Effecten van het terugvorderingsbeleid

Rapport Ipsos I&O

Ipsos i&o

www.ipsos-publiek.nl

Colofon

Uitgave
Ipsos I&O
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer
2025/83

Datum
14 mei 2025

Opdrachtgever
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs
Rachel Beerepoot
Leon Heuzels
Naïma van Huizen
Judith van Werkhooven
Meike Westerhof

Copyright
Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 4

1 Inleiding 14

1.1 Achtergrond 14
1.2 Onderzoeksvragen 15
1.3 Onderzoeksverantwoording 15
1.4 Leeswijzer 16

2 Context terugvordering van uitkeringen 18

2.1 Functie van het terugvorderingsbeleid 18
2.2 Gronden voor terugvordering 20
2.3 Verrekeningen als onderdeel van terugvorderingen 22
2.4 Beoogde effecten van het terugvorderingsbeleid 23

3 Maatschappelijke verwachtingen 26

3.1 Belangrijkste bevindingen 26
3.2 Effect van de kans op een terugvordering 27

4 Uitvoering 33

4.1 Belangrijkste bevindingen 33
4.2 Menselijke maat en leveren van maatwerk 34
4.3 Veranderingen in beleid 37

5 Effecten terugvorderingen op mensen en uitvoering 40

5.1 Belangrijkste bevindingen 40
5.2 Reden voor terugvorderingen 42
5.3 Begrip voor (redenen) terugvordering 45
5.4 Gevolgen van de terugvordering 47
5.5 Effecten op gedrag en visie op socialezekerheidsstelsel 54
5.6 Ervaringen met dienstverlening 55

6 Oplossingsrichtingen 60

6.1 Belangrijkste bevindingen 60
6.2 Oplossingsrichtingen uitkeringsgerechtigden 61
6.3 Oplossingsrichtingen medewerkers uitvoeringsorganisaties 64

A Onderzoeksverantwoording 67

B I&O Research Panel 74

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt al geruime tijd aan het herijken van het handhavingsinstrumentarium binnen de sociale zekerheid. Het belangrijkste onderdeel van deze herijking is het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. In het nieuwe wetsvoorstel is er meer ruimte voor passend handhaven, de menselijke maat en vertrouwen, uniformiteit en vrijheid voor de uitvoeringspraktijk. De Raad voor de Rechtspraak gaf in oktober 2023 advies ten aanzien van het wetsvoorstel, waarin werd opgemerkt dat het terugvorderingsbeleid nog ontbrak in het (toenmalige) wetsvoorstel.

Bij terugvorderingen is het vooral belangrijk dat een balans wordt gevonden tussen de betrokkene perspectief bieden op een schuldenvrije toekomst én het maatschappelijk belang van het terugvorderen van onterecht ontvangen uitkering. Om deze balans te kunnen bieden, wil het ministerie van SZW meer inzicht in de effecten van het huidige terugvorderingsbeleid, waarbij zowel de visie van uitkeringsgerechtigden als professionals uit de uitvoering moet worden betrokken. Daarom liet zij Ipsos I&O onderzoek doen naar deze effecten. Deze samenvatting bevat de belangrijkste resultaten. De resultaten zijn verkregen door middel van deskresearch, interviews en focusgroepen met uitkeringsgerechtigden, focusgroepen met uitvoeringsprofessionals en een vragenlijst die is uitgezet onder zowel uitkeringsgerechtigden die te maken kregen met een terugvordering, als zij die dit niet meemaakten.

Deze samenvatting gaat achtereenvolgens in op:
- Een korte achtergrond van het terugvorderingsbeleid;
- Steun voor de principes achter het socialezekerheidsstelsel;
- Ervaringen van medewerkers en knelpunten in de uitvoering;
- Ervaringen van uitkeringsgerechtigden en de impact op gedrag en houding;
- De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek;
- Aanbevelingen om ongewenste effecten te voorkomen.

Achtergrond van het terugvorderingsbeleid

Nederland kent een sociaalzekerheidsstelsel. Dit stelsel wordt gebruikt om personen of gezinnen te helpen die vanwege bepaalde omstandigheden in financiële problemen (dreigen te) komen. Het gaat hier om mensen die geen of onvoldoende inkomen ontvangen. Bijvoorbeeld door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte, pensioen of een combinatie van factoren. Er wordt collectief gezorgd voor alle Nederlanders en het stelsel is gebaseerd op solidariteit en saamhorigheid. Omdat het stelsel is gebaseerd op solidariteit en saamhorigheid is maatschappelijk draagvlak van belang voor de goede werking van het stelsel.

Het is de verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde om correcte informatie over de eigen situatie door te geven aan de uitvoeringsorganisatie, zodat de organisatie kan berekenen op welke uitkering en/of welk bedrag iemand recht heeft. Als uitkeringsgerechtigden vragen hebben, mogen zij er ook vanuit gaan dat de overheid hen helpt om de correcte situatie door te geven. Op deze manier kunnen mensen die dat nodig hebben, geholpen worden. Tegelijk gaat het stelsel uit van rechtmatigheid. Te veel of onterecht ontvangen uitkering moet terugbetaald worden, zodat overheidsgeld rechtmatig wordt verdeeld. Dat een uitkeringsgerechtigde onterecht een uitkering ontvangt of een te hoge uitkering, hoeft niet altijd te komen door het niet

correct doorgeven van informatie door de uitkeringsgerechtigde. Dit kan ook ontstaan door verrekeningen van inkomen en corrigeren van voorschotten, of een fout van de uitvoeringsorganisatie. In een dergelijke situatie moet het terugvorderingsbeleid er desondanks voor zorgen dat de rechtmatige situatie hersteld wordt. Bij het herstellen daarvan onderscheiden we twee belangrijke onderdelen:

1) Terugvordering: Het identificeren van onterecht ontvangen uitkeringen en het nemen van een besluit om deze terug te vorderen.
2) Invordering: Het daadwerkelijk innen van de teruggevorderde bedragen.

Besluiten tot terugvordering en hoe de invordering ingericht moet worden is in voorkomende gevallen echter een ingewikkelde afweging. Mensen maken onbedoeld fouten in hun aanvragen of bij het doorgeven van wijzigingen. Bijvoorbeeld doordat het systeem voor hen te complex is of door persoonlijke omstandigheden. Deze situaties kunnen niettemin leiden tot terugvorderingen, wat aanzienlijke negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokkenen. De balans vinden tussen terugvorderen van onrechtmatig verstrekte uitkeringen en het vinden van een oplossing in lijn met de menselijke maat is een uitdaging voor uitvoeringsprofessionals. Samengevat moet het terugvorderingsbeleid effecten op drie verschillende terreinen bereiken[1]:

1 **Maatschappelijke effecten**. Het terugvorderingsbeleid moet onrechtmatig verstrekt overheidsgeld terughalen, misbruik voorkomen om zodoende de steun voor het socialezekerheidsstelsel op peil te houden en overheidsgeld rechtmatig(er) te verdelen.
2 **Een uitvoerbaar systeem met aandacht voor de menselijke maat**. Onterecht verstrekte uitkeringen moeten effectief en efficiënt terug worden gevorderd, maar bij de uitvoering rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inwoner.
3 **Individuele effecten**. Het beleid moet betrokkenen perspectief op een schuldenvrije toekomst bieden, waarbij in de uitvoering de menselijke maat zo goed als mogelijk wordt toegepast. Dit om negatieve gevolgen voor individuele uitkeringsgerechtigden zo veel mogelijk te voorkomen en gewenste effecten, zoals het beter naleven van plichten te bevorderen.

Effecten van het terugvorderingsbeleid

In dit onderzoek keken we welke effecten terugvorderingen hebben op uitkeringsgerechtigden. En wat voor aanbevelingen gedaan kunnen worden om negatieve effecten te beperken. Daarbij maken we onderscheid tussen gewenste effecten (zoals steun voor het socialezekerheidsstelsel) en ongewenste effecten (zoals stress of geldproblemen). Hieronder vindt u de belangrijkste resultaten. We categoriseren deze naar de drie hierboven genoemde terreinen.

1: Maatschappelijke effecten

Kwalitatief onderzoek door Motivaction en TrueTalk uit 2023 liet al zien dat er steun is onder mensen voor de principes achter handhaving (en terugvordering) in het socialezekerheidsstelsel. In dit onderzoek worden deze beelden bevestigd. Driekwart van de uitkeringsgerechtigden (die niet te maken hebben met terugvorderingen) vinden het goed dat fouten met uitkeringen kunnen worden hersteld. Meer dan de helft (58%) van de uitkeringsgerechtigden vindt het belangrijk dat te veel betaalde uitkeringen teruggevraagd kunnen worden, tegenover 11 procent die dit niet vindt. Een meerderheid verwacht dus van de overheid dat deze zorgt voor rechtmatige verdeling van overheidsgeld.

[1] *Zie onder andere: Kamerstukken II, 2021/22, 17050 nr. 601 en het advies van de Raad voor de Rechtsprake inzake het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.*

We zien verder dat een meerderheid van de uitkeringsgerechtigden (55%) die niet eerder te maken kregen met een terugvordering, het vooral de eigen verantwoordelijkheid vinden van uitkeringsgerechtigden om te voorkomen dat zij met een terugvordering te maken krijgen. Een veel kleiner deel (17%) vindt dit niet. Tegelijk wijzen meerdere signalen er op dat veel uitkeringsgerechtigden zich niet bezighouden met een eventuele terugvordering van hun eigen uitkering: men weet weinig over redenen waarom een terugvordering op de uitkering mogelijk is en zoekt of krijgt hier geen informatie over. Ook verwachten per saldo veel meer uitkeringsgerechtigden dat anderen de regels rond terugbetalen niet begrijpen (34%), dan zij dit dat wel begrijpen (12%). De impact van een mogelijke terugvordering op gedrag is dan ook beperkt. Zo zoekt minder dan de helft van de personen die niet te maken hadden met een terugvordering, sneller contact met de uitvoeringsorganisatie als ze een vraag hebben of letten beter op veranderingen in de regels van de uitkering (beiden 41%).

Bij het invorderingsproces verwachten uitkeringsgerechtigden dat rekening gehouden wordt met de persoonlijke situatie (met toepassing van de menselijke maat). Als er kritiek is op terugvorderingen, richt die zich dan ook vooral op *hoe* er wordt teruggevorderd, in plaats van *dat* er wordt teruggevorderd. Doordat uitkeringsgerechtigden vertrouwen op de correctheid van het systeem en vooraf beperkt informatie tot zich nemen over terugvorderingen, bestaat het risico dat deze zich al snel overvallen voelt. Dit lijken we ook terug te zien als we de effecten op gedrag vergelijken tussen mensen die wel met een terugvordering te maken kregen en bij hen waar dit niet speelde. De invloed van het terugvorderingsbeleid op gedrag vindt met name plaats na een ervaring met een terugvordering. De impact op (gewenst) gedrag, door een kans op een terugvordering, is dus minder sterk dan wanneer iemand daadwerkelijk met een terugvordering te maken heeft gehad.

Dit wijst er op dat de mogelijke impact van een terugvordering wordt onderschat door uitkeringsgerechtigden die hier *niet* eerder mee te maken hadden. Er zullen dan sneller negatieve effecten bij een terugvordering optreden, omdat door het gebrek aan kennis: 1) de kans groot is dat de terugvordering als een verrassing komt doordat men onvoldoende op de hoogte is en 2) de reden voor de terugvordering of de uitleg van de berekening niet altijd begrepen zullen worden. In groepsgesprekken is aangegeven dat uitkeringsgerechtigden vaak niet begrijpen waarom ze geld moeten terugbetalen. Ook hebben mensen moeite de berekeningen te begrijpen, dit is voor hun gevoel te weinig transparant. De berekeningen worden hierdoor als ‘black box’ gezien.

De verwachtingen richting de uitvoeringsorganisaties zijn dus hoog: men verwacht effectieve terugvordering van onrechtmatig verstrekte uitkeringen, maar er moet per geval wel goed naar de persoonlijke situatie en omstandigheden gekeken worden.

2: Een uitvoerbaar systeem met aandacht voor de menselijke maat

Bij uitvoeringsorganisaties is de afgelopen jaren een overgang ingezet van meer rigide de regels hanteren naar toepassen van de menselijke maat en maatwerk. Dit is in lijn met de verwachtingen die de maatschappij heeft. Ondanks dat medewerkers van uitvoeringsorganisaties dit zien als een goede ontwikkeling, levert dit ook nieuwe vragen en problemen op. Als voordeel zien ze dat het mogelijk is om bij schrijnende situaties een beter passende oplossing aan te bieden. Dit voorkomt ook situaties waarin uitvoeringsprofessionals strenge regels moeten toepassen, in situaties waar deze volgens hen niet passend zijn. Bij het terugvorderen zijn

uitvoeringsorganisaties op zoek naar een balans tussen het toepassen van de menselijke maat en daarbij het leveren van maatwerk enerzijds en anderzijds het effectief en efficiënt terugvorderen van gemeenschapsgeld. Hiermee staan professionals van deze uitvoeringsorganisaties voor een uitdaging: *"Je hebt een zorgplicht [naar inwoners met een terugvordering], maar je wil ook gemeenschapsgeld terughalen."*

Waar voorheen de nadruk lag op het volgens de regels besteden van gemeenschapsgeld, zien medewerkers van uitvoeringsorganisaties nu, dat de balans de andere kant op gaat naar het toepassen van de menselijke maat en in het verlengde daarvan het leveren van maatwerk. Hoewel dit voordelen heeft, vraagt dit ook andere capaciteiten van medewerkers, vaak op een hoger niveau dan voorheen. Ook kost dit meer tijd. Een ander gevolg van het verleggen van de nadruk, is dat er vaker geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van de terugvordering en daarmee – volgens sommige uitvoeringsprofessionals - minder van de onjuist uitbetaalde bedragen wordt teruggehaald. Hierbij wordt ook het risico benoemd dat als de balans te ver doorslaat naar maatwerk, beslissingen te sterk afhankelijk worden van individuele medewerkers en er willekeur ontstaat. Bijvoorbeeld bij beoordelingen voor kwijtschelding of tussen individuele gemeenten. Het vinden van de balans is de uitdaging waar de organisaties en politiek voor staan, aldus de gesproken medewerkers van uitvoeringsorganisaties.

Uitvoeringsprofessionals erkennen dat het socialezekerheidsstelsel complex is en dat het vaak moeilijk is om de redenen achter een terugvordering en de berekening daarvan uit te leggen. Zij spreken de wens uit dat het 'systeem' van regels en procedures op den duur eenvoudiger en overzichtelijker kan. Betere communicatie en gegevensdeling binnen en tussen overheidsorganen helpt te komen tot een beter werkend systeem. Een eenvoudiger en overzichtelijker socialezekerheidsstelsel zou ook meer ruimte vrijmaken voor proactieve controles en maatwerk in plaats van controles achteraf. Tegelijk is er ook een besef dat een stelselwijziging ingewikkeld is en dat het enige tijd zal duren voordat dit effect zal hebben.

Als we vragen aan uitkeringsgerechtigden wat zij graag anders zouden willen zien, dan noemen zij rond de dagelijkse gang van zaken vooral oplossingen rond de communicatie over de terugvordering en het aanbieden van betalingsregelingen. De communicatie moet zich richten op het uitleggen hoe een terugvordering tot stand kwam, hoe deze in de toekomst voorkomen kan worden en hoe eventueel de berekening is gemaakt. Begrip waarom er een terugvordering volgt, zorgt sneller voor acceptatie bij uitkeringsgerechtigden en een weg naar een oplossing, is de heersende gedachte. Terugbetalingsregelingen kunnen de impact van een hoge terugvordering daarbij enigszins verlichten.

3: Impact van terugvordering op uitkeringsgerechtigden

Terugvorderingen kunnen leiden tot negatieve effecten bij uitkeringsgerechtigden. Denk hierbij aan financiële problemen (rondkomen, boodschappen doen of zelfs 'overleven'), er persoonlijk last van hebben (onrechtvaardigheidsgevoelens, angst) of terughoudendheid bij het gebruik van overheidsdiensten. Deze effecten kunnen versterkt worden door de financiële positie van de uitkeringsgerechtigde, doen- en denkvermogen, basisvaardigheden, ervaren machtsverschillen, toegang tot recht en eerdere ervaringen met de overheid.

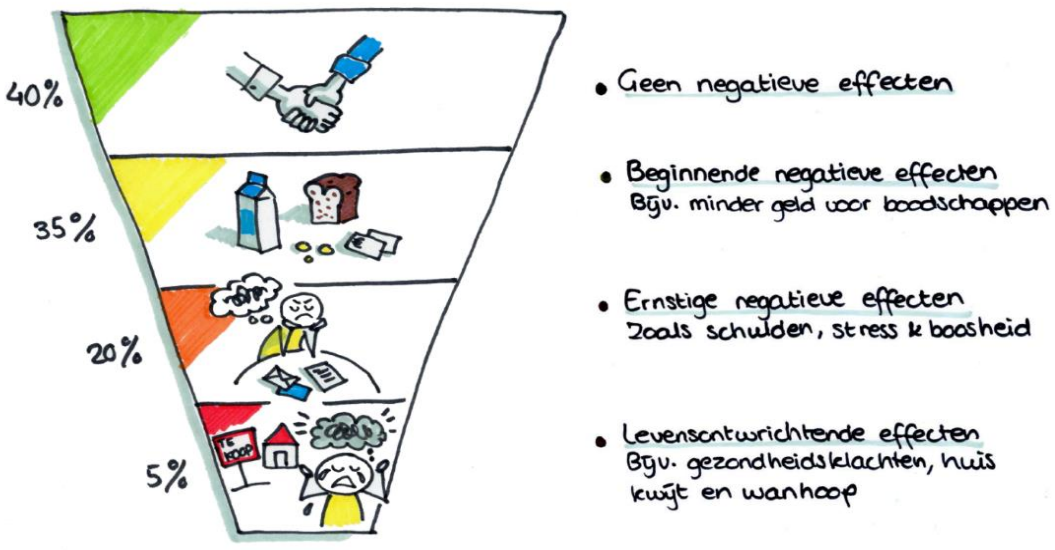
De ernst van deze negatieve effecten is in dit onderzoek ingedeeld in vier niveaus. Deze moeten gezien worden als een glijdende schaal, waarbij bij het eerste niveau geen negatieve effecten worden ondervonden. Bij de volgende niveaus wordt de groep uitkeringsgerechtigden die deze effecten ervaart kleiner, maar de problemen groter. De vier niveaus zijn:

1. Geen negatieve effecten;
2. Beginnende negatieve effecten;
3. Ernstige negatieve effecten;
4. (Potentieel) levensontwrichtende effecten.

De complexiteit van het systeem en het gegeven dat veel uitkeringsgerechtigden zich vooraf weinig bezighouden met terugvorderingen leidt er toe dat bijna de helft van de uitkeringsgerechtigden (enigszins) verrast was dat er een terugvordering werd geëist. De terugvorderingen hebben bovendien vaker wel dan niet een negatieve impact op uitkeringsgerechtigden. Uit de resultaten blijkt dat zes op de tien terugvorderingen leidt tot één of meer negatieve effecten. Hoe hoger het teruggevorderde bedrag, hoe meer negatieve effecten worden gemeld. Minder geld voor boodschappen of leuke dingen, niet kunnen sparen, stress en een gevoel van machteloosheid worden door een grote meerderheid van uitkeringsgerechtigden die negatieve effecten merken genoemd. In de meest extreme situaties is er sprake van gedwongen verhuizing, zorg mijden of lichamelijke klachten.

Wanneer we de onderzochte gevolgen samenvatten dan zijn er bij vier op de tien terugvorderingen geen negatieve effecten. Bij ongeveer 35 procent van de terugvorderingen hebben uitkeringsgerechtigden te maken met beginnende negatieve effecten. Dit is een groep die één negatief effect merkt(e), waarvan de meeste financiële gevolgen zijn zoals minder geld voor boodschappen en leuke dingen of gevoelens van stress. Naarmate het terug te vorderen bedrag hoger is, worden ook meer effecten én ernstigere effecten gemeld. Denk hier aan het opbouwen van schulden en het niet meer kunnen betalen van de huur of hypotheek. Een vijfde van alle terugvorderingen leidt tot dergelijke (als ernstig bestempelde) gevolgen. Tot slot gaat het bij ongeveer vijf procent om (potentieel) levensontwrichtende effecten zoals situaties waarbij de terugvordering het hele leven overnam, zorgmijding of gedwongen verhuizing. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen personen die voor het eerst te maken kregen met een terugvordering en personen die hier al eerder mee te maken hadden.

Figuur 1.1 - Visualisatie van effecten van het terugvorderingsbeleid



Tabel 1 Schatting van effecten door terugvordering op basis van zelf-gerapporteerde effecten van uitkeringsgerechtigden (basis: Uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering, n=909)

	%	Effecten
Geen negatieve effecten	~40%	Geen negatieve effecten. Men heeft voldoende middelen om terugvordering in één keer te betalen, hield er rekening mee of maakt gebruik van een betalingsregeling.
Beginnende negatieve effecten	~35%	De eerste negatieve effecten zijn naar verhouding te overzien en vaker van tijdelijke aard. Men heeft minder geld voor boodschappen en zal hier creatiever mee om moeten gaan. Men kan niet sparen en soms is er geen zakgeld voor de kinderen of geld voor leuke uitjes. Tegelijk ervaart deze groep al wel stress en heeft men ook wel zorgen voor de toekomst. Onder deze groep bevinden zich ook uitkeringsgerechtigden die bang zijn om nieuwe fouten te maken met hun uitkering.
Ernstige negatieve effecten	~20%	De problematiek en gevolgen worden zwaarder naarmate men langer in deze situatie zit. Men kan langere tijd niet rondkomen en bouwt schulden op. Dit zorgt er ook voor dat men spullen moet gaan verkopen of dat de huur niet meer betaald kan worden. Er zijn gevoelens van machteloosheid, wantrouwen en boosheid. Als de berekening van de terugvordering onduidelijk is, zien we een toename in stress en angstgevoelens. Dat leidt niet alleen tot angst om nieuwe fouten te maken, maar ook tot angst voor de uitvoeringsorganisatie.
(Potentieel) levensontwrichtende effecten	~5%	Wanneer een terugvordering dermate hoog is of lang duurt kan de onoverzichtelijkheid van de situatie tot levensontwrichtende problemen leiden. De terugvordering neemt het hele leven over, lange tijd niet kunnen rondkomen leidt tot een onoverbrugbare huur- of hypotheekachterstand waardoor men de woning moet verlaten. Naast mentale gevolgen komen bij deze groep ook fysieke ongemakken en zorgmijding voor, doordat er onvoldoende middelen voor medicijnen of hulpmiddelen zijn.

De eerder genoemde versterkende effecten, zoals ervaren machtsverschillen tussen de uitvoeringsorganisatie en de uitkeringsgerechtigde en afhankelijkheid van de uitkering op het totale inkomen, lijken een rol te spelen bij de ervaren negatieve effecten. Bij de SVB komen negatieve effecten van terugvorderingen minder vaak voor dan bij gemeenten of UWV. Van de uitkeringsgerechtigden bij de SVB zegt 47 procent geen negatieve effecten te merken. Bij gemeenten en UWV is dit respectievelijk 34 procent en 29 procent.

Een waarschijnlijke verklaring is dat bij de SVB een uitkeringsgerechtigde vaak ook een eigen pensioen heeft, naast bijvoorbeeld een AOW-uitkering. Hierdoor kunnen gevolgen mogelijk wat beter gedragen worden. Daarnaast kennen de SVB-uitkeringen minder verplichtingen dan de Participatiewet of de UWV-uitkeringen. Bij UWV en gemeenten zien we een ander type uitkeringsgerechtigde. Deze hebben vaker een uitkering omdat zij hun baan zijn verloren of ziek zijn en niet in staat zijn om inkomen te genereren voor een bepaalde periode. De financiële positie is daarmee minder stabiel, de onzekerheid groter en de kans dat er daarmee een afhankelijkheids- of machtsrelatie wordt ervaren is groter. Dit vergroot de kans dat eventuele negatieve effecten versterkt worden.

Deze bevindingen vertaalden we vervolgens naar een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

Conclusie

Centraal in dit onderzoek stond de vraag; ***"Welke directe effecten heeft het huidige terugvorderingsbeleid in de sociale zekerheid voor de burger en de uitvoering, en wat zijn aanbevelingen om ongewenste effecten te verhelpen?"***

Samengevat heeft het huidige terugvorderingsbeleid aanzienlijke effecten op zowel uitkeringsgerechtigden als uitvoeringsorganisaties. Vier op de tien ervaren geen negatieve gevolgen. Bij ongeveer een derde blijven de gevolgen beperkt en lijken deze tijdelijk. Zij hebben minder geld voor boodschappen of leuke dingen, maar kunnen nog wel rondkomen. Voor de rest (een kwart) zijn de gevolgen aanzienlijker. Deze variëren van oplopende schuldenproblematiek, tot angst voor de uitvoeringsorganisatie en in de meest extreme gevallen neemt de terugvordering het hele leven of en leidt dit tot zorgmijding of gedwongen verhuizing. Wanneer er sprake is van een onzekere financiële situatie of stress, worden effecten versterkt. Hierdoor komen uitkeringsgerechtigden mogelijk in een vicieuze cirkel. De versterkende factoren die wij vonden zijn:

- De hoogte van de terugvordering;
- De afhankelijkheid van de uitvoeringsorganisatie en ervaren machtsrelatie;
- Of de uitkeringsgerechtigde de reden en de berekening van de terugvordering begrijpt.

Veel uitkeringsgerechtigden die nooit met een terugvordering te maken hadden lijken zich niet bewust van de mogelijke impact van een terugvordering. De kennis over hoe een terugvordering verloopt is bij een meerderheid beperkt en zij nemen weinig informatie hierover tot zich. Zij vertrouwen er in veel gevallen op dat zij alle informatie correct door hebben gegeven, of gloven dat het systeem dit goed regelt. Kennis van de impact van life-events op de uitkering, zoals bij samenwonen of een erfenis, is er niet altijd. Wanneer een uitvoeringsorganisatie dan moet terugvorderen, kan dit grote en onverwachte gevolgen hebben. Er is een grote kans dat een terugvordering voor veel uitkeringsgerechtigden die hier mee te maken krijgen als een verrassing komt. Als we hier de onderdelen van de doenvermogentoets[2] bij betrekken, dan lijkt het huidige terugvorderingsbeleid deze toets niet op alle onderdelen goed te doorstaan, wat risico's met zich meebrengt voor uitkeringsgerechtigden. Hoewel het beleid is om onrechtmatig verstrekte uitkeringen terug te vorderen, leidt dit in de praktijk vaak tot negatieve effecten. Er lijkt in veel situaties sprake van een samenloop met levensgebeurtenissen of andere situaties van grote stress, ook drukt er een mentale belasting (stress) op meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden die met een terugvordering te maken krijgen. De gevolgen van onoplettendheid kunnen daarmee dus groot zijn.

Tegelijk is het beter toepassen van de menselijke maat en het aanbieden van maatwerk een taak waar alle uitvoeringsorganisaties (SVB, UWV en gemeenten) mee bezig zijn. Deze taak brengt wel een verhoogde werkdruk met zich mee. Hoewel de verschuiving naar meer maatwerk als een goede ontwikkeling wordt gezien, vereist dit meer tijd en vraagt andere capaciteiten van medewerkers. Er bestaat een spanningsveld tussen het leveren van maatwerk bij terugvorderingen en het efficiënt terugvorderen van gemeenschapsgeld.

[2] *Lees ook: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen#Hoe*

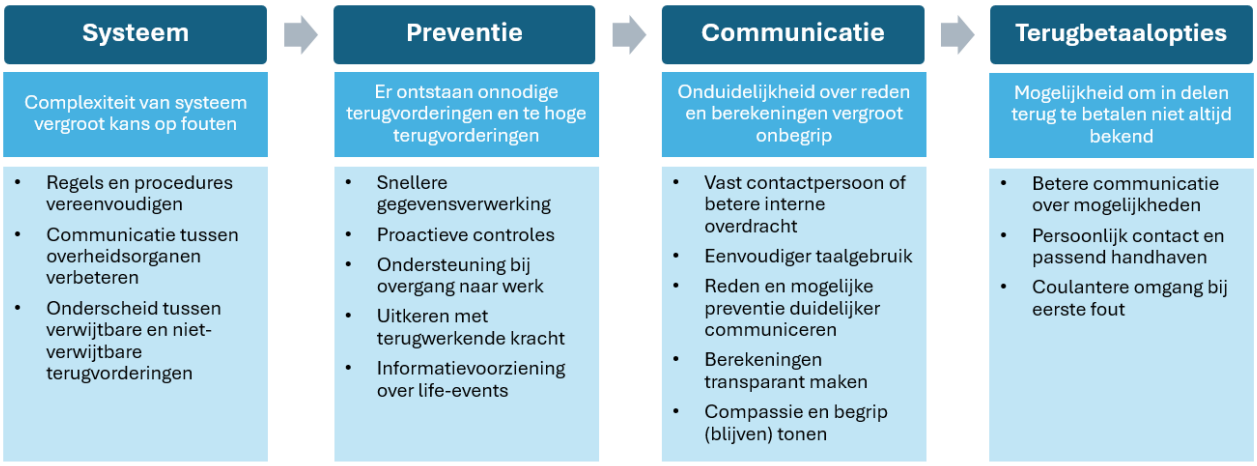
Aanbevelingen

Als we het bovenstaande samenvoegen zien we knelpunten op vier gebieden:

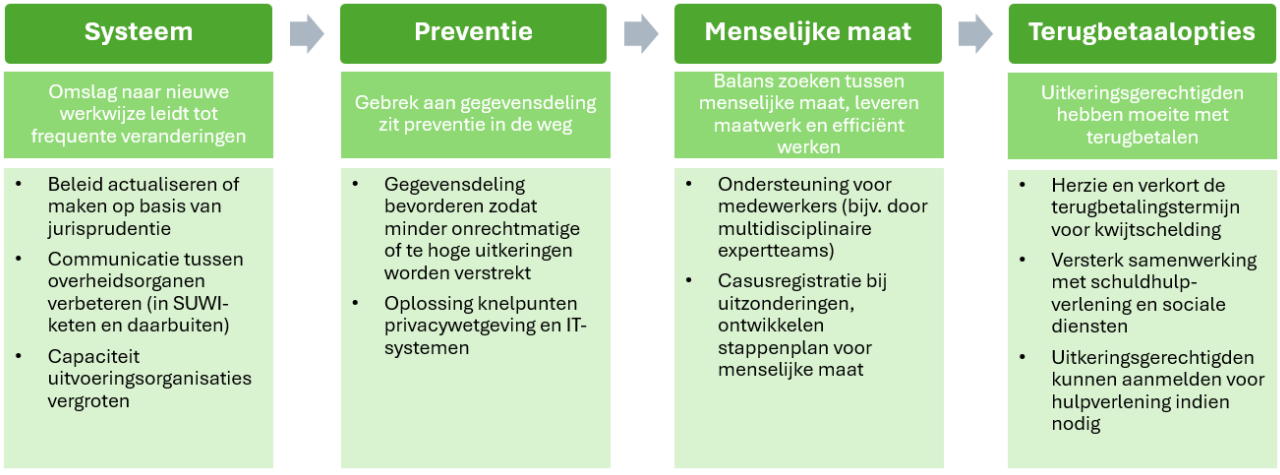
1 Het systeem: Het socialezekerheidsstelsel is complex. Uitkeringsgerechtigden snappen wel waarom er teruggevorderd wordt, maar vaak niet waarop dit is gebaseerd en met name hoe de berekening tot stand is gekomen;
2 Preventief werken: Communicatie en gegevensdeling tussen uitvoeringsorganisaties (en andere overheden of organisaties) is voor verbetering vatbaar en belemmert het toepassen van de menselijke maat en het leveren van maatwerk. Dit leidt er onder andere toe dat preventief werken om (hoog oplopende) terugvorderingen te voorkomen niet mogelijk is.
3 Communicatie: De kennis van uitkeringsgerechtigden over terugvorderingen is beperkt en men lijkt zich hier niet mee bezig te houden tot een dergelijke situatie zich voordoet. Veel terugvorderingen komen daarmee als een verrassing.
4 Terugbetaalopties: Als er een terugvordering plaatsvindt, zorgt deze in meer dan de helft van de gevallen voor negatieve effecten.

Oplossingen voor deze knelpunten zijn besproken met zowel uitvoeringsprofessionals als uitkeringsgerechtigden. Er zijn oplossingsrichtingen aangegeven die zich richten op vier niveaus.

Figuur 1.2 Overzicht oplossingsrichtingen op vier niveaus volgens uitkeringsgerechtigden



Figuur 1.3 Overzicht oplossingsrichtingen op vier niveaus volgens uitvoeringsprofessionals



Terugvorderingen leiden in een meerderheid van de gevallen tot negatieve effecten bij uitkeringsgerechtigden die hier mee te maken krijgen. De beste methode om ongewenste effecten van terugvorderingen te voorkomen is daarom, simpel gezegd, het voorkomen van terugvordering. Het volledig voorkomen van terugvorderingen is echter geen realistisch doel, bovendien draagt de mogelijkheid tot terugvorderen ook bij aan draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel. Daarom zijn er aanbevelingen gedaan om enerzijds het systeem te verbeteren en preventie te stimuleren (op de lange termijn) en anderzijds aanbevelingen voor de dagelijkse praktijk (die op kortere termijn te realiseren moeten zijn).

Aanbevelingen voor 'het systeem' en preventief werken
Zowel uitvoeringsprofessionals als uitkeringsgerechtigden erkennen dat het socialezekerheidsstelsel complex is en dat het vaak moeilijk is om de redenen achter een terugvordering en de berekening daarvan uit te leggen. Zij spreken de wens uit dat het 'systeem' van regels en procedures op den duur eenvoudiger en overzichtelijker kan. Politiek en bestuur zouden zich hier op moeten richten. Een eenvoudiger en overzichtelijker socialezekerheidsstelsel maakt ook meer ruimte vrij voor proactieve controles, het toepassen van de menselijke maat en maatwerk. In plaats van controles achteraf. Binnen het huidige systeem zou betere communicatie tussen overheidsorganen, betere IT-systemen en wegnemen van drempels door privacywetgeving ook bijdragen aan een beter werkend systeem. Een signaal naar een uitvoerder dat er een dubbele uitkering is uitbetaald is hier een voorbeeld van. Tegelijk is er ook een besef dat een stelselwijziging en implementatie van nieuwe IT-systemen ingewikkeld zijn en het enige tijd zal duren voordat hier effecten van merkbaar zijn.

Aanbevelingen voor de dagelijkse praktijk: communicatie en terugbetaalopties
In de dagelijkse gang van zaken zien uitvoeringsprofessionals en uitkeringsgerechtigden ook aanbevelingen voor beleid en uitvoering. Deze zitten vooral bij oplossingen in de communicatie en het aanbieden van betalingsregelingen. De communicatie moet zich richten op het uitleggen dat de kans op een terugvordering bestaat, hoe een terugvordering tot stand komt, hoe deze voorkomen kan worden en hoe berekeningen worden gemaakt. Wanneer een terugvordering door de uitvoeringsorganisatie zelf veroorzaakt is, bijvoorbeeld door een administratieve fout, is het erkennen van de fout en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid belangrijk.

Er ligt daarbij een taak voor beleid om de regels uitlegbaar te maken. Dit vraagt ook investering in de capaciteit van uitvoeringsorganisaties en de training van medewerkers. Het inrichten van expertiseteams of casusregistratie- en bespreking in de uitvoering kunnen uitvoeringsprofessionals helpen bij het uitleggen van terugvorderingen. Deze acties moeten leiden tot meer begrip bij uitkeringsgerechtigden. Begrip zorgt er voor dat een situatie beter is te overzien en geeft ook handelingsperspectief. In dit onderzoek is bovendien aangetoond dat begrip leidt tot minder negatieve effecten. Wanneer het invorderingsproces is gestart, kunnen terugbetalingsregelingen de impact van een hoge terugvordering enigszins verlichten.

Inleiding

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) heeft in februari 2024 het rapport 'Blind voor Mens en Recht' gepresenteerd. De PEFD adviseert in dit rapport het handhavings- en sanctioneringsstelsel binnen de sociale zekerheid grondig te herzien, waarbij er altijd oog moet zijn voor de mens en de omstandigheden van het geval.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt al geruime tijd aan het herijken van het handhavingsinstrumentarium binnen de sociale zekerheid. Het belangrijkste onderdeel van deze herijking is het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid[3]. Dit wetsvoorstel beoogt een overkoepelend wetgevingskader te creëren voor de handhaving van socialezekerheidswetten. Een andere noemenswaardige stap is de wijziging van de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen per 1 januari 2025.

In het nieuwe wetsvoorstel is er meer ruimte voor passend handhaven[4][5], de menselijke maat en vertrouwen, uniformiteit en vrijheid voor de uitvoeringspraktijk. Met het nieuwe wetsvoorstel moet in de toekomst voorkomen worden dat fouten van uitkeringsgerechtigden direct leiden tot boetes of sanctiemaatregelen, tenzij er sprake is van doelbewuste overtredingen. De Raad voor de Rechtspraak gaf in oktober 2023 advies ten aanzien van het wetsvoorstel, waarin werd opgemerkt dat het terugvorderingsbeleid nog ontbrak in het (toenmalige) wetsvoorstel.

Het ministerie van SZW geeft aan dat het doel van het terugvorderingsbeleid in overeenstemming moet zijn met passend handhaven. Hierbij is het vooral belangrijk dat een balans wordt gevonden tussen de betrokkene perspectief bieden op een schuldenvrije toekomst én het maatschappelijk belang van het terugvorderen van te veel of onterecht ontvangen uitkering. Om deze balans te kunnen bieden, wil het ministerie van SZW meer inzicht in de effecten van het huidige terugvorderingsbeleid. Daarom liet zij Ipsos I&O onderzoek doen naar deze effecten. In dit onderzoek moet naast aandacht voor effecten onder mensen, ook ruimte zijn voor de visie van uitvoeringsprofessionals.

Hiermee kan het ministerie van SZW bepalen hoe de gesignaleerde ongewenste effecten zo veel mogelijk verholpen kunnen worden, gelet op zowel het advies van de Raad voor de Rechtspraak als de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie. Het ministerie kan op basis van dit onderzoek verbeteringen in het terugvorderingsbeleid doorvoeren.

---

[3] *De tekst van het wetsvoorstel ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Deze is te vinden via: https://www.internetconsultatie.nl/handhavingsocialezekerheid/document/9929*
[4] *Passend handhaven betekent dat niet direct een standaard maatregel wordt genomen in reactie op een overtreding, maar dat gekeken wordt welke reactie het beste past bij de situatie.*
[5] *Zie ook Kamerstukken II, 17 050, nr. 596, 601, 603 en 605.*

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:
"Welke directe effecten heeft het huidige terugvorderingsbeleid in de sociale zekerheid voor de burger en de uitvoering, en wat zijn aanbevelingen om ongewenste effecten te verhelpen?"

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er acht deelvragen opgesteld:

1 Wat zijn inhoudelijke gronden om terug te vorderen?
2 Wat zijn directe effecten van het huidige beleid voor mensen die te maken hebben met terugvorderingsbeleid?
3 Wat is de aard en omvang van gewenste en ongewenste effecten?
4 Effecten van terugvorderingsbeleid in het algemeen voor de maatschappij?
5 Effecten van terugvorderingsbeleid op mensen die recht hebben op een uitkering?
6 Welke onduidelijkheden, knelpunten en dilemma's komen uitvoeringsprofessionals in de praktijk tegen?
7 In hoeverre doorstaat het huidige terugvorderingsbeleid de doenvermogentoets?
8 Wat zijn aanbevelingen voor beleid, politiek, bestuur en uitvoering?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in drie verschillende fasen. Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksmethoden, gebruikte bronnen en gesproken personen vindt u in bijlage A. Hieronder beschrijven wij kort de ondernomen stappen, beoogde resultaten en analyse.

Fase 1: Verkenning

Het onderzoek startte met een kwalitatieve verkenning. Deze bestond uit het uitvoeren van deskresearch, het afnemen van 23 één-op-één diepte-interviews met uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering en 8 focusgroepen met uitvoeringsprofessionals (31 deelnemers). Bij deze interviews en focusgroepen is gekeken naar de spreiding van deelnemers over de drie uitvoeringsorganisaties (SVB, UWV en gemeenten). De verkenning bracht het volgende in kaart:

1) Gronden waarop uitvoeringsorganisaties te veel ontvangen uitkeringen kunnen terugvorderen (terugvordering) en de wijze waarop dit proces is ingericht (invordering).
2) De ervaringen van uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering en de effecten die zij hiervan ondervonden.
3) De visie van medewerkers van de uitvoeringsorganisaties op het terugvorderingsbeleid, waarbij specifiek ingegaan is op knelpunten, onduidelijkheden en dilemma's.

Op basis van deze verkenning is het proces rond terugvorderingen met uitkeringsgerechtigden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties beter in kaart gebracht en zijn onderwerpen verzameld als input voor een vragenlijst om de gevonden effecten te kwantificeren.

Fase 2: Kwantificeren van effecten

De vragenlijst is ontwikkeld door Ipsos I&O, met medewerking en input van het ministerie van SZW, UWV, SVB, Divosa en de VNG. Er waren twee versies van de vragenlijst: 1) voor uitkeringsgerechtigden die in het verleden te maken hadden met een terugvordering en 2) uitkeringsgerechtigden die dit niet meemaakten. Aan de eerste groep werden vragen over het verloop van het terug- en invorderingsproces en de ervaringen en effecten daarvan gesteld. Aan de tweede groep werd gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met terugvorderingen en wat hun associatie en houding daartegenover is.

De vragenlijst is uitgezet via vier steekproefbronnen. Dit waren:

1) Het I&O Research Panel, waarin ontvangers van een uitkering een uitnodiging ontvingen.
2) Een steekproef van 6.000 personen die te maken hadden met een terugvordering, aangeleverd door UWV (3.000 uitnodigingen per e-mail verstuurd en 3.000 per brief).
3) Een steekproef van 3.000 personen die te maken hadden met een terugvordering, aangeleverd door SVB (allen per brief).
4) Inwoneronderzoeken door gemeenten, waarvan inwoners per brief of per (online) nieuwsbrief aangeschreven zijn. Deze personen konden een open link invullen.

Tabel 1.1 - Overzicht respons

Doelgroep	Respons uitkeringsgerechtigden met terugvordering	Respons uitkeringsgerechtigden zonder terugvordering	Totaal
SVB	322	571	893
Gemeenten	137	229	365
UWV	451	1.278	1.729
Totaal	909	2.078	2.987

Met deze respons is het mogelijk om nauwkeurige uitspraken te doen over uitkeringsgerechtigden met en zonder terugvordering. Als de doelgroepen afzonderlijk van elkaar gerapporteerd worden zijn de resultaten voor gemeenten indicatief. Voor een volledige omschrijving van de representativiteit en analyse van de resultaten verwijzen wij u naar bijlage A. Meer informatie over het I&O Research Panel is te vinden in bijlage B.

Fase 3: Oplossingsrichtingen voor knelpunten
Tot slot is in vier focusgroepen met uitkeringsgerechtigden ingegaan op mogelijke oplossingen voor knelpunten en ongewenste effecten. In totaal spraken wij met 15 uitkeringsgerechtigden, verdeeld over vier groepen.

1.4 Leeswijzer

Voorin vindt u een samenvatting van de belangrijkste resultaten, de conclusies en aanbevelingen. Verder bestaat dit rapport uit vijf inhoudelijke hoofdstukken waarin de resultaten weergegeven worden. Hoofdstuk 2 biedt aanvullende context waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de maatschappelijke verwachtingen van het terugvorderingsbeleid en de steun voor het socialezekerheidsstelsel. Hoofdstuk 4 behandelt hoe de uitvoeringsorganisaties omgaan met de opdracht en welke knelpunten zij ervaren. Hoofdstuk 5 gaat in op de ervaringen van uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met terugvorderingen en tot slot behandelt hoofdstuk 6 oplossingsrichtingen die zijn aangedragen door uitvoeringsprofessionals en uitkeringsgerechtigden.

In de duidende teksten van dit rapport bedoelen we als we de SVB, gemeenten of UWV noemen de (uitkeringsgerechtigden van de) uitkeringen waar deze organisaties verantwoordelijk voor zijn. Dit doen wij ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport. Wanneer we doelen op de organisaties of haar medewerkers dan staat dit expliciet benoemd.

Context

2 Context terugvordering van uitkeringen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de context rond het terugvorderingsbeleid. We gaan in op de plaats en functie van terugvorderingen in het socialezekerheidsstelsel, onderscheiden de verschillende processtappen en presenteren de gronden waarop uitvoeringsorganisaties mogen terugvorderen.

2.1 Functie van het terugvorderingsbeleid

Nederland kent een sociaal zekerheidsstelsel. Dit stelsel wordt gebruikt om personen of gezinnen te helpen die vanwege bepaalde omstandigheden in financiële problemen (dreigen te) komen. Het gaat hier om mensen die geen of onvoldoende inkomen ontvangen. Bijvoorbeeld door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte, pensioen of een combinatie van factoren. Er wordt collectief gezorgd voor alle Nederlanders en het stelsel is gebaseerd op solidariteit en saamhorigheid. Mensen met een hoog inkomen dragen daarom meer bij aan het stelsel dan mensen met een laag inkomen.

Sociale zekerheid in Nederland bestaat uit sociale voorzieningen en sociale verzekeringen, namelijk: de volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Het belangrijkste verschil is dat sociale voorzieningen door belastingen van het Rijk worden gefinancierd en dat men voor sociale verzekeringen een premie verschuldigd is. Volksverzekeringen worden betaald door inkomensafhankelijke premies en belastingen. Werknemersverzekeringen daarentegen, worden betaald door een inkomensafhankelijke premie voor werknemers.

Belang van terugvorderingen voor maatschappelijk draagvlak

Omdat het stelsel is gebaseerd op solidariteit en saamhorigheid is maatschappelijk draagvlak van belang voor de goede werking van het stelsel[6]. Het is de verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde om de correcte situatie door te geven aan de uitvoeringsorganisatie, zodat deze kan berekenen op welke uitkering en/of welk bedrag deze recht heeft. Als een uitkeringsgerechtigde echter vragen heeft, mag deze er ook vanuit gaan dat de overheid hen helpt om wél de correcte situatie door te geven. Op deze manier kunnen mensen die dat nodig hebben, geholpen worden. Tegelijk gaat het stelsel uit van rechtmatigheid. Te veel of onterecht ontvangen uitkering moet terugbetaald worden, zodat overheidsgeld rechtmatig wordt verdeeld. Wanneer de huidige situatie van een uitkeringsgerechtigde niet meer overeenkomt met waar hij of zij recht op heeft, dan is er mogelijk sprake van het onrechtmatig verstrekken van uitkering. Dit hoeft niet altijd te komen door het niet correct doorgeven van de situatie, maar kan ook ontstaan door verrekeningen van inkomen, als onderdeel hoe de wetgever het stelsel heeft ingericht, of een fout van de uitvoeringsorganisatie. Hierover later meer. In een dergelijke situatie moet het terugvorderingsbeleid er desondanks wel voor zorgen dat de rechtmatige situatie hersteld wordt. Bij het herstellen daarvan onderscheiden we twee belangrijke onderdelen:

1) Terugvordering: Het identificeren van onterecht ontvangen uitkeringen en het nemen van een besluit om deze terug te vorderen.
2) Invordering: Het daadwerkelijk innen van de teruggevorderde bedragen.

[6] *Zie ook Kamerstukken 2021/22, 17050 nr. 601.*

De maatschappij verwacht daarnaast ook dat de overheid optreedt tegen personen die bewust de regels overtreden. Met andere woorden: bij misbruik moet gekeken worden of een aanvullende maatregel op zijn plaats is. Naast het terugvorderen van een uitkering kan een uitvoeringsorganisatie daarom ook besluiten om over te gaan tot sanctionering. Bij sanctionering wordt ook een preventieve en afschrikwekkende werking verwacht. De gedachte is dat (de kans op) terugvordering en sanctionering zorgt voor een betere naleving van plichten. Uitkeringsgerechtigden willen een sanctie voorkomen en zouden zich daarom beter aan deze plichten houden. De focus in dit rapport ligt echter bij terugvorderingen en niet bij aanvullende maatregelen die onderdeel zijn van sanctionering.

In de (concept) memorie van toelichting bij het nieuwe wetsvoorstel schrijft het ministerie van SZW dat bij regelovertreding in principe overgegaan wordt tot terugvordering van het te veel ontvangen uitkeringsbedrag. Dit komt overeen met bevindingen over maatschappelijk draagvlak die naar voren zijn gekomen in onderzoek van Motivaction uit 2023 naar het burgerperspectief op sanctionering en terugvordering[7]. Overgaan tot terugvordering en/of sanctionering is in voorkomende gevallen echter een ingewikkelde afweging. Mensen maken onbedoeld fouten in hun aanvragen of bij het doorgeven van wijzigingen. Bijvoorbeeld doordat het systeem voor hen te complex is of door persoonlijke omstandigheden. Deze onbewuste overtredingen kunnen niettemin leiden tot terugvorderingen, wat aanzienlijke negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokkenen. Bovendien kan een te strikte behandeling van mensen bij onbewuste overtredingen het maatschappelijk draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel ondermijnen. Ook zaken als de Toeslagenaffaire beïnvloeden deze beoogde effecten. Het is daarom belangrijk dat bij de uitvoering van het terugvorderingsbeleid ook rekening wordt gehouden met de reden van de overtreding en streeft naar een evenwicht tussen het corrigeren van fouten en het behouden van de menselijke maat in de uitvoering.

Instrumenten van uitvoeringsorganisaties voor, tijdens en na het terugvorderingsproces

Rond het terugvordering en sanctionering heeft een uitvoeringsorganisatie diverse instrumenten tot haar beschikking om balans te zoeken tussen corrigeren van fouten en de menselijke maat.

- Voorafgaand aan het besluit tot terugvordering kan een uitvoeringsorganisatie preventief informatie en begeleiding geven aan uitkeringsgerechtigden met als doel dat zij de regels en plichten kennen en daar ook naar gaan handelen. Zodoende kan een terugvordering (mogelijk) voorkomen worden.
- Wanneer controles uitwijzen dat er een te hoge of onterechte uitkering is verstrekt kan besloten worden tot terugvordering. De uitkeringsgerechtigde wordt op de hoogte gesteld ven krijgt uitleg over de reden en de berekening achter de terugvordering. Ook wordt medegedeeld of er een waarschuwing of boete volgt, of dat hiervan wordt afgezien. Tegen zowel een terugvordering als een sanctionering kan iemand in bezwaar of beroep gaan.
- Wanneer het invorderingsproces is gestart (van terugvordering of boete) is het mogelijk om betalingsregelingen aan te bieden. Wanneer de uitkeringsgerechtigde niet of moeilijk kan voldoen aan de terugvordering is er de mogelijkheid tot kwijtschelding van het bedrag na drie, vijf of tien jaar. Dit verschilt per uitvoeringsorganisatie.

[7] *Motivaction (2023), via : https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingsbeleid-in-de-sociale-zekerheid/M221235+-+Motivaction+-+Definitieve+rapportage+-+Burgerperspectief+handhaving+sociale+zekerheid+(1).pdf*

2.2 Gronden voor terugvordering

Hierboven werd al aangegeven dat het niet correct doorgeven van de juiste persoonlijke situatie een reden is om te besluiten tot terugvordering over te gaan. De socialezekerheidswetten kennen naast deze zogenaamde inlichtingverplichting ook meewerkverplichtingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verplichtingen als de identificatieplicht, de sollicitatieplicht of de re-integratieplicht[8]. Bij een schending van de inlichtingenplicht, is het bestuursorgaan *verplicht* het bedrag aan uitkering dat ten onrechte is verstrekt van de betrokkene terug te vorderen.

De terugvorderingsbepalingen van de door de gemeente uitgevoerde socialezekerheidswetten verschillen van de door UWV en de SVB uitgevoerde socialezekerheidswetten. Bij gemeenten is namelijk sprake van een terugvorderings*bevoegdheid* in plaats van een verplichting, tenzij het om een schending van de inlichtingenplicht gaat. Dit geldt niet voor UWV en de SVB. Zij hebben altijd een terugvorderings*verplichting*. Dit betekent dat ook fouten gemaakt door deze uitvoeringsorganisaties zelf altijd teruggevorderd moeten worden. Bij gemeenten is dit dus niet zo. De grondslag voor een terugvordering is altijd een onverschuldigde betaling van uitvoeringsorganisatie aan uitkeringsgerechtigde. Er zijn grofweg vier verschillende redenen hoe dit ontstaat:

1 Te veel ontvangen uitkering doordat correcte verwerking in systemen soms tijd kost en verrekend moeten worden;
2 Te veel ontvangen uitkering door administratieve of andere fouten van de uitvoeringsorganisatie;
3 Een schending van de inlichtingenplicht (niet of onjuist verstrekken van informatie);
4 Fraude of misbruik van de uitkering.

Het bestuursorgaan kan momenteel in enkele situaties (geheel of gedeeltelijk) van terugvordering afzien:

1 Als reeds langdurig is afgelost (bijvoorbeeld 3, 5 of 10 jaar) en aan andere kwijtscheldingsvoorwaarden wordt voldaan (bijv. als gedurende een periode aan tussentijdse betalingsverplichtingen is voldaan);
2 Er zijn dringende redenen aanwezig;
3 Als het terug te vorderen bedrag een door de minister vastgesteld bedrag niet te boven gaat;.[9]

Hieronder geven we weer welke informatie UWV en SVB zelf aan uitkeringsgerechtigden geven over de redenen voor een terugbetaling. Deze informatie is afkomstig van de websites van de betreffende organisaties.

UWV

UWV noemt vijf situaties waarin uitkeringsgerechtigden geld terug moeten betalen[10]. Dit zijn:

- Er is een te hoog voorschot op de uitkering ontvangen;
- Te veel ontvangen uitkering, nadat de uitkering is verlaagd;
- Een wijziging in de situatie of inkomen van de uitkeringsgerechtigde is nog niet verwerkt;

---

[8] *Omdat schending van de meewerkverplichtingen niet leiden tot terugvorderingen, zijn deze plichten voor dit onderzoek echter verder niet relevant. Schenden van een meewerkverplichtingen kan wel leiden tot korting op de uitkering naar de toekomst toe. Een korting op een uitkering is geen terugvordering, omdat de uitkering nog niet daadwerkelijk verstrekt is..*
[9] *Op dit moment is dat bedrag vastgesteld op 113 euro (zie de Regeling terugvordering geringe bedragen).*
[10] *Via: https://www.uwv.nl/nl/uitbetaling/terugbetalen*

- Te veel ontvangen uitkering nadat een wijziging niet, te laat of niet juist is doorgegeven;
- Ontvangen uitkering nadat deze is gestopt.

Na ontvangst van het besluit kan iemand op drie manieren de terugbetaling voldoen. Terugbetalen kan door 1) inhouding op de uitkering (verrekening), 2) doordat het bedrag in één keer of 3) het bedrag in delen terugbetaald wordt. Een boete wordt echter nooit verrekend. Bij verrekening en het in delen terugbetalen wordt rekening gehouden met de beslagvrije voet. De beslagvrije voet is het bedrag dat als noodzakelijk wordt geacht om van te leven. Terugbetalen van een uitkering mag er niet toe leiden dat iemand minder dan de beslagvrije voet overhoudt. Kwijtschelding van (verdere) terugvorderingsverplichtingen kan wanneer er sprake is van een langdurige aflossing (3 tot 5 jaar) en wanneer er aan de voorwaarden voor kwijtschelding wordt voldaan.

Verder wordt er nog verschil gemaakt tussen bruto- en netto-terugbetalingen. Dit heeft te maken met de loonheffing en belastingaangifte. Terugvorderingen in een lopend jaar dienen altijd netto terugbetaald te worden. Dit is het brutobedrag minus de loonheffing. Als de terugbetalingstermijnen de jaargrens passeren, of wanneer er nog bedragen uit voorgaande jaargangen open staan, is de loonheffing reeds aan de Belastingdienst betaald door UWV. In dat geval dient iemand het brutobedrag terug te betalen en kan via de Belastingdienst bij de aangifte van de inkomstenbelasting de loonheffing teruggevraagd worden.

SVB

De SVB benadrukt[11] op haar website het belang van het doorgeven van een wijziging in de persoonlijke situatie. Er wordt geen aanvullende uitleg over de reden voor terugvorderingen gegeven.

Gemeenten

Anders dan SVB en UWV kennen gemeenten bij het terugvorderen een terugvorderings*bevoegdheid* indien er geen sprake is van een schending van de inlichtingenplicht. Tijdens dit onderzoek zijn van 44 gemeenten over verschillende grootteklassen[12] de beleidsregels ten aanzien van terugvorderingen geanalyseerd. Hieruit volgt dat er weinig fundamentele verschillen in benadering zitten. Alle gemeenten maken gebruik van hun bevoegdheid tot terugvordering en noemen dat er bij 'dringende redenen' afgeweken kan worden. De meeste gemeenten zijn bereid af te zien van terugvordering of deze te beperking in het kader van schuldhulpverlening of schuldregelingen, of bij de zogenaamde zesmaandenjurisprudentie. Deze stelt dat het college niet mag terugvorderen voor zover een terugvordering betrekking heeft op bedragen die zijn betaald meer dan zes maanden na de ontvangst van 'een signaal' van de uitkeringsgerechtigde. Van belang is dat het college dat de Participatiewet uitvoert dan uit dit signaal had moeten afleiden dat ten onrechte of te veel uitkering wordt betaald. Een signaal is bijvoorbeeld wanneer een uitkeringsgerechtigde op het inlichtingenformulier tijdig en correct wijzigingen doorgeeft die van invloed zijn op het recht op bijstand. De zes-maanden jurisprudentie geldt niet bij schending van de inlichtingenplicht[13].

---

[11] *Via: https://www.svb.nl/nl/aow/rechten-en-plichten/als-u-zich-niet-aan-de-regels-houdt*
[12] *Zie de onderzoeksverantwoording.*
[13] *Via: https://www.schulinck.nl/opinie/terugvorderen-van-een-bijstandsuitkering/*

De invulling van de dringende reden en de mate van coulance zorgt voor detailverschillen tussen de gemeenten. In de beleidsregels zien we de volgende verschillen tussen gemeenten:

- Kruimelbedragen: De drempelwaarde voor kruimelbedragen varieert tussen gemeenten, van €50 tot €250. Dit betekent dat sommige gemeenten sneller afzien van terugvordering bij kleine bedragen dan andere.
- Termijnen voor kwijtschelding: Een aantal gemeenten hanteren een termijn van 3 jaar voor kwijtschelding na start van de aflossing, terwijl de meesten 5 of 10 jaar aanhouden. Sommige gemeenten hanteren ook een verschillende kwijtscheldingstermijn op basis van of er sprake is van fraude. In deze gevallen geldt bijvoorbeeld voor terugvorderingen zonder fraude een termijn van 5 jaar en bij gevallen van fraude een termijn van 10 jaar.
- Detail in de regelgeving: Sommige gemeenten hebben zeer gedetailleerde regelgeving als het gaat om dringende redenen, terwijl andere algemene richtlijnen hanteren. Veel genoemde uitzonderingen zijn: onaanvaardbare sociale of financiële gevolgen voor de belanghebbende of situaties waarin minderjarige kinderen in behoeftige omstandigheden zouden verkeren.
- Aanpak van fraudevorderingen: Er zijn verschillen in hoe gemeenten omgaan met vorderingen die ontstaan zijn door fraude. Sommige gemeenten passen verplichte brutering toe bij fraudevorderingen, ongeacht de omstandigheden. Anderen zien in gevallen af van brutering, ook bij fraudevorderingen.
- Specifieke uitzonderingen: Sommige gemeenten hebben unieke uitzonderingen, zoals afzien van terugvordering bij beperkte overschrijding van de vermogensgrens. Sommige gemeenten sluiten fraudevorderingen uit van deelname aan schuldregelingen. Andere gemeenten staan onder bepaalde voorwaarden wel medewerking aan schuldregelingen toe, ook bij fraude.

2.3 Verrekeningen als onderdeel van terugvorderingen

Hierboven is al genoemd dat UWV verrekeningen toepast om terugvorderingen te innen. In juridische zin is verrekening een methode om de schuld te vereffenen (en daarmee een invorderingsmethode). Terugvordering is een procedure om een invordering in te stellen. Daarmee zijn een terugvordering en een verrekening twee verschillende zaken. In de praktijk is dit onderscheid echter minder duidelijk.

In de interviews fungeert de WIA vaak als voorbeeld. UWV bepaalt de hoogte van de WIA op basis van de inkomsten van een persoon. Wanneer iemand meer verdient uit loon, ontvangt men minder WIA. In voorkomende gevallen duurt het enige tijd voor het systeem de inkomenswijziging heeft verwerkt en heeft men reeds te veel uitkering ontvangen. Denk aan inkomstenkorting waarbij UWV op voorschot de uitkering verstrekt en na de definitieve vaststelling het ten onrechte betaalde bedrag moet verrekenen met toekomstige uitkeringen. Het is in die zin niet een terugvordering door een schending van de inlichtingenplicht (of andere vorm van verwijtbaarheid naar de uitkeringsgerechtigde of uitvoeringsorganisatie), maar moet meer gezien worden als een methode om de uitkering aan te passen naar de werkelijke situatie. Deze verrekeningen zijn niet te voorkomen en zijn onderdeel van het bepalen van de correcte hoogte van de uitkering. Daarmee valt het niet onder het terugvorderingsbeleid, zoals aangehouden door het ministerie van SZW.

Dit heeft gevolgen voor de interpretatie van de resultaten in dit onderzoek:

- Een deel van de ervaringen van uitkeringsgerechtigden gaat dus over verrekeningen zonder dat daar verwijtbaar gedrag aan ten grondslag lag. Deze verrekeningen voor aanpassingen naar de werkelijke situatie worden door deze uitkeringsgerechtigden echter wel gezien als terugvorderingen.
- Daarmee worden de gevolgen van verrekeningen aan terugvorderingen toebedeeld. Wanneer men te maken krijgt met een late verrekening praat men dus over een terugvordering, terwijl het om een invordering gaat.

2.4 Beoogde effecten van het terugvorderingsbeleid

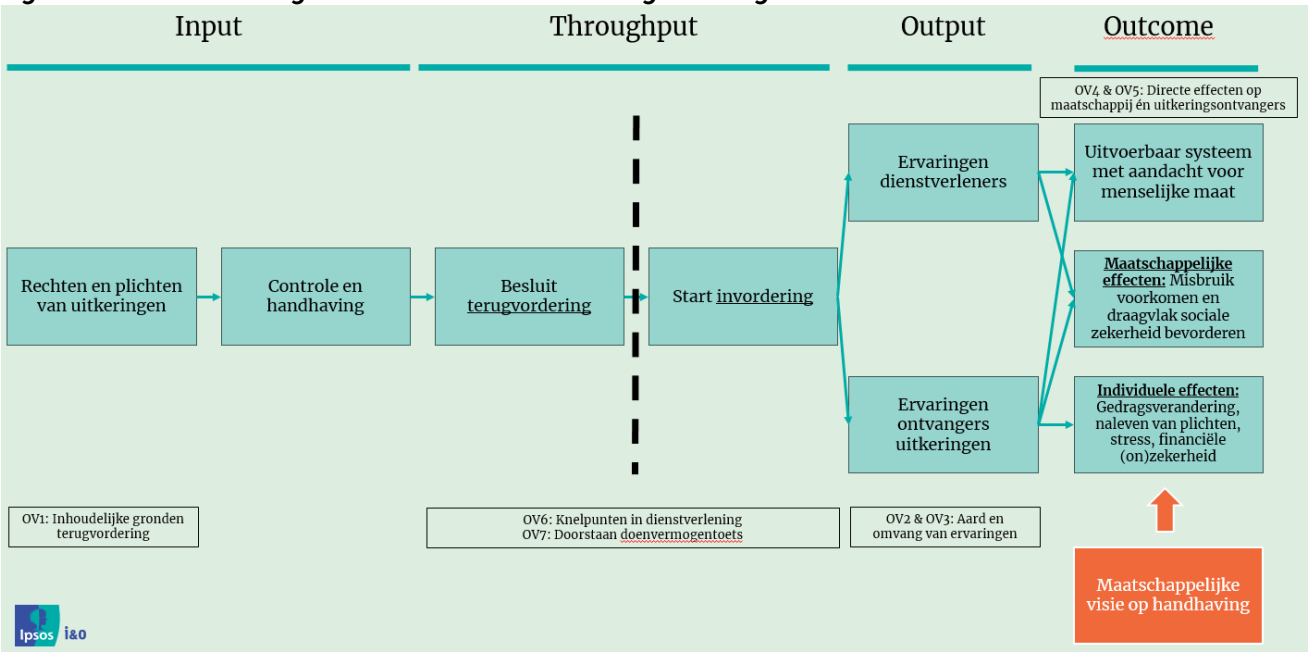
De werking van terugvorderingen schematisch weergegeven

Hoe terugvorderingen leiden tot (on)gewenste effecten is op basis van deskresearch verwerkt naar een (vereenvoudigde) beleidstheorie. Deze beleidstheorie is gebaseerd op een evaluatiemodel en bestaat uit input, throughput, output en outcome. In dit model wordt ook onderscheid gemaakt tussen het terugvorderingsbesluit en het invorderingsproces.

- **Input**: Iedere uitkeringsgerechtigde binnen het socialezekerheidsstelsel heeft te maken met rechten en plichten die horen bij de betreffende uitkering en wordt hierover geïnformeerd door de uitvoeringsorganisatie. De uitkeringsgerechtigde dient aan deze plichten te voldoen en de uitvoeringsorganisatie moet de regels van het stelsel volgen. In het kader van terugvordering gaat het hier veelal om voldoen aan de inlichtingenplicht vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde. De inlichtingenplicht houdt in dat ontvangers van een uitkering verplicht zijn om alle informatie die van invloed kan zijn op hun recht op een uitkering, direct en onverwijld aan de betreffende uitvoeringsorganisatie door te geven. De uitvoeringsorganisatie controleert of de uitkeringsgerechtigde aan de inlichtingenplicht heeft voldaan en of er sprake is van een onrechtmatig verkregen uitkering.
- **Throughput**: Wanneer geconstateerd wordt dat een uitkering onrechtmatig is verkregen is de uitvoeringorganisatie in beginsel verplicht het te veel uitgekeerde bedrag terug te vorderen. Zij informeren de uitkeringsgerechtigde van het besluit en daarmee wordt proces van terugvordering wordt afgesloten. Bij terugvordering ligt de nadruk op het rechtmatig en transparant zijn van het besluit om een uitkering terug te vorderen. Dit omvat het duidelijk communiceren van de redenen waarom de uitkering ten onrechte is verstrekt en hoe de terugvordering is berekend. Daarna start het proces van invordering. Het invorderingsproces richt zich op de daadwerkelijke inning van de teruggevorderde bedragen. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheden om het bedrag in te vorderen, rekening houdend met de financiële situatie van de betrokkene (onder meer de beslagvrije voet). In algemeen kan worden gesteld dat de dienstverlening bij invordering gericht is op het vinden van een evenwicht tussen het innen van de schuld en het bieden van ondersteuning aan de betrokkene, om zo een zorgvuldige en klantgerichte aanpak te waarborgen.
- **Output en outcome**: De ervaringen met het besluit tot terugvordering en het daaropvolgende invorderingsproces leiden tot positieve ofwel negatieve ervaringen bij zowel ontvangers van uitkeringen als dienstverleners (medewerkers bij uitvoeringsorganisaties). Bij een boete is het bijvoorbeeld de bedoeling dat deze ervaring negatief is, want hier betreft het een sanctie. Wanneer inkomen verrekend wordt, is het niet de bedoeling dat de ervaring negatief is. Want in dat geval deden zowel uitkeringsgerechtigde als uitvoeringsorganisatie niets verkeerd. Desondanks moet deze sanctie wel in verhouding staan met wat de uitkeringsgerechtigde verkeerd deed. Deze ervaringen (output) leiden vervolgens tot bedoelde ofwel onbedoelde

effecten (outcome). Denk hierbij aan dat uitkeringsgerechtigden na een terugvordering en/of boete beter voldoen aan de inlichtingenplicht, maar ook nadelige effecten zoals stress of financiële onzekerheid die door de terugvordering veroorzaakt zijn. Overigens kunnen ook bij uitkeringsgerechtigden die niet direct te maken kregen met een terugvordering gewenste en ongewenste effecten ontstaan, bijvoorbeeld door de informatie die zij ontvangen over terugvorderingen en de beelden die zij over terugvorderingen ontwikkelen.

Figuur 2.1 - Vereenvoudigd evaluatiemodel achter terugvorderingsbeleid



Maatschappelijke verwachtingen van terugvordering

3 Maatschappelijke verwachtingen

Het eerste effect van het terugvorderingsbeleid dat wij behandelen zijn de maatschappelijke effecten. Het terugvorderingsbeleid moet volgens de beleidstheorie steun voor het socialezekerheidsstelsel op peil houden, overheidsgeld rechtvaardig en rechtmatig verdelen en misbruik voorkomen. In dit hoofdstuk gaan wij in op de verwachtingen die uitkeringsgerechtigden hebben van het terugvorderingsbeleid en welke effecten het beleid heeft op uitkeringsgerechtigden die niet te maken hadden met een terugvordering.

3.1 Belangrijkste bevindingen

Tweeledige verwachtingen: geen kritiek op terugvordering, wel op hoe dat gebeurt

Uit onderzoek van Motivaction ('Burgerperspectief handhaving sociale zekerheid') volgt dat mensen niet zozeer tegen overheidsoptreden (waaronder terugvordering en handhaving valt) in de sociale zekerheid zijn. In het verlengde daarvan staat terugvordering dus niet ter discussie: *"De grondhouding van de respondenten ten aanzien van het handhavingsbeleid is strikt: regel is regel. Iedereen heeft zich aan de regels en verplichtingen te houden. Dit bevordert het gevoel dat een overheid rechtvaardig handelt. Daarnaast zorgt het handhavingsbeleid voor een signaalfunctie*[14]*.* (p. 8[15])*".* Men verwacht van de overheid dat deze handhaaft en zorgt voor rechtmatige verdeling van overheidsgeld. Bij de invordering dient volgens de gesproken mensen in dit onderzoek echter rekening gehouden te worden met de persoonlijke situatie van een uitkeringsgerechtigde.

Eenzelfde conclusie wordt in het rapport van TrueTalk ('Inzichten over de leefwereld van uitkeringsgerechtigden tegenover handhaving', 2023) getrokken[16]. In dat rapport wordt onderkend dat handhaving een flinke impact kan hebben op uitkeringsgerechtigden die hier mee te maken hebben. Dit kan leiden tot financiële problemen (rondkomen, boodschappen doen of zelfs 'overleven'), er persoonlijk last van hebben (onrechtvaardigheidsgevoelens, angst) of terughoudendheid bij het gebruik van overheidsdiensten. Een burger moet zijn of haar verhaal kunnen doen en beboeting is niet automatisch een passende sanctie. Met name bij onbewuste overtredingen zou een waarschuwing meer op de plaats zijn.

In dit onderzoek, toegespitst op terugvorderingen, worden deze beelden bevestigd. Driekwart van de uitkeringsgerechtigden zegt dat het goed is dat fouten met uitkeringen kunnen worden hersteld en vindt een meerderheid van 58 procent dat het belangrijk is dat een overheid te veel betaald uitkeringsgeld terugbetaald kan worden. Ook vindt een meerderheid dat het vooral de eigen verantwoordelijkheid is van een uitkeringsgerechtigde om te voorkomen dat zij met een terugvordering te maken krijgen.

---

[14] *Later in het rapport wordt een signaalfunctie uitgelegd als een maatregel waarbij zowel overtreder als de bredere maatschappij gaat zien dat dergelijk gedrag niet kan (p. 26 van het rapport).*
[15] *Motivaction (2023), via: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingsbeleid-in-de-sociale-zekerheid/M221235+-+Motivaction+-+Definitieve+rapportage+-+Burgerperspectief+handhaving+sociale+zekerheid+(1).pdf*
[16] *TrueTalk (2023), via: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-oc5b1ec92b1862017432ef9bd227315713200ff8/pdf*

Tegelijk wijzen meerdere signalen er op dat veel uitkeringsgerechtigden zich niet bezighouden met een eventuele terugvordering: men weet weinig over redenen waarom een terugvordering op de uitkering mogelijk is en zoekt of krijgt hier geen informatie over. Ook verwachten per saldo veel meer uitkeringsgerechtigden dat anderen de regels rond terugbetalen niet begrijpen (34%), dan zij dit dat wel begrijpen (12%). De impact van een mogelijke terugvordering op gedrag (zoals het beter naleven van geldende plichten) is dan ook beperkt. Vier op de tien (41%) zoeken sneller contact met de uitkeringsorganisatie als ze een vraag hebben of letten beter op veranderingen in de regels van de uitkering.

Als er kritiek is, richt die zich dan ook op hoe er wordt teruggevorderd, in plaats van dat er wordt teruggevorderd. Doordat uitkeringsgerechtigden vooraf beperkt informatie tot zich nemen over terugvorderingen, bestaat het risico dat deze zich al snel overvallen voelt. In groepsgesprekken is aangeven dat uitkeringsgerechtigden vaak niet begrijpen waarom ze geld moeten terugbetalen. Ook hebben mensen moeite de berekeningen te begrijpen, dit is voor hun gevoel te weinig transparant. De berekeningen worden hierdoor als 'black box' gezien.

3.2 Effect van de kans op een terugvordering

Hieronder volgen resultaten van de vragenlijst. Alle resultaten in dit hoofdstuk hebben betrekking op uitkeringsgerechtigden die niet eerder te maken kregen met een terugvordering. De resultaten geven inzicht in de kennis van uitkeringsgerechtigden over terugvorderingen, het zoeken van informatie en steun voor het socialezekerheidsstelsel. In hoofdstuk 5 behandelen we de resultaten van uitkeringsgerechtigden die hier wel mee te maken kregen.

Misbruik moet aangepakt worden, menselijke maat waar misbruik niet aangetoond kan worden

Gesproken uitkeringsgerechtigden steunen het principe van 'regels zijn regels'. Uitkeringsgerechtigden dienen zich aan de verplichtingen te houden. Bij een overtreding dient er passend gesanctioneerd te worden, maar bij een foutje moet coulance getoond worden. Het onderscheid tussen een bewuste en een onbewuste overtreding is dus belangrijk. Dit onderwerp kwam terug in het onderzoek Kennis der Verplichtingen uit 2024.[17] Hieruit blijkt dat uitkeringsgerechtigden overtredingen van plichten in vier richtingen zoeken:

1 Ontbreken van kennis (niet weten van de regels, of deze in zijn geheel niet begrijpen);
2 Onduidelijkheid in de regelgeving (de regels wel snappen, maar niet correct interpreteren);
3 Onredelijkheid in de regelgeving (de regels snappen, maar deze oneerlijk vinden);
4 Ontduiken van de regels (de regels bewust overtreden voor eigen gewin).

Over het algemeen wordt het ontbreken van kennis door uitkeringsgerechtigden gezien als de enige reden voor een overtreding waarbij het echt 'een foutje' betreft. Bij de andere drie ('onduidelijk', 'onredelijk' en 'ontduiken') onderscheiden richtingen is er in oplopende mate sprake van vrijwel onbewust overtreden van de regels tot een groeiend bewust overtreden van de regels, die op verschillende manieren wordt verklaard. Dit moet gezien worden als een glijdende schaal.

[17] *Ipsos I&O (2024). Via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/01/06/rapportage-kennis-der-verplichtingen-2024*

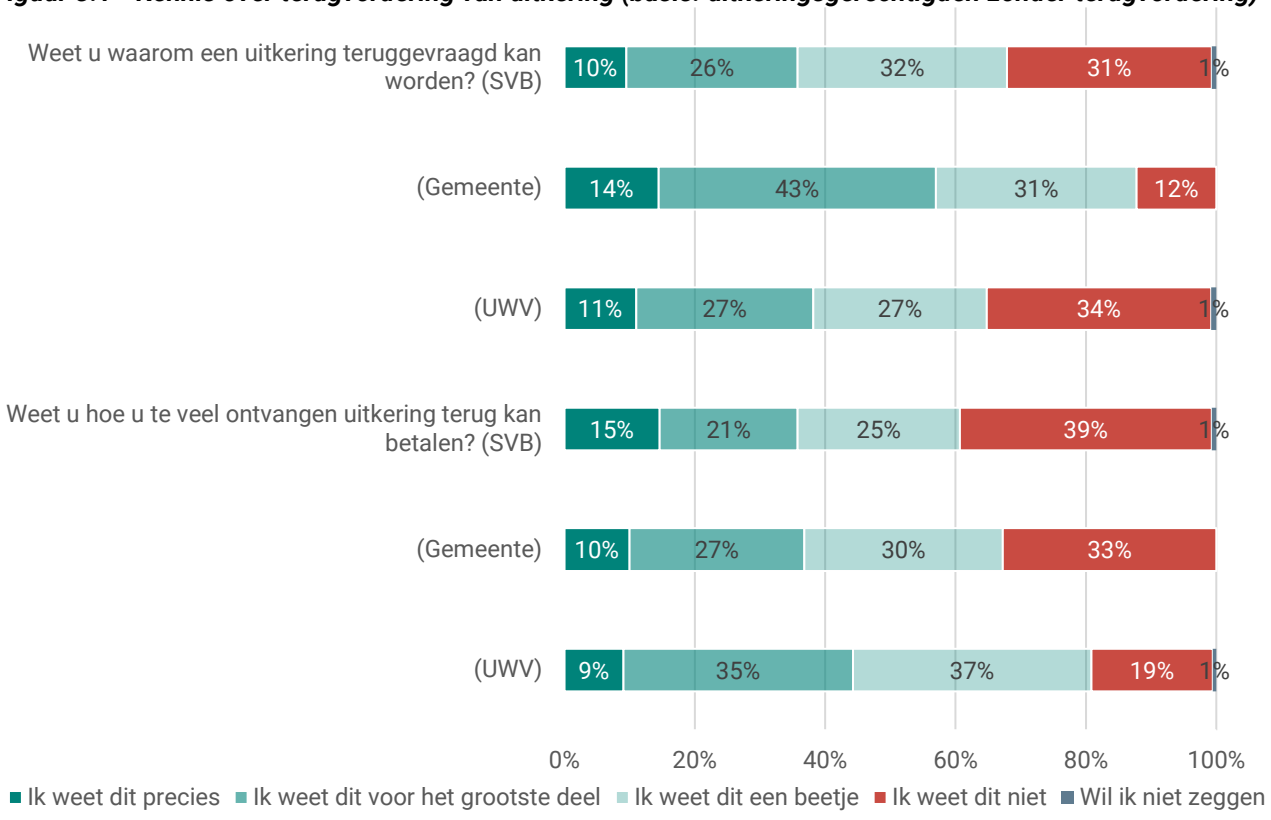
Uitkeringsgerechtigden lijken zich weinig bezig te houden met terugvorderingen

Het kennisniveau van veel uitkeringsgerechtigden over het terugvorderingsbeleid is echter beperkt. Uitkeringsgerechtigden weten gemiddeld genomen weinig over waarom een uitkering teruggevraagd kan worden of hoe zij dit bedrag terug kunnen betalen. Dit staat opgenomen in onderstaande figuur.

Bij de SVB en UWV zegt ongeveer een op de drie in zijn geheel niet te weten waarom een uitkering teruggevorderd kan worden, een ongeveer even grote groep weet dit een beetje. Een kwart weet dit voor het grootste deel en een op de tien weet het precies. Bij gemeenten is deze kennis iets groter: 12 procent zegt het helemaal niet te weten, 31 procent een beetje, 43 procent voor het grootste deel en 14 procent precies. Het verschil tussen gemeenten en de SVB en UWV ligt mogelijk bij het persoonlijk contact dat veel gemeenten met hun uitkeringsgerechtigden hebben. Bij het aanvragen van een Participatiewet uitkering vindt vaak een gesprek op een gemeentehuis plaats. Daarin komen rechten en plichten aan de orde, evenals het niet nakomen daarvan. Bij UWV en de SVB zullen persoonlijke gesprekken veel minder vaak plaatsvinden, waardoor zij mogelijk minder parate kennis over de redenen voor een terugvordering hebben.

Hoe te veel ontvangen uitkering terugbetaald kan worden is met name bij uitkeringsgerechtigden van UWV bekend(er). Een op de vijf van deze groep weet het in zijn geheel niet, maar meer dan een op de drie zegt een beetje of redelijk goed te weten hoe een terugvordering terugbetaald kan worden. Bij gemeenten weet een op de drie niet hoe terugbetaald kan worden en bij de SVB 39 procent niet.

Figuur 3.1 - Kennis over terugvordering van uitkering (basis: uitkeringsgerechtigden zonder terugvordering)

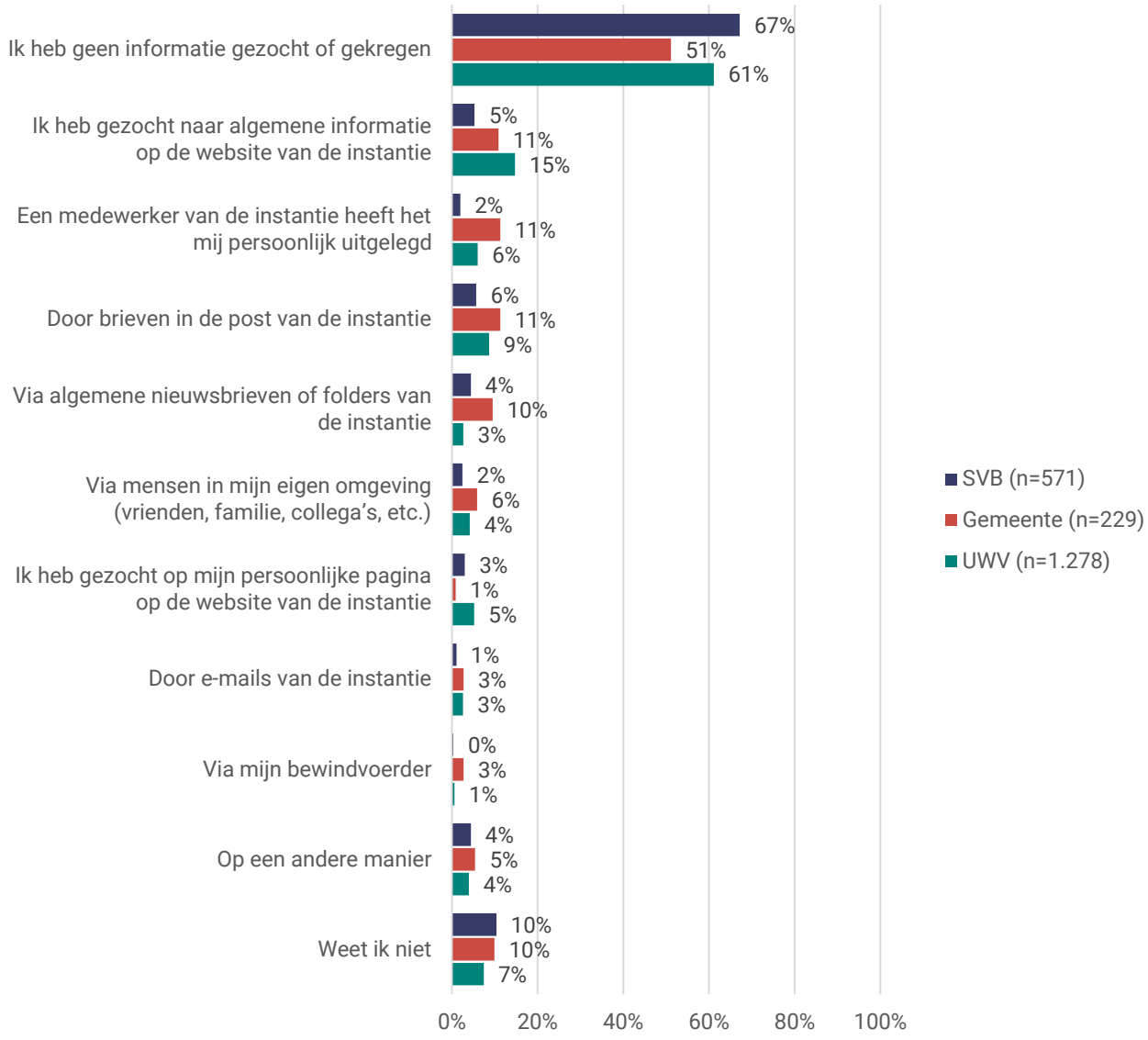


Meer dan de helft zoekt geen informatie over dit onderwerp

Meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden die niet te maken hadden met een terugvordering zoekt verder geen informatie over terugvorderingen en hoe eventueel terugbetalen daarvan werkt. Uitkeringsgerechtigden van bijstand ontvangen of zoeken vaker informatie. Dit lijkt met name te gaan via persoonlijke uitleg van de medewerker, brieven in de post of via algemene nieuwsbrieven. Uitkeringsgerechtigden van UWV zoeken gemiddeld genomen wat vaker via de website van UWV (15%).

Naast dat meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden zeker weet dat zij geen informatie gezocht of ontvangen hebben, zegt ongeveer een op de tien dit niet zeker te weten. Dit betekent dat ongeveer driekwart van de uitkeringsgerechtigden van de SVB (waarschijnlijk) geen informatie heeft ontvangen of zich dit niet meer voor de geest kan halen. Bij UWV is dit bijna zeven op de tien. Onder mensen met een bijstandsuitkering is dit ongeveer zes op de tien.

Figuur 3.2 - Heeft u informatie gezocht of gekregen over de regels rond het terugbetalen van (te veel) ontvangen uitkering? (basis: uitkeringsgerechtigden <u>zonder</u> terugvordering)

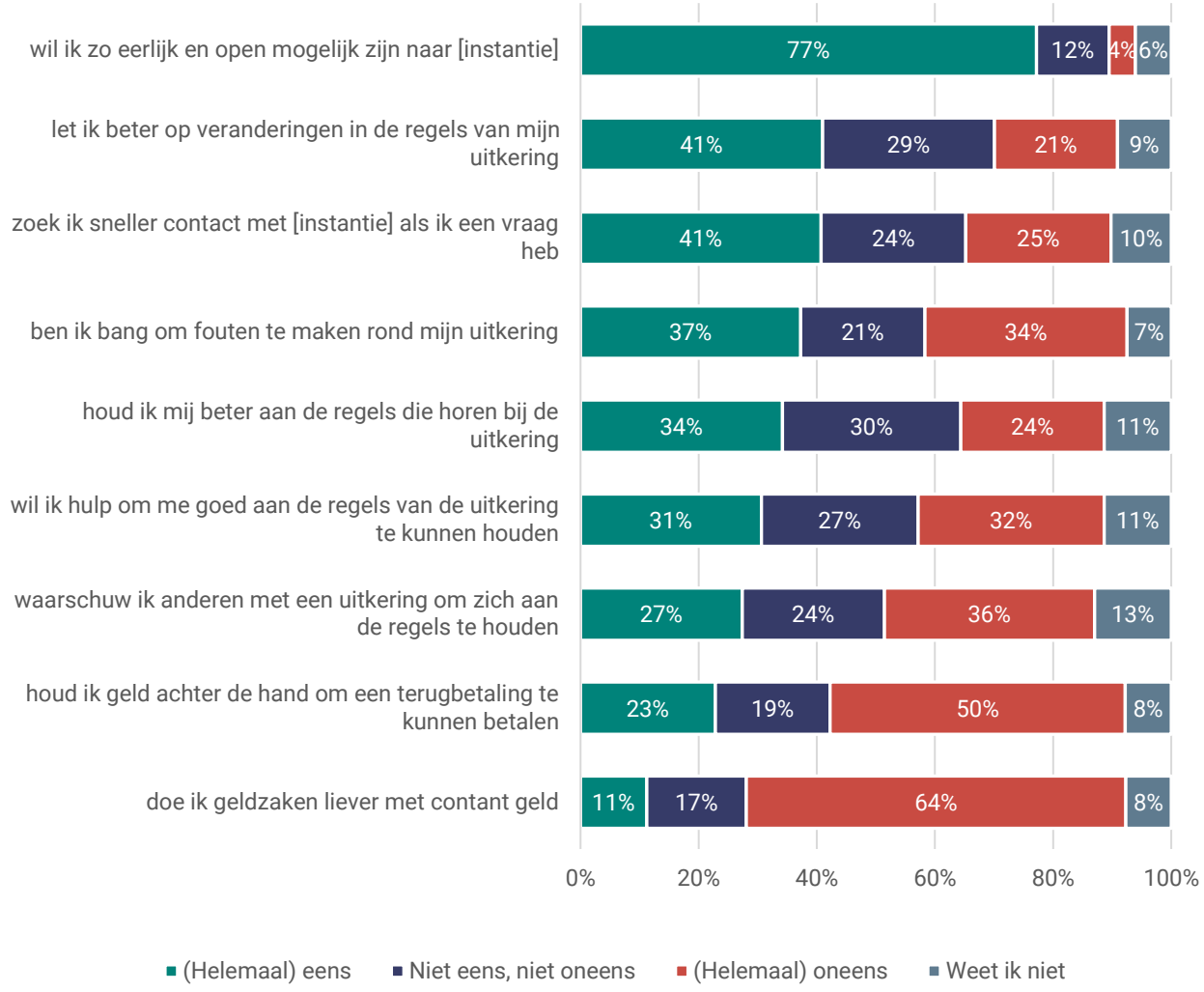


Invloed van (mogelijke) terugvordering op gedrag van uitkeringsgerechtigden is beperkt

De figuren hierboven laten zien dat de kennis van uitkeringsgerechtigden over terugvorderingen beperkt is en een (ruime) meerderheid geen informatie zoekt of tot zich neemt. De groep uitkeringsgerechtigden die niet te maken had met een terugvordering kreeg ook vragen over effecten op gedrag en houding naar het socialezekerheidsstelsel voorgelegd. Een ruime meerderheid van 77 procent is uitgesproken dat zij zo eerlijk en open mogelijk willen zijn naar de uitvoeringsorganisatie, voor slechts een klein deel van 4 procent is dit niet vanzelfsprekend. Andere effecten worden niet zo sterk gemerkt:

- Vier op de tien (41%) zoeken sneller contact met de uitkeringsorganisatie als ze een vraag hebben of letten beter op veranderingen in de regels van de uitkering;
- Ongeveer evenveel mensen zeggen dat ze door terugvorderingen bang zijn om fouten te maken rond de uitkering (37%) dan zij die zeggen dat dit niet zo is (34%);
- Een op de drie (34%) houdt zich beter aan de regels, wederom zegt een even grote groep (32%) dat dit niet door de kans op een terugvordering is.
- Een kwart zegt anderen preventief te waarschuwen voor mogelijke gevolgen (27%).

Figuur 3.3 - Effect van kans op terugvordering op gedrag. Door de terugvordering… (basis: uitkeringsgerechtigden zonder terugvordering, n=2.078)

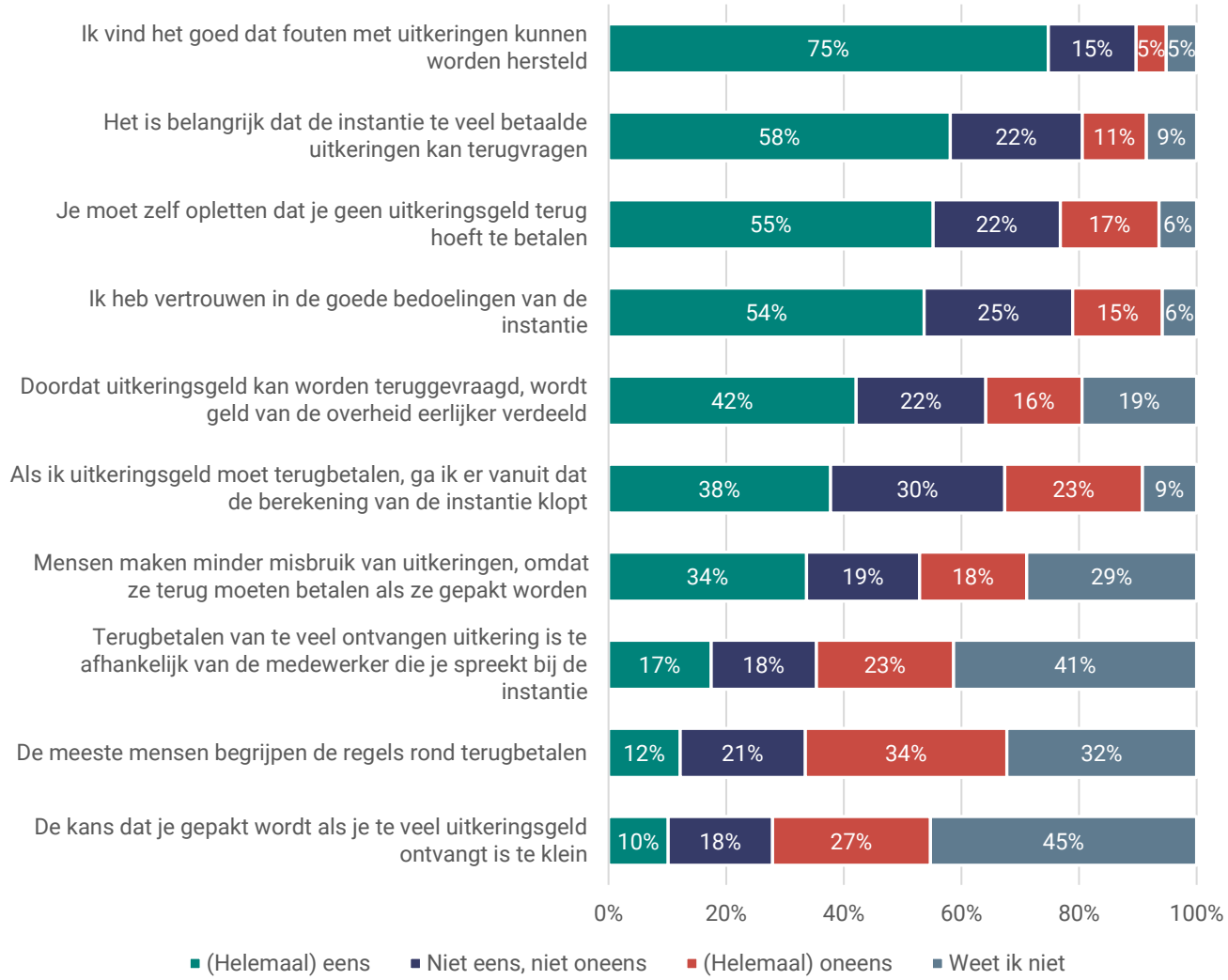


Terugvorderingen zijn belangrijk, ook verantwoordelijkheid bij uitkeringsgerechtigde

Zoals in meerdere – kwalitatief georiënteerde – onderzoeken al naar voren kwam, is er brede steun voor de principes achter het socialezekerheidsstelsel. Dit blijkt ook uit onderstaande resultaten. Driekwart van alle uitkeringsgerechtigden (zonder terugvordering) vindt het goed dat fouten met de uitkeringen kunnen worden hersteld. Een kleine minderheid van 5 procent is het hier mee oneens. Bijna zes op de tien (58%) van deze groep vindt het (heel) belangrijk dat uitvoeringsorganisaties te veel ontvangen uitkeringen terug kunnen vorderen. Een op de tien vindt dit niet.

Daarnaast heeft ook meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden vertrouwen in de goede bedoelingen van de uitvoeringsorganisatie. Voor 15 procent geldt dit niet. Vertrouwen in de correcte berekening is er minder: 38 procent gaat ervan uit dat het klopt, 23 procent niet. Verder zeggen uitkeringsgerechtigden dat mensen zelf moeten opletten of zij uitkeringsgeld terug moeten betalen (55%). Ze weten alleen niet zeker of mensen de regels daarvoor ook voldoende begrijpen: 12 procent denkt van wel, 34 procent denkt van niet en 32 procent weet dit niet.

Figuur 3.4 - Steun voor het socialezekerheidsstelsel en verantwoordelijkheid (basis: uitkeringsgerechtigden zonder terugvordering, n=2.078)



Knelpunten in de uitvoering

4 Uitvoering

Het terugvorderingsbeleid moet bijdragen aan een uitvoerbaar systeem met aandacht voor de menselijke maat. Hoewel de uitvoerbaarheid van het systeem niet alleen bepaald wordt door beleid en wet- en regelgeving, kunnen ingewikkelde regels effectieve en efficiënte uitvoering wel belemmeren. In acht focusgroepen met uitvoeringsprofessionals van UWV, de SVB en gemeenten spraken we over de belangrijkste knelpunten die zij ervaren bij terugvorderingen.

4.1 Belangrijkste bevindingen

Uitvoeringsorganisaties bevinden zich in een spagaat

Er is de afgelopen jaren een overgang gaande van meer rigide de regels hanteren naar het leveren van maatwerk en rekening houden met de menselijke maat, merken de gesproken uitvoeringsprofessionals van UWV, gemeenten en SVB. Maatschappelijke verwachtingen over het bieden van maatwerken en toepassen van de menselijke maat liggen hier ook aan ten grondslag.

Ondanks dat medewerkers van uitvoeringsorganisaties dit zien als een goede ontwikkeling, levert dit voor hen ook nieuwe vragen en problemen op. Als voordeel zien ze dat het mogelijk is om bij schrijnende situaties een beter passende oplossing aan te bieden. Dit voorkomt ook situaties waarin uitvoeringsprofessionals ook strenge regels moeten toepassen, die in voorkomende situaties volgens hen niet passend zijn. Zo zien medewerkers van gemeenten dat *"het aandeel inwoners voor wie maatwerk geleverd moet worden toeneemt, omdat het aandeel inwoners anders (bijna) geen geld overhoudt om van te leven ook toeneemt"*. Bij het terugvorderen is men momenteel op zoek naar een balans tussen het toepassen van de menselijke maat, het leveren van maatwerk en het effectief en efficiënt terugvorderen van gemeenschapsgeld. Hiermee staan uitvoeringsorganisaties voor een uitdaging: *"Je hebt een zorgplicht [naar inwoners met een terugvordering], maar je wil ook gemeenschapsgeld terughalen."*

Waar voorheen de nadruk lag op het volgens de regels besteden van gemeenschapsgeld, zien medewerkers van uitvoeringsorganisaties nu dat de balans de andere kant op gaat naar het toepassen van de menselijke maat en in het verlengde daarvan het leveren van maatwerk. Hoewel dit voordelen heeft, vraagt dit ook andere capaciteiten van medewerkers, vaak op een hoger niveau dan voorheen. Ook kost dit meer tijd. Een ander gevolg het verleggen van de nadruk, is dat er vaker geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van (de volledige) terugvordering en daarmee – volgens sommige uitvoeringsprofessionals - minder van de onjuist uitbetaalde bedragen wordt teruggehaald. In reactie geeft UWV aan dat het bij hen vooral gaat om terugvorderingen die voorheen als oninbaar werden gezien en na een termijn werden kwijtgescholden. Er wordt nu vaker voor gekozen om de 'schuld' eerder bij de uitkeringsgerechtigde weg te nemen[18]. Daarnaast wordt ook het risico benoemd dat als de balans te ver doorslaat naar het leveren van maatwerk er hierdoor willekeur kan ontstaan. Een voorbeeld hiervan zijn verschillen in het terugvorderingsbeleid tussen gemeenten. Het vinden van een balans is de uitdaging waar de organisaties en politiek voor staan, aldus de gesproken medewerkers.

---

[18] *Hier is een verschil tussen SVB en UWV en gemeenten. Zoals aangegeven hebben gemeenten een terugvorderingsbevoegdheid, SVB en UWV een verplichting. Gemeenten hebben meer mogelijkheden om af te zien van een terugvordering.*

4.2 Menselijke maat en leveren van maatwerk

Overgang naar meer maatwerk en menselijke maat

In alle uitvoeringsorganisaties, zowel gemeenten als de SVB als UWV, zien medewerkers dat er in de afgelopen jaren een omslag heeft plaatsgevonden in het terugvorderingsbeleid en de uitvoering daarvan. Velen wijzen hiervoor de Toeslagenaffaire aan als startpunt. Sinds de Toeslagenaffaire is er meer ruimte gekomen voor medewerkers om maatwerk te leveren door een versoepeling van beleidsregels en jurisprudentie. Medewerkers geven aan dat waar er voorheen (bijna) altijd werd teruggevorderd volgens vaste regels als er sprake was van onterecht ontvangen uitkering, er nu meer wordt gekeken naar de situatie van de burger. Er wordt gekeken of het mogelijk is voor deze burger om terug te betalen en hoe. Daarnaast geven medewerkers aan dat er rekening mee wordt gehouden als de terugvordering (mede) is veroorzaakt of opgelopen door een fout vanuit de uitkeringsorganisatie.

Expertiseteam opgezet bij UWV voor hoge terugvorderingen

In de focusgroepen met UWV-medewerkers zijn voorbeelden gegeven van de extra aandacht om cliënten met de menselijke maat te behandelen. Tot de genoemde voorbeelden behoren de zogeheten Maatwerkplaats en het Expertiseteam. De Maatwerkplaats helpt medewerkers in de uitvoering om maatwerk te leveren. Medewerkers kunnen casussen naar de Maatwerkplaats sturen, vooral bij casussen waarbij er meer maatwerk vereist lijkt te zijn dan direct geleverd zou kunnen worden. De Maatwerkplaats geeft vervolgens advies. Het Expertiseteam schakelt men in bij hoge terugvorderingen en terugvorderingen bij kwetsbare doelgroepen. Met het Expertiseteam wordt gekeken hoe beleid menselijker ingevuld en toegepast kan worden.

Bij de Maatwerkplaats en het Expertiseteam, maar ook bij reguliere medewerkers betrokken bij terugvorderingen, is er meer aandacht voor contact met de mensen. Er wordt vaker telefonisch contact gezocht in plaats van alleen communicatie via brieven[19]. Daarnaast worden, wanneer deze verstuurd worden, brieven aangepast en meer gepersonaliseerd. Medewerkers merken dat persoonlijk contact effectief en belangrijk is om een goed beeld van de situatie van de burger te krijgen en maatwerk te kunnen leveren. Waar digitalisering lange tijd de trend was en het persoonlijke contact steeds meer verdween, lijkt dit nu weer terug te komen.

[19] *Al blijkt uit onderzoek van UWV dat het beleid wel is om telefonisch contact op te nemen met mensen die te maken krijgen met een terugvordering, maar gebeurt dit in de praktijk nog weinig. In het onderzoek van UWV lukte het bij 7 procent van de terugvorderingen om de betreffende burger telefonisch te spreken. Wel worden in het onderzoek meer positieve effecten van direct contact met de cliënt gevonden, bijvoorbeeld rond de acceptatie van het besluit en meer duidelijkheid over het proces van terugvorderen. Bron: Manschot, J., Van der Schans, K.L. (2024) Doenlijk invorderen: Multimethodeonderzoek naar de doenlijkheid van het invorderproces bij UWV. UWV Kennisverslag 2024-8.*

Uiteenlopend beleid bij gemeenten

In de meeste gesproken gemeenten is volgens de gesproken medewerkers sprake van een versoepeling van het terugvorderingsbeleid in de afgelopen jaren. Hoe deze versoepeling eruitziet verschilt tussen gemeenten. De resultaten uit de deskresearch in hoofdstuk 2 lieten al zien dat er in de beleidsregels tussen gemeenten verschillen bestaan, onder meer over het kruimelbeleid en de terugvorderingstermijn na start van de aflossing. We zien verschillen op de volgende punten:

- Versoepeling kwijtscheldingsbeleid: Gemeenten schelden terugvorderingen sneller kwijt als er sprake is van weinig draagkracht bij de betreffende inwoners om de terugvordering (volledig) te betalen.
- Ruimte voor medewerkers in de uitvoering: Medewerkers in de uitvoering krijgen meer ruimte om de randen van de regelgeving op te zoeken, in het voordeel van de inwoner. Zo moet er bijvoorbeeld teruggevorderd worden als de inlichtingenplicht is geschonden. Echter, zien sommige gemeenten hier in specifieke gevallen toch van af. Bijvoorbeeld als een inwoner vergeet bankgegevens aan te leveren of een loonstrook te laat opstuurt, zijn gemeenten hier soms coulant in. Dit beschouwen zij niet direct als een schending van de inlichtingenplicht.

Enerzijds zijn medewerkers van de gemeenten positief over de ruimte die zij krijgen in het uitvoeren van hun werk en het leveren van maatwerk. Een medewerker licht toe: "*Er is veel nuance. Dat moeten we ook omarmen. Dat maakt het werk leuker, maar ook intensiever.*" Anderzijds waarschuwen gesproken medewerkers er ook voor dat het beleid van gemeenten niet te veel uiteen gaat lopen. Het zou dan mogelijk uitmaken waar iemand woont hoe er met terugvorderingen om wordt gegaan. Dit werkt onder meer ongelijke behandeling en onduidelijkheid voor inwoners in de hand.

Medewerkers positief over de ruimte voor toepassen van de menselijke maat

Medewerkers van de uitvoeringsorganisaties zijn over het algemeen positief over de mogelijkheden die zij hebben rekening te houden met de menselijke maat bij terugvorderingen en het kunnen leveren van maatwerk. De ervaren vrijheid die medewerkers nu krijgen, meer dan voorheen, zorgt ervoor dat zij naar eigen zeggen hun werk beter uit te voeren. Bieden van maatwerk en het toepassen van de menselijke maat wordt door hen gezien als de juiste manier om taken uit te voeren. Ze hebben door deze insteek meer het gevoel 'naast de burger te staan' en halen hierdoor ook meer voldoening en plezier uit hun werk: *"Het is heel interessant om meer maatwerk te leveren. Dat maakt het werk leuk."*

Een voorbeeld van dit maatwerk wat veel in gemeenten wordt genoemd is dat zij bij een terugvordering mensen zelf vragen hoeveel zij denken maandelijks te kunnen aflossen. Door hierover met mensen in gesprek te gaan en hen zelf te laten aangeven wat mogelijk is, zien gemeenten dat het mensen vaker ook lukt om zich hieraan te houden. Voorheen werd dit bedrag door de gemeente bepaald en was dit bedrag vaak te hoog en lastig af te lossen voor mensen.

Keerzijden van omslag: meer kennis en tijd nodig en risico van willekeur

Ondanks dat medewerkers van UWV, de SVB en gemeenten van mening zijn dat het bieden van maatwerk en het werken met meer menselijke maat een betere manier is van het afhandelen van terugvorderingen, zorgt dit ook voor uitdagingen.

Ten eerste is het voor sommige medewerkers lastig om de overstap te maken naar meer werken met de menselijke maat en het leveren van maatwerk. Dit vergt vaardigheden die medewerkers niet altijd in huis hebben. Het voeren van telefoongesprekken over terugvorderingen vraagt bijvoorbeeld bepaalde gespreksvaardigheden. Daarnaast vereist het leveren van maatwerk ook een goede kennis van de regelgeving en mogelijkheden om te kunnen bepalen wat er mogelijk is in specifieke gevallen.

- *"We zijn iets simpels gewend. Dat is gewoon vorderen, behalve bij uithuiszettingen. Nu is het vrij lastig. Er zijn veel persoonlijke situaties waar je rekening mee moet houden en er is weinig training voor ons. Er is nu ook geen rode draad waar je je aan vast kunt houden."*

Ten tweede kost het toepassen van meer menselijke maat en leveren van maatwerk meer tijd. Er kunnen minder casussen worden afgehandeld als er in elke casus gekeken wordt naar wat past qua oplossing bij de menselijke maat. Daarnaast is er bij veel uitvoeringsorganisaties al sprake van een personeelstekort en daarmee capaciteitsgebrek. Wel verwachten medewerkers dat de nieuwe manier van werken ook een kwestie van wennen en het opdoen van ervaring is. Met het opdoen van deze ervaring wordt het toepassen van meer menselijke maat en het leveren van maatwerk ook makkelijker.

- *"We hebben capaciteit te weinig. Gesprekken duren langer, je wilt voor iedereen de tijd nemen, maar die tijd en ruimte is er niet altijd vanwege drukte. Menselijke maat vraagt grotere capaciteit."*
- *"Er is steeds meer maatwerk en hoe meer casussen je hebt; hoe makkelijker het wordt. Er komt herkenning en dingen die op elkaar lijken."*

De extra capaciteit die deze omslag vergt is ook een risico dat wordt gesignaleerd in de uitvoeringstoets van de Wet handhaving sociale zekerheid, uitgevoerd door de VNG. Men schrijft in dat rapport dat men verwacht dat met de nieuwe wet maatwerk (voor gemeenten) de norm wordt en dat dit de uitvoering complexer en tijdsintensiever maakt dan dit nu al is[20].

Ten derde maken medewerkers zich zorgen dat rekening houden met de menselijke maat en het leveren van maatwerk kan leiden tot willekeur. Van medewerkers wordt gevraagd te kijken naar de specifieke situatie van de burger en daarin tot een zo goed mogelijke oplossing te komen. Hierdoor gaat de eigen interpretatie van de medewerker een grotere rol spelen. Medewerkers zijn bang dat de keuzes die zij maken misschien door collega's op een andere manier zouden worden gemaakt. Daarnaast denken zij dat de mondigheid en vaardigheid van de burger om de eigen situatie goed uit te leggen een grotere rol gaat spelen. Enkele medewerkers uit de uitvoering lichtten dit gevoel toe in het gesprek.

- *"Puur omdat iemand een persoonlijk, en bot gezegd, zielig verhaal komt vertellen wordt de hele terugvordering ingetrokken. Terwijl bij personen die niet dat verhaal komen brengen, niet dat doenvermogen hebben, daar gaat het dus weer anders."*
- *"Meer ruimte kan leiden tot willekeur en onduidelijkheid bij de medewerkers. Het heeft tot gevolg dat mensen die heel mondig zijn en slim zijn wat procedures betreft er [overtredingen] makkelijker mee wegkomen. Cliënten die dit niet zijn, gebeurt dit dan minder bij."*
- *"Er is een grijs gebied wanneer wordt afgezien van boete, dat ligt aan de mening van de consulent. Er zijn wel grote feiten wanneer er een boete opgelegd moet worden, maar er is ook willekeur."*

[20] *Van Dam, M., Van Hees, S., Sietinga, J. (2023). Uitvoeringstoets Wet handhaving sociale zekerheid. VNG Realisatie, Den Haag.*

4.3 Veranderingen in beleid

Ontwikkelingen op gebied van terugvordering nog in volle gang

Om te voorkomen dat er willekeur optreedt hebben medewerkers van uitvoeringsorganisaties behoefte aan beleid dat past bij de nieuwe verwachtingen over het toepassen van de menselijke maat en het leveren van maatwerk. Werken volgens de menselijke maat en bieden van maatwerkoplossingen is per definitie moeilijker te vatten in beleid. Desondanks hebben medewerkers in de uitvoering behoefte aan handvatten. Momenteel zijn er veel ontwikkelingen gaande op dit gebied en wordt veel bepaald aan de hand van jurisprudentie uit rechtszaken bij terugvorderingen. Zo is in april 2024 een uitspraak gedaan die zorgde voor meer ruimte om niet terug te vorderen als de oorzaak voor de terugvordering een fout van de uitvoeringsorganisatie is[21]. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de uitspraak enkel toeziet op dringende redenen om af te zien van terugvordering.

Deze en andere jurisprudentie maakt daarmee het leveren van maatwerk beter mogelijk, echter leidt dit niet direct tot een samenhangend beleid. Op dit gebied zijn er wel ontwikkelingen. UWV heeft bijvoorbeeld het beleid op het gebied van kwijtschelden als er geen aflossingscapaciteit is versoepeld. Er lijkt sprake te zijn van een overgangsfase waarin wat verwacht wordt van medewerkers bij terugvorderingen al is veranderd, maar het beleid nog niet op alle punten daar op is aangepast. Uiteraard speelt ook de politiek een belangrijke rol in het vaststellen van de kaders voor het beleid. Inhoudelijk moet de uitkeringsinstantie handelen in lijn met de nieuwe jurisprudentie zodra die er is, maar de ontwikkeling van beleid met goede handvatten laat op zich wachten.

Privacywetgeving drempel voor preventie en het werken volgens de menselijke maat

Binnen zowel de gemeenten als de SVB en UWV wordt privacywetgeving genoemd als een drempel voor het rekening houden met de menselijke maat en het zo goed mogelijk uitvoeren van invorderingen. Enerzijds gaat het hierbij om het zo goed mogelijk kunnen helpen van mensen. Medewerkers willen graag inzicht in de andere lopende vorderingen van mensen, om daar rekening mee te kunnen houden bij het inschatten van een effect van een aanvullende terugvordering. Ook wil men mensen kunnen aanmelden voor hulpverlening als dit nodig is en signalen ontvangen van hulpverlening als er zaken spelen die relevant zijn voor het instellen van de terugvordering en het inrichten van de invordering. Daarbij gaat het om gegevensdeling tussen afdelingen die bijdraagt aan betere en eenvoudigere dienstverlening binnen de uitvoeringsorganisatie, maar ook om samenwerking met andere organisaties (in de SUWI-keten en daarbuiten).

Anderzijds willen uitvoeringsorganisaties ook informatie ontvangen en gegevens uitwisselen met andere afdelingen en organisaties om fouten in terugvorderingen te voorkomen en daarmee mogelijke problemen voor uitkeringsgerechtigden te beperken. Zo willen uitvoeringsprofessionals bijvoorbeeld kunnen zien of een burger meerdere uitkeringen ontvangt, zodat wanneer nodig een van de uitkeringen wordt stopgezet en geen onrechtmatige uitkering wordt verstrekt. Ook in de jaarlijkse Knelpuntenbrief 2024 benadrukt UWV de noodzaak van gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties om zo de burger te ontzorgen in het

[21] *UWV blij met uitspraak Centrale Raad van Beroep over terugvorderingen | UWV. Het document met de volledige rechterlijke uitspraak is ECLI:NL:CRVB:2024:726*

aanleveren van gegevens. Hierin geeft UWV aan dat een duidelijke wettelijke grondslag voor deze gegevensdeling essentieel is, maar er momenteel nog niet op alle vlakken is[22].

Vanuit de SVB wordt bijvoorbeeld ook gesproken over samenwerking met pensioenfondsen. Daarbij is de capaciteit om signalen die binnenkomen van andere organisaties essentieel. De SVB krijgt bijvoorbeeld al signalen binnen vanuit het BRP als er sprake is van samenwonen zonder dat dit is gemeld bij de SVB. Er is echter onvoldoende capaciteit bij de SVB om hiernaar te handelen, waardoor meldingen blijven liggen en terugvorderingen ontstaan en oplopen.

[22] *UWV (2024). Knelpuntenbrief 2024.*

Effecten van terugvorderingen op inwoners

5 Effecten terugvorderingen op mensen en uitvoering

Tot slot komt in dit hoofdstuk het derde beoogde effect van het terugvorderingsbeleid terug. Namelijk het effect op de individuele uitkeringsgerechtigde. Het beleid moet volgens de beleidstheorie (ernstige) negatieve gevolgen voor individuele uitkeringsgerechtigden zo veel mogelijk te voorkomen en gewenste effecten, zoals het beter naleven van plichten te bevorderen. Dit onderzoek baseert zich op de antwoorden uit de vragenlijst van uitkeringsgerechtigden die een terugvordering kregen.

5.1 Belangrijkste bevindingen

Geschat wordt dat 5 procent van de terugvorderingen leidt tot ernstige problemen

Uit de resultaten van de vragenlijst blijkt dat zes op de tien terugvorderingen[23] leidt tot één of meer negatieve effecten. Hoe hoger het teruggevorderde bedrag, hoe meer negatieve effecten worden gemeld. De ernst van de negatieve effecten is ingedeeld op vier niveaus. Deze niveaus moeten gezien worden als een glijdende schaal waarbij bij het eerste niveau geen negatieve effecten worden ondervonden. Bij de volgende niveaus wordt de groep uitkeringsgerechtigden kleiner, maar de problemen groter. De vier niveaus die onderscheiden worden zijn:

1 Geen negatieve effecten;
2 Beginnende negatieve effecten;
3 Ernstige negatieve effecten;
4 (Potentieel) levensontwrichtende effecten.

Wanneer we de onderzochte gevolgen samenvatten dan schatten[24] wij in dat bij vier op de tien terugvorderingen er geen negatieve effecten zijn. Een groep van ongeveer 35 procent heeft te maken met *beginnende* negatieve effecten. Dit is een groep die één negatief effect merkt(e), waarvan de meesten enerzijds financiële gevolgen melden zoals minder geld voor boodschappen of leuke dingen en anderzijds gevoelens van stress. De hoogte van de terugvordering bepaalt in sterke mate hoeveel negatieve effecten men merkt en wat de ernst van deze effecten is. Naarmate het terug te vorderen bedrag hoger is, worden meer effecten én ernstigere effecten gemeld. Zoals het opbouwen van schulden en het niet meer kunnen betalen van de huur of hypotheek. Een vijfde van alle terugvorderingen leidt tot deze ernstige gevolgen. Bij ongeveer vijf procent gaat het om (potentieel) levensontwrichtende effecten zoals zorgmijding of gedwongen verhuizing. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen personen die voor het eerst te maken kregen met een terugvordering en personen die dit vaker meemaakten.

---

[23] *Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven zien uitkeringsgerechtigden die te maken kregen met een verrekening van een voorschot (zonder dat daar verwijtbaar gedrag aan ten grondslag lag) dit veelal ook als een terugvordering. Dit geldt met name voor UWV-uitkeringen, zoals de WIA. Een deel van de resultaten heeft dan ook betrekking op deze verrekeningen. Omdat deze echter wel ervaren worden als terugvorderingen, zijn deze situaties ook meegenomen om de effecten van terugvorderingen te bepalen.*

[24] *De inschatting is gemaakt door eerst te bepalen hoe groot de groep is die géén negatieve effecten meldt. Dit zijn vier op de tien uitkeringsgerechtigden. Vervolgens is bepaald hoe groot de groep is die één negatief effect meldt en daarbij noemt dat ze tijdelijk minder geld hadden voor boodschappen of leuke dingen. Daarna is de omvang van de groep bepaald die te maken krijgt met de heftigste effecten zoals dat de terugvordering het hele leven overnam, zorgmijding en gedwongen verhuizing. Het restant is de groep met ernstige negatieve effecten, met uiteenlopende gemelde gevolgen zoals niet meer rondkomen en schulden opbouwen.*

Wat hier verder opvalt, vergeleken met de groep die *wel* met een terugvordering te maken had, is dat de invloed op gedrag met name plaatsvindt nadat de terugvordering heeft plaatsgevonden. De impact van de kans op een terugvordering op uitkeringsgerechtigden die hier nog nooit mee te maken hadden is kleiner. Rekening houdend met het gegeven dat veel uitkeringsgerechtigden beperkte kennis hebben en weinig informatiebronnen kunnen noemen, wijst dit er tegelijkertijd ook op dat de mogelijke impact van een terugvordering wordt onderschat door uitkeringsgerechtigden die hier *niet* eerder mee te maken hadden.

Daardoor zullen er bij een eerste terugvordering al snel negatieve effecten bij optreden, omdat 1) de kans groot is dat de terugvordering als een verrassing komt doordat men onvoldoende op de hoogte is en 2) de reden voor de terugvordering of de uitleg van de berekening ook niet altijd begrepen worden.

Tabel 5.1 Effect van terugvordering op gedrag (basis: totaal uitkeringsgerechtigden met terugvordering, n=778, en totaal uitkeringsgerechtigden zonder terugvordering, n=2.078)

	Terugvordering	Geen terugvordering
Ik let beter op veranderingen in de regels van mijn uitkering	58%	41%
Ik ben bang om fouten te maken rond mijn uitkering	57%	37%
Ik waarschuw anderen om zich aan de regels van de uitkering te houden	50%	27%

Tabel 5.2 Analyse hoe de hoogte van het terugvorderingsbedrag de ervaren effecten van de terugvordering beïnvloedt

	Tot 500 euro (n=44)	500 – 2.500 euro (n=117)	2.500 – 5.000 euro (n=64)	5.000 euro of meer (n=83)
Ik moest mijn woning verlaten	4%[25]	5%	8%	23%
Ik kon de huur of hypotheek niet meer betalen	9%	29%	42%	45%
Ik kreeg schulden	32%	49%	61%	68%
Mijn lichamelijke gezondheid ging achteruit	66%[26]	58%	58%	80%
Ik kon minder leuke dingen doen	88%	90%	92%	92%
Ik ervaarde stress	93%	99%	96%	95%

[25] *Let op: Dit is gerapporteerd door 2 van de 44 uitkeringsgerechtigden in deze categorie. De resultaten zijn hiermee indicatief. Wel is een significant verschil gevonden tussen terugvorderingen van 5.000 euro of meer en lagere terugvorderingsbedragen.*

[26] *Idem. De groep uitkeringsgerechtigden die persoonlijke effecten meldt is kleiner, waardoor het percentage van deze groep dat lichamelijke klachten meldt naar verhouding groter is.*

Tabel 5.3 Schatting van effecten door terugvordering op basis van zelf-gerapporteerde effecten van uitkeringsgerechtigden (basis: Uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering, n=909)

	%	Effecten
Geen negatieve effecten	~40%	Geen negatieve effecten. Men heeft voldoende middelen om terugvordering in één keer te betalen, hield er rekening mee of maakt gebruik van een betalingsregeling.
Beginnende negatieve effecten	~35%	De eerste negatieve effecten zijn naar verhouding te overzien en vaker van tijdelijke aard. Men heeft minder geld voor boodschappen en zal hier creatiever mee om moeten gaan. Men kan niet sparen en soms is er geen zakgeld voor de kinderen of geld voor leuke uitjes. Tegelijk ervaart deze groep al wel stress en heeft men ook wel zorgen voor de toekomst. Onder deze groep bevinden zich ook uitkeringsgerechtigden die bang zijn om nieuwe fouten te maken met hun uitkering.
Ernstige negatieve effecten	~20%	De problematiek en gevolgen worden zwaarder naarmate men langer in deze situatie zit. Men kan langere tijd niet rondkomen en bouwt schulden op. Dit zorgt er ook voor dat men spullen moet gaan verkopen of dat de huur niet meer betaald kan worden. Er zijn gevoelens van machteloosheid, wantrouwen en boosheid. Als de berekening van de terugvordering onduidelijk is, zien we een toename in stress en angstgevoelens. Dat leidt niet alleen tot angst om nieuwe fouten te maken, maar ook tot angst voor de uitvoeringsorganisatie.
(Potentieel) levensontwrichtende effecten	~5%	Wanneer een terugvordering dermate hoog is of lang duurt kan de onoverzichtelijkheid van de situatie tot levensontwrichtende problemen leiden. De terugvordering neemt het hele leven over, lange tijd niet kunnen rondkomen leidt tot een onoverbrugbare huur- of hypotheekachterstand waardoor men de woning moet verlaten. Naast mentale gevolgen komen bij deze groep ook fysieke ongemakken en zorgmijding voor, doordat er onvoldoende middelen voor medicijnen of hulpmiddelen zijn.

5.2 Reden voor terugvorderingen

Te betalen bedragen hoger bij gemeenten en UWV

In deze paragraaf laten we eerst de kenmerken van de terugvorderingen zien. Dit zijn het teruggevorderde bedrag, het aantal eerdere terugvorderingen en de opgegeven reden voor de terugvordering. Het is belangrijk hier kennis van te nemen omdat een hoger bedrag ook een hogere impact veronderstelt. Wat verder opvalt is dat bij de steekproeven van de bijstand en UWV-uitkeringen iets vaker wordt aangegeven dat naast de terugvordering ook een boete volgde. Ook dit heeft effect op de ervaring van uitkeringsgerechtigden, boetes kunnen namelijk het ervaren onrechtvaardigheidsgevoel versterken.

Tabel 5.4 Overzicht type terugvordering naar uitvoeringsorganisatie

	Terugvordering zonder boete	Terugvordering met boete
SVB (n=322)	95%	5%
Gemeente (n=136)	89%	11%
UWV (n=451)	90%	10%

We zien dat de opgegeven teruggevorderde bedragen bij de gemeente(n) en UWV hoger liggen dan bij de SVB. Bij de opgegeven terugvorderingen van de bijstand ging het bij 47 procent om bedragen van 2.500 euro of meer. Bij UWV uitkeringen was dit 42 procent. Bij SVB-uitkeringen

zien we dat dit maar in 24 procent van de situaties het geval was. Ook zien we dat bij UWV de frequentie hoger is. Beide bevindingen hangen mogelijk samen met dat UWV-uitkeringen vaker van inkomen afhankelijk zijn en dat het inkomen van iemand vaker veranderd. Hierdoor volgen dan correcties op voorschotten. Deze verrekeningen worden ook gezien als terugvorderingen.

Tabel 5.5 Overzicht hoogte terugvordering[27]

	SVB (n=290)	Gemeente (n=121)	UWV (n=393)
Tot 500 euro	23%	19%	24%
500 – 2500 euro	53%	35%	35%
2500 – 5000 euro	12%	21%	19%
5000 euro of meer	12%	26%	23%

Tabel 5.6 Overzicht frequentie terugvordering

	SVB (n=290)	Gemeente (n=121)	UWV (n=393)
Eerste terugvordering	63%	71%	52%
Tweede terugvordering	11%	17%	17%
Derde tot vijfde terugvordering	19%	10%	24%
Zesde terugvordering of vaker	7%	3%	7%

Wisselend inkomen meest genoemde reden voor terugvordering van uitkering

De uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering noemen (zonder onderscheid te maken naar type uitvoeringsorganisatie) het vaakst dat een te hoog of wisselend inkomen de reden voor de terugvordering betrof. Hieronder volgen, zonder onderscheid te maken naar organisatie, de meest genoemde redenen voor een terugvordering.

1 Een te hoog of wisselend inkomen. Dit wordt door een op de drie uitkeringsgerechtigden (32%) benoemd. Bij de SVB gaat het dan vaak om een partnerinkomen. Bij UWV en gemeenten vooral om inkomsten uit werk, bijverdiensten of zzp-activiteiten.
2 Ongeveer een kwart legt de schuld bij zichzelf door de inlichtingenplicht niet na te komen. Hierbij gaat het om niet (tijdig) doorgeven van veranderingen in werk, inkomen of persoonlijke situatie (zoals samenwonen of verhuizen).
3 Een op de vijf noemt administratieve fouten of verkeerde berekeningen bij de uitvoeringsorganisatie. Daarbij gaat het om systeemfouten in geautomatiseerde processen, verkeerde berekeningen door de instantie, onjuiste informatieverstrekking door medewerkers of langdurige miscommunicatie.
4 Een tiende noemt onduidelijkheid of een (te) complexe situatie als reden dat er uiteindelijk een terugvordering volgde. Dit gaat soms gepaard met miscommunicatie. Complexe situaties die benoemd worden zijn bijvoorbeeld parttimebanen of inkomsten die volgen uit zzp-werk.
5 Een ongeveer even grote groep kreeg te maken onverwachte inkomsten zoals erfenissen, bonussen of vakantiegeld. Of had overwaarde bij de verkoop van de eigen woning.
6 Tot slot is er nog een restcategorie (3%) die uiteenlopende redenen noemt. Hierbij moet gedacht worden aan situaties waarbij mantelzorg, detentie of studie een rol speelden.

[27] *De weergegeven bedragen in deze tabel zijn een totaalbedrag. Indien iemand te maken had met meerdere terugvorderingen is gevraagd naar het totaal teruggevorderde bedrag tot dan toe. De bedragen in deze tabel zijn ook inclusief eventuele boetes. In totaal kregen 78 van de 831 uitkeringsgerechtigden een boete toen hun uitkering teruggevorderd werd.*

Als we kijken naar verschillen tussen uitvoeringsorganisaties dan valt op dat bij de bijstand vaker complexe(re) situaties zoals een erfenis, verkoop van het huis of eigen woningbezit genoemd worden. Bij UWV zien we inkomsten uit werk en administratieve fouten vaker genoemd worden. Bij de SVB is er vaker onduidelijkheid rond de situatie van de partner (en eventueel inkomen).

Tabel 5.7 Reden terugvordering naar uitvoeringsorganisatie

Reden	SVB (n=290)	Gemeente (n=121)	UWV (n=393)
1	Veranderingen in de partnersituatie of -inkomen	Veranderingen in vermogen (erfenis, verkoop huis)	Wisselende inkomsten uit werk of zzp-activiteiten
2	Wisselende inkomsten naast AOW	Niet tijdig doorgeven bijverdiensten	Administratieve fouten of verkeerde berekeningen
3	Ontvangen van buitenlandse pensioenen	Complexe situaties rond eigen woningbezit en bijstand	Niet tijdig doorgeven van veranderingen in werksituatie
4	Administratieve fouten rond partnertoeslag	Onduidelijkheid over regels voor samenwonen of kostendelers	Complexe situaties rond parttime werk en re-integratie
5	Niet tijdig doorgeven van samenwonen of verhuizing	Fouten in berekening bijstand naast andere inkomens	Onterechte dubbele uitkeringen

Naast een vergelijking op uitvoeringsorganisatie is ook een vergelijking gemaakt naar de meest genoemde redenen per hoogte van het terugvorderingsbedrag. Deze staan weergegeven in de tabel hieronder, zonder onderscheid te maken naar uitvoeringsorganisatie. Wat opvalt is dat de complexiteit van situaties ook leidt tot grotere terugvorderingen. Het gros van de verkeerde inschattingen van inkomsten, niet nakomen van de inlichtingenplicht op het gebied van inkomen of administratieve fouten bij de uitvoeringsorganisatie (gezamenlijk zo'n driekwart van alle genoemde redenen) vallen binnen de twee categorieën tot 2.500 euro. Onduidelijkheid over recht op een uitkering, woningbezit, erfenissen en woonachtig zijn in het buitenland leiden tot hogere terugvorderingen.

Tabel 5.8 Meest genoemde redenen voor terugvordering naar hoogte van het terugvorderingsbedrag

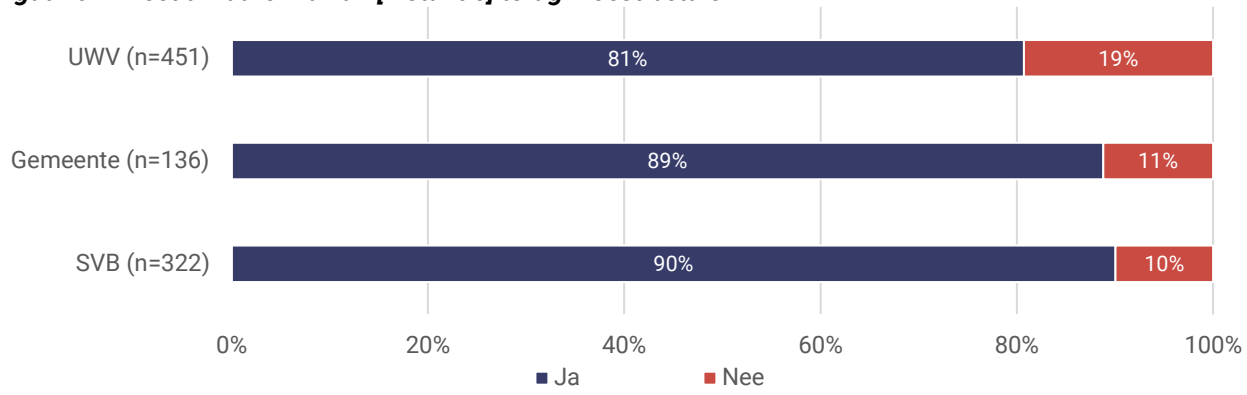
Categorie	Redenen
Tot 500 euro	Kleine administratieve fouten, zoals verkeerde datumregistratie
	Kortdurende overschrijding van bijverdiengrens
	Veranderingen in partnertoeslag AOW
500 – 2.500 euro	Uitbetaling van vakantiedagen of overuren naast de uitkering
	Onterecht dubbele uitkering (bijv. WW en Ziektewet tegelijk)
	Verkeerde inschatting van inkomsten uit zzp-werk.
2.500 – 5.000 euro	Langdurige onduidelijkheid over recht op uitkering
	Complexe situaties rond eigen woningbezit
	Onverwachte nabetaling van oude werkgever
Meer dan 5.000 euro	Langdurige fouten in berekening van uitkeringshoogte
	Grote erfenissen of verkoop van woning tijdens bijstandsperiode
	Complexe situaties rond internationale pensioenen of verhuizing naar buitenland

5.3 Begrip voor (redenen) terugvordering

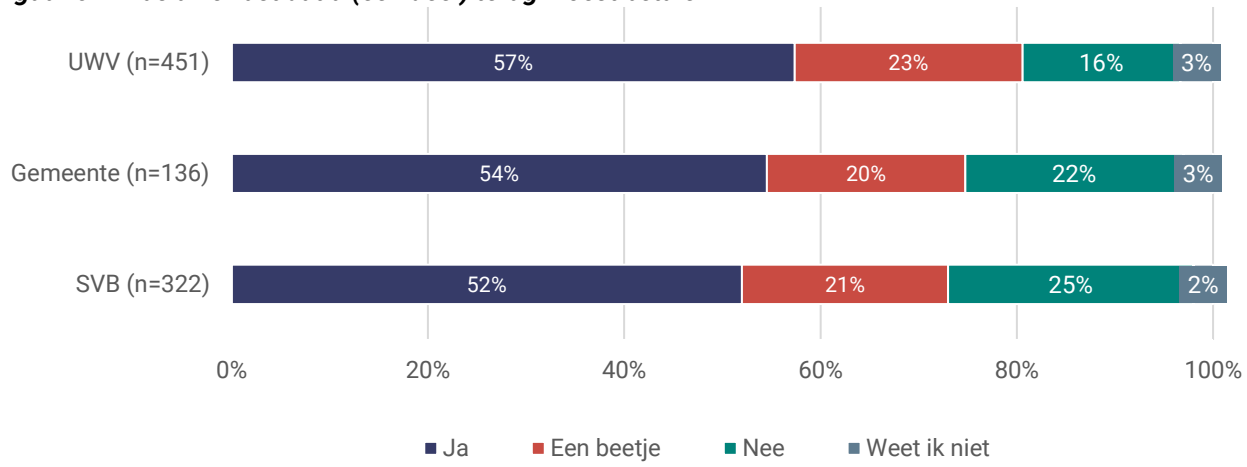
Ruime meerderheid weet waarom uitkering teruggevorderd werd

Van de uitkeringsgerechtigden waarvan (een deel van) de uitkering teruggevorderd is, zegt een ruime meerderheid te weten waarom dit was. We zien een verschil tussen UWV (81%), gemeenten (89%) en SVB (90%). Dat een op de vijf uitkeringsgerechtigden niet weten waarom zij terug moesten betalen aan UWV, zorgt er waarschijnlijk ook voor dat relatief meer mensen in deze groep verrast zijn dat zij terug moesten betalen. Bij terugvorderingen van UWV zegt 57 procent dat dit hen verraste, bij 16 procent was dit niet het geval. Bij gemeenten en de SVB ligt het percentage uitkeringsgerechtigden dat verrast was op respectievelijk 54 procent en 52 procent.

Figuur 5.1 Weet u waarom u van [instantie] terug moest betalen?



Figuur 5.2 Was u verrast dat u (een deel) terug moest betalen?



Weten waarom terugbetaald moet worden, leidt niet automatisch tot begrip

Dat een ruime meerderheid van de uitkeringsgerechtigden kennis heeft genomen van de reden achter de terugvordering, betekent niet automatisch dat men ook begrijpt waarom dit de reden is of hoe het bedrag uiteindelijk tot stand is gekomen. In de interviews kwam dit ook naar voren. Bij een terugvordering wordt uitgelegd waarom er wordt teruggevorderd. Dit begrijpen mensen wel, bijvoorbeeld omdat ze geld hebben verdiend naast hun uitkering. Toch verwachten uitkeringsgerechtigden dit meestal niet, omdat ze denken dat ze alles goed hebben doorgegeven. Iemand licht toe: *"Ik dacht dat de uitkering zo geregeld was dat dit soort dingen [terugvorderingen] niet gebeuren. Maar toen ik de verklaring zag, geloofde ik dat het wel kon. Ik kon het op de website ook makkelijk terugvinden. De reden was duidelijk, ik verwachtte het alleen niet"*

Als we kijken naar de verschillende uitvoeringsorganisaties zien we daar ook verschillen. Bij de SVB begrijpt iets meer dan de helft (55%) waarom terugbetaald moet worden en hoe het bedrag is berekend. Bij UWV is dit respectievelijk 40 procent en 33 procent. De ervaren onduidelijkheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit het gebruik van bruto- en netto-terugvorderingen[28]. In minder dan de helft van de situaties kwam het besluit in de ogen van de uitkeringsgerechtigden op tijd.

Tabel 5.9 Stellingen met betrekking tot besluit terugvordering

	SVB (n=322)	Gemeente (n=136)	UWV (n=451)
Ik snap de reden waarom ik geld terug moest betalen	55%	48%	40%
Ik snap hoe het bedrag dat ik terug moest betalen is berekend	55%	45%	33%
Het bericht dat ik moest terugbetalen kwam op tijd	46%	35%	34%

Uitkeringsgerechtigden konden een toelichting geven waarom zij wel of niet verrast waren. Het voornaamste verschil zit in of men de regels (voldoende) kent. Hieronder volgen de meest genoemde. Mensen die (een beetje) verrast waren noemden (in totaal 429 reacties):

- **Ongeveer vier op de tien reacties gaan over onbekendheid met de berekening, regels en procedures.** Een toelichting: *"Wij waren ons er totaal niet bewust van dat wij elke maand wat te veel aan uitkering kregen. Dit is ook moeilijk omdat ik een periode in het buitenland was en daardoor gekort werd en er toen een toeslag kwam voor degene die voor 1951 geboren waren."*
- **Een op de drie zegt te vertrouwen op de correcte berekeningen van de uitvoeringsorganisaties**. Een toelichting: *"Ik ga er vanuit dat zij hun berekeningen correct uitvoeren, en ik kan moeilijk nagaan waarom dit klopt, al geven zij per kolom aan wat het juiste bedrag had moeten zijn."*
- **Een kwart zegt niet goed te weten wat overheden onderling aan informatie delen. Zij vertrouwen er bijvoorbeeld op dat de Belastingdienst en UWV wijzigingen onderling direct delen**. Een toelichting: *"Alles moet overal de hele tijd ingevuld worden en het zou fijn zijn als alle instanties gewoon eens samen zouden werken. Zoals het delen van medische gegevens. Zodat mensen zoals ik, die niet snappen wat wat is en hoe dingen werken, het niet zo moeilijk hebben. Alsof we proberen vals te spelen. Ik werk gewoon hard om alles rond te breien en omdat ik twee banen heb om mijn standaard voor de kinderen op pijl te houden word ik gekort."*

Mensen zijn niet verrast wanneer (in totaal 153 reacties):

- **De regels begrepen worden en/of hier vooraf op gewezen werd**. Ongeveer vier op de tien reacties noemen dit. Een toelichting: *"Die maand dat ik een bonus krijg, verdien ik dus te veel en krijg ik die maand te veel uitkering, en dat is mij duidelijk uitgelegd. Het is wel zuur, je krijg een bonus omdat je goed gewerkt hebt en toch moet je het terug betalen."*
- **Men bewust is wat de eigen (financiële) situatie voor impact heeft op de hoogte van de uitkering**. Een toelichting: *"Omdat ik nog de volledige uitkering kreeg terwijl ik was gaan werken en loon kreeg."*
- **Men tijdig informatie ontvangt en/of men eerdere ervaringen heeft met terugvorderingen**. Dit gaat om ongeveer een kwart van de reacties. Denk daarbij aan: *"Een half jaar eerder was dit al per brief aangekondigd. Ook hebben ze me toen gebeld."*

[28] *Zie als toelichting een uitleg van UWV over hoe deze systematiek werkt: https://www.uwv.nl/nl/nieuws/uwv-coulance-in-terugvorderen-toeslagen-bij-enkele-nabetalingen-van-pensioenfondsen*

5.4 Gevolgen van de terugvordering

In deze paragraaf behandelen wij de directe effecten op de uitkeringsgerechtigden zelf. Uitgevraagde effecten zijn gekozen op basis van eerdere onderzoeken en verkennende diepte-interviews.

Impact van invordering is een glijdende schaal, aandacht voor versterkende effecten door relatie tussen uitkeringsgerechtigde en uitvoering is belangrijk

In het rapport over hardvochtige effecten op mensen binnen de sociale zekerheid door Panteia, Muzus, de VU en Hogeschool Utrecht uit 2022[29] wordt ingegaan op factoren die het effect van de interactie met de overheid bepalen. Samengevat kan overheidshandelen effect hebben op bestaanszekerheid, (geestelijke) gezondheid, werk, wonen en persoonlijke relaties. Deze effecten kunnen versterkt worden door de financiële positie van de uitkeringsgerechtigde, doen- en denkvermogen, basisvaardigheden, ervaren machtsverschillen, toegang tot recht en eerdere ervaringen met de overheid.

Een voorbeeld: bij de SVB heeft een uitkeringsgerechtigde vaak ook een eigen pensioen, naast bijvoorbeeld een AOW uitkering. Een AOW-gerechtigde die te maken krijgt met een terugvordering beschikt dus in veel gevallen ook nog over een pensioenuitkering waardoor de gevolgen mogelijk wat beter gedragen kunnen worden. Daarnaast hebben de SVB-uitkeringen minder verplichtingen dan de Participatiewet of de UWV-uitkeringen. Met andere woorden: de kans op een ervaren machtsverschil is minder groot en de financiële positie van deze AOW-gerechtigde is vaker stabiel.

Bij UWV en gemeenten zien we een ander type uitkeringsgerechtigde. Deze uitkeringsgerechtigden hebben vaker een uitkering omdat zij hun baan zijn verloren of ziek zijn en niet in staat zijn om inkomen te genereren voor een bepaalde periode. De financiële positie is daarmee minder stabiel, de onzekerheid groter en de kans dat er daarmee een afhankelijkheids- of machtsrelatie wordt ervaren is groter. Dit vergroot de kans dat eventuele negatieve effecten versterkt worden.

Deze bronnen vormden samen met de interviewresultaten de basis voor de onderzochte effecten:

1 Problemen met geld en betalen (zoals moeten bezuinigen, iets verkopen);
2 Er zelf last van hebben (zoals angst, schaamte, stress, onzekerheid, slapeloosheid);
3 Invloed op de omgeving (zoals minder contact met vrienden en familie);
4 Overige problemen.

Per categorie is gevraagd naar de ernst van de problemen. Dit varieerde van ‘minder geld voor boodschappen’ tot ‘ik moest mijn woning uit’ en van ‘ik ervaar(de) schaamte’ tot ‘mijn lichamelijke gezondheid ging achteruit’.

[29] *Panteia, Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht (2022). ‘Hardvochtige effecten op mensen door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid’. Via: Hardvochtige effecten op mensen door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid | Rapport | Rijksoverheid.nl*

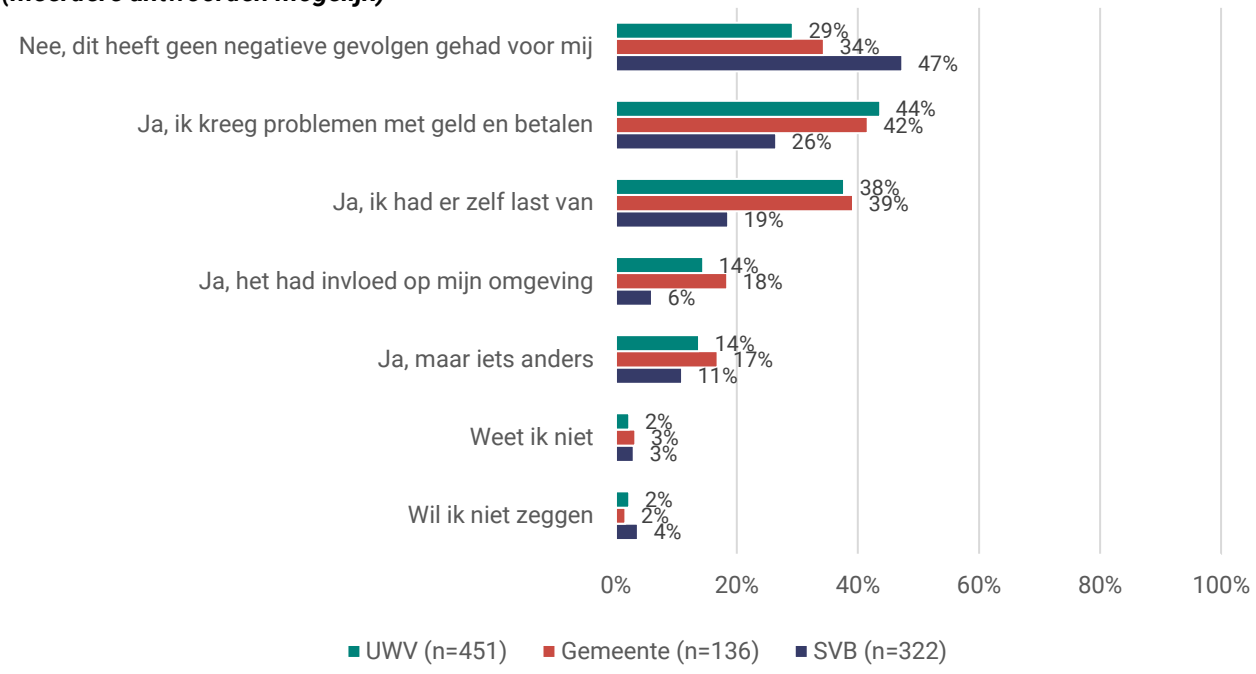
Zes op de tien terugvorderingen leiden tot negatieve effecten

We zien dat bij zes op de tien van de terugvorderingen mensen negatieve effecten rapporteren. Bij de SVB komen negatieve effecten minder vaak voor dan bij gemeenten of UWV. Van de uitkeringsgerechtigden bij de SVB zegt 47 procent geen negatieve effecten ondervonden te hebben. Bij gemeenten en UWV is dit respectievelijk 34 procent en 29 procent. Als uitkeringsgerechtigden negatieve gevolgen rapporteren dan zien we ook een verschil tussen de uitvoeringsorganisaties. Bij UWV en gemeenten zien we vergelijkbare percentages als het gaat om geldproblemen (iets meer dan vier op de tien rapporteren deze), persoonlijke gevolgen (iets minder dan vier op de tien) en negatieve invloed op de omgeving (14% en 18%). Bij de SVB zien we dat een kwart financiële problemen kreeg, een op de vijf kreeg er zelf last van. Bij een klein deel (6%) had het ook een negatief effect op de omgeving.

Wanneer men geen negatieve gevolgen rapporteerde dan was de reden hiervoor[30] vaak dat men voldoende middelen had om de terugvordering te betalen. Daarna volgen het inzetten van een terugbetalingsregeling met de uitvoeringsorganisatie of zelf al rekening houden met een eventuele terugvordering. Tussen uitvoeringsorganisaties zien we de volgende verschillen:

- Bij de SVB zegt 48 procent van de uitkeringsgerechtigden die geen negatieve effecten ondervonden dat ze zelf voldoende geld hadden om de terugvordering te voldoen. Een kwart betaalde in delen terug en 18 procent was er al op voorbereid.
- Bij gemeenten zegt 28 procent dat ze voldoende geld hadden, daar noemt men per saldo vaker dat een terugbetalingsregeling er voor zorgde dat het terugbetalen te doen was (42%). Ook noemt een op de vijf dat zij een andere regeling met de gemeente troffen.
- Bij UWV noemt deze groep het vaakst eigen geld (61%), er zelf rekening mee houden (23%) of een terugbetalingsregeling (21%).

Figuur 5.3 Negatieve effecten door terugvorderingen naar uitvoeringsorganisatie (meerdere antwoorden mogelijk)



[30] *Niet opgenomen in een figuur.*

Hoogte van de uitkering bepaalt in sterke mate hoeveel negatieve effecten men ondervindt

Als we het aantal gemelde negatieve gevolgen afzetten tegen de hoogte van de terugvordering dan valt op dat naarmate de hoogte van de terugvordering stijgt, ook het aantal gemelde effecten toeneemt. Waar bij terugvorderingen tot 500 euro twee op de drie uitkeringsgerechtigden geen negatieve effecten meldt, is dat bij terugvorderingen van 5.000 euro of meer 17 procent. Bij de twee categorieën vanaf 2.500 euro worden juist vaker meer effecten gemerkt. Een op de drie (35%) van de mensen die een terugvordering moesten betalen van tussen de 2.500 en 5.000 euro melden tenminste twee negatieve gevolgen. Bij de groep van 5.000 euro of meer is dit 44 procent. Eerder zagen we al dat bij gemeenten en UWV de teruggevorderde bedragen hoger liggen, dit verklaart dan deels ook de grotere impact bij deze uitkeringsgerechtigden.

Tabel 5.10 Aantal negatieve effecten naar hoogte terugvordering

	Tot 500 euro (n=186)	500 – 2.500 euro (n=332)	2.500 – 5.000 euro (n=136)	5.000 euro of meer (n=155)	Totaal
Geen negatieve effecten	63%	45%	29%	17%	41%
1 negatief effect	26%	39%	37%	39%	36%
2 negatieve effecten	8%	11%	18%	25%	14%
3 negatieve effecten	2%	3%	13%	13%	6%
4 negatieve effecten	1%	2%	3%	6%	3%

Iets meer dan een derde van alle terugvorderingen zorgen voor bezuinigingen op boodschappen

Ongeacht de uitvoeringsorganisatie meldde 38 procent van alle uitkeringsgerechtigden waarvan de uitkering (deels) teruggevorderd werd dat zij problemen met geld en betalen kregen. Vervolgens is gevraagd wat dit dan betekende. Onderstaande figuur laat zien dat nagenoeg allen die te maken kregen met financiële problemen minder geld konden uitgeven aan boodschappen (91%), minder vaak leuke dingen konden doen (90%) en niet konden sparen (86% tot 91%).

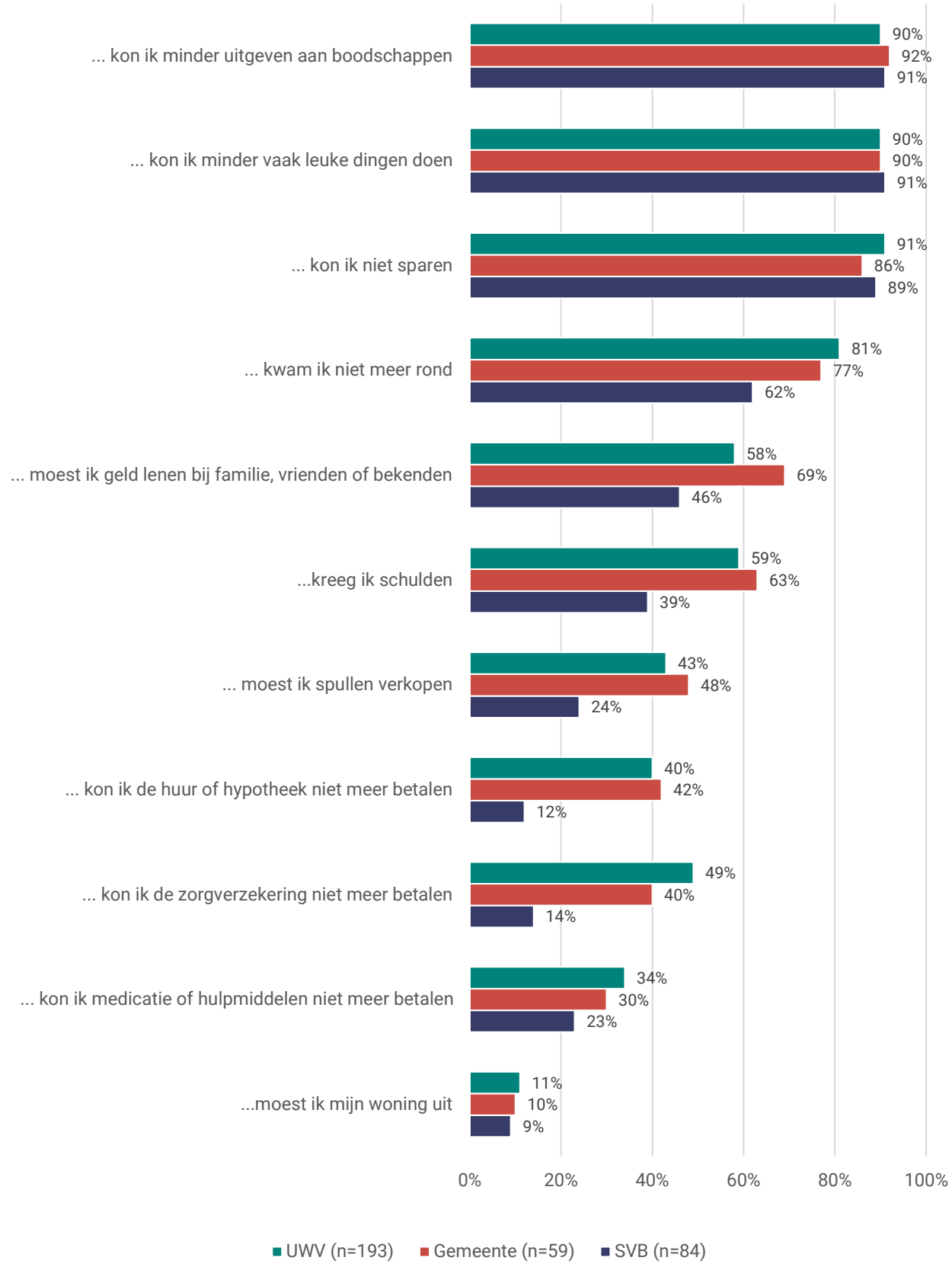
Na deze drie gevolgen, zien we verschil ontstaan tussen de SVB en UWV/gemeente. Door uitkeringsgerechtigden van UWV en gemeenten worden heftigere gevolgen gemeld dan door uitkeringsgerechtigden van de SVB[31]. Denk hierbij aan het opbouwen van schulden (~60% tegenover 39%), niet betalen van de zorgverzekering (~45% tegenover 14%) of huur en hypotheek (~41% versus 12%). Bij een op de tien uitkeringsgerechtigden met geldproblemen zijn deze dermate ernstig dat zij de woning moesten verlaten.

Wanneer we deze resultaten afzetten tegen alle uitkeringsgerechtigden die een terugvordering ontvingen dan:

- Leidt iets meer dan een op de drie terugvorderingen tot het moeten besparen op boodschappen of leuke uitjes;
- Bouwt een op de vijf schulden op en kan een op de acht de huur, hypotheek of medicatie en hulpmiddelen niet meer betalen
- Moet ongeveer 4 procent de eigen woning verlaten.

[31] *Een verklaring hiervoor ligt wederom bij het hogere teruggevorderde bedrag en mogelijk bij de versterkende factoren in de relatie tussen uitkeringsgerechtigde en uitvoeringsorganisatie, genoemd in het kader voor in deze paragraaf.*

Figuur 5.4 Financiële gevolgen van terugvordering. Door de terugvordering…
(basis: uitkeringsgerechtigden met financiële gevolgen, % geldt (heel erg) of een beetje voor mij)

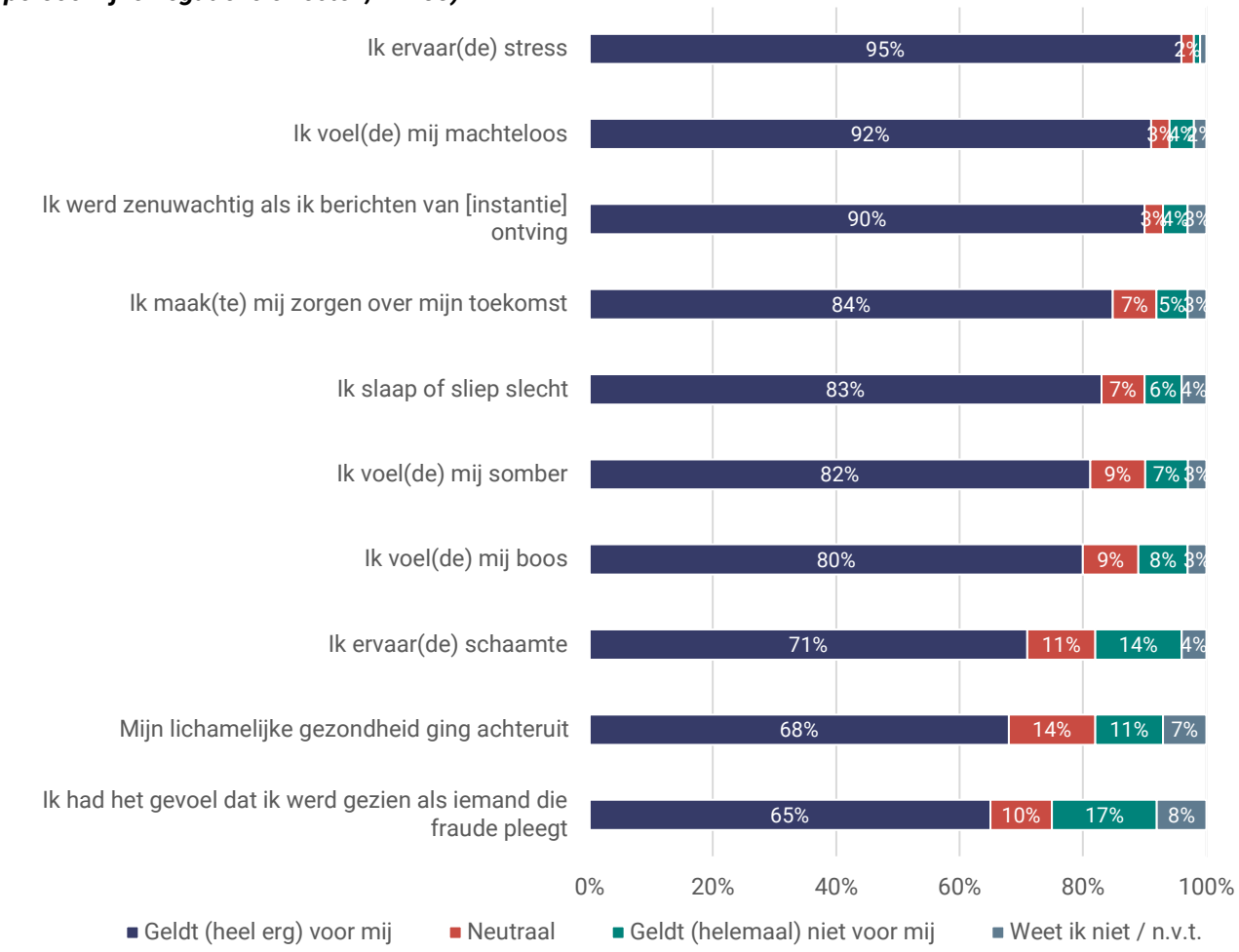


Stress, machteloosheid en zenuwen voor berichten van de uitvoeringsorganisatie

Wanneer uitkeringsgerechtigden te maken krijgt met negatieve persoonlijke gevolgen door een terugvordering dan zijn dit in nagenoeg alle gevallen gevoelens van stress (95%) en machteloosheid (92%). Ook zeggen negen van de tien uitkeringsgerechtigden die persoonlijk last hadden dat zij zenuwachtig werden als zij berichten van de SVB, UWV of gemeente ontvingen. Ook zorgen om de toekomst (84%), slecht slapen (83%), somberheid (82%) en boosheid (80%) komen vaak voor. Twee op de drie geeft aan dat zij het gevoel hadden dat zij als fraudeur werden gezien (65%). Iets minder dan een op de vijf (17%) had dit niet. Als we deze resultaten relateren naar het totaal aantal terugvorderingen:

- Leiden drie op de tien terugvorderingen tot stress en een gevoel van machteloosheid;
- Wordt iets meer dan een kwart van de uitkeringsgerechtigden zenuwachtig als zij berichten van de uitkeringsorganisatie ontvangen;
- Krijgt een op de vijf uitkeringsgerechtigden lichamelijke klachten.

Tabel 5.11 Negatieve persoonlijke effecten van de terugvordering (basis: uitkeringsgerechtigden met persoonlijke negatieve effecten, n=283)[32]



[32] *Omdat er per uitvoeringsorganisatie onvoldoende respons is om betrouwbare uitspraken te doen, wordt de persoonlijke impact van terugvorderingen geaggregeerd weergegeven.*

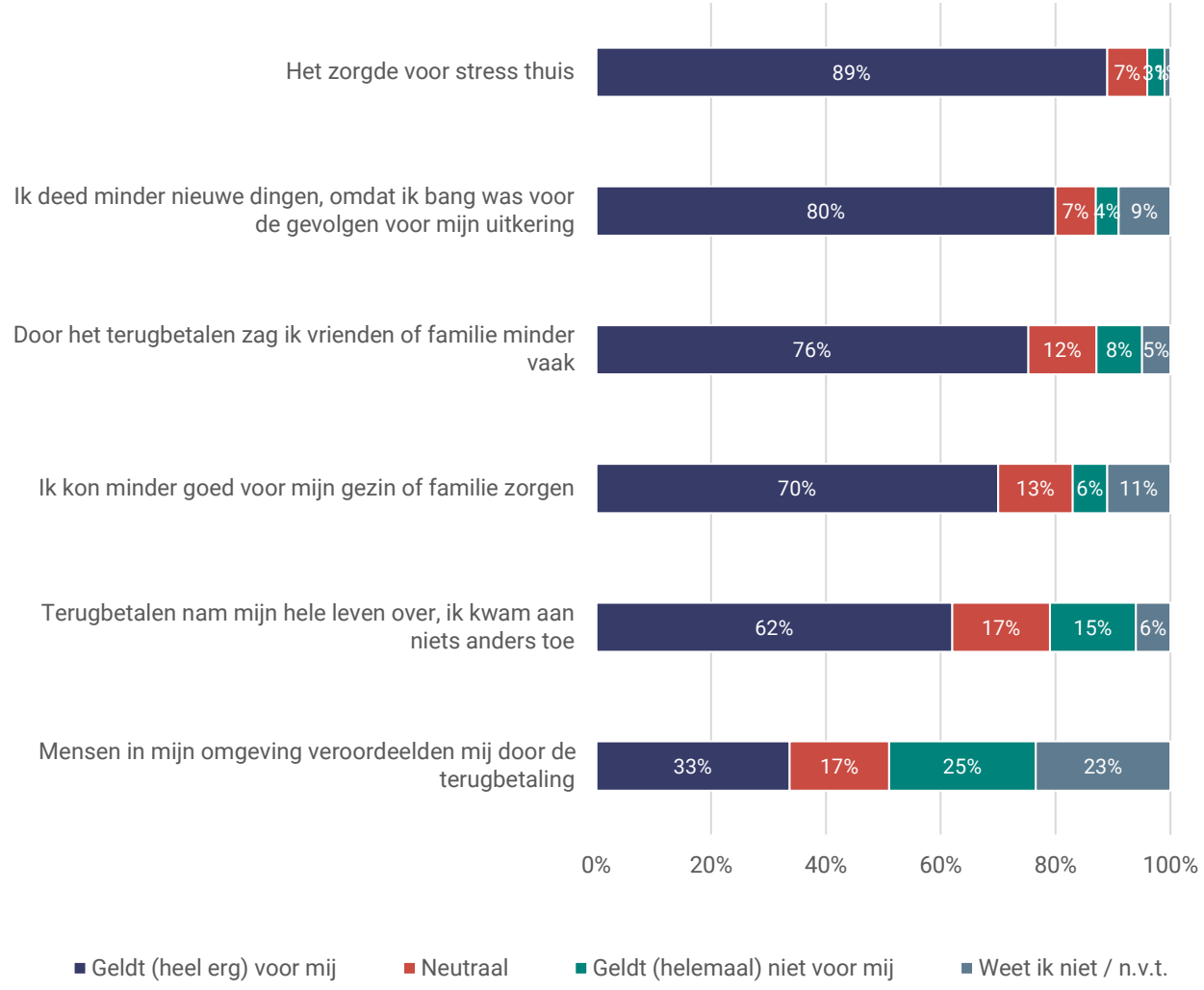
Bij 7 procent neemt de terugvordering het hele leven over

Bij een op de acht terugvorderingen zeggen uitkeringsgerechtigden dat niet alleen zij, maar ook (de omgang met) hun sociale omgeving te lijden had onder de gevolgen van de terugvordering. Stress thuis of binnen het gezin komt naar verhouding het vaakst voor (89%). Vier op de vijf ondernamen geen nieuwe dingen meer, uit angst voor gevolgen voor de uitkering. Bij 62 procent van deze groep nam de terugvordering en het terugbetalen het hele leven over en kwamen zij nergens meer aan toe.

Als we dit wederom vertalen naar alle terugvorderingen dan:

- Zorgt een op de tien terugvorderingen voor spanningen in de thuis- of gezinssituatie;
- Ziet iets minder dan een op de tien uitkeringsgerechtigden met een terugvordering familie en vrienden minder vaak (9%) en kon 8 procent minder goed zorgen voor hun gezin of familie.
- Nam bij 7 procent de terugvordering het hele leven over.

Figuur 5.5 Gevolgen van terugvordering op de omgeving (basis: uitkeringsgerechtigden die invloed van terugvordering op omgeving merkten, n=110)

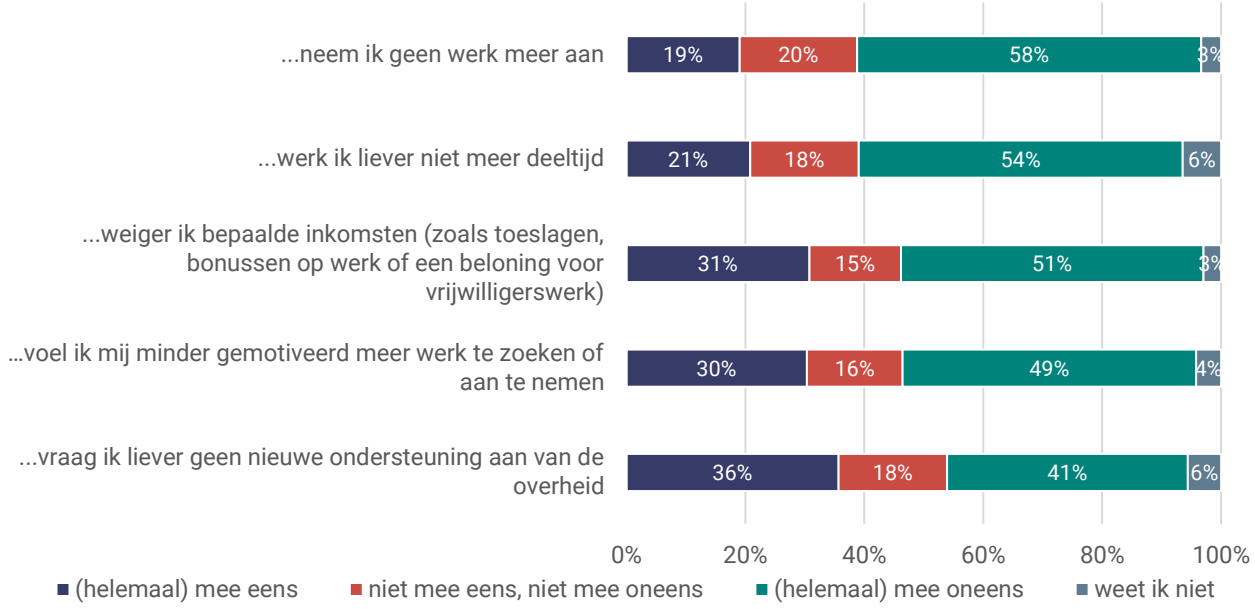


Impact van terugvorderingen op zoeken en aannemen van werk beperkt(er)

Terugvorderingen hebben in potentie ook effect op deelname aan de arbeidsmarkt. Een hoge terugvordering kan, zoals we zagen, bij uitkeringsgerechtigden psychische problemen veroorzaken, zoals stress, onzekerheid en in het verlengde daarvan ook demotivatie. Hierdoor hebben zij mogelijk minder energie en motivatie om actief naar werk te zoeken. Ook kan wantrouwen er toe leiden dan men minder geneigd is om deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

Voor een meerderheid van de uitkeringsgerechtigden die nog arbeidsvermogen hebben is een terugvordering geen reden om af te zien van (meer) werk. Een op de vijf uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen zegt geen werk meer aan te nemen of liever niet meer in deeltijd te werken. Voor meer dan de helft (respectievelijk 58% en 54%) geldt dit niet. Wel zien we een grotere terughoudendheid bij het aanvragen van (nieuwe) ondersteuning van de overheid. Meer dan een op de drie zegt hier in de toekomst over te twijfelen. Voor vier op de tien geldt dit niet.

Tabel 5.12 Door de terugvordering op mijn uitkering... (basis: uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen)



Overige effecten zijn gevoelens van wantrouwen, eenzaamheid en angst voor de overheid

Tot slot konden uitkeringsgerechtigden nog overige effecten melden in een toelichting. Hier maakten 145 personen gebruik van. Bij lagere bedragen ervaren mensen vooral stress en onzekerheid over hun toekomstige financiële situatie, evenals een verminderd vertrouwen in overheidsinstanties. Naarmate het teruggevorderde bedrag oploopt, wordt ook financiële druk, noodzaak tot bezuinigen en in sommige gevallen de behoefte om te lenen bij familie of vrienden (wederom) benoemd.

De impact lijkt ook bij deze toelichtingen ernstiger bij hogere bedragen. Terugvorderingen van 2500 euro of meer resulteren in schulden, grote bezuinigingen en een negatieve invloed op de mentale gezondheid. Opvallend is dat naarmate het terugvorderingsbedrag stijgt, er vaker melding wordt gemaakt van sociale isolatie, relatieproblemen en een verlies van vertrouwen in overheidsinstanties. Uitkeringsgerechtigden geven aan dat ze hun toekomstplannen moeten herzien of opgeven als gevolg van de terugvordering.

5.5 Effecten op gedrag en visie op socialezekerheidsstelsel

Terugvorderingen van gemeente en UWV leiden tot angst om nieuwe fouten te maken

Een direct gewenst effect van de terugvordering is dat uitkeringsgerechtigden zo veel mogelijk informatie (in het kader van de inlichtingenplicht) doorgeven aan de betreffende uitvoeringsorganisatie. Bij de SVB doet 70 procent dit doordat zij te maken hadden met een terugvordering, bij de gemeente(n) gaat het om 64 procent en bij UWV om 58 procent. Ook let een meerderheid beter op veranderingen in de regels van de uitkering (tussen de 52% en 61%). Tegelijk zien we ook verschillen tussen de SVB en UWV/gemeenten. Dit heeft met name betrekking op angstgevoelens die uitkeringsgerechtigden overhouden aan de terugvordering. Bij UWV en gemeenten zeggen uitkeringsgerechtigden na de terugvordering vaker dat zij angst hebben voor het maken van (nieuwe) fouten (60% bij gemeenten en 62% bij UWV, tegenover 48% bij de SVB). Daarnaast zegt bijna de helft van de uitkeringsgerechtigden angst voor de gemeente of UWV te hebben (45%). Bij de SVB is dit 22 procent.

Dit hangt onder andere samen met de mate waarin de terugvordering en de berekening van het bedrag begrepen worden (zie tabel 3.13). Wanneer een uitkeringsgerechtigde de reden of berekening niet snapt is de kans vele malen groter dat hij of zij angst voor nieuwe fouten of de uitvoeringsorganisatie ontwikkelt. Zeven op de tien uitkeringsgerechtigden die de reden of berekening niet begrijpen, zijn na het traject bang voor het maken van nieuwe fouten. Meer dan de helft van hen die de terugvordering niet begrijpen, zeggen bang te zijn voor de organisatie.

Tabel 5.13 Door de terugvordering….

	SVB (n=276)	Gemeente (n=113)	UWV (n=410)
…geef ik zo veel mogelijk informatie door aan [instantie]	70%	64%	58%
…let ik (beter) op veranderingen in de regels van mijn uitkering	61%	52%	57%
…let ik beter op de regels die horen bij de uitkering	55%	51%	53%
…zoek ik sneller contact met [instantie] als ik een vraag heb	50%	41%	42%
…houd ik geld achter de hand om een terugbetaling te kunnen betalen	49%	42%	46%
…ben ik bang om fouten te gaan maken rond mijn uitkering	48%	60%	62%
…waarschuw ik (vaker) anderen met een uitkering om zich aan de regels te houden	44%	53%	53%
…wil ik hulp om me goed aan de regels van de uitkering te kunnen houden	37%	48%	34%
…ben ik bang voor [instantie]	22%	45%	45%
…doe ik geldzaken liever met contant geld	17%	29%	21%

Tabel 5.14 Effect van begrijpen van reden en berekening op angst voor maken nieuwe fouten[33]

	Begrijpt de reden	Begrijpt de reden niet	Snapt de berekening	Snapt de berekening niet
Is bang voor maken van (nieuwe) fouten	38%	74%	47%	69%
Is bang voor [instantie]	23%	59%	24%	56%

[33] *De aantallen in deze tabel tellen niet op tot 100 procent. De rest antwoordde weet ik niet of neutraal.*

5.6 Ervaringen met dienstverlening

Op dit onderdeel zien we wederom verschillen tussen SVB en de gemeenten en UWV. De beoordeling van de dienstverlening valt niet los te zien van de complexiteit van de situaties en de hoogte van de teruggevorderde bedragen. Dit speelt vaker bij gemeenten en UWV. De impact is hoger en daarmee is men ook kritischer op de dienstverlening. Daarnaast is er bij UWV en gemeenten ook een grotere afhankelijkheidsrelatie waardoor er sprake kan zijn van een ervaren machtsverhouding. UWV en gemeenten beoordelen de hoogte van de uitkering op basis van arbeidsvermogen en inkomen uit arbeid. Dit zijn versterkende factoren.

Onvoldoende aandacht voor situatie uitkeringsgerechtigde bij gemeente en UWV

Net als een groter negatief effect op gedrag (angst) zien we ook dat de dienstverlening door gemeenten en UWV minder goed wordt beoordeeld dan de SVB. Een kwart van de uitkeringsgerechtigden vond dat UWV of gemeente voldoende aandacht voor hun situatie hadden. De aanpak wordt bij UWV en gemeenten eerder als (te) streng ervaren: respectievelijk 49 procent van de uitkeringsgerechtigden van UWV en 56 procent van gemeenten vindt deze te streng. Ook zien we een verschil bij de ruimte om het eigen verhaal te vertellen. Bij de SVB zegt 56 procent dat dit goed kon, bij gemeenten (38%) en UWV (30%) is dit lager.

Als we hier toelichtingen van uitkeringsgerechtigden met elkaar vergelijken, dan zien we een aantal verschillen tussen UWV, gemeente en SVB. Bij uitkeringen als de WIA, WW, Wajong en bijstand moeten periodiek inkomsten doorgegeven worden. Dit voelt als aanvullende controle, waardoor dienstverlening mogelijk als strenger wordt ervaren. Ook zijn er binnen de doelgroep van deze uitkeringen meer mensen in kwetsbare situaties en blijkt uit de toelichtingen dat de regels en verplichtingen als complexer worden ervaren. Dit zijn mogelijk versterkende factoren waarom de dienstverlening als strenger wordt ervaren.

Hoe een invorderingstraject ervaren wordt hangt ook samen met hoe het debiteurenbeleid van de betreffende organisatie is ingericht[34]. Op welk moment het klantcontact plaatsvindt en door welke medewerker het klantcontact over de terug- en invordering uitgevoerd wordt heeft invloed op de ervaring.

Tabel 5.15 Stellingen omtrent dienstverlening bij terugvordering (basis: uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering)

	SVB (n=276)	Gemeente (n=113)	UWV (n=410)
Ik kon mijn kant van het verhaal goed vertellen bij [instantie]	56%	38%	30%
Ik ben tevreden over de communicatie van [instantie] over het terugbetalen	53%	32%	32%
[instantie] had genoeg aandacht voor mijn situatie	48%	27%	24%
[instantie] probeerde samen met mij een oplossing te vinden	48%	27%	32%
Ik voel mij gehoord door [instantie]	48%	24%	23%
Ik vind [instantie] te streng over mijn terugbetaling	33%	56%	49%

[34] *Via: https://www.certin.nl/blog/samen-werken-aan-menselijker-invordering-hoe-uwv-en-certin-de-schuldenproblematiek-aanpakken*

Goede dienstverlening bestaat uit heldere communicatie, begrip en oplossingsgerichtheid

De bevindingen omtrent de dienstverlening bij terugvorderingen zien we ook terug bij de beoordeling van de dienstverlening in zijn totaal. Deze kon met een rapportcijfer tussen 1 en 10 beoordeeld worden. De SVB scoort een 6,1, gemeenten een 4,8 en UWV een 4,6. We zien daarentegen weinig verschillen in toelichtingen van uitkeringsgerechtigden wat beschouwd wordt als goede dienstverlening en wat gezien wordt als slechte dienstverlening.

Goede dienstverlening kenmerkt zich door:

1 Duidelijke communicatie en uitleg. Dit betreft uitleg over hoe de terugvordering tot stand is gekomen, zowel qua besluit als berekening. Men begrijpt dat de regels toegepast moeten worden, een goede uitleg van deze regels helpt daarbij.
2 Begrip voor de situatie van de uitkeringsgerechtigde. Erkenning van de soms complexe situaties waarin zij zich bevinden helpt bij het zoeken naar een oplossing.
3 Aanbieden van terugbetalingsregelingen. Uitkeringsgerechtigden voelen zich meer gehoord en gezien als er een terugbetalingsregeling getroffen kan worden. Dit geeft hun meer lucht en helpt de situatie te overzien.

Slechte dienstverlening kenmerkt zich door:

1 Onvolledige uitleg over de procedure of berekening. Zoals een eerdere tabel al liet zien, leidt onbegrip bij de uitkeringsgerechtigde over de reden of berekening tot een hogere negatieve impact. Dit zien we ook terug in de toelichtingen bij beoordelingen met een onvoldoende.
2 Onvoldoende verantwoordelijkheid nemen bij fouten. Het komt voor dat er aan de kant van de uitvoeringsorganisatie een administratieve fout wordt gemaakt. Veel uitkeringsgerechtigden hebben hier wel begrip voor, maar het helpt hen dan wel als de uitkeringsorganisatie de fout erkent en hier ook verantwoordelijkheid voor neemt.
3 Gebrek aan empathie. Men wil niet het gevoel hebben dat zij een nummer zijn, of dat er beloftes worden gedaan die niet nagekomen kunnen worden.

Tabel 5.16 Beoordeling dienstverlening
(basis: uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met terugvordering)

	SVB	Gemeente	UWV
Gemiddeld rapportcijfer	6,1	4,8	4,6

Hier volgen enkele citaten uit toelichtingen die zijn gegeven (positief en negatief door elkaar):

- Cijfer: 3. Toelichting: *"Mij is totaal de berekening volstrekt onduidelijk. En dat terwijl ik absoluut niet de domste ben. Sterker nog, universitair geschoold en leidinggegeven aan een team van 45 universitair en HBO-geschoolden."*
- Cijfer: 1. Toelichting: *"Het UWV is kei- en keihard. Een vrouw belde mij terwijl ik onderweg was om telefonisch mede te delen dat ik duizenden euro's moest terugbetalen. De reactie was bruut."*
- Cijfer: 9. Toelichting: *"Ze bellen altijd keurig als ik een melding heb gedaan en de berekening staat in mijn UWV.*
- Cijfer: 8. Toelichting: *"Ik had regelmatig contact met een (steeds dezelfde) medewerker van de gemeente. Ik had het gevoel dat deze meedacht in de situatie en empathisch was."*
- Cijfer: 8. Toelichting: *"Het UWV kan er niks aan doen dat ze de regels moeten naleven. En de manier waarop ze je helpen is echt goed. Ze willen ook wel. Zijn zeer kundige en lieve mensen."*
- Cijfer: 3. Toelichting: "*Geen contact met SVB. Alleen een brief dat het uitstaande bedrag voor of op een datum betaald moest zijn. Heel ongemakkelijk en onpersoonlijk."*

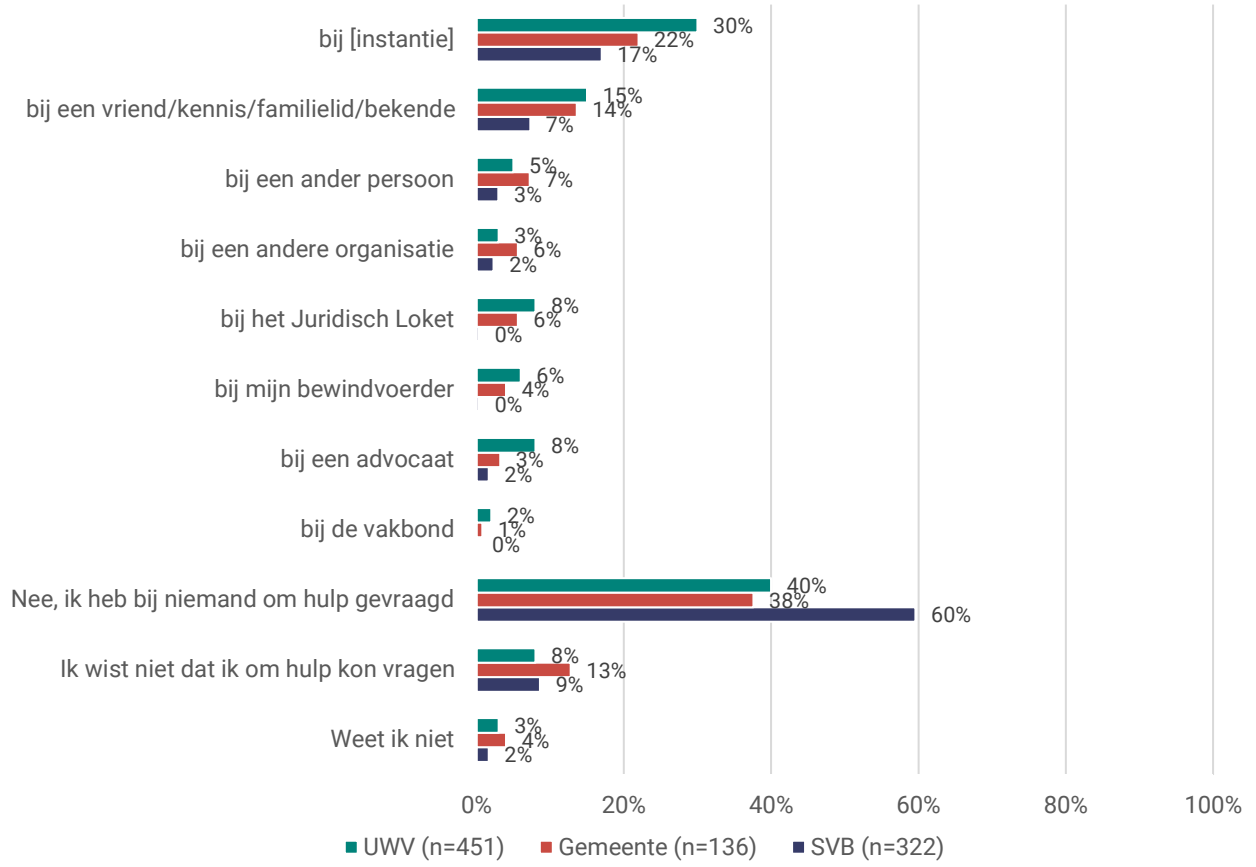
Helft van de uitkeringsgerechtigden zoekt hulp bij terugvordering

Uitkeringsgerechtigden die vragen hebben over de terugvordering, of hier niet uitkomen, kunnen hulp vragen. Dit kan bij de uitvoeringsorganisatie zelf, maar ook bij andere personen (familie, vrienden, adviseurs) en instanties (Juridisch Loket, vakbond). Vier op de tien uitkeringsgerechtigden van een SVB-uitkering zoeken hulp, bij UWV en de gemeente zijn dat zes op de tien mensen. Wanneer zij hulp zoeken, wordt vaak aan de instantie zelf gedacht. Drie op de tien uitkeringsgerechtigden van UWV zochten daar hulp, een op de vijf mensen met een bijstandsuitkering zocht hulp bij de gemeente en 17 procent van de uitkeringsgerechtigden van de SVB vroeg daar om hulp.

Tegelijk wordt er door geïnterviewden in interviews ook een hoge drempel ervaren om contact op te nemen met de uitvoerende organisatie. Geïnterviewden geven aan dat hun situatie voor medewerkers aan de telefoon ook ingewikkeld kan zijn. Hierdoor hebben uitkeringsgerechtigden niet altijd het gevoel dat zij met hun probleem geholpen kunnen worden. Deze interactie met de uitvoerende organisatie kan de eerdergenoemde gevoelens versterken.

Na de uitvoeringsorganisatie zelf zoekt men vooral hulp in eigen kring. Juridische bijstand, bijvoorbeeld door het Juridisch Loket of een advocaat, wordt door bijna een op de tien uitkeringsgerechtigden van UWV nog genoemd. Wanneer men een ander persoon of andere organisatie specificeert dan noemt men vaak een specifiek familielid (broer, zus, kinderen) of het sociaal wijkteam.

Figuur 5.6 Heeft u om hulp gevraagd bij de terugbetaling? (meerdere antwoorden mogelijk, basis: uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering)



Twee op de drie hebben ook de gevraagde hulp gekregen. Wanneer men aangeeft dat ze niet geholpen zijn, wordt aangegeven dat er geen oplossing is gevonden of dat men de complexiteit nog steeds niet heeft doorgrond. Men kon niet geholpen worden ('het besluit stond al vast'), kwam niet in aanmerking voor hulp of een aanvraag werd afgewezen. Een ruime meerderheid van hen die wel hulp hebben gekregen is hier tevreden over (70%).

In totaal gaven 301 personen een toelichting waarom zij hulp zochten. Uit de antwoorden blijkt dat dit vaak op meerdere gebieden is. Financiële ondersteuning (zoals het treffen van een betalingsregeling) en hulp bij het begrijpen van de situatie lijken evenwel de meest voorkomende redenen te zijn waarom mensen hulp zoeken bij terugvorderingen. Hieronder staan de vaakst genoemde redenen gesorteerd.

1 Financiële ondersteuning (+- 40% van de reacties). Hierbij gaat het om hulp bij het kunnen terugbetalen van het bedrag, waarbij ook het aangaan van een lening in een aantal reacties expliciet wordt benoemd[35]. Een andere vorm van financiële ondersteuning is hulp en advies bij budgetteren en rondkomen.
2 Zoeken naar begrip en uitleg van de situatie (+- 30% van de reacties). Denk hierbij aan extra uitleg over de reden van de terugvordering, de rechten en plichten van een uitkeringsgerechtigde en hulp bij het doorgronden van (complexe) regelgeving en terugbetalingsmogelijkheden.
3 Juridische bijstand (+- 15% van de reacties). Deze mensen zoeken hulp bij het maken van bezwaar of het aantekenen van beroep of het indienen van officiële documenten. Ook wordt in enkele toelichtingen het starten van een rechtszaak genoemd.
4 Praktische hulp (+- 10% van de reacties). Dit gaat om hulp bij het invullen van formulieren, het verzamelen van bewijsmateriaal of hulp bij communicatie met uitvoeringsinstanties.
5 Emotionele ondersteuning (+- 5% van de reacties). Voor het omgaan met stress en angsten of hulp bij het verwerken van de situatie.

[35] *Van de 301 reacties zien we dat er bij 70 tot 80 reacties sprake is van ernstige financiële nood. Dit gaat om het opbouwen van schulden, noodzaak om leningen af te sluiten bij vrienden of familie of het niet meer kunnen voorzien in de basisbehoeften. Dit sluit aan bij de eerdere bevindingen dat +- 5 procent te maken krijgt met (potentieel) levensontwrichtende effecten en +- 20 procent ernstige gevolgen van de terugvordering ondervind.*

Oplossingen

6 Oplossingsrichtingen

In de vorige hoofdstukken zijn ervaringen en knelpunten onder uitkeringsgerechtigden en medewerkers in de uitvoering besproken. Dit hoofdstuk behandelt mogelijke oplossingsrichtingen. Deze volgen uit de groepsgesprekken die zijn gevoerd met uitkeringsgerechtigden en medewerkers uit de uitvoering.

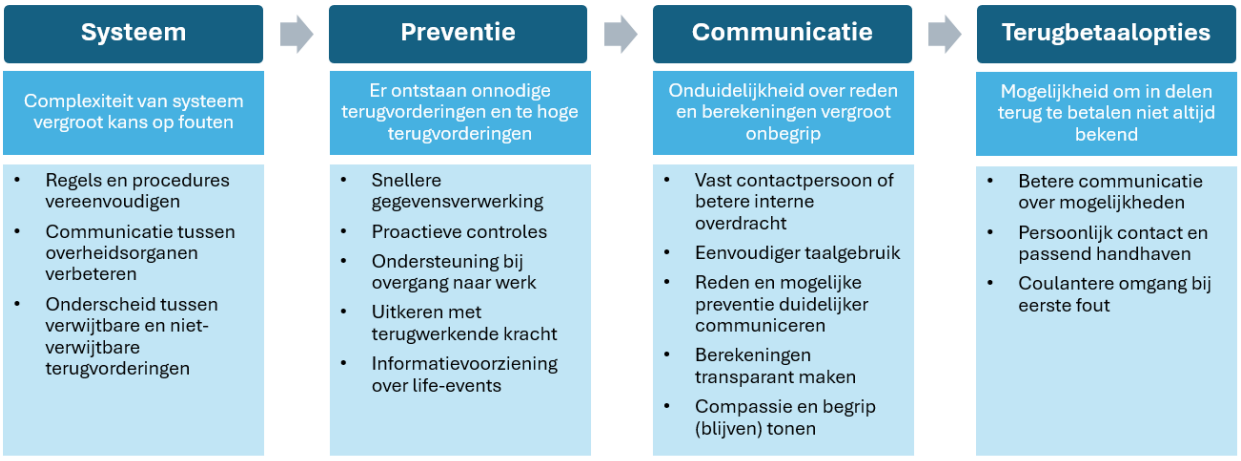
6.1 Belangrijkste bevindingen

Er worden oplossingsrichtingen aangegeven die zich richten op 1) het socialezekerheidsstelsel dat volgens sommigen tekortschiet, 2) het voorkomen van (te hoge) terugvorderingen, 3) de communicatie naar uitkeringsgerechtigden (met aandacht voor de menselijke maat) en 4) het aanbieden van betalingsregelingen om leed van te hoge terugvorderingen te voorkomen.

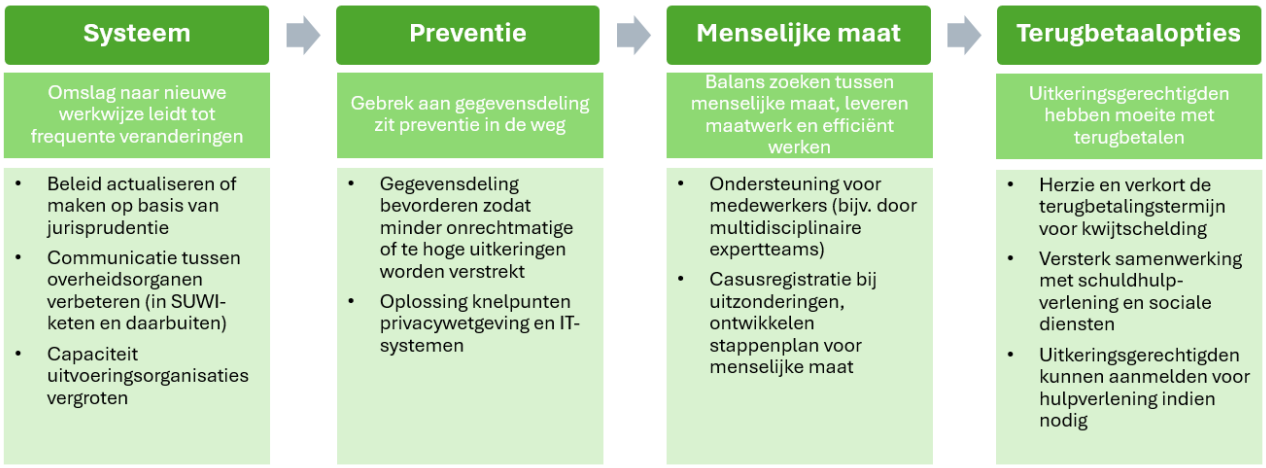
Zowel uitvoeringsprofessionals als uitkeringsgerechtigden erkennen dat het socialezekerheidsstelsel complex is en dat het vaak moeilijk is om de redenen achter een terugvordering en de berekening daarvan uit te leggen. Zij spreken de wens uit dat het 'systeem' van regels en procedures op den duur eenvoudiger en overzichtelijker kan. Een eenvoudiger en overzichtelijker socialezekerheidsstelsel zou ook meer ruimte vrijmaken voor proactieve controles en maatwerk in plaats van controles achteraf. Tegelijk is er ook een besef dat een stelselwijziging ingewikkeld is en het enige tijd zal duren voordat hier effecten van merkbaar zijn. Binnen het huidige systeem zou betere communicatie tussen overheidsorganen, betere IT-systemen en wegnemen van drempels door privacywetgeving ook bijdragen aan een beter werkend systeem.

In de dagelijkse gang van zaken zien uitvoeringsprofessionals en uitkeringsgerechtigden vooral oplossingen in de communicatie en het aanbieden van betalingsregelingen. De communicatie moet zich richten op het uitleggen hoe een terugvordering tot stand kwam, hoe deze in de toekomst voorkomen kan worden en hoe eventueel de berekening is gemaakt. Expertiseteams of casusregistratie- en bespreking kunnen hier aan bijdragen. Begrip zorgt sneller voor acceptatie en een weg naar een oplossing, is de heersende gedachte. Terugbetalingsregelingen kunnen de impact van een hoge terugvordering enigszins verlichten.

Figuur 6.1 Overzicht oplossingsrichtingen op vier niveaus volgens uitkeringsgerechtigden



Figuur 6.2 Overzicht oplossingsrichtingen op vier niveaus volgens uitvoeringsprofessionals



6.2 Oplossingsrichtingen uitkeringsgerechtigden

Veel van de onderstaande probleemstellingen en oplossingsrichtingen zijn al eerder aangedragen door UWV ('Knelpuntenbrief 2024' en 'Kennisverslag 2024-9, UWV-doenlijkheidsanalyse) en de VNG (zie document 'Uitvoeringstoets Wet handhaving sociale zekerheid', 2023). Deze punten komen ook naar voren in de Kamerbrief 'Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies'[36]. Zo wordt voor de complexiteit van het huidige systeem aangedragen om wetgeving systematisch door te lichten en tussentijds aan te passen, om deze te kunnen vereenvoudigen en mogelijk knelpunten op te lossen.

Deze rapporten en uitvoeringstoetsen vormden een basis voor de gespreksleidraden van de focusgroepen met uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsprofessionals. De negatieve effecten die uitkeringsgerechtigden ervaren en de bijbehorende oplossingsrichtingen die zij aandragen delen we in op vier verschillende niveaus. Hieronder presenteren we eerst oplossingen die gaan over 'het systeem'. Daarna volgen preventie, communicatie en terugbetaalopties.

6.2.1 Systeem

Het systeem is een vertaling van hoe uitkeringsgerechtigden het socialezekerheidsstelsel omschrijven. Het gehele systeem van de sociale zekerheid is vrij ongrijpbaar voor mensen. Toch drukken zij wel een gevoel uit dat het huidige stelsel beter kan of moet. Mensen uiten frustratie over de opbouw van het socialezekerheidsstelsel en hoe de huidige inrichting ongewenste problemen veroorzaakt bij terugvorderingen. Er is – ook in deze groepsgesprekken - begrip voor het principe dat mensen die onterecht te veel uitkeringsgeld ontvangen, dit geld moeten terugbetalen. Dit wordt gezien als logisch en rechtvaardig. Toch vinden veel mensen het door de complexiteit van het systeem moeilijk om aan alle verplichtingen te voldoen. Dit benadeelt volgens hen een grote groep uitkeringsgerechtigden. De complexiteit zou de kans op vergissingen door uitkeringsgerechtigden vergroten. Ook zou het de kans op terugvorderingen door administratieve fouten of vertragingen bij de uitvoeringsorganisatie vergroten.

[36] *Kamerstukken II, jaargang 2022/23, 17 050, 26448, nr. 604*

Eén voorbeeld van ongewenste gevolgen van de systeemcomplexiteit komt in de groepsgesprekken vaker naar voren. Uitkeringsgerechtigden geven aan dat als zij aanvullende inkomsten op tijd doorgeven, deze niet altijd direct verwerkt worden in de hoogte van de uitkering. De verrekeningen gebeuren later, waardoor terugvorderingen van meerdere maanden zich opstapelen tot een onverwacht hoog bedrag. Dit zorgt voor meer financiële onzekerheid en minder controle over de eigen situatie. Bij sommige mensen heeft dit als aanvullend gevolg dat zij zich gedemotiveerd voelen om (meer) te werken, of om bijvoorbeeld bonussen aan te nemen. Deze complexiteit zou dus de bereidheid om te werken verminderen[37]. Uitkeringsgerechtigden die die zeggen veronderstellen dat de ingewikkeldheid van het systeem de hoofdoorzaak is van vertragingen bij verrekeningen.

Uitkeringsgerechtigden die te maken hebben met (in hun perspectief) niet-verwijtbare terugvorderingen - zoals verrekeningen van voorschotten of administratieve fouten van de uitvoeringsorganisatie - zijn van mening dat de uitvoeringsorganisatie anders met hun terugvordering dient om te gaan. Ze pleiten voor een onderscheid tussen verwijtbare en niet-verwijtbare terugvorderingen. Doordat dit onderscheid in hun ogen nu niet wordt gemaakt, hebben mensen een gevoel van onrechtvaardigheid. Mensen die alles correct en op tijd doorgeven, voelen zich onterecht gelijkgesteld aan degenen die hun administratie verwaarlozen of zelfs frauderen. Sommigen pleiten ook voor een andere aanpak bij terugvorderingen die ontstaan door oprechte vergissingen.

<u>Aangedragen oplossingen</u>
Mensen hebben er wel begrip voor dat systeemverandering tijd kost en ingewikkeld is. De oplossingsrichtingen die men zelf kan bedenken zijn dan ook beperkt.

- Vereenvoudigen van regels en procedures waar mogelijk.
- Communicatie tussen overheidsorganen verbeteren.
- Bij het terugvorderen onderscheid maken tussen verwijtbare en niet-verwijtbare terugvorderingen. Bijvoorbeeld door bij niet-verwijtbare terugvorderingen af te zien van terugvordering (of van een deel van het bedrag), of door de terugbetaaltermijn te verlengen.

6.2.2 Preventie

Als een vereenvoudigd systeem de kans op terugvorderingen niet kan verkleinen, willen uitkeringsgerechtigden dat er op andere manieren meer aan preventie wordt gedaan. In veel gevallen hebben mensen het gevoel dat de terugvordering voorkomen had kunnen worden. Terugvorderingen komen soms als een onaangename verrassing, vooral wanneer mensen dachten alles correct te hebben doorgegeven. Dat geeft een gevoel van machteloosheid. Een betere uitleg over het ontstaan van de situatie volstaat in deze gevallen niet altijd. De uitleg helpt wel als deze de persoon in staat stelt zelf de kans op terugvordering te verkleinen. In sommige gevallen, zoals bij de eerdergenoemde opstapelende verrekeningen, heeft een persoon geen invloed op de situatie. Dit leidt tot frustratie over het ontstaan en de hoogte van de terugvordering.

[37] *Hoofdstuk 5 liet zien dat dit voor ongeveer een op de vijf uitkeringsgerechtigden geldt.*

Aangedragen oplossingen

- Snellere verwerking van doorgegeven gegevens bij de uitvoeringsorganisatie, om stapelende verrekeningen te voorkomen.
- Meer proactieve controles vanuit de uitvoeringsorganisatie in de (werk)situatie van mensen en de juistheid van de hoogte van de uitkering. Door vaker gegevens op te vragen of mensen vaker te informeren over het op tijd doorgeven van benodigde gegevens en de mogelijke consequenties van iets niet of te laat doorgeven. Speciale aandacht kan hierbij ook uitgaan naar de impact van life-events, zoals de verkoop van een huis of een erfenis.
- Betere ondersteuning voor mensen die overgaan van een uitkering naar werk, om onverwachte terugvorderingen te voorkomen.
- Enkele uitkeringsgerechtigden willen liever gedurende het jaar minder geld ontvangen, dan op onverwachte momenten geld moeten terugbetalen. Dit geldt met name in situaties waarin verrekeningen plaatsvinden om de hoogte van de uitkering te corrigeren naar de nieuwe inkomenssituatie.

6.2.3 Communicatie

Bij een terugvordering van uitkeringen moet de uitvoeringsorganisatie de ontvanger informeren. In de huidige situatie ervaren mensen de door hen ontvangen informatie en uitleg vaak als onvoldoende. Vaak begrijpen mensen niet waarom ze geld moeten terugbetalen. Ook hebben mensen moeite de berekeningen te begrijpen, dit is voor hun gevoel te weinig transparant. De berekeningen worden hierdoor als 'black box' gezien. Dit probleem verergert wanneer medewerkers van de uitvoeringsorganisatie de berekeningen niet kunnen uitleggen. Mensen vinden het taalgebruik in de brieven ook niet altijd toegankelijk.

In het geval dat iemand contact opneemt met de uitvoeringsorganisatie, wordt het contact over het algemeen als prettig ervaren in de groepsgesprekken. Men voelt zich serieus genomen en waardeert de vriendelijkheid van medewerkers. Als de medewerker echter niet voor meer duidelijkheid kan zorgen, lost dit het probleem niet op. Het herhaaldelijk moeten uitleggen van de situatie aan verschillende medewerkers vergroot de frustratie. Daarnaast zijn er soms ook negatieve ervaringen met medewerkers die te weinig begrip zouden tonen voor iemands persoonlijke situatie. Deze onduidelijkheid zorgt niet alleen voor frustratie, maar ook voor stress over het gebrek aan grip op de eigen financiële situatie. Onduidelijke berekeningen belemmeren mensen om zich voor te bereiden op mogelijke toekomstige terugvorderingen.

Aangedragen oplossingen

- Waar mogelijk vaste contactpersonen of betere overdrachten tussen medewerkers, zodat het eigen verhaal niet telkens herhaald hoeft te worden.
- Eenvoudiger taalgebruik in schriftelijke communicatie (B1-niveau), met duidelijke uitleg.
- Duidelijke uitleg van de reden van terugvorderen. Waar mogelijk: informeren hoe iemand een soortgelijke terugvordering in de toekomst kan voorkomen, of de kans op een terugvordering kan verkleinen.
- Duidelijk maken hoe berekeningen zijn gemaakt. Als mogelijk: de volledige berekening includeren in de communicatie over de terugvordering. Bijvoorbeeld aan de hand van een rekentool. Als het niet mogelijk is de precieze berekening te geven, een indicatie van de berekening geven.
- Compassie en begrip (blijven) tonen in contact met mensen die te maken hebben met een terugvordering.

6.2.4 Opties voor terugbetaling in termijnen

Mensen vinden de mogelijkheden voor het terugbetalen van het uitkeringsgeld niet altijd helder. Niet iedereen weet dat er verschillende terugbetalingsmethoden bestaan, zoals eenmalige of gespreide terugbetaling, automatische inhoudingen of handmatige betalingen. Mensen willen dat de uitvoeringsorganisatie deze mogelijkheden duidelijker uitlegt bij het melden van de terugvordering. Mensen kunnen in onnodige geldproblemen terechtkomen, doordat zij niet (op tijd) op de hoogte zijn van de mogelijkheden. In sommige gevallen hebben mensen behoefte aan soepelere terugbetalingsregelingen, vooral bij moeilijke persoonlijke omstandigheden zoals het overlijden van een partner.

Aangedragen oplossingen

- Betere communicatie over de terugbetalingsmogelijkheden. Standaard een betalingsregeling aanbieden.
- Een meer gepersonaliseerde aanpak bij terugbetalingen, die rekening houdt met individuele omstandigheden.
- Coulanter omgaan met mensen die voor het eerst een fout hebben gemaakt bij hun uitkering, ervan uitgaande dat dit een vergissing kan zijn.

6.3 Oplossingsrichtingen medewerkers uitvoeringsorganisaties

De problemen en oplossingsrichtingen die medewerkers van de uitvoeringsorganisaties aandragen, volgen grotendeels de lijnen van de eerdergenoemde vier niveaus. Uitvoeringsprofessionals zien veel van dezelfde problemen als uitkeringsgerechtigden, maar vanuit uitvoeringsperspectief zien ze ook dat niet iedere oplossing even makkelijk is.

Eerder liet hoofdstuk 4 al zien dat uitvoeringsprofessionals merken dat de omslag naar de nieuwe werkwijze (met toepassing van de menselijke maat en leveren van maatwerk) een goede ontwikkeling is, maar niet zonder knelpunten verloopt. Zo geven uitvoeringsprofessionals in de groepsgesprekken aan dat zij ook graag meer informatie delen over uitkeringsgerechtigden om meer maatwerk te kunnen bieden, maar dat zij hier belemmeringen vanuit privacywetgeving ervaren. Hieronder geven we wederom op vier niveaus enkele knelpunten en oplossingen aan, dit keer vanuit het perspectief van de uitvoering.

6.3.1 Systeem

De wet- en regelgeving is ook volgens medewerkers te complex geworden, met veel uitzonderingen en veranderingen die frequent plaatsvinden. De uitvoering volgt jurisprudentie, maar het beleid is niet altijd direct aangepast. Dit maakt het moeilijk voor zowel medewerkers als uitkeringsgerechtigden om veranderingen in de regels te volgen, te begrijpen en toe te passen. Dat kan leiden tot fouten en inconsistenties, bijvoorbeeld doordat medewerkers de regels verschillend interpreteren. Daarnaast is in hoofdstuk 4 reeds aangegeven dat de omslag van werken meer tijd, aandacht en andere vaardigheden van medewerkers vraagt. Die capaciteit is er op dit moment niet altijd.

Aangedragen oplossingen

- Vereenvoudiging van wet- en regelgeving, beleid snel en duidelijk actualiseren wanneer er nieuwe jurisprudentie is.
- Communicatie tussen overheidsorganen verbeteren (in SUWI-keten en daarbuiten).
- Capaciteit uitvoeringsorganisaties vergroten.

6.3.2 Preventie

Er is volgens medewerkers te veel focus op het afhandelen van terugvorderingen achteraf, in plaats van deze te voorkomen. Dit leidt niet alleen tot financiële problemen, maar ook tot onnodige administratieve lasten, zowel bij de uitkeringsorganisatie als bij de ontvangers. Zij worden echter ook belemmerd doordat privacywetgeving of beperkte IT-systemen er voor zorgen dat essentiële informatie ontbreekt om onrechtmatige uitkeringen te voorkomen.

Aangedragen oplossingen:

- Investeer in preventie en zorg dat IT-systemen onderling communiceren.
- Verbeter gegevensuitwisseling tussen afdelingen en instanties.
- Implementeer betere systemen om gelijktijdige betaling van onverenigbare uitkeringen te voorkomen.

6.3.3 Menselijke maat en maatwerk

Er bestaat spanning tussen het bieden van persoonlijke oplossingen (toepassen van de menselijke maat en bieden van maatwerk) en consistent en efficiënt werken. Dit kan zoals eerder aangegeven leiden tot willekeur en ongelijke behandeling van uitkeringsgerechtigden. Ook vraagt de menselijke maat en aanbieden van maatwerk andere vaardigheden van medewerkers, het bespreken van casuïstiek met specialistische collega's kan hen hierbij helpen.

Aangedragen oplossingen:

- Implementeer multidisciplinaire teams voor complexe gevallen.[38]
- Zorg voor goede registratie van casuïstiek, met onderbouwing van uitzonderingen.
- Ontwikkel stappenplannen voor afwegingen op het gebied van de menselijke maat.

6.3.4 Opties voor terugbetalingen

Medewerkers herkennen dat veel uitkeringsgerechtigden moeite hebben met terugbetalen, zeker wanneer de groep die met terugvorderingen te maken heeft al in een schuldsituatie zit. Er wordt volgens veel medewerkers al vaak maatwerk geboden, om te voorkomen dat mensen in langdurige financiële problemen komen. Toch dragen zij ook andersoortige oplossingsrichtingen aan, bijvoorbeeld over het kunnen aanbieden van hulp door schuldhulpverlening, of een sociale voorziening, aan de uitkeringsgerechtigde.

Aangedragen oplossingen:

- Herzie en verkort mogelijk de terugbetalingstermijn voor kwijtschelding.
- Versterk samenwerking met schuldhulpverlening en sociale diensten, maak het eenvoudiger om hulp te kunnen bieden aan uitkeringsgerechtigden als dit nodig is.

[38] *Zoals de expertiseteams van UWV, zie hoofdstuk 4.*

Bijlagen

A Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage bevat een uitgebreidere beschrijving van de stappen die zijn ondernomen gedurende de uitvoering van het onderzoek.

A.1 Opzet en werving interviews

Gespreksleidraad verkennende interviews

De gespreksleidraad voor de verkennende interviews met inwoners is in november 2024 opgesteld in samenwerking met het ministerie van SZW. De volgende onderwerpen stonden centraal in de leidraad:

- Op welk vlak heeft de terugvordering de meeste impact gehad?
- Wat zijn de effecten van het proces van terugvorderen (de dienstverlening en communicatie vanuit de uitkeringsinstantie)
- Wat zijn de financiële effecten van de terugvordering?
- Wat zijn de fysieke en mentale effecten van de terugvordering?
- Wat zijn de sociale effecten van de terugvordering?
- Wat zijn eventuele positieve (of neutrale) effecten van de terugvordering?
- Wat had er anders / beter gekund?

Werving en kenmerken deelnemers interviews

Deelnemers aan de interviews zijn geworven via een gespecialiseerd wervingsbureau en via een screeningsvragenlijst in het I&O Research Panel. Uiteindelijk namen 23 uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering van de uitkering deel aan een online interview van gemiddeld 45 minuten. De interviews werden afgenomen door twee onderzoekers van Ipsos I&O, waarbij één onderzoeker het gesprek leidde en de ander notuleerde.

De ruime meerderheid van de deelnemers had voor de terugvordering te maken met de eigen gemeente of UWV. Deelnemers die te maken hadden met de SVB waren niet goed vindbaar via het I&O Research Panel en de ingezette wervingsbureaus. Voor de werving van de focusgroepen met uitkeringsgerechtigden is daarom ook de steekproef aangeleverd door de SVB gebruikt.

Tabel A6.1 Overzicht verkennende interviews naar type uitkering

Uitkering	Aantal interviews
AIO	1
Anw	0
AOW	1
Participatiewet	7
Wajong	3
WAO/WIA	7
WW	2
ZW	2
Totaal	23

A.2 Opzet en werving focusgroepen

Focusgroepen met medewerkers uitvoering

De leidraad voor de focusgroepen is in november 2024 afgestemd met het ministerie van SZW. In de leidraad kwamen de volgende onderwerpen terug:

- In welke context en concrete situaties zijn medewerkers in de uitvoering van het terugvorderingsbeleid bezig?
- Waar lopen zij tegenaan; welke onduidelijkheden, knelpunten en dilemma's ervaren zij?
- Wat gaat er goed?
- Welke mogelijkheden zien de medewerkers voor verbetering in de uitvoering van het terugvorderingsbeleid?

Tijdens de focusgroepen is gebruik gemaakt van verschillende gesprekstechnieken om resultaten op te halen en te duiden. Er zijn associatiekaarten gebruikt om het verloop van casussen te bespreken en een 'blobtree' om de dienstverlening te duiden. Gedurende de focusgroep werd gewerkt aan een digitaal whiteboard waar medewerkers suggesties en bevindingen voor verbeteringen aan konden toevoegen. Deze werden gemodereerd door een onderzoeker van Ipsos I&O die optrad als notulist. Een senior kwalitatief onderzoeker van Ipsos I&O leidde het gesprek.

De werving van de focusgroepen vond plaats via de SVB, UWV en de VNG. De SVB leverde 5 medewerkers en UWV leverde 13 medewerkers. Via een oproep van de VNG zijn eveneens 13 medewerkers (van 10 gemeenten) bereid gevonden om deel te nemen aan een focusgroep. In totaal zijn er 8 focusgroepen gehouden waarvan 3 met UWV-medewerkers, 1 met SVB-medewerkers en 4 met medewerkers van gemeenten.

Focusgroepen met uitkeringsgerechtigden

De leidraad voor de focusgroepen met uitkeringsgerechtigden is in januari 2025 afgestemd met het ministerie van SZW. In de focusgroepen met uitkeringsgerechtigden is vooral gekeken naar oplossingsrichtingen voor eerder opgehaalde knelpunten. Hierin kwamen de volgende onderwerpen terug:

- Wat zijn gevoelens en associaties met terugvorderingen?
- Welke vervelende ervaringen had men zelf en hoe hadden deze voorkomen kunnen worden?
- Welke andere oplossingen zien uitkeringsgerechtigden om terugvorderingen prettiger te maken?
- Wat is de eigen definitie van de menselijke maat?
- Hoe zou een terugvordering verlopen als men in een ideale wereld deze menselijke maat zou kunnen toepassen?

Tijdens deze focusgroepen is gebruik gemaakt van dezelfde associatieve technieken als bij de focusgroepen met uitvoeringsprofessionals, maar dan gericht op uitkeringsgerechtigden. Een senior kwalitatief onderzoeker van Ipsos I&O leidde het gesprek. Werving vond plaats via de uitgezette vragenlijst via de verschillende steekproefbronnen. In totaal spraken wij met 15 uitkeringsgerechtigden, verdeeld over vier focusgroepen. Een groep bestond uit uitkeringsgerechtigden die niet te maken hadden met een terugvordering. Zij kregen de vragen voorgelegd vanuit een hypothetisch perspectief. De andere drie groepen waren verdeeld naar de drie typen uitvoeringsorganisaties en bestonden volledig uit deelnemers die eerder te maken hadden met een terugvordering.

A.3 Vragenlijst

Opbouw vragenlijst

De vragenlijst is ontwikkeld door Ipsos I&O, met medewerking en input van het ministerie van SZW, UWV, SVB, Divosa en de VNG. Een eerste concept van de vragenlijst is besproken in een bijeenkomst van de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van bovengenoemde organisaties. Er waren twee versies van de vragenlijst:

- Voor uitkeringsgerechtigden die te maken hadden met een terugvordering (A, B en E);
- Een algemene vragenlijst voor uitkeringsgerechtigden die dit niet meemaakten (A, C, D en E).

De vragenlijst kende de volgende opbouw:

A) Screeningsvragen
   a. Type uitkering
   b. Te maken met terugvordering

B) Over de terugvordering
   a. Kenmerken terugvordering (bij welk type uitkering, status, frequentie, bedrag)
   b. Reden terugvordering (reden, was de terugvordering verwacht)
   c. Dienstverlening uitvoeringsorganisatie
   d. Gevolgen uitkering
   e. Effect op gedrag
   f. Hulp, klachten en bezwaar
   g. Totaaloordeel

C) Kennis over terugvorderingen
   a. Kennis waarom en hoe uitkering teruggevorderd kan worden
   b. Opzoeken van informatie over terugvorderingen
   c. Beoordeling eigen kennis

D) Houding en gedrag ten aanzien van terugvorderingen
   a. Houding ten aanzien van terugvorderingen
   b. Effect van (kans op) terugvorderingen op gedrag

E) Aanvullende werving kwalitatieve onderdelen

Testen vragenlijst

Voordat de vragenlijst werd verstuurd via de vier kanalen is de vragenlijst getest. Bij het testen is gekeken of de onderwerpen herkenbaar waren voor de doelgroep en het taalgebruik voldoende te begrijpen was. Het testen van de vragenlijst kende de volgende stappen:

- Na het programmeren van de vragenlijst volgde eerst een interne test bij Ipsos I&O, waarna de testlink ook is gedeeld met het ministerie van SZW, de SVB en UWV. Mede aan de hand van de opmerkingen is de vragenlijst aangepast.
- De volgende stap betrof een softlaunch in het I&O Research Panel. Daarbij is de vragenlijst uitgezet onder 200 panelleden met een uitkering. Bij de analyse van de resultaten is gekeken naar de respons, invulduur, onlogische antwoordpatronen en opmerkingen van panelleden over de kwaliteit van de vragenlijst.
- Na de softlaunch volgde een nieuwe versie van de vragenlijst die is voorgelegd aan een klantenpanel van UWV. In een groepsgesprek van anderhalf uur is met 7 leden van het klantenpanel de vragenlijst doorgenomen en zijn verbeterpunten aangemerkt.
- De opmerkingen uit deze drie stappen zijn vervolgens verwerkt in een definitieve versie van de vragenlijst die is verstuurd.

Veldwerk vragenlijst

De primaire steekproefbron voor het uitzetten van de vragenlijst was het I&O Research Panel (zie onder meer bijlage B). In het I&O Research Panel zijn 3.000 panelleden met een uitkering aangeschreven. Hierop respondeerden in totaal 1.983 uitkeringsgerechtigden. De meeste van deze panelleden (87%) hebben niet te maken gehad met een terugvordering. Met deze respons (1.657 personen) is het mogelijk om per uitvoeringsorganisatie uitspraken te doen over de effecten van het terugvorderingsbeleid op personen die hier niet mee te maken hadden.

Om voldoende respons te hebben voor het doen van uitspraken over uitkeringsgerechtigden die *wel* te maken hadden met een terugvordering zijn de SVB, UWV en gemeenten benaderd om een steekproef aan te leveren van uitkeringsgerechtigden die een terugvordering op de uitkering hadden. Deze zijn vervolgens op de volgende manieren aangeschreven.

1) UWV leverde een steekproef van 6.000 personen aan die een terugvordering hebben ontvangen na 2020. Daarvan zijn er 3.000 uitnodigingen per e-mail verstuurd en 3.000 per brief. Dit leverde een respons op van 363 personen.
2) SVB leverde een steekproef van 3.000 personen die een terugvordering hebben ontvangen na 2020. Allen zijn per brief aangeschreven. Dit leverde een respons op van 483 personen.
3) Gemeenten die deelnamen aan de focusgroepen zijn (nogmaals) benaderd om te vragen of zij bereid waren hun inwoners aan te schrijven. Hierop kwamen twee positieve reacties. Een van deze twee gemeenten stuurde een brief met een uitnodiging naar een eigen getrokken steekproef. De andere gemeente heeft een link naar de vragenlijst opgenomen in een periodieke nieuwsbrief. Dit leverde een aanvullende respons op van 247 personen.

In onderstaande tabel staat de respons per steekproefbron opgenomen. De respons tussen de SVB en UWV verschilt mede doordat er vertraging zat in het kunnen aanleveren van de steekproef. Hierdoor was de veldwerktijd bij UWV beperkt tot één week. Bij de SVB hadden aangeschreven uitkeringsgerechtigden drie weken de tijd om de vragenlijst in te vullen.

Tabel A6.2 Overzicht respons per steekproefbron

Steekproefbron	Uitgenodigd	Respons	Responspercentage
I&O Research Panel	3.000	1.983	66%
SVB	3.000	483	16%
UWV	6.000	363	6%
Gemeenten[39]	N.b.	247	N.b.

[39] *Het responspercentage bij gemeenten is moeilijker te schatten omdat de vragenlijst deels via een open link in een nieuwsbrief is verstuurd. Het is onbekend hoe groot de groep is die deze nieuwsbrief ontvangt.*

Analyse

De vragenlijst is uiteindelijk ingevuld door 909 personen die een terugvordering op de uitkering hadden en 2.078 personen die nog nooit een dergelijke situatie meemaakten. Op basis van deze respons is het mogelijk om nauwkeurige uitspraken te doen over beide groepen. De nauwkeurigheidsmarge[40] ligt op ongeveer 2 procent voor de totale groep zonder terugvordering en op 3 procent voor de groep met terugvordering.

Uitgesplitst naar uitvoeringsorganisatie is het ook mogelijk om nauwkeurige uitspraken te doen over uitkeringsgerechtigden van de SVB en UWV. De nauwkeurigheidsmarge voor de SVB en UWV ligt (per doelgroep) op of onder de 5 procent (bij 95% betrouwbaarheid). De grens van 5 procent nauwkeurigheid is gangbaar in vergelijkbaar sociaal onderzoek. Bij gemeenten zijn de resultaten indicatief: de nauwkeurigheidsmarge ligt voor de groep met terugvordering op ongeveer 8 procent en voor de groep zonder terugvordering op ongeveer 7 procent.

Tabel A6.3 Overzicht respons per uitvoeringsorganisatie

Doelgroep	Respons uitkeringsgerechtigden met terugvordering	Respons uitkeringsgerechtigden zonder terugvordering
SVB	322	571
Gemeenten	137	229
UWV	451	1.278
Totaal	909	2.078

Validiteit en representativiteit van de resultaten

Er is in dit onderzoek besloten om de resultaten ongewogen te presenteren. Dit betekent dat we de antwoorden van alle deelnemers (per doelgroep) even zwaar laten meetellen. Hiervoor hebben we twee hoofdredenen:

1 We verwachten geen verband tussen terugvorderingen en factoren als geslacht, leeftijd of woonplaats. Ontvangen van een terugvordering en de effecten daarvan hangt vooral af van iemands persoonlijke situatie, zoals inkomen uit werk of samenwonen, en hoe goed men deze informatie doorgeeft aan de uitvoeringsorganisatie.
2 Hoewel opleidingsniveau mogelijk wel invloed heeft op iemands financiële situatie, hebben we hier geen gegevens over per uitkering. We kunnen hier dus niet op corrigeren.

Om te controleren of onze resultaten valide zijn, zijn de volgende twee stappen gezet:

1 We hebben onze uitkomsten vergeleken met resultaten van eerder uitgevoerd onderzoek.
2 We hebben de antwoorden uit de vragenlijst vergeleken met de resultaten van de interviews en focusgroepen.

Uit deze vergelijkingen blijkt dat de resultaten overeenkomen met de verwachtingen vooraf en wat mensen in de kwalitatieve onderdelen van dit onderzoek aangaven. Dit geeft vertrouwen dat de resultaten een goed beeld geven van het effect van terugvorderingen op uitkeringsgerechtigden en dat er geen sprake is geweest van selectieve non-respons.

[40] *De nauwkeurigheidsmarge geeft aan hoe precies de resultaten de werkelijkheid weergeven. Een lagere marge betekent een nauwkeuriger resultaat. Over het algemeen geldt dat de nauwkeurigheidsmarge kleiner wordt, wanneer de respons hoger is. Ook geldt dat de marge hoger is, wanneer een resultaat dichter bij de 50 procent ligt. Gangbaar in dit type onderzoek is een nauwkeurigheidsmarge van vijf procent met een betrouwbaarheid van 95 procent.*

Dit houdt in dat er geen signalen zijn dat er vooral uitkeringsgerechtigden reageerden die ernstige effecten ervaarden (en de resultaten daarmee een overschatting zijn) of dat zij juist niet reageerden door bijvoorbeeld een gevoel van wantrouwen naar de overheid (en de resultaten daarmee een onderschatting zijn).

Tabel A6.4 Achtergrondkenmerken respondenten naar uitvoeringsorganisatie

Kenmerk	SVB	Gemeenten	UWV
Geslacht			
Man	59%	48%	42%
Vrouw	41%	52%	58%
X	0%	0%	0%
Opleiding			
Geen startkwalificatie (geen onderwijs, basisonderwijs of mbo1)	32%	28%	21%
Praktisch opgeleid (mbo2, 3 of 4, havo/vwo of vergelijkbaar)	25%	32%	33%
Theoretisch opgeleid (hbo/wo)	43%	41%	46%
Leeftijd			
tot 35 jaar	1%	20%	16%
36 - 45 jaar	3%	16%	18%
46 - 55 jaar	7%	21%	20%
56 - 65 jaar	5%	33%	35%
66 - 75 jaar	54%	10%	10%
76 jaar en ouder	29%	0%	0%
Regio			
Noord	10%	14%	13%
Oost	20%	32%	26%
West	46%	45%	37%
Zuid	23%	10%	24%

A.4 Geraadpleegde bronnen en documenten

Juridische stukken

- Beleidsregels van 44 gemeenten rond terugvorderingen van uitkeringen.
- Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid.
- Memorie van toelichting Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid.

Rapporten en toelichtingen

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). Stand van de uitvoering sociale zekerheid juni 2024.
- Motivaction (2023). Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid.
- Panteia, Muzus, VU en Hogeschool Utrecht (2022). Hardvochtige effecten op mensen door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid.
- Regioplan (2022). Internationale verkenning handhavingsbeleid sociale zekerheid.
- Truetalk (2023). Inzichten over de leefwereld van uitkeringsgerechtigden tegenover handhaving.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2021 – 2022, 17 050, nr. 601.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2022 – 2023, 17 050, nr. 605.
- Tweede Kamer (2023). Rapport 'Blind voor mens en recht' van de PEFD.
- UWV (2024). Kennisverslag 2024-9. UWV-doenlijkheidsanalyse. Inzicht waar cliënten vastlopen in de UWV-processen.
- UWV (2024). Knelpuntenbrief 2024.
- VNG (2023). Uitvoeringstoets Wet handhaving sociale zekerheid (versie 1.0).
- VNG (2023). Uitvoeringstoets Maatwerk bij terugvordering (versie 1.0).
- WRR. Doenvermogentoets.
- WRR. Doenvermogen: Van toets naar tools.

B I&O Research Panel

Het I&O Research Panel (gecertificeerd volgens ISO 20252:2019) is een database met personen die instemming gaven om regelmatig een uitnodiging te ontvangen voor online onderzoek. Het panel telt anno april 2025 ongeveer 45.000 actieve leden van 16 jaar en ouder. Het I&O Research Panel is geen huishoudenpanel, wat betekent dat het om (bijna) evenzoveel huishoudens als panelleden gaat.

Het I&O Research Panel wordt geregeld ingezet voor wetenschappelijke opdrachtgevers, zoals voor RIVM, WODC, NOC*NSF, SCP, Trimbos-instituut, TNO en verschillende universiteiten, waaronder de UvA, VU, UU, Radboud, Leiden en de UT. Ook diverse overheidsorganisaties maken gebruik van het I&O Research Panel. Naast het ministerie van SZW behoren ook de ministeries van BZK, EZ, OCW, JenV en IenW tot vaste gebruikers.

Werving en beheer: actieve werving op basis van aselecte steekproeven

Wij werven panelleden voor het I&O Research Panel actief, via aselecte steekproeven. Zelfaanmelding van panelleden is uitgesloten. Hiermee gaan we de aanwezigheid van beroepsrespondenten, die zichzelf bij meerdere panels als lid aanmelden, tegen. De werving is op eigen initiatief, via omvangrijke, aselecte adressensteekproeven uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

Hierbij is er extra aandacht voor wijken en buurten waar vaker ondervertegenwoordigde groepen in panels wonen, om zodoende de kans te vergroten dat deze groepen zich aanmelden voor het panel. Hierbij vindt de werving offline – per brief – plaats. Daarnaast worden panelleden geworven via steekproeven uit (gemeentelijke) bevolkingsregisters (BRP), gekoppeld aan onderzoek dat Ipsos I&O voor opdrachtgevers uitvoert. Tot slot worden via gerichte campagnes op social media jongeren geworven.

Actuele gegevens van alle panelleden en tegengaan van ‘slaapgedrag’

Panelleden controleren (en actualiseren) minimaal één keer per jaar hun achtergrondgegevens. Panelleden die niet minimaal één keer per jaar hun gegevens verifiëren, worden daar op aangesproken. Op dezelfde manier controleert Ipsos I&O jaarlijks op actieve paneldeelname. Inactieve leden worden uitgeschreven. Hiermee voldoet het panel aan de eisen die een ISO-certificering aan een panel stelt.

De afgelopen jaren lag het jaarlijkse verloop in het panel op ongeveer 10 procent. Door (gericht) te blijven bijwerven wordt op deze uitval geanticipeerd. Het tegengaan van inactiviteit draagt bij aan het vergroten van betrokkenheid en daarmee aan het minimaliseren van uitval.

Andere maatregelen gericht op betrokkenheid die wij inzetten zijn:

- Viermaal per jaar een ledennieuwsbrief met onderzoeksuitkomsten;
- Doorgaans 1 à 2 keer per maand een uitnodiging voor deelname aan een onderzoek;
- Elke twee jaar een evaluatie onder panelleden die we gebruiken om het panel te verbeteren.

Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
053 - 200 52 00
KVK-nummer 08198802
nl-info-publiek@ipsos.com

Ipsos I&O Amsterdam
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020 – 308 48 00
nl-info-publiek@ipsos.com