contact met uitkeringsgerechtigden. Signalen van buiten, zowel van burgers en andere belanghebbenden, als van relevante organisaties en instanties als de Nationale ombudsman, vormen daarbij belangrijke input.

De RCN-unit SZW heeft een lijst van in de uitvoering en dienstverlening ervaren hardvochtigheden in de voor Caribisch Nederland van toepassing zijnde wet- en regelgeving opgesteld. Voor een deel van de geïnventariseerde hardvochtigheden is inmiddels een oplossing gevonden via

²⁶ Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

wijziging van de Beleidsregels toepassing Besluit onderstand BES 2019. Het betreft het regelen van een inkomensvrijlating voor vergoedingen bij medische uitzending en het mogelijk maken van het in aanmerking nemen van het gemiddelde inkomen voor de bijzondere onderstand. Hiermee is al een eerste stap gezet waarmee burgers daadwerkelijk geholpen zijn. Op andere onderdelen van de opgestelde inventarisatie is een concrete aanpak in voorbereiding, waarbij onder meer een wetswijziging aan de orde is. Overigens is de aandacht voor onverhoopte hardvochtigheden en het vertalen daarvan naar herziening van beleid of wet- en regelgeving in Caribisch Nederland blijvend. Dit is ook formatief geborgd, zowel bij de RCN-unit SZW als bij het kerndepartement.

Het toepassen van hardheidsclausules speelt ook in Caribisch Nederland, met name bij de onderstand, maar maatwerk is breder toepasbaar. Het kerndepartement is voortdurend in gesprek met de RCN-unit SZW over de toereikendheid daarvan, ook in relatie tot het voorkomen en oplossen van hardvochtigheden gezien vanuit het perspectief van de burger. Hierbij is het van belang bijzonder alert te zijn op mogelijke hardvochtigheden als gevolg van de «wetgevingsachterstand» in Caribisch Nederland. Een concreet voorbeeld is het in het Besluit onderstand BES ontbreken van een bepaling over het vrijlaten van spaargeld dat is opgebouwd tijdens de periode van onderstandverlening.

Zoals vermeld in bijlage 1 bij de Voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum CN 2022 heeft de RCN-unit SZW inmiddels toestemming gekregen om op de hiertoe nog in gang te zetten wijziging van het Besluit onderstand BES te anticiperen.

Daarnaast is het verbeteren van de dienstverlening een belangrijk thema voor de uitvoering, waarbij er ook aandacht is voor maatwerk en het voorkomen van hardvochtige effecten. In 2022 is een onderzoek naar de klantervaring van de dienstverlening door de RCN-unit SZW geïnitieerd. Het onderzoek heeft concrete suggesties opgeleverd over hoe de dienstverlening kan worden verbeterd. De RCN-unit SZW heeft de opdracht gekregen om de aanbevelingen uit het rapport om te zetten in een concreet actie- en verbeterplan.

Kinderopvang

Het vorige kabinet heeft naar aanleiding van een motie van de leden Ladders en Van Weyenberg een inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel aan uw Kamer gezonden. Hierover is uw Kamer geïnformeerd op 29 juni en 30 november 2021.²⁷ Over de maatregelen die reeds zijn of worden opgepakt naar aanleiding van deze inventarisatie is uw Kamer op 17 juni 2022 geïnformeerd.²⁸

Wet inburgering

Uw Kamer is 21 oktober 2021 per brief geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van het verbeterplan van de Wet inburgering 2013.²⁹ Onderdeel hiervan is dat er enkele ongewenste hardheden uit het stelsel van de Wi2013 zijn of worden weggenomen. Met de brief van 15 april 2022 is de Kamer geïnformeerd over voortgang en de stand van zaken van de implementatie van de verbeteringen die voortkomen uit het verbeterplan Wet inburgering 2013.³⁰

²⁷ Kamerstuk 31 066, nrs. 898 en 927.

²⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 1053.

²⁹ Kamerstuk 32 824, nr. 348.

³⁰ Kamerstuk 32 824, nr. 359.

Vervolg

Wij stellen voor u over de inhoudelijke voortgang van het aanpakken van hardvochtige effecten per beleidsterrein te informeren langs de lijnen van deze specifieke terreinen. Voor algemene voortgang en overige knelpunten gebruiken we de Stand van de uitvoering die u twee keer per jaar ontvangt.

Wij gaan, samen met de uitvoeringsorganisaties en gemeenten, hard aan de slag om de gevolgen van hardvochtige effecten te herstellen en om in (de uitvoering van) toekomstige wet- en regelgeving de mens centraal te plaatsen naast aandacht voor participatie en handhaving.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten