



Rijksoverheid

Moeilijk makkelijker maken

IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid



Inhoud

| | |
|--|-----------|
| INHOUD | 1 |
| VOORWOORD | 4 |
| SAMENVATTING | 6 |
| 1 INLEIDING | 9 |
| 1.1 DOELSTELLING VAN HET IBO | 9 |
| 1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING | 9 |
| 1.3 AFBAKENING | 10 |
| 1.4 AANPAK | 12 |
| 1.5 CONTEXT | 13 |
| 1.6 LEESWIJZER | 13 |
| 2 BESCHRIJVING HUIDIG BELEID | 15 |
| 2.1 HOOFDLIJNEN VAN BELEID | 15 |
| 2.2 KERNCIJFERS | 19 |
| 3 DE SOCIALE ZEKERHEID WERKT NIET VOOR IEDEREEN EVEN GOED | 21 |
| 3.1 EEN GROOT DEEL VAN DE MENSEN WEET ZIJN WEG TE VINDEN IN HET STELSEL, MAAR HET WERKT NIET VOOR IEDEREEN EVEN GOED | 21 |
| 3.1.1 Sommige situaties zijn complexer dan andere | 22 |
| 3.1.2 Sommige regelingen worden complexer ervaren dan andere | 22 |
| 3.1.3 Het stelsel werkt dus niet even goed voor iedereen | 23 |
| 3.2 BURGERS GEVEN AAN ONZEKER TE ZIJN OVER HUN RECHTEN, HET GOED NAKOMEN VAN Plichten, HUN INKOMEN, EN DE ONDERSTEUNING | 24 |
| 3.3 ERVAREN COMPLEXITEIT HEEFT GEVOLGEN VOOR HET GEDRAG VAN MENSEN EN DAARMEE VOOR DE DOELEN VAN HET SOCIALEZEKERHEIDSTELSEL | 27 |
| 3.3.1 Inkomensondersteuning | 27 |
| 3.3.2 Participatie | 33 |
| 4 DIVERSITEIT, VERANDERING EN KEUZES: DE INDIVIDUELE, MAATSCHAPPELIJKE EN BESTUURLIJKE CONTEXT | 35 |
| 4.1 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT: HET STELSEL WORDT GEBRUIKT DOOREEN (STEEDS) DIVERSE(RE) GROEP AAN MENSEN | 35 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1.1 | Veranderingen in samenlevingsvormen zorgen dat de voorwaarden van de sociale zekerheid schuren bij de levenssituatie | 35 |
| 4.1.2 | Flexibilisering en internationalisering van arbeid leidt tot complexere casussen voor burger en uitvoerder | 36 |
| 4.2 | INDIVIDUELE CONTEXT: NIET ALLE MENSEN HEBBEN DEZELFDE HULPBRONNEN, GEBRUIKERS VAN SOCIALE ZEKERHEID HEBBEN VAAK TE MAKEN MET MINDER HULPBRONNEN | 36 |
| 4.2.1 | Sociale zekerheid gebruiken is moeilijk voor grote groepen burgers door verschil in vaardigheden | 37 |
| 4.2.2 | Factoren als persoonlijkheid en omgeving kunnen het gebruik van de sociale zekerheid vergemakkelijken | 38 |
| 4.2.3 | Doenvermogen verschilt per moment en per persoon. Het beïnvloedt hoe complex of doenlijk een regeling wordt ervaren | 39 |
| 4.2.4 | Vanwege het beperkte doenvermogen hebben mensen behoefte aan simpele informatie, overzichtelijke processen, zekerheid, en autonomie; het huidige stelsel biedt dat niet altijd | 40 |
| 4.3 | BESTUURLIJKE CONTEXT: DE VORMGEVING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID HANGT AF VAN POLITIEKE KEUZES | 42 |
| 4.3.1 | Eenvoud heeft de afgelopen decennia niet centraal gestaan bij het vormen van beleid, of in het vormgeven van de uitvoering | 42 |
| 4.3.2 | Bij aanpassingen van beleid ontstaat complexiteit door deelbelangen, veranderende mensbeelden en afhankelijkheid | 43 |
| 5 | HET STELSEL: KENMERKEN DIE ALS COMPLEX WORDEN ERVAREN | 47 |
| 5.1 | HET SOCIALEZEKERHEIDSTELSEL BESTAAT UIT VEEL REGELINGEN | 47 |
| 5.2 | REGELINGEN STAPELEN VAAK, EN INTERACTEREN MET ELKAAR EN MET WERK | 48 |
| 5.3 | DAARNAAST MOETEN GEBRUIKERS REGELMATIG OVERSTAPPEN VAN DE ENE NAAR DE ANDERE REGELING | 58 |
| 5.4 | BINNEN ÉÉN REGELING IS VAAK AL SPRAKE VAN VELE VOORWAARDEN, RECHTEN EN PLICHTEN | 60 |
| 5.5 | VOORWAARDEN, RECHTEN EN PLICHTEN WORDEN IN VERSCHILLENDE WETTEN EN GEMEENTEN UITEENLOPEND INGEVULD | 69 |
| 5.5.1 | Er zijn verschillen in invulling tussen wetten | 69 |
| 5.5.2 | Er zijn verschillen in invulling tussen gemeenten | 70 |
| 5.6 | DE GEVOLGEN VAN DE COMPLEXITEIT ZIJN VOOR RISICO VAN DE BURGER | 70 |
| 5.7 | DE UITVOERING IS VERSPREID VORMGEGEVEN: VANUIT REGELINGEN IN PLAATS VAN VRAAG OF BEHOEFTE VAN DE BURGER | 72 |
| 5.8 | DE DIENSTVERLENING IS OP AFSTAND | 73 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 6 | LESSEN UIT DE ANALYSE: NAAR WELK STELSEL WILLEN WE TOE? | 78 |
| 6.1 | IN HET IDEALE STELSEL IS DE BURGER ZEKER OVER ZIJN RECHTEN, Plichten, EN INKOMEN EN KAN HIJ HULP KRIJGEN WANNEER NODIG | 78 |
| 6.2 | MOEILIK MAKKELIJKER MAKEN: EEN KEUZE VOOR VEREENVOUDIGING LEIDT TOT AFRUILEN OP ANDERE VLAKKEN | 78 |
| 6.2.1 | Afruiilen in beeld | 79 |
| 6.3 | VEREENVOUDIGING VRAAGT OM FUNDAMENTELE KEUZES | 85 |
| 7 | MOEILIK MOET MAKKELIJKER: GEDRAGSPRINCIPES EN BELEIDSOPTIES | 87 |
| 7.1 | IN NIEUW BELEID DIEN ER REKENING GEHOUDEN TE WORDEN MET EEN AANTAL GEDRAGSPRINCIPES | 87 |
| 7.1.1 | Blijf beleid testen | 87 |
| 7.1.2 | Gedragsprincipes: vermijd ingewikkelde informatie, verminder het aantal handelingen, creëer zekerheid, en geef ruimte voor autonomie | 88 |
| 7.2 | RICHTINGEN VAN DE BELEIDSOPTIES: LOS DE OORZAKEN VAN ONZEKERHEID OP | 90 |
| 7.3 | OVERZICHT BELEIDSRICHTINGEN | 90 |
| 7.4 | FUNDAMENTALITEIT VAN DE BELEIDSOPTIES: HET HUIS REPAREREN OF EEN NIEUW HUIS ONTWERPEN | 92 |
| 7.5 | OVERZICHT BELEIDSOPTIES | 96 |
| | LITERATUURLIJST | 105 |
| BIJLAGE 1 | TAAKOPDRACHT | 111 |
| BIJLAGE 2 | SAMENSTELLING WERKGROEP | 115 |
| BIJLAGE 3 | GESPROKEN ORGANISATIES EN PERSONEN | 116 |
| BIJLAGE 4 | VERGELIJKING BEGRIPPEN | 117 |
| BIJLAGE 5 | AFGEVALLEN BELEIDSOPTIES | 120 |
| BIJLAGE 6 | METHODE CBS MICRODATA-ANALYSE: GEBRUIK SOCIALE ZEKERHEID | 123 |
| BIJLAGE 7 | LISS ENQUÊTE-ANALYSE: ERVAREN COMPLEXITEIT | 127 |

Voorwoord

Voor dit IBO hebben we de opdracht gekregen te onderzoeken hoe de sociale zekerheid eenvoudiger gemaakt kan worden voor de mensen die erop aangewezen zijn. We hebben dan ook veel gesprekken gevoerd met burgers die te maken hebben met de sociale zekerheid en met mensen die daar direct bij betrokken zijn, bijvoorbeeld vanuit de cliëntenraden, de uitvoeringsorganisaties, de sociale advocatuur en de rechterlijke macht.

We hebben in onze gesprekken en bij onze werkbezoeken tal van voorbeelden gehoord van mensen die zijn vastgelopen in de sociale zekerheid. Voorbeelden van mensen die door een onbedoelde fout met een terugbetaling inclusief boetes van tienduizenden euro's worden geconfronteerd. Mensen die bij werk naast de uitkering elke maand 20 pagina's aan gegevens moeten aanleveren. Niet iedereen ervaart zulke grote problemen maar we hebben gezien dat complexiteit drukt op een brede groep mensen en het meest op groepen die toch al kwetsbaar zijn.

Natuurlijk kende ik al de nodige voorbeelden van mensen die in de knel waren geraakt. Maar door alle gesprekken, interviews en analyses is het besef scherp geworden dat we een stelsel hebben laten groeien dat zo ingewikkeld is geworden dat velen er de weg nauwelijks meer in kunnen vinden, laat staan als ze erop aangewezen zijn in een stressvolle situatie. Het stelsel met al zijn verschillende regelingen, begrippen en vereisten is het uitgangspunt geworden, niet de burger die erop aangewezen is voor bestaanszekerheid en/of weer een plek vinden op de arbeidsmarkt.

De sociale zekerheid moet dus echt weer eenvoudiger en begrijpelijker, de menselijke maat moet weer terug. We moeten moeilijk makkelijker maken. Dat kan niet alleen door een betere dienstverlening, een gemakkelijke weg naar vereenvoudiging bestaat niet, echte vereenvoudiging vraagt stevige keuzes in het stelsel zelf. Minder differentiatie naar doelgroepen bijvoorbeeld en minder ernstige consequenties bij onbedoelde fouten. Dat betekent ook aanvaarden dat simpele regelingen voor minder gerichtheid zorgen en er groepen buiten de boot vallen of groepen die het niet echt nodig hebben toegang krijgen. En dat minder plichten en controles kunnen leiden tot minder opsporing van misbruik en oneigenlijk gebruik. Soms zullen we moeilijke keuzes moeten maken om het makkelijker te maken. Maar ons rapport toont aan dat betekenisvolle stappen op weg naar een eenvoudiger stelsel onvermijdelijk zijn.

Dineke ten Hoorn Boer, voorzitter IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid
Den Haag, 13 maart 2023

Moeilijk makkelijker maken



Met **sociale zekerheid** worden mensen die dat nodig hebben ondersteund in hun inkomen, en waar mogelijk geholpen om weer aan het werk te gaan. In het IBO is onderzocht of we het gebruik van deze regelingen eenvoudiger kunnen maken voor mensen.

Probleemanalyse

Het stelsel en de regelingen zijn voor een brede groep burgers ingewikkeld. Dat is het gevolg van een politiek-bestuurlijke focus op gerichtheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en een stelsel dat onvoldoende is meebewogen met een veranderende samenleving. De complexiteit zorgt bij burgers voor onzekerheid over rechten en plichten, onbedoelde fouten, niet-gebruik en het niet durven zetten van de stap naar werk.



7 miljoen volwassen burgers in Nederland maken gebruik van een sociale zekerheidsregeling.

Aantal mensen met een regeling per sociaal risico

Veel mensen hebben meerdere regelingen



De sociale zekerheid wordt als complex ervaren omdat:

- Er sprake is van stapeling van regelingen;
- Er sprake is van veel voorwaarden, die ook onduidelijk zijn;
- De uitvoering van de sociale zekerheid is verspreid over meerdere organisaties;
- De dienstverlening op afstand staat.



Voor burgers wordt het eenvoudiger wanneer zij:

- ✓ Minder ingewikkelde informatie hoeven te verwerken;
- ✓ Minder handelingen hoeven uit te voeren;
- ✓ Minder onzekerheid ervaren;
- ✓ Meer ruimte voelen om te handelen.

Oplossingsrichtingen



Verminder het aantal regelingen

Het moet eenvoudiger worden voor de burger om erachter te komen welke regelingen er zijn en waar hij of zij voor in aanmerking komt. Hierdoor kan niet-gebruik worden teruggedrongen.

Voorbeeld:

Werk toe naar één regeling voor kinderen en één regeling voor arbeidsongeschiktheid.



Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen

Door duidelijkheid weet de burger welke acties van hem of haar worden verwacht. Waar mogelijk, worden de acties geautomatiseerd. Hierdoor kan de angst voor het maken van fouten afnemen.

Voorbeeld:

Vul aanvragen automatisch in voor de burger en vereenvoudig het partner- en inkomensbegrip.



Verminder de consequenties van onbedoelde fouten

De burger moet zich zekerder voelen over het mogen maken van een vergissing als hij iets niet begrijpt. Hierdoor kan stress afnemen en durft de burger eerder stappen te zetten, bijvoorbeeld richting werk.

Voorbeeld:

Maak terugwerkende kracht mogelijk en reageer op een passende wijze op een fout.



Verminder het aantal loketten

De burger moet weten waar hij terecht kan voor een uitkering en voor ondersteuning richting werk.

Voorbeeld:

Werk toe naar één loket voor werk en inkomen.



Verbeter de dienstverlening

De hulp die wordt geboden past de menselijke maat toe. De burger moet te horen krijgen wanneer hij of zij ergens recht op heeft, en door samenwerking tussen organisaties beter worden geholpen.

Voorbeeld:

Benader burgers proactief door beter gegevensgebruik.

Samenvatting

De sociale zekerheid is een verzameling van regelingen, bedoeld om mensen te ondersteunen in hun inkomen. En om ze te helpen om weer aan het werk te gaan. Bijna 7 miljoen inwoners van Nederland maakten in 2019 gebruik van zo'n regeling. Dat deden ze om allerlei verschillende redenen. Bijvoorbeeld omdat ze de AOW-gerechtigde leeftijd bereikten, ziek werden, hun baan verloren, of een kind onder de 18 hadden.

Er is een brede groep mensen voor wie de sociale zekerheid ingewikkeld is. De mate waarin dat tot problemen leidt, verschilt. Voor veel mensen die de sociale zekerheid gebruiken gaat dat redelijk soepel. Dat geldt vooral zolang iemand zelfredzaam is, geen ingewikkelde levenssituatie heeft en niet met verschillende regelingen tegelijk te maken krijgt. Maar dat is niet voor iedereen het geval. En voor de meest kwetsbare groepen geldt dat het minst. Juist zij krijgen dus ook te maken met de grootste complexiteit.

Die complexiteit zorgt voor onzekerheid over rechten, over inkomen, over de hulp die je kan krijgen en over hoe je kunt voldoen aan de plichten die bij een regeling horen. Daar komt nog bovenop dat die complexiteit het ook voor de uitvoerders van de sociale zekerheid (UWV, SVB en gemeenten) moeilijker maakt om mensen de juiste dienstverlening te bieden.

Als mensen een regeling als ingewikkeld en onvoorspelbaar ervaren heeft dat gevolgen. Ze maken bijvoorbeeld sneller onbedoeld een fout, waardoor ze moeten terugbetalen of een boete krijgen. Of ze kiezen er bijvoorbeeld voor om niet aan het werk te gaan, omdat ze de gevolgen niet kunnen overzien. Soms kiezen mensen er om diezelfde reden zelfs voor om helemaal geen gebruik van de sociale zekerheid te maken, terwijl ze er wel recht op hebben.

Complexiteit en onzekerheid zorgen er in meerdere situaties dus voor dat het minder goed lukt om mensen inkomens- of bestaanszekerheid te bieden. Of om ze aan te moedigen om weer aan het werk te gaan. Terwijl dat nu juist is waarvoor de sociale zekerheid is bedoeld.

Wat mensen ingewikkeld vinden verschilt per persoon en per moment. De groep mensen die gebruik maakt van de sociale zekerheid is heel verschillend. Niet iedereen is even goed in het begrijpen en uitvoeren van de regels. En niet iedereen heeft mensen om zich heen om daarbij te helpen als dat nodig is. Als je je in een stressvolle situatie bevindt, kan het bovendien veel moeilijker zijn om regels te doorgronden en dat om te zetten in actie. En juist mensen die de sociale zekerheid gebruiken bevinden zich vaak in zo'n stressvolle situatie. Neem bijvoorbeeld je baan verliezen of langdurig ziek worden. Dat zijn meestal ingrijpende gebeurtenissen.

De sociale zekerheid heeft verschillende kenmerken die het gebruik ingewikkeld kunnen maken. De sociale zekerheid bestaat allereerst uit veel regelingen. Je kunt ook meerdere regelingen tegelijk hebben, die elkaar weer kunnen beïnvloeden. Regelingen hebben bovendien allemaal ook weer voorwaarden waar mensen zich aan moeten houden. Die voorwaarden zijn niet altijd makkelijk te begrijpen en kunnen per regeling verschillen of verschillend zijn ingevuld. Daarnaast worden de regelingen door verschillende organisaties uitgevoerd. Soms moet je bij het UWV zijn, soms bij de SVB

en soms bij de gemeente. Bovendien is de druk om het goed te doen, groot. Als je per ongeluk toch een fout maakt zijn de gevolgen vaak stevig.

De sociale zekerheid is onvoldoende meebewogen met een veranderende samenleving. Dat zorgt voor complexiteit. Maar die complexiteit heeft vooral ook met politiek-bestuurlijke keuzes te maken. De politiek moet en wil namelijk met veel verschillende zaken rekening houden. Bijvoorbeeld de kosten. Maar ook of de ondersteuning wel terecht komt bij de mensen die het nodig hebben en níet bij de mensen die het niet nodig hebben. **Er is daarbij vaak sprake van zogenaamde afruilen.** Als een regeling eenvoudiger wordt gemaakt om te gebruiken, heeft dat gevolgen. Bijvoorbeeld dat de regeling duurder wordt. De afgelopen jaren hebben de kosten en gerichtheid van regelingen en het stelsel centraal gestaan. **Eenvoud was vaak geen criterium.**

Gegeven de gevolgen van complexiteit voor mensen is de centrale boodschap van dit rapport: het moet makkelijker. Dat betekent dus ook accepteren dat daarmee bepaalde afruilen gepaard gaan. Dit rapport biedt een aantal beleidsopties voor vereenvoudiging. Die opties zijn divers. Sommige gaan over de lange termijn (bijv. één regeling voor werkloosheid), sommige zijn kleiner (bijv. biedt in alle gemeenten een verrekenservice aan). Sommige gaan over de regelingen (bijv. de Toeslagenwet niet meer loongerelateerd) sommige gaan over dienstverlening (bijv. bied een brede inkomenscheck aan). Opties voor de kortere termijn kunnen verlichting kunnen brengen. Ze fungeren als eerste stappen om de scherpe kantjes eraf te halen. Maar de conclusie is tegelijkertijd dat kleine stappen niet voldoende zijn. **Betekenisvolle vereenvoudiging vraagt om fundamentele aanpassing van de sociale zekerheid. Mét bijbehorende afruilen.**

De beleidsopties hebben vijf inhoudelijke hoofdrichtingen:

1. Minder regelingen;
2. Minder (verschillen tussen) voorwaarden;
3. Minder zware gevolgen bij het maken van een fout;
4. Minder verschillende loketten;
5. Betere dienstverlening.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de verschillende beleidsopties langs deze vijf hoofdrichtingen en geordend naar korte, middellange en lange termijn.

**ONDERHOUD** (KORTE TERMIJN)**VERBOUWING** (MIDDELLANGE TERMIJN)**NIEUWBOUW** (LANGE TERMIJN)**1. Verminder het aantal regelingen**

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Maximeer de Toeslagenwet niet meer op het oude loon • Moderniseer de Anw • Schaf de AOW partnertoeslag af • Vereenvoudig de tegemoetkoming ouders intensieve zorg | <ul style="list-style-type: none"> • Werk naar één regeling voor werkloosheid • Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid • Werk naar één regeling voor kinderen • Werk naar één regeling in de sociale zekerheid (met top-ups) |
|--|---|

2. Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen

| | | |
|-------------------------------|--|---|
| Verrekenen | <ul style="list-style-type: none"> • Laat alle gemeenten een verreken-service aanbieden bij werken naast de bijstand • Actualiseer de polisadministratie | <ul style="list-style-type: none"> • Bied mensen zekerheid dat ze erop vooruit gaan als ze werken: werk met een vast en variabel bedrag in het verrekenen van bijverdiensten |
| Leefvormen | | <ul style="list-style-type: none"> • Neem het adres als uitgangspunt in de AOW • Schaf de kostendelers-norm af, of pas deze aan • Vereenvoudig het partnerbegrip |
| Gegevens & inlichtingenplicht | <ul style="list-style-type: none"> • Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger | <ul style="list-style-type: none"> • Bied bij aanvraag van sociale zekerheid een brede inkomenscheck • Vereenvoudig het inkomensbegrip • Pas de inlichtingenplicht aan • Voer een landingstermijn in • Bied betere ondersteuning door gebruik van gegevensuitwisseling |

3. Verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Maak terugwerkende kracht mogelijk | <ul style="list-style-type: none"> • Reageer passend bij overtreding van de inlichtingenplicht |
|--|---|

4. Verminder het aantal loketten/uitvoerders

- Werk toe naar één loket voor werk en inkomen

5. Verbeter de dienstverlening

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Zet in op lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen | <ul style="list-style-type: none"> • Benader de burger proactief en gericht door beter gegevensgebruik |
|--|---|

1 Inleiding

1.1 DOELSTELLING VAN HET IBO

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) analyseert waar het huidige stelsel van de sociale zekerheid complex is voor burgers, wat daarvan eventuele gevolgen kunnen zijn en biedt opties om het stelsel te vereenvoudigen. Dat stelsel bestaat uit (een verzameling van) verschillende historisch gegroeide regelingen. Die regelingen bieden mensen die niet (volledig) in hun eigen inkomen kunnen voorzien aan de ene kant tot op bepaalde hoogte bestaanszekerheid, en moedigen ze aan de andere kant ze aan om waar mogelijk weer (of meer) aan het werk te gaan. Het doel van het IBO is om te kijken waar complexiteit het behalen van deze doelen van het stelsel in de weg staat en wat men daar aan kan doen.

De aanleiding van dit IBO ligt in het complexe stelsel van socialezekerheidsregelingen zelf. Deze regelingen kennen interacties, overlappende doelgroepen en een veelheid aan rechten en plichten. Dit maakt het geheel onoverzichtelijk. Maar belangrijker nog is dat er verscheidene signalen en bevindingen zijn dat (onderdelen van) het stelsel voor (een deel van) de doelgroep niet te begrijpen is, onzekerheid oplevert en voor een onvoorspelbare uitkomsten zorgt.

Met *vereenvoudiging* wordt in dit IBO bedoeld dat beleid zo wordt aangepast dat dit bijdraagt aan een stelsel dat begrijpelijke, voorspelbare en zekere gevolgen heeft voor burgers, en ook zo ervaren wordt.

1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING

De centrale vraag is hoe vereenvoudiging van het stelsel, vanuit het perspectief van de burger, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel kan verbeteren. Daaronder vallen verschillende deelvragen die de basis vormden voor de analyse van dit IBO, namelijk:

- Waar is het stelsel momenteel complex voor de burger (niet begrijpelijk, voorspelbaar, zeker)?
- Wie ervaart het stelsel als complex en welke gevolgen heeft dat voor deze burgers? Op welke manier raakt dit de doeltreffendheid van het stelsel?
- Wat is de oorzaak van de huidige complexiteit? Is het mogelijk deze oorzaak aan te pakken?
- Waardoor wordt complexiteit gedreven en hoe kan worden voorkomen dat vereenvoudiging in de loop van de tijd teniet wordt gedaan door nieuw, complicerend beleid?

Het perspectief van de burger staat centraal binnen dit IBO. Dit biedt een duidelijk toetsingskader voor de beleidsopties, namelijk dat ze bijdragen aan vereenvoudiging voor de burger. Er zijn maatregelen denkbaar die het stelsel voor burgers eenvoudiger maken, maar bijvoorbeeld voor de uitvoerders juist complexer. Dit wordt in dit rapport in die gevallen wel geschetst; echter, het doel van vereenvoudiging voor de burger staat voorop. Op basis van de analyse worden beleidsopties gepresenteerd die begrijpelijkheid, voorspelbaarheid en zekerheid van het stelsel kunnen vergroten. Beleidsopties zien zowel op wetgeving als dienstverlening en gegevensuitwisseling. Onder deze beleidsopties zitten besparingsopties, opties die budgetneutraal of een relatief kleine budgettaire impact hebben, en intensiveringsopties.

1.3 AFBAKENING

Het IBO richt zich op de inkomensondersteunende regelingen binnen de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en eventueel direct gerelateerd beleid bijvoorbeeld met betrekking tot re-integratie op de arbeidsmarkt. Er zijn vele inkomensondersteunende regelingen. De wens om die in de volle diepte te behandelen vergt keuzes in de afbakening. De focus van het IBO ligt daarom op de sociale zekerheid. De taakopdracht liet enige ruimte om aanpalend beleid buiten de begroting van SZW mee te nemen zoals de fiscaliteit en de toeslagen, daarbij opgemerkt dat relatief recent het IBO Toeslagen is uitgevoerd en de intentie van het huidige kabinet is om op termijn de toeslagen af te schaffen¹. Indien van toepassing zijn de effecten en interacties met deze en andere beleidsterreinen in het rapport benoemd. De Wet Kindgebonden Budget is een toeslag die buiten de afbakening van de taakopdracht valt, maar inhoudelijk dichtbij de kinderbijslag ligt en deze is dus op een aantal onderdelen in het rapport meegenomen. Zie voor de specifieke scope van het IBO de budgettaire grondslag in tabel 1. **Waar in dit rapport 'sociale zekerheid' of 'socialezekerheidsstelsel' wordt genoemd, dan gaat het over de regelingen in tabel 1.** De toeslagen vallen daar bijvoorbeeld niet onder.

Verder vroeg de taakopdracht ook zelfstandigen 'mee te nemen'. Waar regelingen op zelfstandigen zijn gericht, zoals bijvoorbeeld het geval is voor het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), valt dit binnen de scope van dit IBO. De werknemersregelingen daarentegen zijn momenteel niet gericht op zelfstandigen. Hoewel het verbreden van werknemersverzekeringen naar werkendenverzekeringen en vereenvoudiging zou kunnen zijn, is de vraag van de verbreding breder dan het vereenvoudigingsperspectief. De beleidsopties in dit IBO zijn niet gericht op het verbreden van de doelgroep van de sociale zekerheid naar zelfstandigen, maar waar dit een optie zou kunnen zijn, wordt dit wel benoemd in de uitwerking.

In dit rapport ligt de nadruk op de complexiteit die *burgers* ervaren en op oplossingen om die complexiteit te verminderen. De taakopdracht vroeg waar relevant ook het werkgevers- en het uitvoeringsperspectief in de analyse mee te nemen. Complexiteit van wetgeving is voor uitvoeringsorganisaties het grootste knelpunt in hun dienstverlening. Zo signaleert ook de stuurgroep die begin 2023 de *Staat van de Uitvoering* uitbracht: "*We constateren dat we een hoge mate van complexiteit hebben georganiseerd in wet- en regelgeving, in onze processen, in de stapeling van beleid, in de manier waarop we ingericht zijn en in onze IT-systemen. Burgers en ondernemers zien (...) door de bomen het bos niet meer.*"² Zowel het uitvoeringsperspectief als het werkgeversperspectief zijn betrokken in het IBO, onder andere door met diverse vertegenwoordigers te spreken. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten zijn bovendien onderdeel geweest van de werkgroep: een unicum in de geschiedenis van IBO's.

De budgettaire grondslag van dit IBO wordt weergegeven in tabel 1. In principe zijn incidentele en aflopende regelingen uitgezonderd, alsmede regelingen voor Caribisch Nederland en op het gebied van toeslagen en verlof.³ Er zijn echter uitzonderingen op deze regel, aangezien de WAO en een groot gedeelte van de Wajong ook aflopend zijn. Deze regelingen zullen nog tientallen jaren doorlopen en kennen nog een relatief grote (budgettaire) omvang. Daarbij komt dat de afsluiting van deze

¹ De volledige taakopdracht staat in bijlage 1.

² Rijksoverheid (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*

³ Vanwege het recent uitgevoerde IBO Deeltijd.

regelingen, een stijging in de omvang betekent van de WIA en Participatiewet. Om deze redenen wordt een aantal aflopende regelingen meegenomen in de analyse en opties van dit IBO.

Tabel 1: Budgettaire grondslag van het IBO. Bron: SZW-begroting 2023.

| BEGROTINGSARTIKEL | REGELING | BUDGET 2023 IN MLN. € |
|--|--|-----------------------|
| 1. Arbeidsmarkt | Loonkostenvoordelen | 140 |
| | Compensatieregeling Transitievergoeding MKB | 10 |
| | Transitievergoeding na 2 jaar ziekte | 368 |
| 2. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet | Participatiewetuitkeringen (Bijstand, IOAW en IOAZ) | 6.015 |
| | Besluit bijstandverlening zelfstandigen | 8 |
| | AIO | 384 |
| | Toeslagenwet | 327 |
| | Pensioenfonds Wsw | 10 |
| 3. Arbeidsongeschiktheid | WAO | 2.959 |
| | IVA | 4.166 |
| | WGA | 4.367 |
| | WAZ | 72 |
| | Re-integratie | 122 |
| 4. Jonggehandicapten | Wajong | 3.682 |
| | Re-integratie Wajong | 81 |
| 5. Werkloosheid | WW en IOW | 2.975 |
| | Scholing WW | 13 |
| 6. Ziekte en verlofregelingen | Ziektewet | 2.021 |
| 8. Oudedagsvoorziening | AOW | 43.460 |
| 9. Nabestaanden | Anw | 291 |
| | Tegemoetkoming Anw | 5 |
| 10. Tegemoetkoming ouders | Algemene Kinderbijslagwet | 4.075 |
| 11. Uitvoeringskosten | Uitvoeringskosten UWV | 2.421 |
| | Uitvoeringskosten SVB | 334 |
| | Uitvoeringskosten IB | 14 |
| | Landelijke Cliëntenraad | 1 |
| Begroting 50: Gemeentefonds | Integratie-uitkering Participatie | 1.792 |
| | Algemene uitkering (deel participatiebudget gemeenten) | 634 |
| Totaal | | 80.747 |

1.4 AANPAK

Voor dit IBO is bestaande literatuur bestudeerd, zoals reeds uitgevoerde klantreizen, evaluaties en onderzoeksrapporten. Ook zijn er circa 40 semigestructureerde interviews afgenomen met burgers, onderzoekers, sociaal advocaten, koepelorganisaties, sociale partners, cliëntenraden en andere partijen zoals de Nationale Ombudsman⁴. Daarnaast heeft de IBO-werkgroep aanvullende onderzoeken laten uitvoeren: een kwantitatieve analyse met behulp van CBS-microdata en een enquête onder ca. 1.000 gebruikers van de sociale zekerheid via Centerdata. Verder is gebruik gemaakt van drie gelijktijdig uitgevoerde kwalitatieve onderzoeken vanuit burgerperspectief onder ca. 50 burgers over de overgang van WW naar de bijstand, de weg van ziekte naar werk en over het gebruik van de Anw - uitgevoerd door respectievelijk de onderzoeksbureaus Muzus, MARE en Afdeling Buitengewone Zaken. De IBO-werkgroep heeft bezoeken gebracht aan de gemeenten Almere en Vlissingen en aan het UWV. De conclusies uit de literatuur, onderzoeken en de vele gesprekken, aangevuld met de data vormen de input voor de analyse en de beleidsopties.

Voor de kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van CBS microdata. De gebruikte data betreft alle personen die op 31 december 2019 ingeschreven stonden met een geldig adres in Nederland en 18 jaar of ouder zijn. Om de stapeling van regelingen te onderzoeken is voor de regelingen in de sociale zekerheid gekeken naar de populatie die in december 2019 een lopende uitkering had. De kinderopvangtoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget konden door de aard van de toeslag alleen op jaarlijkse basis worden onderzocht. Voor de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) is gekeken naar het laatste kwartaal van 2019. Er is gebruik gemaakt van data voor 2019 om de unieke situatie tijdens corona niet mee te nemen. Binnen de data is voor elk individu onderzocht welke regelingen zij gebruiken in deze maand. Sociale zekerheidsregelingen zijn hierbij altijd op persoonsniveau toegerekend, toeslagen en het kindgebonden budget ook. De AKW is aan beide ouders/verzorgers toegeschreven. Bij aggregatie op huishoudensniveau is gekeken naar het huishouden waar een individu op 31 december 2019 ingeschreven stond. Ook voor data uit andere bronnen (bijvoorbeeld rapportages van de uitvoerders) is gebruik gemaakt van cijfers uit 2019.

De in dit IBO beschreven enquête is in juli en augustus 2022 beantwoord door ca. 1.000 respondenten in het LISS-panel van CenterData (respons van ca. 74%). De aangeschreven groep is geselecteerd op hun gebruik van de sociale zekerheid: zij ontvingen een of meerdere regelingen in de periode 2015-2021. De groep respondenten is representatief bevonden voor de Nederlandse bevolking, op basis van een vergelijking met de personen die in de CBS microdata te vinden zijn.⁵ De respondenten hebben elk hun ervaringen gedeeld over één tot drie gebruikte regelingen, waaronder ook toeslagen. De toeslagen zijn in de enquête meegenomen zodat er meer data verzameld kon worden. Daardoor ontstond voldoende basis om de scores van respondenten onderling te kunnen vergelijken, en kon gecontroleerd worden voor persoonlijke variatie in hoe mensen vragen beantwoorden. In totaal waren er dus +/- 2.000 reacties op regelingniveau. De respondenten zijn daarnaast ondervraagd over hun leefsituatie, voorkeuren, en hoe complex gerechtigden de aanvraag en het gebruik van regelingen ervaren hebben; op basis hiervan is een cijfer opgesteld om de ervaren complexiteit van regelingen te vergelijken.

De beleidsopties zijn op hoofdlijnen beoordeeld door een groep gedragsexperts, op de criteria 'informatie', 'handelingen', 'onzekerheid', en 'handelingsvrijheid'. Deze criteria worden beschreven in hoofdstukken 4 en 7 van het rapport. De betrokken gedragsexperts zijn werkzaam bij het Ministerie

⁴ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de gesproken personen en organisaties.

⁵ Zie bijlagen 6 en 7.

van SZW, het Ministerie van Financiën, SVB, UWV, de Belastingdienst en gemeenten. Ook is op basis van deze criteria een uitgebreidere gedragstoets voor twee beleidsopties uitgevoerd onder 20 burgers door bureau Dijksterhuis & Van Baaren. Vanwege de beperkte tijd is gekozen om dit bij twee beleidsopties te doen. Deze kunnen als voorbeeld dienen voor de uitwerking van de andere opties. Tenslotte is door de gedragsexperts en Dijksterhuis & Van Baaren ook een algemene handreiking opgesteld om het gedrags- en burgerperspectief in de beleidsvoorbereiding mee te nemen deze is te vinden in hoofdstuk 7 en in bijlage 9.

Onze grote dankbaarheid gaat uit naar alle personen en organisaties die tijd hebben gemaakt om met ons in gesprek te gaan. Hun bereidheid om vanuit hun eigen ervaring met het perspectief van de burger in gedachten vrij te reflecteren op het onderwerp van dit rapport was van grote waarde. Zonder hun expertise en ervaring hadden we dit rapport niet kunnen maken. Die dank geldt met name ook de Landelijke Cliëntenraad, die veel en belangrijke input heeft geleverd. En *last but not least* gaat onze bijzondere waardering uit naar de groep individuele gebruikers van de sociale zekerheid die bereid zijn geweest ons hun persoonlijke verhaal te vertellen. Het waren niet zelfden ingrijpende en emotionele verhalen. Die verhalen zijn onmisbaar en zorgen voor inkleuring, maar het delen vergt moed en een ik-overstijgende betrokkenheid bij dit vraagstuk. Daarvoor onze dank.

1.5 CONTEXT

Tijdens de looptijd van dit IBO (januari 2022 – februari 2023) zijn er verschillende onderzoeken en kabinetsbrieven verschenen en commissies gestart, die een relatie kennen met de opdracht van het IBO. IBO's worden volledig ambtelijk uitgewerkt en pas na afronding aan het kabinet aangeboden. De IBO-werkgroep heeft alle constatering met een evident verband met complexiteit willen opnemen en willen bezien vanuit de eigen taakopdracht. Opbrengsten van eerdere trajecten en onderzoeken zijn betrokken in het IBO waar relevant voor de analyse van complexiteit vanuit burgerperspectief. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleidsevaluaties, resultaten van het onderzoek door Panteia naar hardvochtige effecten in de sociale zekerheid en Kamerbrieven over herijking van het handhavingsbeleid. De opdracht van het IBO was om naar het gehele stelsel van sociale zekerheid te kijken, de focus lag niet op complexiteit binnen één wet. Wel is gebruik gemaakt van de opbrengsten van het traject Participatiewet in balans, waarin de wet behalve op eenvoud, ook op menselijke maat en uitvoering gewogen is. Daarnaast loopt momenteel een aantal trajecten waarvan de uitkomsten nog niet bekend zijn maar wel raakvlakken kennen met dit IBO. Zo wordt er een onderzoek gedaan naar vereenvoudiging van de WW. In juli 2022 is de commissie Sociaal minimum ingesteld om het benodigde sociaal minimum en systematiek te onderzoeken. Ook is in november 2022 de onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) ingesteld om, onder meer naar aanleiding van knelpunten in de WIA, een nieuw arbeidsongeschiktheidsstelsel te onderzoeken.

1.6 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het huidige beleid. Het beschrijft de verschillende regelingen van de sociale zekerheid, hun doelgroepen en de verschillende kenmerken. In dit hoofdstuk worden ook enkele kerncijfers gepresenteerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de mate waarin mensen de sociale zekerheid als complex ervaren, en welke gevolgen dat heeft voor individuele gebruikers alsook voor de doelen van het stelsel. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de context waarin de sociale zekerheid wordt gevormd en opereert: de individuele, maatschappelijke en bestuurlijke context. Het hoofdstuk bespreekt verschillende individuele kenmerken van gebruikers (i.e. doenvermogen), maatschappelijke ontwikkelingen (i.e. flexibilisering) en bestuurlijke keuzes die van invloed zijn op de mate waarin de

sociale zekerheid als complex wordt ervaren. Hoofdstuk 5 gaat dieper in op welke kenmerken van het stelsel en de individuele regelingen voor complexiteit en onzekerheid bij mensen zorgen. Hoofdstuk 6 beschrijft de belangrijkste lessen uit de analyse. Het gaat in op de kenmerken van en de noodzaak tot een vereenvoudiging van het stelsel, maar ook op de afruilen die met vereenvoudiging gepaard gaan. In hoofdstuk 7 wordt vervolgens een ordeningskader voor een aantal beleidsopties om tot vereenvoudiging te komen, geïntroduceerd. In de Fichebundel (bijlage 8) zijn deze beleidsopties verder uitgewerkt.

2 Beschrijving huidig beleid

2.1 HOOFDLIJNEN VAN BELEID

Het stelsel van sociale zekerheid biedt mensen inkomensondersteuning om ze zo te beschermen tegen een (grote acute) terugval in inkomen of een situatie waarin niet in bestaanszekerheid kan worden voorzien als gevolg van het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, ziekte, arbeidsongeschiktheid, overlijden (van naasten), de zorg voor kinderen of werkloosheid. De taak van zorg voor bestaanszekerheid vloeit voort uit artikel 20 van de Nederlandse Grondwet⁶. Daarbij geldt het sociaal minimum als ondergrens.⁷ Met het voorkomen van een grote terugval in inkomen wordt zowel het risico op individuele financiële problemen (i.e. armoede en schulden) verkleind als de economische stabiliteit vergroot (stabiele consumptie)⁸.

Om dat doel te bereiken kent het stelsel van sociale zekerheid een aantal inkomensondersteunende regelingen (beschreven in tabel 2.1). Deze worden uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeenten. De verschillende regelingen sluiten veelal aan bij verschillende sociale risico's die kunnen leiden tot een val in het inkomen of het ontbreken van de mogelijkheid om zelf in voldoende inkomen te voorzien, zoals het verlies van werk, of ziekte.

Deze regelingen zijn verschillend van karakter waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen sociale voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Voor sociale voorzieningen zoals de Participatiewet geldt dat de regelingen uit algemene middelen worden gefinancierd en dat iedereen die aan de voorwaarden voldoet er aanspraak op kan maken. Voor de verplichte werknemersverzekeringen geldt dat ze in principe door premies worden gefinancierd en dat dus ook alleen degenen die premie hebben betaald er aanspraak op kunnen maken, mits ze aan de voorwaarden voldoen. De financiering van de volksverzekeringen kent een mengvorm; deels uit premies en deels uit algemene middelen. De doelgroepen van de verzekeringen verschillen: de volksverzekeringen, zoals de AOW en de voorzieningen zijn er voor alle burgers. De werknemersverzekeringen, zoals de WW, verzekeren voornamelijk burgers in loondienst.⁹ Zij zijn daarmee verzekerd tegen inkomensverlies als ze werkloos, arbeidsongeschikt of ziek worden.

Waar het de werknemersverzekeringen en de meeste van de sociale voorzieningen betreft, kent de sociale zekerheid nog een tweede doel: het bieden van ondersteuning en aanmoediging om zo snel mogelijk en zo veel mogelijk weer zelfstandig te voorzien in inkomen. Of om wanneer werken niet (direct) lukt op een andere wijze te participeren in de samenleving. Dat doel geldt dus niet voor de volksverzekeringen. Om dit tweede doel te bereiken kennen de werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen verschillende voorwaarden, verplichtingen en vormen van dienstverlening (i.e. een sollicitatieplicht en re-integratiedienstverlening waaronder voorzieningen) die ertoe dienen mensen zowel te ondersteunen bij alsook te prikkelen tot het (weer) aan het werk gaan.

⁶ Artikel 20 van de Nederlandse Grondwet, eerste lid: *De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.*

⁷ 1.708 euro per maand voor gehuwden/samenwonenden en 1.196 euro per maand voor alleenstaanden (incl. vakantiegeld).

⁸ Centraal Planbureau (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid.*

⁹ Zelfstandigen kunnen zich onder bepaalde voorwaarden bijvoorbeeld wel verzekeren tegen ziekte bij het UWV, maar dit gebeurt niet automatisch en is niet verplicht.

De Wet structuur en uitvoering werk en inkomen (SUWI) regelt de organisatie van het stelsel zoals de aansturing van de organisaties, de gegevensuitwisseling en de wijze waarop UWV, SVB en de gemeenten samenwerken.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de verschillende inkomensondersteunende regelingen binnen de verschillende categorieën. Door gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn deze wetten verder uitgewerkt in beleidsregels.

Tabel 2.1: Beschrijving van de regelingen in het stelsel: de sociale voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen

| SOCIALE VOORZIENINGEN | BESCHRIJVING REGELING EN DOELGROEP |
|---|--|
| Participatiewet (P-wet) (Gemeenten) | Bijstandsuitkering voor mensen die het niet lukt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wiens vermogen onder de vermogensgrens ligt, en die geen partner met voldoende inkomen hebben. De Participatiewet is een vangnetuitkering, dus andere voorzieningen zijn voorliggend. Het niveau is het sociaal minimum. In 2023 is de maandelijkse uitkeringen 1.708 euro per maand voor gehuwden/samenwonenden en 1.196 euro per maand voor alleenstaanden (incl. vakantiegeld). |
| Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bbz) (Gemeenten) | Een bijstandsuitkering voor startende ondernemers vanuit een uitkering en gevestigde zelfstandigen die het niet lukt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wiens vermogen onder de geldende vermogensgrens ligt, die geen partner met voldoende inkomen, maar wel een levensvatbare onderneming hebben. Er geldt tevens een urennorm (minstens 1225 uren per jaar gewerkt in het bedrijf). Er zijn ook kredieten mogelijk voor het bedrijf. |
| Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) (Gemeenten) | Een aanvulling op het (gezins-)inkomen tot bijstandsniveau voor mensen die voor 1965 geboren zijn en na hun 50 ^e werkloos zijn geworden, waarbij de WW- of WGA-uitkering afloopt. De IOAW kent wel een partnerinkomen- maar geen vermogenstoets. |
| Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) (Gemeenten) | Een uitkering voor ouderen (55+) die noodgedwongen zijn gestopt met hun werk als zelfstandige, omdat de inkomsten daaruit onvoldoende waren. De IOAZ-uitkering vult het (gezins)inkomen aan tot het bijstandsniveau. Ook hier geldt een urennorm zoals in het Bbz. |
| Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) (UWV) | Vervoluitkering op WW of WGA van maximaal het sociaal minimum voor werklozen die bij aanvang van hun WW of WGA uitkering 60 jaar en vier maanden of ouder zijn. Er geldt geen vermogens- of partnertoets. |

| | |
|-----------------------------------|--|
| Toeslagenwet (TW) (UWV) | Vult uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen aan tot het van toepassing zijnde sociaal minimum (met een maximum van het laatstverdiende loon) als het totale inkomen van de uitkeringsgerechtigde en diens eventuele partner daaronder ligt. |
|-----------------------------------|--|

| | |
|--|--|
| Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) (SVB) | Inkomensondersteuning tot het relevante sociaal minimum voor ouderen met geen of een onvolledig opgebouwd AOW-pensioen, of ouderen met een volledig opgebouwd AOW-pensioen en een partner jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd wanneer zij onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Er geldt een vermogensgrens conform de Participatiewet. |
|--|--|

| | |
|---|--|
| Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) (UWV) | Inkomensondersteuning aan mensen die voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd arbeidsgehandicapt zijn geworden en geen arbeidsverleden hebben en aan hen die tijdens hun studie voor het bereiken van de 30-jarige leeftijd arbeidsgehandicapt zijn geworden. Huidige instroom betreft enkel volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, met een uitkering van (maximaal) 75% wettelijk minimumloon (WML). Afgesloten regelingen binnen de Wajong waar ook mensen met arbeidsvermogen onder vielen, hebben een hoogte van maximaal 70% WML. |
|---|--|

| VOLKS- VERZEKERINGEN | BESCHRIJVING REGELING EN DOELGROEP |
|-------------------------|------------------------------------|
|-------------------------|------------------------------------|

| | |
|--|--|
| Algemene Ouderdomswet (AOW) (SVB) | Een basispensioen voor inwoners die de AOW-gerechtigde leeftijd (in 2022 66 jaar en 7 maanden) hebben bereikt en voldoende arbeidsverleden in Nederland hebben opgebouwd. Voor alleenstaanden betreft het 70% van het netto minimumloon, voor samenwonenden/ gehuwden 50%. |
|--|--|

| | |
|---|---|
| Algemene nabestaandenwet (Anw) (SVB) | 1) Een uitkering (70% referentie WML) voor nabestaanden onder AOW-gerechtigde leeftijd die een of meer minderjarige kinderen verzorgen en onvoldoende in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, of voor tenminste 45% arbeidsongeschikt zijn. Of: 2) Een wezenuitkering (oplopend percentage referentie WML) voor kinderen tot 16 jaar (onder voorwaarden tot maximaal 21 jaar) die beide ouders hebben verloren. |
|---|---|

| | |
|--|--|
| Algemene kinderbijslagwet (AKW) (SVB) | Een tegemoetkoming voor ouders of verzorgers in de kosten die het opvoeden en verzorgen van kinderen onder de 18 jaar met zich mee brengt, afhankelijk van de leeftijd van het kind. |
|--|--|

| WERKNEMERS- VERZEKERINGEN | BESCHRIJVING REGELING EN DOELGROEP |
|------------------------------|------------------------------------|
|------------------------------|------------------------------------|

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) (**UWV**) Uitkering voor werknemers die na een wachttijd van twee jaar ten minste 35% arbeidsongeschikt zijn. De hoogte van de uitkering is gebaseerd op het laatst verdiende loon (tot het maximum dagloon) en is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. Binnen de WIA zijn er twee type uitkeringen:

WIA -IVA
(Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten) Een loondervingsuitkering aan werknemers die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. De uitkeringshoogte is 75% van het oude loon.

WIA -WGA
(Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) Een loondervingsuitkering aan werknemers die nog gedeeltelijk kunnen werken of voor wie herstel op termijn mogelijk is. De WGA kent verschillende fases, namelijk eerst de loongerelateerde uitkering (conform WW, zie hieronder) en daarna de loonaanvullingsuitkering of de vervolguitkering, afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid en hoeveel van de restverdien capaciteit door de WGA-gerechtigde wordt verdiend.

Werkloosheidswet (WW) (**UWV**) Uitkering voor met name werknemers die, niet verwijtbaar, werkloos zijn geworden. Minimale duur is 3 maanden, maximale duur is 2 jaar en afhankelijk van het arbeidsverleden (er geldt een wekeneis en daarna een jareneis). Eerste 2 maanden is de uitkering 75% van het laatstverdiende loon, daarna 70% (met een bepaald maximum, het maximum dagloon).

Ziektewet (ZW) (**UWV**) Uitkering voor zieke werknemers als zij geen werkgever meer hebben die in geval van ziekte loon moet doorbetalen. De Ziektewet is tevens voor (langdurig) zieke WW'ers en voor de doelgroep no-riskpolis. De uitkering is 70% van het oude loon en loopt maximaal 2 jaar.

Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) (**UWV**) Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Net zoals de WAO sinds 2004 geen nieuwe instroom (zie hieronder). De uitkering is maximaal 75% van het oude minimumloon.

Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) (**UWV**) Uitkering voor werknemers die voor 2004 ziek zijn geworden en nog steeds ziek zijn dan wel weer vanwege dezelfde ziekte niet kunnen werken.

De verschillende regelingen kennen elk voorwaarden en verplichtingen die bepalen of iemand voor de regeling in aanmerking komt, wat men moet doen om het recht op de uitkering te behouden, en hoe hoog de uitkering is. Dat zijn bijvoorbeeld voorwaarden als een arbeidsverplichting, inlichtingenplicht, en een vermogenstoets. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de verschillende voorwaarden per regeling.

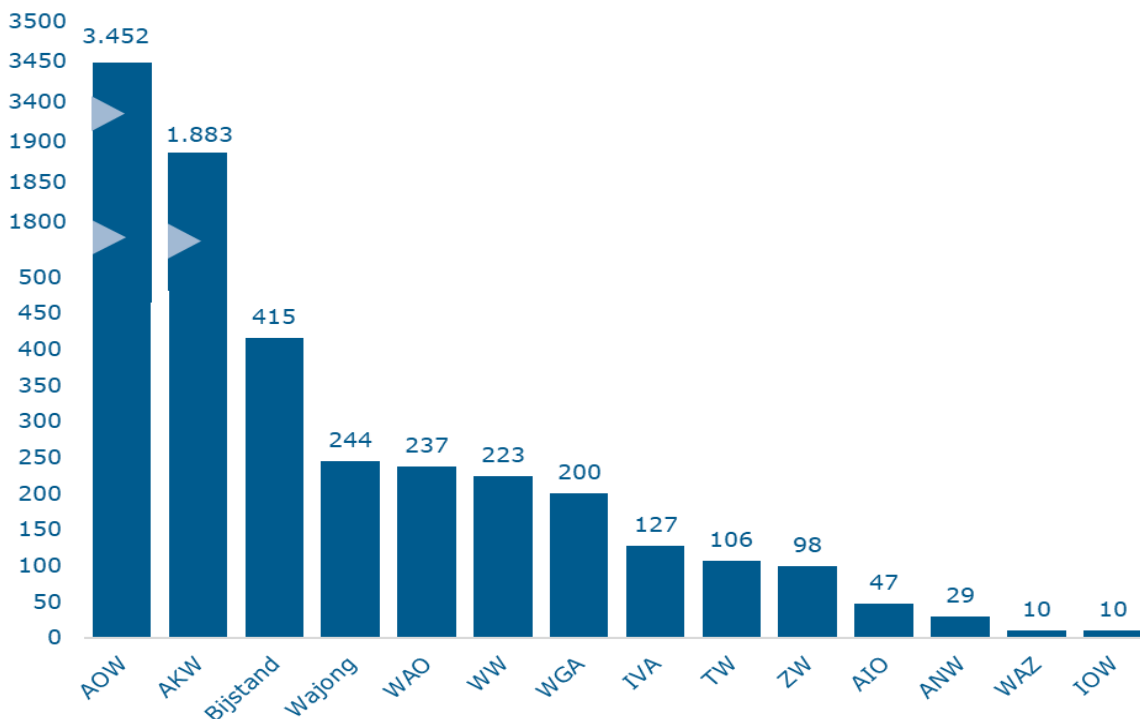
2.2 KERNCIJFERS

Het aantal gebruikers van de sociale zekerheid fluctueert, en daarmee fluctueren ook de

kosten. De in- en uitstroom van de regelingen hangt af van de voorwaarden die gesteld zijn aan gebruik van de regelingen, hoeveel mensen daar aan voldoen, en of mensen zich ook daadwerkelijk aanmelden voor de regeling (al is dat niet voor alle regelingen nodig). Hoe veel mensen aan de voorwaarden voldoen hangt vaak weer af van externe factoren. Denk bijvoorbeeld aan de stand van de economie en arbeidsmarkt, die de werkloosheid en daarmee de instroom in de WW bepalen. Of juist de demografie, die de AOW-uitgaven sterk beïnvloedt. De mate waarin externe factoren een rol spelen en dus ook de mate waarin in- en uitstroom voorspelbaar zijn verschilt tussen regelingen. Zo weten we vrij goed hoeveel mensen er over 5 jaar AOW zullen ontvangen, maar hebben we een minder goed beeld van de verwachte instroom in de WW in 2027.

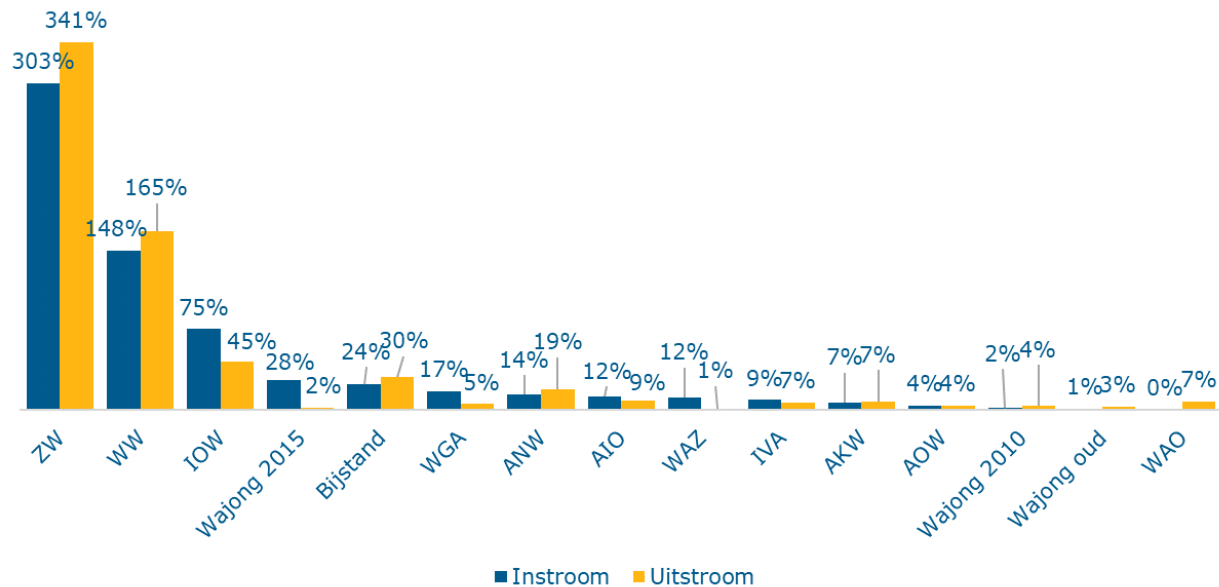
In december 2019 werden vanuit de sociale zekerheid bijna 7 miljoen volwassen inwoners ondersteund in hun inkomen.

Dat betekent dat 52% van de volwassen bevolking op enig moment in het jaar een vorm van sociale zekerheid ontving. Een groot deel daarvan betreft de AOW en de kinderbijslag. Om een beeld te krijgen van de omvang van de verschillende regelingen geeft grafiek 2.1 het aantal gebruikers ultimo 2019 weer, en grafiek 2.2 de in- en uitstroom in datzelfde jaar. 2019 is als peilmoment gebruikt omdat 2020 en 2021 gekenmerkt werden door corona, en mogelijk een minder representatief beeld geven.



Grafiek 2.1: Omvang regelingen sociale zekerheid (exclusief kindgebonden budget en toeslagen) ultimo 2019. Let op: de linker as (aantallen) kent twee inkortingen, zodat de grote regelingen AOW en AKW in dezelfde grafiek meegenomen kunnen worden als een kleine regeling als de IOW. Bronnen: UWV (2020). *Kwantitatieve informatie 2019*; SVB (2020). *Beleidsinformatie 2019*; Divosa (2020). *Benchmark werk en inkomen 2019*.

Grafiek 2.2 laat zien dat er grote verschillen zijn in de doorstroom van regelingen. Dat hangt vaak samen met de aard van de regeling. Zo zijn de Ziektewet en de WW grote regelingen waar jaarlijks veel mensen in en ook weer uitstromen. Voor een regeling als de Wajong daarentegen geldt dat slechts een klein deel van de totale populatie jaarlijks in- of uitstroomt. Deze grafiek is bedoeld om een beeld te geven van de jaarlijkse in- en uitstroom; in het IBO is niet de uitstroom (bijv. naar werk) op langere termijn in beeld gebracht.



Grafiek 2.2: In -en uitstroom sociale zekerheid, als aandeel van totaal aantal gebruikers ultimo 2019. Bron: UWV, *kwantitatieve informatie 2019*; SVB, *Beleidsinformatie 2019*; Divosa, *Benchmark Werk en Inkomen: jaarrapportage 2019*.

SAMENVATTING

- Het centrale doel in de sociale zekerheid is inkomensondersteuning: mensen beschermen tegen een (grote acute) terugval in het inkomen en/of te helpen voorzien in basale levensbehoeften. De taak van zorg voor bestaanszekerheid vloeit voort uit artikel 20 van de Nederlandse Grondwet.
- Daarnaast kent een deel van de regelingen nog een tweede doel: participatie. Dat betekent het bieden van ondersteuning en aanmoediging om zo snel en veel mogelijk weer zelfstandig te voorzien in inkomen, of anders op andere wijze te participeren in de samenleving.
- Er zijn drie soorten regelingen die in dit IBO meegenomen worden: volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen. De regelingen worden uitgevoerd door de SVB, het UWV en de gemeenten.
- Het aantal gebruikers van een regeling verschilt per regeling en fluctueert, afhankelijk van de voorwaarden aan de regeling en externe factoren als de economie, arbeidsmarkt, en demografie.

3 De sociale zekerheid werkt niet voor iedereen even goed

3.1 EEN GROOT DEEL VAN DE MENSEN WEET ZIJN WEG TE VINDEN IN HET STELSEL, MAAR HET WERKT NIET VOOR IEDEREEN EVEN GOED

Voor veel mensen die de sociale zekerheid gebruiken gaat dat gebruik zonder problemen.

Uitkeringen worden over het algemeen correct en op tijd uitbetaald, en dragen daarmee bij aan de bestaanszekerheid van burgers.¹⁰ Ook laten cijfers zien dat het grootste deel van de mensen de regelingen weet te vinden als ze er recht op hebben, en aan het aantal overtredingen is te zien dat de meeste mensen die regelingen kunnen gebruiken zonder fouten te maken¹¹. Deze cijfers schetsen een beeld van de *resultaten* van het stelsel. Dat betekent echter nog niet dat het stelsel voor elke burger (even goed) werkt, of dat iedereen het gebruik ook als niet-ingewikkeld *ervaart*. Dit onderzoeksrapport legt de focus op waar de complexiteiten in het stelsel en de regelingen zitten, waardoor het voor burgers soms niet goed werkt.

De sociale zekerheid is voor sommige groepen mensen te complex en dat zorgt voor onzekerheid. Die uitkomst komt voort uit de gesprekken die voor dit IBO zijn gevoerd en uit de enquête die onder het LISS-panel is uitgezet. **Verschillende groepen ervaren in verschillende mate onzekerheid en onvoorspelbaarheid** bij wijzigingen in hun situatie, voelen zich verloren omdat ze niet kunnen overzien waar ze recht op hebben en weten niet waar ze zich daarvoor moeten melden, en ervaren stress doordat ze tijdens een vaak al stressvolle periode aan allerlei soms best veeleisende verplichtingen moeten voldoen. Zij zijn bang om weer te gaan werken omdat ze niet kunnen overzien wat dat voor hun inkomen betekent en of ze weer terug kunnen vallen op hun uitkering als werken niet lukt. Soms leidt dat tot zichtbare problemen, zoals niet-gebruik of fouten en terugvorderingen. **Maar dat betekent niet dat complexiteit niet op een bredere groep burgers drukt.** Ook een goed ingevulde aanvraag kan bij een burger voor veel onzekerheid en stress zorgen.

Niet elke groep loopt tegen dezelfde soort problemen aan; er zijn verschillen tussen groepen en regelingen.

Ter illustratie: in de enquête onder het LISS-panel komen er verschillen tussen groepen naar voren. Zo vindt een deel van de gebruikers de communicatie onduidelijk, kan niet met zijn vragen terecht en kan de juiste informatie niet vinden (zie grafiek 3.1). Ook heeft ongeveer een vijfde moeite met het voorspellen van de duur en/of hoogte van de uitkering. Als men de regeling heeft, maakt het grootste gedeelte er probleemloos gebruik van, maar voor zo'n 6% van de gebruikers geldt dat niet. Let wel, er zitten grote verschillen tussen regelingen wat betreft de mate waarin ze als ingewikkeld worden ervaren; zo vindt bijna geen van de AOW-respondenten de AOW moeilijk aan te vragen, terwijl bijna 30% van de WGA-gebruikers de WGA moeilijk vond om aan te vragen.

¹⁰ De Beleidsonderzoekers, SEO, Verwonderzoek (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Beleidsdoorlichting artikel 11, het SUWI-stelsel langs de meetlat.*

¹¹ Zie voor nadere onderbouwing paragraaf 3.3.



Grafiek 3.1: Totaal aantal antwoorden per categorie in de LISS-enquête. In de enquête zijn de vragen soms ook negatief geformuleerd (bijv. 'de communicatie vond ik onduidelijk'), maar voor deze weergaven zijn alle vragen omschreven naar een positieve vorm. Onderscheid naar regeling is te vinden in bijlage 7.

3.1.1 SOMMIGE SITUATIES ZIJN COMPLEXER DAN ANDERE

Het gaat vaak goed zolang iemand te maken heeft met één (eenvoudige) regeling, relatief zelfredzaam is en er geen impactvolle levensgebeurtenis speelt. Het gebruik van de sociale zekerheid wordt echter al een stuk ingewikkelder wanneer er bijvoorbeeld:

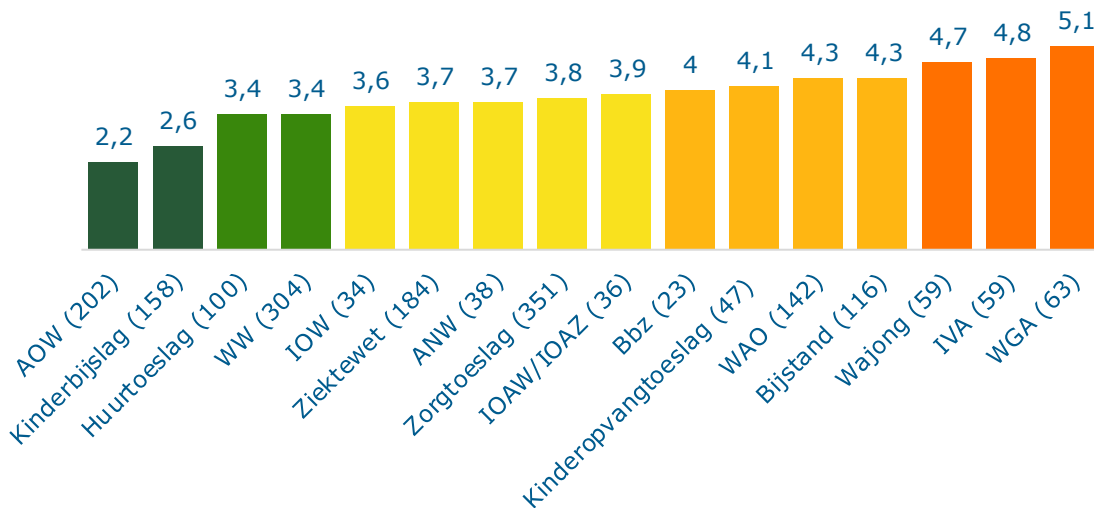
- van meerdere regelingen tegelijk gebruik moet worden gemaakt;
- van een meer ingewikkelde of afwijkende leef- of werkvorm sprake is;
- een emotioneel belastende levensgebeurtenis speelt, zoals scheiding of ziekte;
- van een licht verstandelijke beperking of bijv. beperkte leesvaardigheid sprake is.

Zo is het relatief eenvoudig om met een paar klikken de AOW aan te vragen na een automatisch bericht in de Berichtenbox. Maar het is een stuk lastiger om de bijstand en minimaregelingen aan te vragen bij de gemeente en vervolgens nog toeslagen aan te vragen, waarbij voor elke stap veel bewijsstukken moeten worden aangeleverd en ingewikkelde berekeningen worden gemaakt. Ook is het makkelijker om je WW-rechten te begrijpen als je al 20 jaar een vast dienstverband hebt, dan als je de afgelopen jaren vaak van baan bent gewisseld en korte contracten hebt gehad. Of is het makkelijker de bijstand of de Toeslagenwet aan te vragen als je alleenstaand bent, dan wanneer je een latrelatie hebt. Daar speelt nog bij dat het **bijna altijd een (emotioneel) impactvolle en stressvolle oorzaak heeft wanneer mensen een uitkering aanvragen**, zoals ziekte, scheiding of het overlijden van een dierbare. Mensenlevens zijn divers en mensen hebben soms meer aan hun hoofd dan alleen de sociale zekerheid. Maar het stelsel is daar niet altijd op ingericht. Dat betekent dat vaak juist de meest kwetsbare groepen in de samenleving met de grootste complexiteit worden geconfronteerd. In hoofdstuk 4 wordt hier dieper op ingegaan.

3.1.2 SOMMIGE REGULINGEN WORDEN COMPLEXER ERVAREN DAN ANDERE

Sommige regelingen zijn van zichzelf complexer dan andere. De kinderbijslag kent weinig voorwaarden en wordt dan ook als eenvoudiger ervaren dan bijvoorbeeld de WGA. Sommige regelingen zijn in hun totaliteit van voorwaarden en verplichtingen complex, zoals de Participatiewet; andere zijn op een bepaalde voorwaarde complex, zoals de leefvorm in de AOW. Deze verdeeldheid in ervaringen met het stelsel van sociale zekerheid is te zien in het onderzoek onder het LISS-panel.

Daarin zijn gebruikers van de sociale zekerheid gevraagd naar hun ervaringen met de sociale zekerheid, op basis waarvan een complexiteitsscore is berekend.¹² In grafiek 3.2 is zichtbaar dat regelingen sterk verschillen in de complexiteitsscore die gebruikers er, gemiddeld genomen, aan toekennen.¹³ De verklarende kenmerken hiervoor worden in hoofdstuk 4 en 5 verder toegelicht.



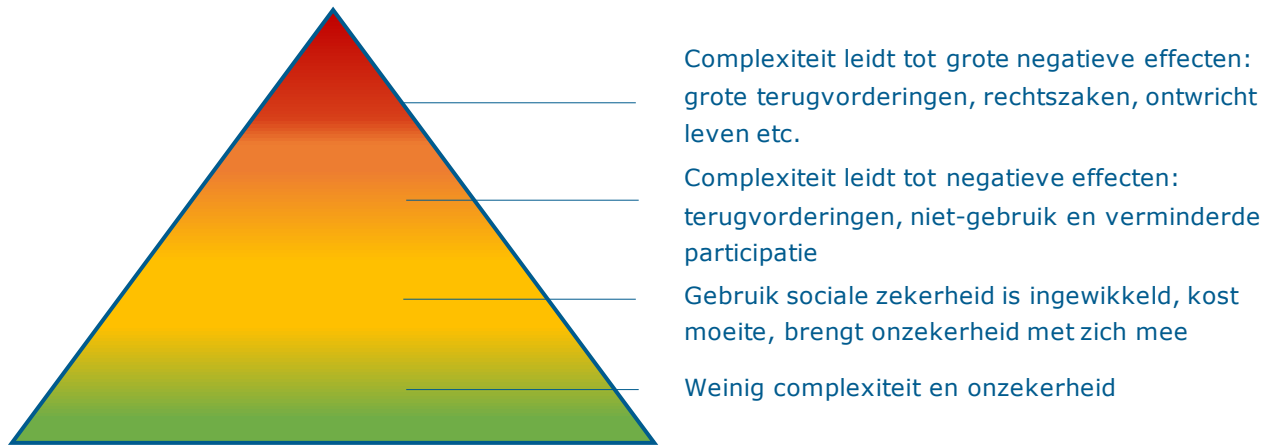
Grafiek 3.2: Gemiddelde score op complexiteit op basis van LISS-enquête (de totale schaal van individuele scores loopt van 0-10, waarbij 10 dus de persoon is die alles het meeste complex vond. De gemiddelde scores per regeling liggen, zoals te zien is, tussen 2,2 en 5,1. Het getal tussen de haakjes staat voor het aantal respondenten dat vragen over deze regeling heeft beantwoord.

3.1.3 HET STELSEL WERKT DUS NIET EVEN GOED VOOR IEDEREEN

Door een combinatie van persoonlijke en situationele kenmerken enerzijds (bijvoorbeeld doen- en denkvermogen en werk- en leefsituatie), en de kenmerken van de regelingen zelf anderzijds, ontstaan er meerdere niveaus van complexiteit. In het algemeen geldt dat hoe complexer de persoonlijke situatie is (vaardigheden, levensgebeurtenissen, arbeidscontract, etc.), en met hoe méér regelingen, en daarbinnen hoe méér voorwaarden iemand te maken krijgt, hoe complexer het voor hem/haar wordt. Dat betekent ook dat de meest kwetsbare groepen met de grootste complexiteit worden geconfronteerd. Zo moeten bijvoorbeeld burgers op of rond het sociaal minimum de meeste regelingen stapelen om rond te komen en kennen juist de vangnetregelingen het hoogste aantal voorwaarden en verplichtingen. De verschillen in complexiteit worden geïllustreerd met onderstaande vier niveaus (zie figuur 3.1).

¹² Zie hoofdstuk 5 en bijlage 7 voor verdere uitleg.

¹³ In de enquête bij het LISS-panel zijn verschillende vragen gesteld over de ervaren complexiteit van gebruikers (bijv. of ze wisten dat ze recht hadden op de regeling, of het aanvragen moeizaam was, of er tijdens het gebruik problemen waren, etc.). Gebruikers konden als ze meerdere regelingen gebruikten voor elk van deze regelingen de vragen beantwoorden. Vervolgens zijn deze antwoorden samengenomen per persoon, per regeling. Dit is herschaald naar een schaal van 0 (minst complex) – 10 (meest complex). Deze scores zijn niet gecorrigeerd voor persoonskenmerken. Ook wanneer de scores worden gecorrigeerd voor de populatie van de regeling blijft het beeld/de volgorde hetzelfde, alleen trekken de waarden iets meer naar elkaar toe.



Figuur 3.1: Ter illustratie: er zijn meerdere niveaus van onzekerheid en haar gevolgen binnen de sociale zekerheid te beschrijven. In sommige gevallen is er sprake van grote risico's en sociale consequenties (bijv. problematische schulden als gevolg terugvorderingen), terwijl het in andere gevallen gaat over vervelende onzekerheid met minder ingrijpende gevolgen. Deze afbeelding is illustratief en niet op schaal van aantallen burgers.

Het is lastig te zeggen hoeveel mensen er in elk niveau vallen, want er zijn grote verschillen in zowel de diverse groep die gebruik maakt van sociale zekerheid, als de regelingen in de sociale zekerheid. Sommige mensen vragen één keer één regeling aan, en maken daar vervolgens gemakkelijk gebruik van – denk aan een groot deel van de mensen in de AOW. Anderen vinden bijvoorbeeld het aanvraagproces niet makkelijk en zijn misschien onzeker over wat ze gaan ontvangen, maar maken zich hier geen grote zorgen over – denk bijvoorbeeld aan de aanvraag van de WW. Weer anderen hebben drie regelingen en vinden het moeilijk te voorspellen wat ze gaan ontvangen, of raken in de knoop bij het bijverdienen, en krijgen te maken met terugvorderingen. En bij een kleine groep spelen er zo veel regelingen dat het lastig blijft om het overzicht te houden. Deze laatste groepen komen daardoor hoger in de piramide terecht. Voor die groepen kan het gebruik van sociale zekerheid grote consequenties hebben.

De piramide is een *theoretische illustratie* van hoe deze groepen verdeeld zijn: de groep burgers die de meeste complexiteit ervaart en daardoor grote gevolgen ondervindt, is het kleinst. De bevindingen in dit rapport laten wel zien dat er midden in de piramide grote groepen zijn die met de gevolgen van het complexe stelsel te maken hebben. Dat leidt niet *altijd* (geel) maar voor een grote groep ook *wel* (oranje) tot negatieve effecten als terugvorderingen of niet-gebruik. Paragraaf 3.3 gaat hierop nader in. De elementen die aan deze complexiteit ten grondslag liggen, komen aan bod in hoofdstuk 5. Het gaat dan bijvoorbeeld om stapeling van regelingen: een grote groep burgers stapelt niet of een klein aantal regelingen, maar er is ook een substantiële groep die veel regelingen moet stapelen voor een inkomen dat bestaanszekerheid biedt. Deze laatste groep heeft een grotere kans om hoger in de piramide terecht te komen. Hierna gaan we in op de bovenste drie groepen in de piramide.

3.2 BURGERS GEVEN AAN ONZEKER TE ZIJN OVER HUN RECHTEN, HET GOED NAKOMEN VAN Plichten, HUN INKOMEN, EN DE ONDERSTEUNING

Dat complexiteit vaak neerkomt bij bepaalde groepen, zegt nog weinig over hoe die complexiteit zich uit: over wáár zij onzeker over zijn. Ook dat beeld is divers: de een maakt zich zorgen over de hoogte

van de uitkering, de ander over of hij de voorwaarden wel snapt, etc. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op welke kenmerken zorgen voor ervaren complexiteit. De gevolgen kunnen echter worden samengevat in vier richtingen, hieronder geïllustreerd door een casus.

1. **De burger is onzeker over zijn rechten.** Er zijn veel verschillende regelingen met (onderling) verschillende voorwaarden, waardoor het voor de burger lastig kan zijn om te weten wanneer hij of zij in aanmerking komt voor een bepaalde uitkering, en waar hij of zij op kan terugvallen.

Caroline, 25 jaar

'Omdat ik niet meteen een baan vond die bij mij paste, vond ik het prima dat ik bij een werkgever een tijdelijk contract kreeg. Dat contract liep bijna af en we waren wel in overleg of ik zou blijven, maar dat liep wat stroef door drukte bij mijn leidinggevende. Op dat moment werd ik ziek. Ik had een virusinfectie die mijn hele leven op zijn kop zette. Het kwam niet bij mij op om mij officieel ziek te melden bij die werkgever, omdat ik nog een week te gaan had in dat eerste contract. Mijn werkgever liet ook niets van zich horen, dus ik dacht dat ik gewoon pech had. Ik heb een tijd in het ziekenhuis gelegen en krabbelde langzaam op. In die periode ben ik weer bij mijn moeder gaan wonen, want ik had geen geld en ik kon niet voor mezelf zorgen. Totdat een kennis langs kwam die zei dat ik recht had op een Ziektewetuitkering. Dat wist ik helemaal niet. Ik was inmiddels twee maanden verder en dacht dat ik niet meer kon aankloppen bij die werkgever, maar dat was wel zo. Ik heb namelijk in een mailtje aan mijn leidinggevende gemeld dat ik ziek was en niet meer terug kon komen. Zij hadden mij moeten wijzen op mijn rechten en deden dat niet.'

2. **De burger kan niet goed aan de plichten voldoen.** Er zijn veel plichten, voorwaarden en begrippen, en die zijn niet altijd makkelijk te begrijpen. Ook kan er per regeling weer een andere definitie gebruikt worden voor hetzelfde begrip. Hierdoor wordt het voor de burger lastig om aan die plichten te voldoen en te weten of hij/zij het goed heeft gedaan.

Idris, 32 jaar

'Na een lange wachttijd kreeg ik uiteindelijk een status. Ik werd geholpen met een appartementje en alles werd geregeld. Ondertussen had mijn advocaat een zaak aangespannen omdat mijn zaak bij het IND te lang had geduurd. Hij had daar iets over gezegd, maar ik lette daar niet op. Aan het einde van het eerste jaar kreeg ik ineens best veel schadevergoeding (ruim 10.000 euro) overgemaakt. Dat heb ik bij de gemeente gemeld, maar ze zeiden dat dit een uitzondering was. Dus ik heb, omdat ik verder wilde in websiteontwikkeling, een goede computer voor mezelf aangeschaft. Een paar maanden later had ik werk gevonden en ook dat heb ik gemeld. Ineens moest ik geld terugbetalen van die schadevergoeding, maar dat had ik niet allemaal meer. Daarna betaalde de gemeente terwijl ik werkte toch een bijstandsuitkering. Ook daarover heb ik hen gebeld en gemaïld. Ze zeiden dat het allemaal klopte. En wat gebeurt er? Einde van het jaar daarna kreeg ik een grote aanslag van onterecht ontvangen uitkering. Nu zit ik in de problemen en heb ik schulden. Ik krijg ook nog een boete van de gemeente, terwijl zij waarschijnlijk een fout hebben gemaakt.'

3. **De burger is onzeker over het inkomen.** Dat kan gelden bij de aanvraag, maar ook tijdens het gebruik zelf, zoals wanneer mensen naast de uitkering gaan werken. Het zit ook in fundamentele onderdelen van het stelsel zoals voorschotsystematieken, de verschillende bronnen van waaruit het inkomen komt – zeker bij de combinatie met toeslagen (waarvoor in tegenstelling tot de andere uitkeringen een inkomensbegrip op jaarbasis wordt gehanteerd), en ingewikkelde formules voor de hoogte van de uitkering (bijvoorbeeld de afhankelijkheid van restverdiencapaciteit of dagloon).

Maarten, 39 jaar

'Al zo'n zes jaar zorg ik als enige voor mijn twee kinderen (nu 7 en 9). Mijn ex-vrouw is helemaal uit beeld en ik moet het allemaal zelf doen. Toen ze nog klein waren, probeerde ik te werken, maar dat ging helemaal niet. Ik kon de kinderen naar de opvang brengen maar ze hadden het al zo moeilijk omdat ze alleen mij nog hadden. Ik kreeg bijstand. Daarnaast kreeg ik van alles: toeslagen, kindgebonden budget en kinderbijslag. En omdat ik ook een chronische ziekte heb krijg ik een soort toeslag daarvoor. Alles bij elkaar opgeteld lijkt dat heel wat, maar nu komt het: ik wilde toen de kinderen naar school gingen gaan werken, maar onder de streep was ik veel slechter uit. Omdat het zo ingewikkeld is met al die bedragen ben ik vaak met iemand van de gemeente aan het rekenen of ik goed uitkom. We kijken ook samen of ik ergens kan gaan werken als de kinderen naar school zijn. Gek genoeg zijn er voor vrouwen wel meer van die baantjes, maar als ik zeg dat ik thuis moet zijn voor de kinderen kijken ze me aan alsof ik niet goed bij mijn hoofd ben. Het liefst zou ik van al die regeltjes af zijn, want het is mij te ingewikkeld. Alleen kinderbijslag en misschien iets omdat ik die ziekte heb en mijn loon, maar het belangrijkste is dat mijn kinderen blij zijn.'

4. **De burger vindt en krijgt niet altijd de ondersteuning waar hij/zij behoefte aan heeft.** Burgers weten niet altijd waar ze aan moeten kloppen om hulp te krijgen, en krijgen niet altijd de hulp die ze zoeken. De regels maken het soms ook moeilijk om de menselijke maat toe te passen.

Daisy, 26 jaar

'Mijn verhaal is lang. Het begint bij het overlijden van mijn moeder toen ik 11 was. Daarna had mijn vader een grote schuld gemaakt met zijn eigen bedrijf. Wij hebben thuis geen financiële opvoeding meegekregen: al het geld dat ik had ging altijd op. Omdat ik ook geen basis had thuis ben ik ontspoord met veel drank- en drugsgebruik. Ik zag wel dat het fout ging. Eigenlijk had ik heel veel dingen niet verwerkt en ik ben er met mijn huisarts over gaan praten. Ik wilde hulp hebben, maar die liet heel lang op zich wachten. In de tussentijd liepen mijn eigen schulden enorm op. Alle hulpverleners keken naar elkaar, maar niemand ondernam iets. De verslavingszorg zei dat ik bij de gemeente moest zijn, de huisarts verwees naar de verslavingszorg, een jongerenwerker vond mijn problemen te heftig. Doordat ik geen geld had, ging ik tussendoor ook dealen. Dan kom je helemaal van de regen in de drup. Vooral voor kwetsbare jongeren is het nodig dat er een persoon is die je de weg wijst. Anders kom je er niet. Er zijn zoveel meer jongeren die een niet zo stabiele thuissituatie hebben. Ze moeten bij toeval iemand tegenkomen die hen bij de hand neemt en niet kijkt naar hun problemen maar naar hen als persoon. Dat zou erg helpen.'

3.3 ERVAREN COMPLEXITEIT HEEFT GEVOLGEN VOOR HET GEDRAG VAN MENSEN EN DAARMEE VOOR DE DOELEN VAN HET SOCIALEZEKERHEIDSTELSEL

Binnen het stelsel van sociale zekerheid zijn twee centrale doelen te onderscheiden: ten eerste het bieden van inkomensondersteuning aan mensen die (tijdelijk) niet in staat zijn zelf in hun inkomen te voorzien, en ten tweede het bieden van ondersteuning bij en het aanmoedigen tot het zo snel mogelijk weer zelf in voldoende inkomen kunnen voorzien met werk.

De manier waarop mensen op complexiteit en onzekerheid reageren kan ervoor zorgen dat het stelsel er minder goed in slaagt deze doelen te realiseren. Complexiteit en onzekerheid kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen het gedrag van mensen (onbedoeld) veranderd: dat mensen afhaken, niet in beweging komen ('inertie'), negeren wat er van ze gevraagd wordt of op ze afkomt ('struisvoegeffect') of dat ze sneller fouten maken. Dat blijkt uit de voor dit IBO (uit)gevoerde gesprekken en onderzoeken, maar het blijkt ook in meer in algemene zin uit gedragswetenschappelijk onderzoek.¹⁴ In algemene zin is het gevolg van de complexiteit binnen de overheid dan ook dat mensen die afhankelijk zijn van de overheid steeds vaker vastlopen en niet de hulp krijgen die ze nodig hebben, zo constateert ook de *Staat van de Uitvoering 2022*.¹⁵

Dat wil overigens niet zeggen dat het netto effect van het stelsel niet positief is met betrekking tot die doelen. Sommige voorwaarden die het stelsel complexer maken (bijv. een sollicitatieplicht of financiële prikkels) kunnen immers op zichzelf wel een positief effect op de participatie hebben. De centrale vraag in dit hoofdstuk is echter *welk effect het feit dat mensen complexiteit en onzekerheid ervaren heeft op het bereiken van de doelen*.

3.3.1 INKOMENSONDERSTEUNING

Wanneer mensen complexiteit en onzekerheid ervaren kan dat een negatief effect hebben op de mate waarin het stelsel van sociale zekerheid erin slaagt mensen die dat nodig hebben inkomensondersteuning te bieden. De gevolgen voor participatie worden in de volgende paragraaf besproken.

- I. Enerzijds kan complexiteit ervoor zorgen dat mensen zich niet realiseren dat ze recht hebben op een regeling, afhaken of niet in beweging komen, en daardoor geen gebruik maken van een regeling waar ze wel recht op hebben (en die ze dus in principe ook nodig hebben).
- II. Anderzijds kan complexiteit ervoor zorgen dat mensen sneller fouten maken die effect hebben op het recht op/de hoogte van de uitkering en daardoor met een terugvordering, een boete of beide worden geconfronteerd.

Niet-gebruik

Complexiteit binnen het stelsel van sociale zekerheid kan op verschillende manieren niet-gebruik tot gevolg hebben. De eerste oorzaak ligt in de complexiteit op stelselniveau. De veelheid aan regelingen en uitvoerders kan het voor een burger lastig maken te ontdekken waar hij of zij recht op heeft. Zo bleek uit eerder onderzoek dat de helft van de Wajongers onbekend is met de Toeslagenwet, terwijl een groot deel van hen tegelijkertijd aangeeft dat zij met moeite kunnen rondkomen¹⁶. Ook zou iemand met een uitkering bij UWV en een aanvulling vanuit de Toeslagenwet in

¹⁴ Op de gedragseffecten van complexiteit wordt in hoofdstuk 4 alsook in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

¹⁵ Rijksoverheid (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*.

¹⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Klantperspectief Wajong 2020*.

sommige gevallen ook nog recht kunnen hebben op een aanvulling vanuit de Participatiewet (of andere lokale regelingen). Maar uit de voor het IBO gevoerde gesprekken blijkt dat deze groep met een toeslag van de Toeslagenwet niet altijd op het idee komt dat zij recht hebben op een aanvulling vanuit de Participatiewet, omdat ze al twee uitkeringen van het UWV ontvangen. Ook binnen uitvoerders wordt niet altijd naar de andere regelingen verwezen waar mogelijk recht op is. Dat komt mede omdat dat niet altijd mag. Dit speelt ook bij lokale regelingen: zo is 41% van de mensen in de Participatiewet onbekend met de mogelijkheden voor bijzondere bijstand en 35% onbekend met de mogelijkheid van kwijtschelding van lokale lasten¹⁷. Algemeen beeld uit onder andere de gesprekken met burgers is dat mensen niet altijd weten van het bestaan van regelingen, en als ze dat wel weten is het niet altijd duidelijk voor welke regeling ze zich waar kunnen melden.

Complexiteit binnen regelingen zelf kan leiden tot niet-gebruik. Die oorzaak kan liggen in het aantal voorwaarden van een regeling of de complexiteit daarvan. Het is voor een burger, in al zijn diverse levenssituaties, niet altijd eenvoudig te overzien of er recht op een bepaalde regeling bestaat. Daardoor gaan mensen er mogelijk op basis van een foutieve inschatting vanuit dat ze niet aan de voorwaarden voldoen. Of gaan ze, omdat ze er überhaupt geen inschatting van kunnen maken, niet over tot aanvraag. Maar niet-gebruik van een regeling kan ook volgen uit bijvoorbeeld de complexiteit van het aanvraagproces. Zo vindt drie op de tien mensen die bijstand aanvraagt, het lastig om de verschillende gegevens te verzamelen voor hun aanvraag, en heeft een op de vier onvoldoende hulp ervaren van hun gemeente bij het aanvragen van bijstand¹⁸. We weten dat een niet te verwaarlozen deel van de mensen die een aanvraag voor de bijstand begint, deze gedurende het proces afbreekt. Dat hoeft niet altijd te liggen aan de moeilijkheid van de vragen of bijvoorbeeld de bewijsstukken die worden opgevraagd - het kan ook dat iemand gedurende het proces terecht constateert geen recht te hebben. Echter, als reden voor het afhaken van een bijstandsaanvraag, schat een op de drie inkomensconsulenten van gemeenten in dat mensen afhaken omdat het aanvraagproces te complex en omvangrijk is¹⁹. Van andere regelingen, zoals de dubbele kinderbijslag intensieve zorg is bekend dat mensen de gevraagde informatie lastig vinden in te vullen²⁰.

Er is niet voor alle regelingen even goed bekend wat de mate van niet-gebruik is. Dat is bovendien ook lastig te onderzoeken, want voor verschillende regelingen geldt dat men niet puur op basis van objectiveerbare criteria (zoals een adres in het BRP) het recht kan bepalen. Waar dat wel mogelijk is, bemoeilijken beperkingen bij het uitwisselen van gegevens het maken van een dergelijke inschatting. Daar komt nog bij dat niet-gebruikers per definitie niet in beeld zijn. We zijn hiervoor dan ook veelal aangewezen op schattingen vanuit literatuurstudies of onderzoek van uitvoeringsorganisaties. In de schattingen is echter wel te zien dat er veel verschil is tussen het niet-gebruik bij verschillende regelingen: bij de Participatiewet en AIO wordt het niet-gebruik bijvoorbeeld boven de 30% geschat, terwijl het voor de AOW en AKW op minder dan 1% wordt geschat. Tabel 3.1 geeft voor zover bekend voor de verschillende regelingen de geschatte mate van niet-gebruik weer.

¹⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel bestaanszekerheid 2022*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Motivaction (2019). *Dubbele kinderbijslag. Kwalitatief onderzoek naar de customer journey*.

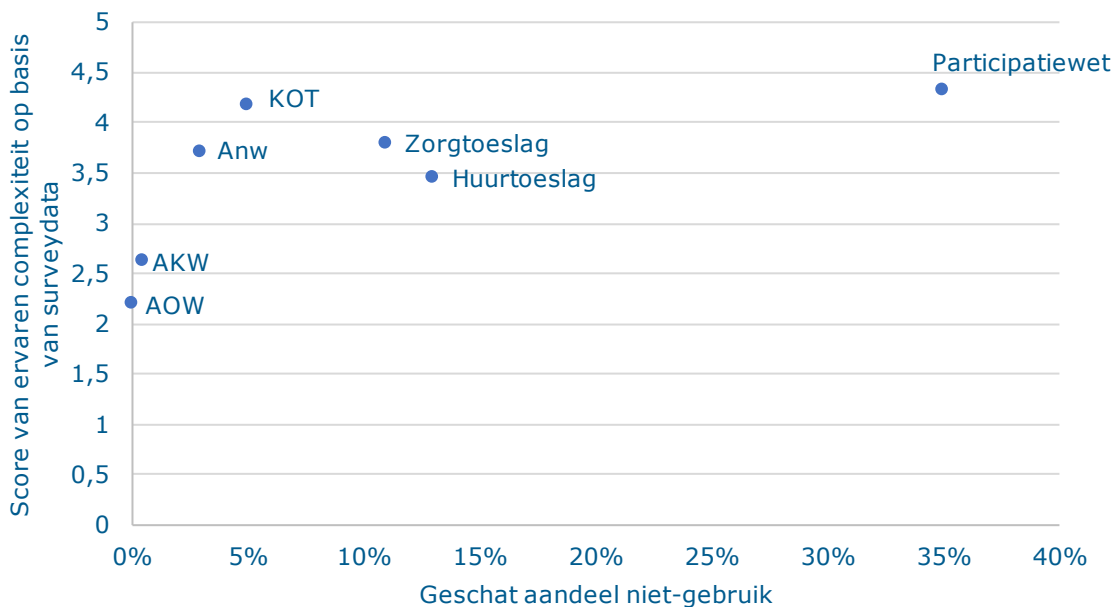
Tabel 3.1: Niet-gebruik van regelingen in de sociale zekerheid. Bronnen: diverse onderzoeken²¹

| REGELING | AANDEEL NIET-GEBRUIK |
|---------------------------------------|----------------------|
| Participatiewet | 35% |
| AIO | 30% |
| Huurtoeslag | 13% |
| Zorgtoeslag | 11% |
| Dubbele kinderbijslag intensieve zorg | 10% |
| Kindgebonden budget | 7% |
| Kinderopvangtoeslag | 5% |
| Anw | 3% |
| AKW (Kinderbijslag) | 0,50% |
| AOW | 0,04% |

Het is aannemelijk dat niet-gebruik mede wordt veroorzaakt door complexiteit, maar de mate waarin is onduidelijk. Niet-gebruik kan verschillende oorzaken hebben. Zo kunnen ook een laag vertrouwen in de overheid, of 'psychologische kosten' zoals een (ervaren) stigma bij een regeling niet-gebruik in de hand werken. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt wel dat belangrijke oorzaken van niet-gebruik direct aan complexiteit te relateren zijn, zoals onbekendheid met de regeling, gepercipieerd recht en transactiekosten bijv. een lange aanvraag of veel verplichtingen.²² In aanvulling hierop zijn in grafiek 3.3 schattingen over niet-gebruik (voor de regelingen waarvoor die beschikbaar zijn) afgezet tegen de complexiteitsscores voor de verschillende regelingen. Een hogere mate van complexiteit gaat vaak samen met een hogere mate van niet-gebruik. We moeten uiteraard voorzichtig zijn met het constateren van causale verbanden, maar grafiek 3.3 laat in elk geval een (voorzichtige) correlatie zien: een hogere mate van complexiteit gaat vaak samen met een hogere mate van niet-gebruik.

²¹ Bronnen zijn respectievelijk: Algemene Rekenkamer 2019; Ministerie van SZW (2018); Ministerie van SZW (2019); CenterData 2020; CBS 2020; SEO 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie 2021; SEO 2022; TK vergaderjaar 2022-2023, 31066, nr. 1158; SEO 2022; IBO Toeslagen 2019. Bij de geschatte percentages voor niet-gebruik zijn kanttekeningen te plaatsen, omdat niet-gebruik lastig vast te stellen is. Kanttekeningen voor het geschatte niet-gebruik van de bijstand is bijvoorbeeld terug te lezen in de bestuurlijke reacties bijgevoegd bij het betreffende rapport.

²² Sociaal Cultureel Planbureau (2007). Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.



Grafiek 3.3: De correlatie tussen niet-gebruik en ervaren complexiteit (op basis van surveydata, zoals verder omschreven in hoofdstuk 5 – een hogere score betekent meer ervaren complexiteit). Weergegeven zijn de regelingen waarvoor zowel een complexiteitsscore als een geschat niet-gebruik beschikbaar is.

Niet-gebruik van regelingen heeft forse financiële consequenties en ondermijnt het doel van de sociale zekerheid om juist die groep te ondersteunen die niet zelf in voldoende inkomen kan voorzien. De correlatie tussen complexiteit en niet-gebruik wekt inderdaad de indruk dat complexiteit de inkomenswaarborg ondermijnt. Omdat er geen gegevens zijn die ons in staat stellen precies te zien welke rol complexiteit speelt ten opzichte van andere mogelijke oorzaken van niet-gebruik, is het niet mogelijk de grootte van het effect van complexiteit op niet-gebruik vast te stellen.

Fouten, terugvorderingen en boetes

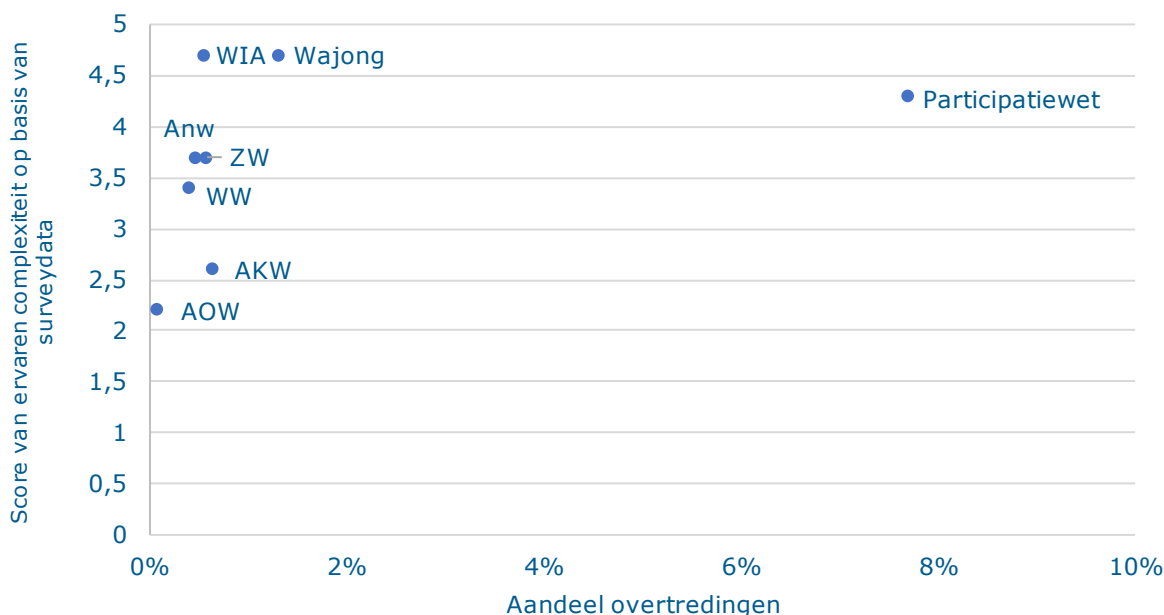
Ervaren complexiteit vergroot de kans op fouten en daarmee op terugvorderingen en boetes. Met een fout wordt bedoeld dat iemand *onbedoeld* een van de voorwaarden van een regeling schendt, bijvoorbeeld omdat de invulling van een bepaalde voorwaarde lastig te interpreteren is of omdat iemand net niet het goede bewijsstuk heeft aangeleverd. Door zo'n fout ontstaat een overtreding van een voorwaarde van een regeling. Belangrijk om te benadrukken is dat een geconstateerde overtreding niet per se het gevolg hoeft te zijn van een fout (en een fout niet perse het gevolg van complexiteit). Een overtreding kan ook het gevolg zijn van bijvoorbeeld bewust de verkeerde informatie doorgeven (fraude). En het onderscheid tussen beide is soms moeilijk te maken. Tabel 3.2 geeft een overzicht van het aantal geconstateerde overtredingen per regeling in 2019, alsook het aandeel geconstateerde overtredingen (afgezet tegen het totaal aantal gebruikers van een regeling in dat jaar).

Tabel 3.2: Overtredingen regelingen sociale zekerheid t.o.v. aantal gebruikers. Bronnen: UWV, SVB en Divosa²³

| REGELING | AANTAL OVERTREDINGEN | AANDEEL OVERTREDINGEN T.O.V. AANTAL GEBRUIKERS |
|---------------------|----------------------|---|
| Participatiewet | 32000 | 7,71% |
| AIO | 1472 | 2,85% |
| Toeslagenwet | 1830 | 1,72% |
| Wajong | 3290 | 1,31% |
| AKW (Kinderbijslag) | 12847 | 0,64% |
| ZW/Wazo | 3444 | 0,58% |
| WAO/WIA/WAZ | 3468 | 0,57% |
| ANW | 164 | 0,47% |
| WW | 2392 | 0,40% |
| AOW | 2781 | 0,08% |

Uit de voor dit IBO (uit)gevoerde gesprekken en onderzoeken ontstaat het beeld dat ten minste een deel van de geconstateerde overtredingen het gevolg is van een onbedoelde fout, die weer het gevolg is van de complexiteit van een regeling. In aanvulling hierop is in grafiek 3.4 het aandeel geconstateerde fouten per regeling afgezet tegen de ervaren complexiteit (complexiteitsscores) van de regeling. Hierin komt een voorzichtige correlatie naar voren. Een hogere mate van complexiteit gaat vaak samen met een hoger aandeel overtredingen:

²³ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2020). *Kwantitatieve informatie 2019*; Sociale Verzekeringsbank (2020). *Beleidsinformatie 2019*; Divosa (2020). *Factsheet overtredingen inlichtingenplicht*.



Grafiek 3.4: De correlatie tussen het aandeel geconstateerde overtredingen (aantal overtredingen ten opzichte van het totaal aantal gebruikers) en de gemiddelde score op complexiteit op basis van LISS-enquête (zie hoofdstuk 5, een hogere score betekent meer complexiteit). Weergegeven zijn de regelingen waarvoor zowel een complexiteitsscore als het aandeel overtredingen beschikbaar is

Ook hier kan niet zonder meer een causale relatie worden geconstateerd. Maar de correlatie in deze grafiek sluit, hoewel deze niet erg sterk is, wel aan bij de kwalitatief opgehaalde signalen dat dat complexiteit, middels het veroorzaken van onbedoelde fouten, ervoor zorgt dat mensen sneller een onbedoeld een overtreding begaan.

De verwachte relatie tussen complexiteit en fouten heeft negatieve consequenties voor de inkomensondersteuning die het stelsel beoogt te bieden. Een overtreding leidt in veel gevallen immers tot een terugvordering van (een deel van) de ontvangen uitkering, een boete, of beide. Het begaan van een fout heeft daarmee vaak (veelal grote) gevolgen voor de inkomenspositie van de gebruiker van een regeling. Zo is de gemiddeld hoogte van een vordering (terug te betalen uitkering) bij de Participatiewet 2200 euro.²⁴ De gemiddelde hoogte van een boete bij bijvoorbeeld de WW is 1390 euro.²⁵ Het is niet lastig voor te stellen dat het serieuze gevolgen heeft voor de financiële positie en inkomenszekerheid van een (bijvoorbeeld alleenstaande) bijstandsgerechtigde, met maandelijks inkomen uit de uitkering van zo'n 1800 euro, als die geconfronteerd wordt met een vordering van 2200 euro. Als de fout gerelateerd is aan de complexiteit van de regeling verhoudt zich dat slecht tot de inkomenszekerheid die met dezelfde regeling wordt beoogd.

²⁴ Divosa (2020). *Factsheet overtredingen inlichtingenplicht*.

²⁵ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2020). *Kwantitatieve informatie 2019; het totale boetebedrag WW gedeeld door het aantal opgelegde boetes voor de WW*.

3.3.2 PARTICIPATIE

De werknemersregelingen en de sociale voorzieningen hebben mede als doel om waar mogelijk mensen te helpen zo snel mogelijk weer in het eigen inkomen te voorzien. Dit doel geldt niet voor alle regelingen binnen de sociale zekerheid: zo wordt vanzelfsprekend bij bijvoorbeeld de AOW niet van mensen verwacht dat ze zo snel mogelijk weer aan het werk gaan.

De mate waarin het stelsel erin slaagt participatie te bevorderen wordt negatief beïnvloed door de mate van complexiteit van de regelingen. Een belangrijk deel van dat negatieve effect volgt uit problematiek rond de verrekening van inkomsten. Uit onderzoek blijkt dat voor verschillende regelingen geldt dat de wijze waarop de inkomsten worden verrekend met het uitkeringsbedrag, bij mensen voor veel onduidelijkheid en onzekerheid kan zorgen.²⁶ Op deze complexiteit wordt in hoofdstuk 5 verder ingegaan. Het is voor gebruikers van regelingen in veel gevallen nauwelijks te overzien wat de gevolgen voor het inkomen zijn wanneer iemand gaat werken naast of in plaats van zijn of haar uitkering. Ga ik er op vooruit? Moet ik iets terugbetalen? Voor de bijstand geldt dat het gemiddeld genomen loont om te gaan werken, maar dat is niet altijd het geval.²⁷ En dat is dan de feitelijke situatie, maar die is voor mensen nauwelijks vooraf in te schatten. Bovendien speelt perceptie hier een belangrijke rol: niet alleen de feitelijke situatie, maar ook eerdere ervaringen en verhalen van medegebruikers spelen een rol in de verwachting die mensen hebben. Deze ingewikkeldheid en onzekerheid kunnen in sterke mate voor inertie zorgen, waarbij mensen niet in actie komen. Ze kiezen in plaats daarvan voor zekerheid, het vermijden van onzekerheid, voor 'veiligheid'. Wanneer onduidelijk is wat werken oplevert kiezen veel mensen ervoor om dan maar in de uitkering te blijven, omdat men dáár in elk geval zeker is van de maandelijkse inkomsten. In die gevallen is er meestal dus geen sprake van een inkomensval maar, door complexiteit en onzekerheid, van een onzekerheidsval. Dit principe komt voort uit een risico-aversie die overigens (bijna) alle mensen wel op een bepaalde manier kennen. Het is ook de moeite waard om te benadrukken dat dit geen 'domme' manier van denken is. In een situatie waarin er weinig buffers zijn en er dus weinig ruimte is om een tegenslag op te vangen, kan het veiliger en verstandiger zijn om geen risico te nemen.

Karla, 59 jaar

'Als je in de bijstand komt, heb je er eigenlijk een dagtaak aan. Ik zou graag meer willen werken, maar ik durf het niet uit angst dat ik een fout maak en geld moet terugbetalen. De hele dag ben ik bezig met mijn administratie: hoeveel uur heb ik gewerkt, hoeveel moet ik opzij zetten om terug te betalen? Ik kreeg rond kerst een bonusje van een vrijwilligersorganisatie waarvoor ik wel eens werk van 100 euro en ik kon er niet van slapen. Het was op mijn rekening terecht gekomen en daarvan moet ik alles laten zien bij de gemeente. Zou ik dat ook moeten terugbetalen. In plaats van 'gewoon' mezelf een cadeautje te geven, heb ik nachtenlang liggen piekeren hoe ik dit toch moest aankaarten. Uiteindelijk bleek dat ik het mocht houden. Hetzelfde heb ik meegemaakt met een bedragje dat ik had gespaard voor als ik eens een keer iets groots moest aanschaffen. Dat was iets van 250 euro. Maar ik kreeg daarna geld terug voor de energie waardoor ik ineens meer op mijn rekening had staan. Ik moest nog een aanvraag indienen bij de gemeente omdat ik mijn belastingen echt niet kan betalen, maar toen ik dat bedrag op de rekening zag staan, kreeg ik weer de zenuwen. Mensen hebben geen idee. Ik hoor vaak: lekker niets doen en geld krijgen. Ze mogen van mij zo ruilen.'

²⁶ *Optimalistic, Muzus, Stimulansz (2021). Als verrekenen een beperking is.*

²⁷ *SEOR, Erasmus School of Economics (2022). Cohortstudie Participatiewet.*

Dat effect wordt bovendien versterkt door de onzekerheid die er is over de mogelijkheden terug te keren in een uitkering wanneer werken toch niet goed lukt, of maar tijdelijk is. Het overgrote deel van mensen die uitstromen uit een uitkering doen dat naar tijdelijk werk. Voor de Participatiewet geldt bijvoorbeeld dat minder dan de helft van de banen van mensen die ooit instroomden in de Participatiewet 'duurzaam' is (langer dan 12 maanden).²⁸ De onzekerheid over of het mogelijk is terug te keren naar de uitkeringssituatie (heb ik dan weer recht, moet ik wachten?) en de hoeveelheid 'gedoe' die het oplevert om naar die situatie terug te keren (en wat moet ik daar dan allemaal voor doen?) spelen voor veel mensen een sterke rol bij het wel of niet actief zoeken naar werk (ondanks de verplichting die deze uitkeringen daartoe kennen).²⁹

SAMENVATTING

- In de sociale zekerheid krijgt een kleine groep te maken met grote onzekerheid. Het gaat vaak goed zolang men te maken heeft met één regeling, geen grote veranderingen in de levenssituatie heeft, geen wisselende inkomsten heeft en relatief zelfredzaam is. Zoals in verdere hoofdstukken te zien zal zijn, zijn er echter ook groepen die dit niet zijn.
 - Juist de meest kwetsbare groepen worden met de grootste complexiteit geconfronteerd. En juist de meest kwetsbare groepen zitten vaak in de regelingen die van zichzelf het meest complex zijn.
 - De burger krijgt te maken met vier soorten van onzekerheid. De burger is onzeker over zijn rechten, kan niet goed aan de verplichtingen voldoen, is onzeker over het inkomen, en vindt/krijgt niet altijd de ondersteuning waar hij/zij behoefte aan heeft.
 - De ervaren complexiteit kan er voor zorgen de doelen van het stelsel minder goed behaald worden. Door complexiteit kunnen mensen afhaken en besluiten geen gebruik te maken van sociale zekerheid. Ook kunnen mensen hierdoor sneller fouten maken, en te maken krijgen met terugvorderingen of boetes. De onzekerheid over het inkomen kan er voor zorgen dat men niet durft te gaan werken naast of vanuit een uitkering.
-

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Optimalistic, Muzus, Stimulansz (2021). Als verrekenen een beperking is; MARE (2022) Van ziekte op weg naar werk.*

4 Diversiteit, verandering en keuzes: de individuele, maatschappelijke en bestuurlijke context

Complexiteit in het stelsel ontstaat niet vanzelf. Het ontstaat in een context van (politieke) wensen en afruilen, en heeft effect op een bevolking die divers en dynamisch is in haar vaardigheden, levenssituaties, en doenvermogen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de context waarin de sociale zekerheid wordt gevormd en opereert. Er wordt beschreven hoe verschillende politieke wensen de sociale zekerheid de afgelopen decennia hebben beïnvloed. Ook wordt beschreven dat de samenleving divers is in haar vaardigheden en levenssituaties, en hoe die diversiteit zichtbaar is in het doen- en denkvermogen van mensen. Het huidige stelsel sluit in haar complexiteit niet aan bij het doen- en denkvermogen van iedereen in de samenleving. Er wordt dan ook beschreven wat men kan leren van gedragswetenschap over wat er complex kan zijn in het stelsel. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het stelsel zelf: daar wordt beschreven welke factoren het gebruik complex maken voor burgers.

4.1 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT: HET STELSEL WORDT GEBRUIKT DOOR EEN (STEEDS) DIVERSE(RE) GROEP AAN MENSEN

Onze samenleving is gevarieerd. Gebruikers van de sociale zekerheid verschillen in opleidingsniveaus, leeftijd, gezondheid, samenlevingsverbanden, leef- en werksituaties, buffers, en netwerken. En, minder zichtbaar, hebben zij ook verschillende vaardigheden, persoonlijkheden en (mentale) capaciteiten. Dit komt terug in de volgende paragraaf.

Onze samenleving staat bovendien niet stil. Door verschillende trends en ontwikkelingen, zoals als flexibilisering van de arbeidsmarkt, verandert de samenstelling de groep gebruikers van regelingen. Daardoor sluit het stelsel niet altijd meer even goed aan en kan het door bepaalde burgers als minder passend of makkelijk worden ervaren.

4.1.1 VERANDERINGEN IN SAMENLEVINGSVORMEN ZORGEN DAT DE VOORWAARDEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID SCHUREN BIJ DE LEEFSITUATIE

Mensen wonen in verschillende huishoudsamenstellingen, en de diversiteit daarin is de afgelopen decennia toegenomen. Die (groeïende) diversiteit betekent dat begrippen als 'partner' of 'gezamenlijk huishouden' voor een steeds kleinere groep herkenbaar zijn en intuïtief aansluiten bij hun leefsituatie. Het maakt het ook moeilijker om een definitie van 'partner', 'ouder', of 'gezamenlijk huishouden' te vinden die in alle gevallen passend is. Zo zijn niet alle partners getrouwd, en wonen niet alle ouders bij hun kinderen: van 21% van de kinderen wonen de ouders niet meer bij elkaar.³⁰ En meer dan een kwart van de burgers tussen 18 – 50 die in statistische termen "alleenstaand" zijn, heeft een latrelatie. Dat gaat om 700.000 mensen.³¹ Als zij een uitkering hebben heeft de definitie van 'partner' een grote impact op hun uitkeringshoogte en – rechten. In de afgelopen decennia speelden er meerdere trends: mensen wonen vaker alleen, trouwen minder, hebben vaker een samenlevingscontract, scheiden vaker, en wonen vaker in samengestelde gezinnen.³²³³³⁴³⁵ Ook is de

³⁰ CBS (2020). Ruim een half miljoen minderjarigen in complexe gezinsverbanden (cbs.nl)

³¹ Van der Wiel, R., Mulder, C., Bailey, A. (2018). Hoe sterk zijn latrelaties? In: Demos, jaargang 34 nummer 10

³² CBS (2022). Huishoudens nu (cbs.nl)

³³ CBS (2020). Ruim een half miljoen minderjarigen in complexe gezinsverbanden (cbs.nl)

³⁴ CBS (2022). Scheiden (cbs.nl)

³⁵ CBS Statline, huwen en partnerschapsregistraties.

deelname van vrouwen (met partner) op de arbeidsmarkt toegenomen, en is er steeds vaker sprake van 'anderhalf-verdieners'.³⁶

4.1.2 FLEXIBILISERING EN INTERNATIONALISERING VAN ARBEID LEIDT TOT COMPLEXERE CASUSSEN VOOR BURGER EN UITVOERDER

De afgelopen decennia heeft een verschuiving plaatsgevonden van vaste naar flexibele contracten en zelfstandige arbeid. Met de groei van het aantal zelfstandigen valt steeds een groter deel van de werkenden buiten delen van de sociale zekerheid. En werknemers met een flexibel contract maken vaker een periode door zonder werk dan mensen met een vast contract³⁷, en komen daardoor potentieel vaker in aanmerking voor sociale zekerheid. Zij hebben vaak kleinere buffers, en minder kans om een arbeidsverleden op te bouwen. Daardoor komen zij bij baanverlies vaker in de Participatiewet terecht dan werknemers in vaste dienst, en bij ziekte vaker in de Ziektewet.³⁸ Flexibele contracten maken ook de berekening van rechten op bijvoorbeeld WW of loongerelateerde WGA complexer.

Er zit tegenwoordig ook iets vaker een internationale component aan uitkeringen. Er is iets vaker sprake van exportuitkeringen (waarvan circa 93% AOW).³⁹ Daarnaast werkten er volgens de migrantenmonitor van het CBS er in 2019 zo'n 712 duizend eerste-generatie migranten in Nederland.⁴⁰ Zij zullen vaak gedeeltelijke AOW-rechten opbouwen in Nederland, waardoor het aantal toekomstige AOW-uitkeringen met internationale component stijgt. De internationale component zorgt voor de gebruiker voor extra complexiteit doordat er regels verbonden zijn aan het gebruik in het buitenland: de AOW mag bijvoorbeeld wel (onder voorwaarden) geëxporteerd worden, maar de Wajong mag je niet naar het buitenland 'meenemen'. Ook de Toeslagenwet mag bijvoorbeeld niet geëxporteerd worden, behalve in enkele landen. Uitvoering in een steeds meer internationale context vraagt ook van de uitvoerders veel (en steeds meer) uitvoeringscapaciteit.

4.2 INDIVIDUELE CONTEXT: NIET ALLE MENSEN HEBBEN DEZELFDE HULPBRONNEN, GEBRUIKERS VAN SOCIALE ZEKERHEID HEBBEN VAAK TE MAKEN MET MINDER HULPBRONNEN

Om goed om te gaan met moeilijke situaties hebben mensen denk- en doenvermogen nodig (zie paragraaf 4.2.3)⁴¹, maar daarin bestaan verschillen tussen mensen en levensfasen. Niet iedereen is altijd even goed in informatie verwerken en in actie komen. Dat hangt bijvoorbeeld af van de vaardigheden die iemand heeft, zijn/haar persoonlijkheid, maar ook van of diegene misschien steun heeft in de omgeving, of dat er juist veel andere problemen in diens situatie zijn die om aandacht vragen.

Een stelsel dat ingericht is op mensen die informatie (altijd) goed kunnen verwerken en op basis daarvan in actie kunnen komen, stelt onrealistische verwachtingen: dit sluit namelijk niet goed aan bij wat we weten over de vaardigheden en het doenvermogen van mensen. Dat kan er toe leiden dat mensen met (tijdelijk) minder doenvermogen kleine fouten maken, die weer grote gevolgen kunnen hebben.

³⁶ CBS (2021). *Allebei werken is voor vrouwen van 40 met partner steeds meer de norm* (cbs.nl)

³⁷ CBS (2022). *Werkzekerheid van flexwerkers* (cbs.nl)

³⁸ Algemene Rekenkamer (2020). *Sociale zekerheid en flexibele arbeidsmarkt*.

³⁹ Een groei van ca. 7% tussen 2012 en 2020. *Migrantenmonitor* (cbs.nl)

⁴⁰ *Migrantenmonitor* (cbs.nl)

⁴¹ *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (2017). *Weten is nog geen doen*.

4.2.1 SOCIALE ZEKERHEID GEBRUIKEN IS MOEILIK VOOR GROTE GROEPEN BURGERS DOOR VERSCHIL IN VAARDIGHEDEN

Een substantieel deel van de burgers van Nederland heeft te maken met eigenschappen of (een gebrek aan) vaardigheden die het gebruik van sociale zekerheid voor hen moeilijker maken. Dat gaat vaak over eigenschappen en vaardigheden waar mensen zelf weinig aan kunnen doen, bijvoorbeeld omdat ze erfelijk zijn. Of het gaat om vaardigheden die niet zomaar in korte tijd aangeleerd kunnen worden. Het gaat hier dus niet om een kwestie van onwil of luiheid.

Circa 1,8 miljoen Nederlanders tussen 16 – 65 jaar zijn laaggeletterd of laagcijferd⁴², en 34% van de burgers vindt teksten en informatie van de overheid vaak lastig te begrijpen.⁴³

Ook heeft nog 14% van de mensen tussen 16 – 75 jaar niet alle digitale basisvaardigheden – deze groep kan overlappen met de laaggeletterden/-cijferden.⁴⁴ Daarnaast zien we dat laagopgeleiden iets oververtegenwoordigd zijn in de groep mensen die veel regelingen moet stapelen.⁴⁵ Verder hebben circa 0,8 - 1,4 miljoen mensen⁴⁶ in Nederland een licht verstandelijke beperking (LVB). Een deel daarvan bevindt zich in de sociale zekerheid (zoals in de Wajong⁴⁷), maar dat betekent niet dat er altijd gelijk bij hen herkend wordt dat ze een LVB hebben. Voor burgers met een LVB is het lastiger om nieuwe dingen te onthouden, abstracte zaken te begrijpen, of de gevolgen van het eigen gedrag te overzien. Dit zijn juist een aantal vaardigheden die hard nodig zijn om zelfstandig in een inkomen te voorzien, maar óók bij gebruik van de sociale zekerheid.

Er is overigens sprake van grote verschillen tussen de populaties van de verschillende regelingen. Die verschillen hangen soms samen met de voorwaarden van een regeling: het is bijvoorbeeld logisch dat leeftijd verklaart of iemand in de AOW zit of niet. Of dat er meer

alleenstaanden in de bijstand Participatiewet zitten, omdat er in de voorwaarden ook naar een partnerinkomen wordt gekeken. Maar let wel: die verschillen verklaren vaak niet het hele verhaal. Zo lijken gebruikers van de kinderbijslag relatief hoog opgeleid. Het is echter niet de hoge opleidingsgraad die tot het krijgen van kinderen leidt, maar jongere generaties (die nu kinderen krijgen) zijn gemiddeld hoger opgeleid. Hetzelfde geldt met een hoog percentage lager opgeleiden in de AOW: dat is slechts een cohorteffect.

De verschillen in persoonskenmerken zijn relevant omdat zij iets kunnen zeggen over het gemak waarmee mensen een regeling kunnen gebruiken. Daar kan rekening mee gehouden worden in de benadering van gebruikers. In de WW, Bbz, en de kinderbijslag zitten bijvoorbeeld relatief veel hoger opgeleiden, en in de Wajong, Participatiewet en AIO veel lager opgeleiden (zie ook grafiek 4.1).⁴⁸

Verder heeft een deel van de gebruikers van de sociale zekerheid een migratieachtergrond, en zijn ook zij iets oververtegenwoordigd in de groep die veel uitkeringen moet stapelen.⁴⁹ Voor hen kan – in het geval van bijvoorbeeld een taalbarrière – de sociale zekerheid relatief ontoegankelijk zijn.

⁴² Stichting Lezen en Schrijven (2018). *Informatie over laaggeletterdheid in Nederland*. Circa 700.000 mensen hebben moeite met taal óf rekenen, en circa 1 miljoen met taal én rekenen. Daarnaast hebben nog zo'n 740.000 65-plussers moeite met taal en/of rekenen.

⁴³ Kantar (2020). *Wensen en waardering van overheidsdienstverlening*.

⁴⁴ Eurostat, 2021. *Nederland is wel Europees koploper qua digitale vaardigheden, 14% is internationaal gezien ook relatief laag. Toch kan dit voor individuele mensen alsnog problemen opleveren*.

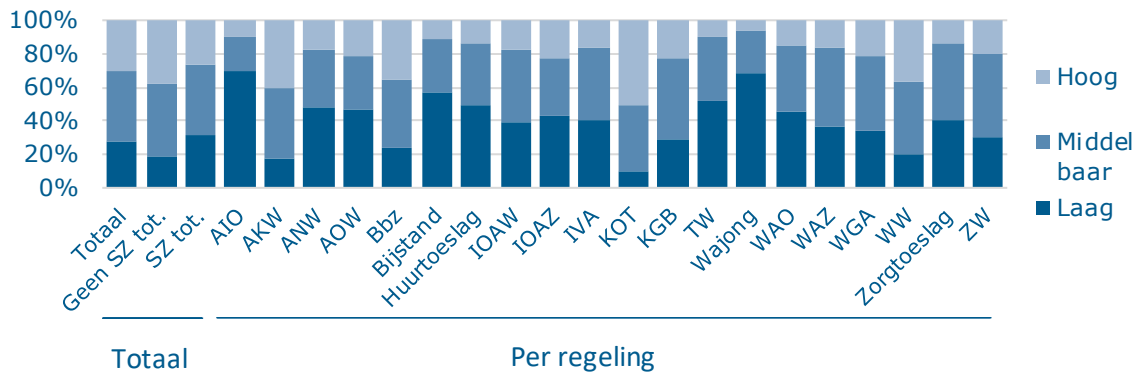
⁴⁵ CBS. *Hierbij moet nog benadrukt worden dat er niet perse sprake is van causaliteit: het is niet altijd zo dat mensen meer regelingen moeten stapelen omdat zij een lage opleiding hebben. Het kan echter wel lastiger voor hen zijn om de grote hoeveelheid informatie goed te begrijpen*.

⁴⁶ Rijksoverheid (2019). *IBO Mensen met een licht verstandelijke beperking. Onder de 1,4 miljoen mensen vallen zowel mensen met een IQ tussen de 50 en 70 als mensen met een IQ tussen de 70 en 85 plus problemen met de sociale redzaamheid. De schattingen lopen ver uiteen*.

⁴⁷ Rijksoverheid (2019). *IBO Mensen met een licht verstandelijke beperking. Een derde van de instroom in de Wajong heeft een LVB, zie verder UWV Kennisagenda 2012-2013 en de startnotitie behorend bij dit subsidiethema*.

⁴⁸ CBS.

⁴⁹ CBS. *Zie ook voetnoot 43 voor de kanttekening*.



Grafiek 4.1: Opleidingsniveaus in de socialezekerheidsregelingen. Bron: CBS

4.2.2 FACTOREN ALS PERSOONLIJKHEID EN OMGEVING KUNNEN HET GEBRUIK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VERGEMAKKELIJKEN

Hoe goed men zich kan redden hangt ook af van de culturele, sociale, financiële en fysieke hulpbronnen.⁵⁰ Als je een breed netwerk hebt dat kan helpen met een inkomstenformulier, is het makkelijker om die goed in te vullen. Mensen die in de sociale zekerheid zitten, excl. AOW, lijken gemiddeld minder tevreden met hun sociale netwerk dan mensen zonder sociale zekerheid. Ook geven ze aan minder vaak iemand te hebben op wie zij kunnen leunen.⁵¹ Als je een groot bedrag op de spaarrekening hebt staan, kan je makkelijker een boete of terugvordering opvangen. En als je gezond bent, en niet snel gestrest, is het makkelijker omgaan met tegenslag. In paragraaf 5.4 wordt een complexiteitsscore beschreven die laat zien hoe complex gebruikers verschillende regelingen in de sociale zekerheid ervaren (op een schaal van 0 – 10). Iemand die heel snel negatieve emoties ervaart⁵² scoort in de enquête een regeling gemiddeld 0,8 punt complexer dan iemand die nauwelijks negatieve emoties ervaart.⁵³

In dat onderzoek (zie paragraaf 5.4) **verklaart variatie in de persoonlijke situatie circa 15% van de door burgers ervaren complexiteit.**⁵⁴ Voor deze studie – die verder in meer detail besproken wordt – is op basis van een vragenlijst een ervaren complexiteitsscore voor alle regelingen opgesteld. Vervolgens is gekeken welke factoren deze score verklaren. Daar in zijn voor ‘persoonlijke situatie’ factoren meegenomen als: gezondheid, de leefsituatie, het netwerk, en de persoonlijkheid. Er zijn overigens ook regelingen, zoals de WGA, IVA en Wajong, waarin de doelgroep van die regeling veel kenmerken heeft die het gebruik voor hen lastiger maken. Zo kan in de WGA, IVA, en Wajong meer dan een halve punt van de complexiteitsscore op basis van de enquête worden verklaard door de kenmerken van de doelgroep van die regeling. Voor de WW is dat maar 0,1 punt.⁵⁵ De rangorde van

⁵⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen.*

⁵¹ In deze analyse zijn de kindregelingen en toeslagen niet meegenomen. De AOW'ers zijn als aparte groep bekeken, omdat iedereen boven pensioengerechtigde leeftijd AOW kan krijgen, en anders de kenmerken van de sociale zekerheid mogelijk beïnvloed zouden worden door een leeftijdsfactor. AOW'ers zijn gemiddeld wat tevredener met hun sociale netwerk dan de rest. Van de socialezekerheidsgebruikers (excl. AOW) geeft 20% aan niet iemand te hebben om op te kunnen leunen, versus 7% van de mensen buiten de sociale zekerheid, en 5% van de AOW'ers. De gemiddelde tevredenheid met het netwerk is 6,6 in de sociale zekerheid, 7,3 buiten de sociale zekerheid, en 7,6 in de AOW. Hierbij is overigens alleen sprake van een correlatie, geen causaliteit: een beperkt sociaal netwerk en sociaal zekerheidsgebruik kunnen beiden een (versterkend) effect op elkaar hebben.

⁵² Ofwel een hogere score op het persoonlijkheidskenmerk 'neuroticisme' heeft. Neuroticisme is een van de 'Big Five', een veelgebruikte indeling van persoonlijkheidskenmerken.

⁵³ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid. Neuroticisme is gemeten op een schaal van 1 – 5, en heeft een statistisch significant coëfficiënt van 0,2. De schaal van complexiteit loopt van 0 – 10.

⁵⁴ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid.

⁵⁵ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid. Zie bijlage 7 voor meer informatie over de populatie-correctie.

hoe complex men regeling vindt blijft na corrigeren hiervoor hetzelfde: de doelgroepen met de meeste moeite worden dus met de meest complexe regelingen geconfronteerd.

4.2.3 DOENVERMOGEN VERSCHILT PER MOMENT EN PER PERSOON. HET BEINVLOEDT HOE COMPLEX OF DOENLIJK EEN REGELING WORDT ERVAREN

Doenvermogen beschrijft de eigenschappen die een persoon helpen om een probleem/situatie aan te pakken in plaats van te vermijden. Bijvoorbeeld om een plan te kunnen maken, alternatieven te onderzoeken, te leren van tegenslag, en vol te houden als het tegenzit. Samen met het denkvermogen, zoals intelligentie en cognitieve vaardigheden, helpt dit mensen om goede keuzes te kunnen maken en een plan vol te kunnen houden.

Net zoals intelligentie, verschilt doenvermogen per persoon. En net zoals bij intelligentie, heeft men het maar in beperkte mate zelf in de hand. Het hangt onder andere samen met factoren als je persoonlijkheid (bijvoorbeeld of je snel negatieve emoties ervaart), je zelfcontrole, en overtuiging over het effect van je moeite. Overigens hangt het doenvermogen niet sterk af van opleidingsniveau. Er zijn dus mensen die hoogopgeleid zijn met weinig doenvermogen, en ook laagopgeleiden met hoog doenvermogen. Bijna niemand heeft een 'perfect' doenvermogen. Onderzoek laat zien dat de meeste mensen qua doenvermogen tussen de 2 en 4 scoren, op een schaal van 0 – 5. Het gemiddelde ligt rond de 3,5.⁵⁶

De doen- en denkvermogens van een mens zijn niet stabiel, maar variëren per moment en levensfase. Zo is bekend dat onder acute stress de kwaliteit van besluitvorming afneemt en zelfcontrole afneemt. Ook een hoge mentale belasting, zoals veeleisende cognitieve taken of langdurige zelfcontrole, verminderen de prestaties. En bij mensen die grote financiële zorgen hebben kunnen de executieve functies (zoals zelfcontrole) worden aangetast.⁵⁷

Het feit dat men in de sociale zekerheid te maken heeft met complexe levenssituaties, is van grote invloed op de beleving en doenlijkheid van de sociale zekerheid. Een emotionele of sterk gewijzigde levenssituatie kan de zelfredzaamheid namelijk tijdelijk verminderen. Dat betekent dat gebruikers van de sociale zekerheid vaak (tijdelijk) een wat lager doenvermogen hebben. Daardoor worden informatie en handelingen relatief sneller complex. Sterker nog, als een deelnemer aan de enquête aangeeft dat er 'heel veel' moeilijke dingen speelden in zijn/haar leven, vindt diegene een regeling gemiddeld 1,2 punten complexer (op een schaal van 10) dan iemand die aangeeft dat er helemaal géén moeilijke zaken speelden.⁵⁸

De sociale zekerheid wordt vaak aangesproken juist wanneer men in ingewikkelde persoonlijke omstandigheden zit, waardoor er vaak sprake is van verminderd doenvermogen. Het gros van de regelingen in de sociale zekerheid is opgezet om de consequenties van een *life event*, zoals werkloosheid of ziekte op te vangen. In de enquête die voor dit IBO is uitgezet, geeft 27% van de mensen die gebruikmaakt van sociale zekerheid aan dat er tijdens het

⁵⁶ In de Utrechtse Proactive Coping Competenties worden 21 vaardigheden getest, en wordt het totaal op een schaal van 0-5 gerankt. Het gemiddelde ligt op een 3,5, met een standaard deviatie van 0,51. Bode, C., B. Thoolen & D. de Ridder (2008) 'Measuring proactive coping. Psychometric characteristics of the Utrecht Proactive Coping Competence scale (upcc)', *Psychologie & Gezondheid* 36, 2: 81-91.

⁵⁷ O.a. Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. Times Books, Macmillan and Henry Holt; WRR (2017). *Weten is nog geen doen*; Tiemeijer, W.L. (2022). *Self-Control: Individual Differences and What They Mean for Personal Responsibility and Public Policy*.

⁵⁸ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid.

gebruik van hun regeling voor hen moeilijke zaken zoals een echtscheiding of ziekte speelden.^{59 60} Overigens gaf ook 32% aan dat er voor hen juist heel weinig speelde – er zijn dus grote verschillen. Vooral in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, Participatiewet en Anw gaf men vaak aan dat er veel speelde.⁶¹⁶²

4.2.4 VANWEGE HET BEPERKTE DOENVERMOGEN HEBBEN MENSEN BEHOEFTE AAN SIMPELE INFORMATIE, OVERZICHTELIJKE PROCESSEN, ZEKERHEID, EN AUTONOMIE; HET HUIDIGE STELSEL BIJDT DAT NIET ALTIJD

Er zijn vier factoren die binnen de sociale zekerheid druk zetten op doenlijkheid: complexe informatie, veel handelingen, onzekerheid, en een beperkte autonomie.⁶³ Deze principes worden hieronder uitgelicht, met een korte samenvatting van de werking, het effect, en een voorbeeld.

Bevinding 1. Complexe informatie leidt tot inactiviteit, onzekerheid, en fouten

Mensen hebben behoefte aan behapbare informatie. Dat gaat zowel om de hoeveelheid informatie, als de complexiteit van de informatie. Informatie kan om verschillende redenen complex zijn. Zo kan het een te grote hoeveelheid zijn, ingewikkeld of abstract zijn, of onvoorspelbaar, door bijvoorbeeld frequente wijzigingen. Het verwerken van dergelijke complexe informatie kost (meer) tijd en energie, terwijl mensen beperkte tijd en aandacht hebben.

Het effect van een overdosis aan (complexe) informatie is dat het mensen veel energie kost om de informatie te verwerken. Ook kan het zijn dat mensen informatie verkeerd 'filteren': ze onthouden de verkeerde informatie, en maken verkeerde aannames, waardoor ze vergissingen maken.

In de sociale zekerheid kan dat ertoe leiden dat mensen beslissingen en acties uit gaan stellen. Dan vragen ze bijvoorbeeld regelingen niet aan omdat het te complex is, of geven ze veranderingen in de levenssituatie te laat door. Zo onthouden ze misschien verkeerd wannéer ze eigenlijk een melding moesten maken, en zijn ze daardoor te laat. Of ze onthouden een begrip, zoals 'gezamenlijke huishouding' verkeerd, waardoor ze onbewust de wet overtreden.⁶⁴ Dit zorgt ervoor dat een doel als de inkomensondersteuning minder makkelijk behaald wordt.

Bevinding 2. Veel handelingen leidt tot inactiviteit en uitstelgedrag

Hoe minder handelingen iets vereist, hoe makkelijker het is om uit te voeren, en hoe groter de kans dat men het succesvol uit kan voeren. Want: mensen moeten informatie niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. En het uitvoeren van handelingen vraagt doenvermogen.

Het effect van te veel handelingen is dat mensen de acties gaan uitstellen, of dat er een verlamming ontstaat.⁶⁵ Dit gebeurt ook als ze wel het gewenste gedrag willen uitvoeren.⁶⁶ In perioden van stress is het doenvermogen nog verder beperkt en is dit effect nog groter.

⁵⁹ Antwoorden door gebruikers van toeslagen zijn hier niet in mee genomen.

⁶⁰ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid

⁶¹ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid. Zie bijlagen 6 en 7 voor de variatie op regelingniveau.

⁶² Mare (2022). Burgerreis ziekte naar werk

⁶³ Voor dit IBO hebben gedragsexperts van het Ministerie van Financiën van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, SVB en de Belastingdienst vier van deze principes gedestilleerd op basis van gevoerde gesprekken met wetenschappers, literatuurstudie, en ervaringen uit de praktijk.

⁶⁴ Het helpt als informatie consistent is met andere begrippen en de eigen leefwereld (Mandler, 1990): dan verwerken mensen het beter. Lang niet alle begrippen zijn voor burgers echter herkenbaar, denk aan het begrip 'gezamenlijke huishouding'. Onderzoek van SVB (2017) laat zien dat burgers dit herhaaldelijk anders onthouden dan de wet impliceert.

⁶⁵ Rijksoverheid (2021). Rijk aan Gedragsinzichten.

⁶⁶ Christensen et al. (2020).

In de sociale zekerheid moet iemand – afhankelijk van de regeling en situatie – best vaak informatie aanleveren. Als je bijvoorbeeld werkt en een bijstandsuitkering krijgt, plus nog zorg- en huurtoeslag, moet je al voor drie regelingen in de gaten houden of je de juiste informatie aanlevert. Voor de Participatiewet moet je dan ook elke maand je inkomen doorgeven. Dat zijn allemaal processen die weer uit kleine deelstapjes bestaan. Die optelsom kan mensen veel stress bezorgen.

Bevinding 3. Onzekerheid leidt tot inertie

Mensen hebben behoefte aan zekerheid, voorspelbaarheid, en (financiële) veiligheid.⁶⁷ Ze willen weten waar ze aan toe zijn en kunnen anticiperen op wat komen gaat. Daar komt ook nog eens bij dat mensen verwachte verliezen negatiever ervaren dan dat ze verwachte winst positief ervaren: ze hebben verliesaversie.⁶⁸

Het effect van onzekerheid is angst en stress. Die doen het doenvermogen verder afnemen, en maken complexe informatie en veel handelingen dus lastiger te verwerken. De onzekerheid zorgt er ook voor dat mensen zich vast houden aan het bekende, en minder risico durven te nemen.

In de sociale zekerheid zie je dat de angst voor terugvorderingen één van de meest genoemde redenen is om geen gebruik te maken van een regeling.⁶⁹ Het leidt er ook toe dat een groep mensen aangeeft niet te durven werken naast de uitkering, terwijl zij dit wel graag zou willen.⁷⁰ Zij zijn echter te bang om er op achter uit te gaan of met een terugvordering te maken te krijgen.

Bevinding 4. Initiatief en controle kunnen de zelfredzaamheid vergroten

Mensen hebben behoefte aan ruimte voor eigen initiatief en controle. Ze willen autonomie.

Als mensen een gebrek aan autonomie ervaren, gaat dit samen met stress en negatieve emoties als boosheid, onbegrip en onmacht. Het gaat ook samen met een laag zelfvertrouwen en verminderde intrinsieke motivatie om bijvoorbeeld te zoeken naar een baan. Als mensen voor een langere tijd het gevoel hebben geen controle te hebben over hun eigen situatie kan dit leiden tot een gevoel van hulpeloosheid wat het doenvermogen weer aantast. Meer bewegingsvrijheid, daarentegen, kan de zelfredzaamheid van mensen vergroten.⁷¹ Daarbij is vaak nog wel ondersteuning nodig, zodat men stap voor stap succeservaringen op kan bouwen.⁷²

In de sociale zekerheid zijn er echter veel gedetailleerde eisen, zoals de taal-eis in de Participatiewet, of een specifieke inspanningseis rondom sollicitatie. Deze specifieke eisen geven burgers weinig ruimte, ook als de uitvoerder die wel wilt geven.

⁶⁷ Tversky, A., & Kahneman, D. (1986).

⁶⁸ Kahneman & Tversky (1979); Kemer et al. (2006)

⁶⁹ Simonse et al. (2022).

⁷⁰ *Optimistic, Muzus, Stimulansz (2021). Als verrekenen een beperking is.*

⁷¹ Centraal Planbureau (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid.*

⁷² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen.*

4.3 BESTUURLIJKE CONTEXT: DE VORMGEVING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID HANGT AF VAN POLITIEKE KEUZES

Bij het opstellen en aanpassen van sociale zekerheid zijn er meerdere inrichtingen mogelijk om de ondersteuning van inkomen en participatie te bereiken. Men moet beslissen *wie* een uitkering krijgt, *in welke* situatie, *hoe hoog* die uitkering is, *hoe lang* deze duurt, *wie* deze moet *bekostigen* en door *wie* deze moet worden *uitgevoerd*. Dat zijn politieke keuzes, waarbij veel belangen spelen. Dat betekent ook dat, hoewel men eenvoud belangrijk kan vinden, er soms andere criteria zijn die men voor laat gaan in de keuze voor een ontwerp. Er wordt een aantal van deze afzuilen (gerichtheid, fraude, privacy, en uitvoerbaarheid) nader besproken in hoofdstuk 6.

4.3.1 EENVOUD HEEFT DE AFGELOPEN DECENNIA NIET CENTRAAL GESTAAN BIJ HET VORMEN VAN BELEID, OF IN HET VORMGEVEN VAN DE UITVOERING

De grote lijnen van het socialezekerheidsbeleid staan al meerdere decennia overeind. Er zijn verzekeringen voor bepaalde sociale risico's en er is een vangnet voor iedereen die niet in zijn eigen inkomen kan voorzien. Gesprekken over grote bijstellingen op het stelsel beginnen vaak als daartoe ook een financiële noodzaak bestaat (bijv. de invoering van de Participatiewet in 2015). Er worden dan gewoonlijk inhoudelijk (nieuwe) doelen gekoppeld aan de bijstellingen (in het geval van de Participatiewet ging het om het realiseren van (betaalde) arbeid (bij reguliere werkgevers) voor zoveel mogelijk mensen). In tijden van economische crises of ontstane excessen door de vormgeving van regelingen, worden regelingen gewijzigd en aangescherpt. Daarnaast ontstaat er vaak politieke commotie naar aanleiding van incidenten die aan het licht komen. Bijstellingen van het stelsel kunnen hier het gevolg van zijn. Dit kan bijvoorbeeld gaan om aanscherpingen in het beleid n.a.v. grote gevallen van fraude aan de ene kant (zo was bijvoorbeeld de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, oftewel de Fraudewet, het antwoord op toenmalig heersende opvattingen), tot versoepelingen als gevolg van onbedoelde hardvochtige effecten aan de andere kant (zoals het huidige traject Participatiewet in balans). Bij alle bijstellingen staat het doel voorop: wie zou in welke situatie een uitkering moeten krijgen? Om dit zo specifiek mogelijk te richten, worden regelingen met veel voorwaarden ingericht.

Daarbij is wel een trend waar te nemen in gemaakte beleidskeuzes. Het stelsel van sociale zekerheid is opgebouwd tussen ongeveer 1900 en 1965. Hoewel de fundamenten van het stelsel nooit grootschalig zijn aangepast, is het stelsel sinds het begin van de jaren '80 van de twintigste eeuw veranderd naar een minder ruimhartig en meer selectief stelsel⁷³. De betaalbaarheid van het stelsel begon in de jaren '70 en '80 onder druk te staan. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen verschoof de beleidsfocus geleidelijk van inkomensondersteuning naar activering richting werk. In dit kader wordt ook wel gesproken over verlegging van het sociale naar economische gezichtspunt⁷⁴. Met de opeenvolgende kabinetten en wettelijke veranderingen zijn er lagere en korte uitkeringen verstrekt. Daarnaast kregen regelingen een beperktere doelgroep en meer en striktere voorwaarden gericht op een grotere prikkel om aan het werk te gaan en de behoefte om regelingen zo precies mogelijk op specifieke doelgroepen te richten⁷⁵. Nog voor de jaren '80 werd het stelsel van sociale zekerheid al

⁷³ Vrooman, C. (2021). *De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015*. In: E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*.

⁷⁴ Van Doorn, J.A.A (1992). *De strijd tegen armoede en werkloosheid in historisch perspectief*. In: W.P. Blockmans en L.A. van der Valk (red.), *Van particuliere naar openbare zorg, en terug? Sociale politiek in Nederland sinds 1880*.

⁷⁵ Vrooman, C. (2021).

complex bevonden⁷⁶, en met de toegenomen selectiviteit is het stelsel sindsdien alleen nog complexer geworden.⁷⁷ **De nadruk die ontstond op rechtmatigheid, gerichtheid en doelmatigheid in de vormgeving en uitvoering van beleid, resulteerde ook in een nadruk op opsporing** en repressieve handhaving van onterecht gebruik van regelingen. Niet zelden wordt de aanpak van misbruik met een aparte paragraaf toegelicht in nieuwe wet- en regelgeving, al is het maar om potentiële fraudeurs af te schrikken.⁷⁸ Aandacht voor de doenlijkheid van wetten en regels voor burgers is er de afgelopen tijd weinig geweest bij beleidsmakers, al is dat de laatste jaren aan het veranderen.

Ten slotte is er bij de vormgeving en aanpassing van beleid weinig of slechts laat aandacht van de doorvertaling van nieuwe wet- en regelgeving naar de uitvoering ervan. Historisch onderzoek naar de besluitvorming in de sociale zekerheid in de twintigste eeuw laat zien dat de uitvoerbaarheid van nieuwe regelingen en latere aanpassingen een ondergeschikte rol hebben gespeeld in de overwegingen.⁷⁹ Complexe wet- en regelgeving vertaalt zich doorgaans door in complexe uitvoeringsvraagstukken voor de uitvoerders, en dat vertaalt zich op zijn beurt doorgaans weer door in complexe regels die gelden voor burgers. Zelden worden er wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd, die enkel bedoeld zijn om regelingen voor burgers eenvoudiger te maken. Ook in het rapport Werk aan uitvoering wordt gesteld dat er onvoldoende politieke wil is om tot vereenvoudiging te komen.⁸⁰ Dit maakt het voor uitvoerders lastig om eigenstandig hun beleidsregels aan te passen om e.e.a. voor de burger te vereenvoudigen: zij moeten nog steeds de (complexe) wet uitvoeren, al is in sommige gevallen wel meer ruimte in de wet dan dat er in de uitvoeringspraktijk wordt toegepast.⁸¹ Vereenvoudiging begint daarom, in de meeste gevallen, bij aanpassing van wet- en regelgeving.

Kortom, in het beleid van de sociale zekerheid is de afgelopen decennia met name aandacht geweest voor de doelmatigheid (het richten op specifieke doelgroepen en activering), **en rechtmatigheid** (opsporing van onterecht gebruik o.a. gedreven door incidenten). **Maar weinig voor eenvoud, de uitvoerbaarheid en doenlijkheid.**

4.3.2 BIJ AANPASSINGEN VAN BELEID ONTSTAAT COMPLEXITEIT DOOR DEELBELANGEN, VERANDERENDE MENSBEELDEN EN PADAFHANKELIJKHEID

Gaandeweg het vormgevingsproces, wordt het nieuwe beleid beïnvloed door belangen van allerlei partijen, en niet zelden wordt het proces zelfs door een dergelijk belang gestart. De meeste belanghebbende partijen (bijv. koepelorganisaties) reageren op nieuw beleid vanuit het perspectief van hun eigen achterban. Ook kan knellend beleid worden aangekaart bij bijvoorbeeld de Tweede Kamer vanuit deze partijen, waardoor het proces van beleidswijziging in gang wordt gezet. Politieke partijen in het parlement vertegenwoordigen ook het belang van hun achterban. Daarbij zorgt een versplinterd politiek landschap voor behartiging van nog meer deelbelangen en dus in potentie voor meer complexiteit: regelingen worden steeds meer gepreciseerd om deelbelangen recht te

⁷⁶ Na invoering van de allereerste wetten, de Ongevallenwet (1901), Invaliditeitswet (1913) en Ziektewet (1913) deden Kamerleden al hun beklag over de ingewikkelde regelingen en aandringen op vereenvoudiging van het stelsel. Tussen 1953 en 1963 was een Adviescommissie actief mede bedoeld om de regelingen en de organisatie ervan te vereenvoudigen. In 1969 werd een Staatscommissie ingesteld om sociale wetgeving te vereenvoudigen, door gebrek aan ondersteuning kwamen adviezen echter niet van de grond. In 1982 werd de voorzitter van zijn taak ontheven en in 1990 ontving de Kamer het eindrapport, waarna behandeling niet meer zinvol was. Bron: Van Damme, L. (2021). *Werkloosheidsregelingen in Nederland, een parlementaire geschiedenis*.

⁷⁷ Rijksoverheid (2023). *Staat van de overheid 2022*.

⁷⁸ Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (2021). *Tussen staat en menselijke maat, handhaving in de sociale zekerheid*. Bijv. p. 44, 46, 57, 61, 67 en 70.

⁷⁹ Van Damme, L. (2021). *Werkloosheidsregelingen in Nederland, een parlementaire geschiedenis*.

⁸⁰ Rijksoverheid (2020). *Rapporten Werk aan Uitvoering: fase 1 probleemanalyse en fase 2 handelingsperspectieven*.

⁸¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021). *Rapport Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties: klem tussen balie en beleid*, p. 101.

doen.⁸² Het is aan ministeries (in hun advisering), het kabinet en uiteindelijk het parlement om de belangen af te wegen. Compromissen bevatten vaak voorstellen vanuit verschillende, soms strijdige uitgangspunten. Het zoeken naar een compromis, waarbij allerlei deelbelangen tot op het laatste moment in de besluitvorming een plek moeten krijgen in nieuwe wet- en regelgeving, kan zorgen voor extra complexiteit. Er is geen evidente voorvechter van eenvoud in dit beleidsproces. Zo ontstaan er in dit proces vaak uitgebreide overgangsregelingen of zogenaamde sterfhuisconstructies (regelingen zonder nieuwe instroom) om ervoor te zorgen dat bestaande rechten geborgd blijven. Zo uitgebreid als dat vaak gebeurt, is juridisch meestal niet noodzakelijk. Een ruime aankondigingstijd van wijzigingen, of in het geval van meer grootschalige aanpassingen bijvoorbeeld een eenmalige compensatie, kunnen ook volstaan.

Hele specifieke regelingen en overgangsregelingen zorgen voor complexiteit binnen het stelsel: het is voor burgers soms lastig te begrijpen waarom er in soortgelijke situaties verschillende rechten bestaan, en uitvoerders moeten verschillende 'regimes' van een regeling (zoals de Wajong) naast elkaar uitvoeren. Het gaat daarbij om afwegingen tussen rechtszekerheid (bestaande gevallen houden bestaande rechten) en rechtsgelijkheid (oude en nieuwe gevallen worden op de zelfde, nieuwe manier behandeld). Ook ontstaan er in dit politieke proces discussies over uitzonderingen: groepen voor wie de wet niet goed genoeg uitpakt of die dreigen erop achter uit te gaan. Zo worden aanvullende regelingen in het leven geroepen voor subgroepen: de IOAW en IOAZ zijn bijvoorbeeld ontstaan door de wens om ouderen van boven de 57,5 jaar extra inkomensbescherming te geven (in reactie op de aangescherpte bijstand, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen met de stelselherziening in de jaren '80).

Los van de veelheid aan deelbelangen die tijdens een beleidstraject ingebracht en afgewogen wordt, veranderen standpunten over bijvoorbeeld het mensbeeld over de tijd.

Politieke aandacht voor de aanpak van fraude is bijvoorbeeld niet constant. Met allerlei invloeden, zoals veranderende maatschappelijke normen en waarden, verandert het mensbeeld van belanghebbende partijen gedurende de beleidsvorming. Een nieuwe regeling die wordt vormgegeven in een tijd met veel nadruk op de opsporing van fraude zal op een compleet andere manier uitgewerkt worden dan in een tijd waarin er een meer vertrouwend mensbeeld heerst, zelfs als het doel van de nieuwe regeling hetzelfde is. Waar in het eerste geval regels, voorwaarden, controles, en eigen verantwoordelijkheden voor de burger in de uitwerking van de regeling zullen worden opgenomen, zal dat in het tweede geval minder aan de orde zijn. Over het algemeen is aan te nemen dat in tijden waarin een meer vertrouwend mensbeeld heerst, minder complexe regelingen worden ontworpen. In werkelijkheid is slechts een kleine groep geneigd bewust misbruik te maken van een regeling, terwijl er ook een groep is die onbewust fouten maakt bij het gebruik van een regeling. Die laatste groep is gebaat bij eenvoudiger wet- en regelgeving, maar ook bij actievere dienstverlening.

Tot slot bepaalt het reeds bestaande stelsel grotendeels de toekomstige mogelijke beleidswijzigingen. Er is een bepaalde mate van 'pad-afhankelijkheid': er is nu eenmaal geïnvesteerd in dit stelsel, dus het is lastig compleet opnieuw te beginnen. Wijzigingen aanbrengen die in lijn zijn met dit stelsel, zijn gemakkelijker door te voeren dan fundamentele stelselwijzigingen. Hierdoor is de tendens om vaker te kiezen voor kleine, ad hoc wijzigingen die snel resultaat kunnen opleveren, maar die niet het hele stelsel veranderen. Als door een veranderende samenleving het

⁸² *Idem*

stelsel in de basis niet meer goed aansluit bij de kenmerken van die samenleving, worden vaak slechts de rafelrandjes opgelost en wordt geprobeerd 'outliers' (bijv. burgers die niet meer goed bediend worden met de huidige vormgeving van het stelsel) weer in het grote systeem te voegen. Hierbij blijven, zoals eerder gesteld, bestaande rechten vaak behouden, zodat niemand erop achteruit gaat. Zo worden er telkens nieuwe 'beleidsblokjes' op een systeem gestapeld dat al complex is. Een grootschalige herziening blijft uit, en dit proces van blokjes stapelen compliceert het gehele socialezekerheidsstelsel.

Mensbeelden in het maken van beleid

Dat iemand het lastig vindt om het 'gewenste' gedrag te vertonen in de sociale zekerheid betekent niet altijd dat hij of zij het niet wil. Maar soms ook wel, en het onderscheid is zonder verder onderzoek vaak lastig te maken. Dat is in het maken van beleid een heikel punt. Er worden namelijk andere soorten beleid ingezet voor groepen die 'niet willen' dan groepen die 'niet kunnen'.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) beschrijft dat je het gedrag van mensen op twee manieren kunt beoordelen.⁸³ Die zijn ongeveer gelijk te stellen aan i) (niet) willen veranderen, en ii) (niet) kunnen veranderen. Er zijn dan vier mogelijke mensbeelden te bedenken: 1) de 'goede' burger die wil en kan veranderen; 2) de berekenende burger die wel kan maar niet wil veranderen; 3) de kwetsbare burger die wel wil maar niet kan veranderen; en 4) de afzijdige burger die niet wil en niet kan veranderen.

Het SCP omschrijft ook dat welk beleid er wordt gekozen om een doel te bereiken afhangt van het mensbeeld. Voor de 'goede' burger kan wetgeving worden ingezet of gaat men adviseren en overtuigen. De beleidsmaker neemt namelijk aan dat de burgers zich voegen naar de regels en luisteren naar argumenten. Voor de berekenende burger wordt belonen/straffen van gedrag ingezet, omdat men er van uitgaat dat burgers de uitkomsten voor zichzelf maximaliseren. Dan zal er ook eerder worden ingezet op zware straffen bij potentieel misbruik. Bij kwetsbare burgers neemt men echter aan dat er barrières moeten worden weggenomen voor gedragsverandering, en is het logischer om hulp aan te bieden. Als men níet weet wat het juiste beeld is, kunnen beleidsmakers kiezen om samen met de doelgroep te gaan leren.

Beleid gebaseerd op het verkeerde mensbeeld kan er voor zorgen dat de gewenste doelen niet gehaald worden, en dat burgers met grotere complexiteit te maken krijgen maar daarbij onvoldoende geholpen worden. Tegelijkertijd worden de gehanteerde mensbeelden niet verantwoord in het maken van beleid; het is makkelijk om hier onbewuste vooroordelen in door te laten sluipen. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op mogelijkheden om dit tegen te gaan, en beleid zo veel mogelijk te baseren op een getoetst mensbeeld.

⁸³ Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Mensbeelden bij beleid*.

SAMENVATTING

- Complexiteit in het stelsel ontstaat niet vanzelf, maar in een maatschappelijke, individuele, en politieke context. De bevolking is divers in haar vaardigheden, levenssituaties, en doenvermogen. En de politiek weegt in haar keuzes verschillende wensen en belangen af.
- De maatschappij verandert. Het is te zien dat de samenleving diverser wordt, en dat geldt ook voor diegenen die gebruik maken van de sociale zekerheid. Door de veranderende samenleving, sluiten ook voorwaarden en begrippen niet meer aan bij de leefwereld van burgers, bijvoorbeeld het partnerbegrip. Een flexibelere arbeidsmarkt en internationalisering zorgen voor een andere groep gebruikers.
- Op individueel niveau heeft een deel van de bevolking te maken met lage lees-, schrijf-, of digitale vaardigheden, wat het gebruik van het stelsel lastig maakt. Niet iedereen heeft even veel doen- en denkvermogen, en de vermogens zijn niet stabiel over een leven. Omdat stress het doenvermogen aantast, wordt de sociale zekerheid juist als complex ervaren wanneer men in de meest complexe situaties zit.
- Vanuit gedrag gezien zijn er vier factoren die bijdragen aan die ervaring van complexiteit: complexe informatie, een groot aantal handelingen, onzekerheid over de toekomst, en lage autonomie.
- Ook de bestuurlijke context vormt het stelsel. De afgelopen jaren heeft de nadruk in beleidskeuzes gelegen op rechtmatigheid en doelmatigheid (inclusief het richten op specifieke doelgroepen), met als gevolg een nadruk op opsporing en handhaving om onterecht gebruik van regelingen tegen te gaan. Gedurende de besluitvorming wordt daarnaast rekening gehouden met verschillende deelbelangen, zoals de achterban van politieke partijen in de Tweede Kamer. Die deelbelangen, en de zoektocht naar een compromis, kunnen leiden tot complexer beleid, zoals overgangsregelingen. Tot slot zorgt pad-afhankelijkheid, het stelsel dat we al hebben gebouwd, ervoor dat grootschalige wijzigingen lastig door te voeren zijn, terwijl daar mogelijk wel een noodzaak voor is.

5 Het stelsel: kenmerken die als complex worden ervaren

Op basis van de interviews met burgers en organisaties en het literatuur-, data- en enquête-onderzoek zijn kenmerken van het stelsel geïdentificeerd die als complex worden ervaren.

5.1 HET SOCIALEZEKERHEIDSTELSEL BESTAAT UIT VEEL REGELINGEN

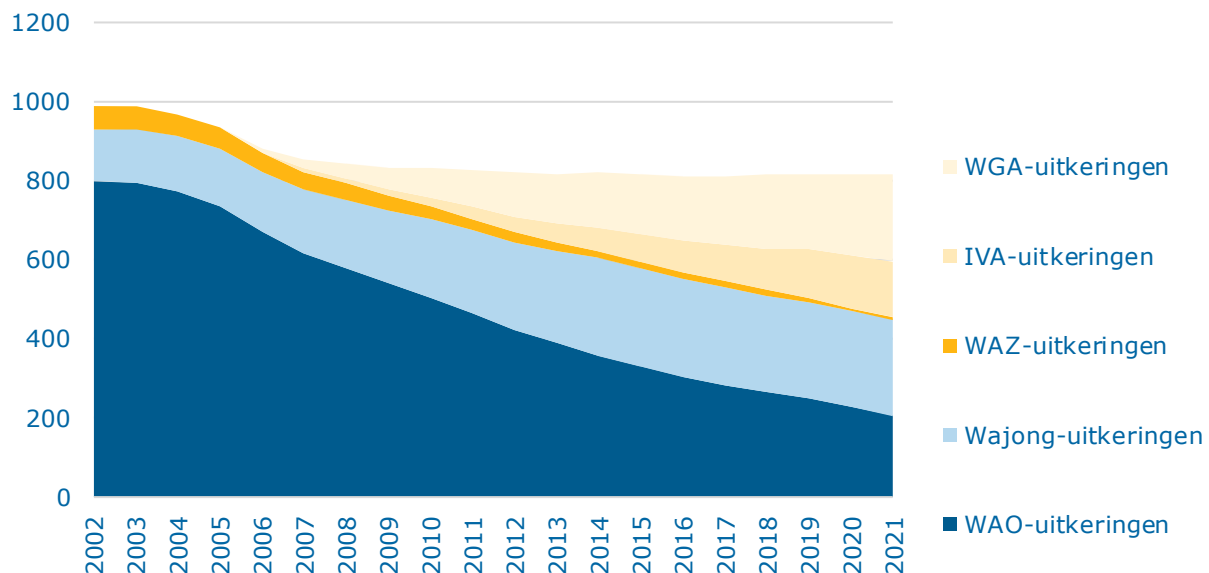
Alleen al in het deel van de sociale zekerheid dat onder dit IBO valt, bestaan 14 wetten met nog eens minimaal 16 onderliggende regelingen en tegemoetkomingen (zie figuur 5.1). De omvang aan regelingen, verspreiding van risico's en doelgroepen in het stelsel bemoeilijkt de uitlegbaarheid en vindbaarheid. Het is voor burgers niet altijd direct duidelijk voor welke regeling hij/zij in aanmerking komt.

Het totaal van wet- en regelgeving en uitvoering heeft zich vanaf het begin van de 20^{ste} eeuw incrementeel gevormd, op basis van intensief overleg tussen sociale partners en de politiek. Er is sprake van een grote padafhankelijkheid in het stelsel van sociale zekerheid, die bijdraagt aan de complexiteit. Door politiek en samenleving gewenste aanpassingen zijn vormgegeven binnen het bestaande stelsel en vaak naast, in plaats van als een vervanging van bestaande wetgeving. Nieuw geïntroduceerde wetten zoals de WIA zijn vertakt vormgegeven met verschillende subregimes. Aanvullende wetten hebben ondersteuning van een specifieke subdoelgroep tot doel, zoals de IOAW en de regelingen voor dubbele kinderbijslag. Oude wetten lopen nog door op basis van overgangsrecht. Naast het publieke stelsel bestaan ook nog private aanvullingen (zoals in de WW), die het stelsel verder uitbreiden en differentiëren.

| | |
|---|---|
| Vangnet en werkloosheid <ul style="list-style-type: none">• Participatiewet (algemene bijstand)• <i>Bijzondere bijstand, o.a. individuele inkomensvoorziening, woonkostentoeslag</i>• <i>Individuele studietoelage</i>• <i>Bijstand zelfstandigen</i>• IOAZ• IOAW• WW*• IOW*• Toeslagenwet (alleen voor werknemersregelingen/Wajong) | Ouderdom <ul style="list-style-type: none">• AOW• <i>AOW partnertoeslag</i>• <i>Extra inkomensondersteuning AOW</i>• <i>Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)</i> |
| Ziekte en arbeidsongeschiktheid <ul style="list-style-type: none">• WIA*: <i>WGA en IVA</i>• WAO*• Wajong• <i>Extra tegemoetkoming Wajong</i>• Waz• <i>Tegemoetkoming arbeidsongeschikten</i>• Ziektewet* | Overlijden partner of ouder <ul style="list-style-type: none">• Anw: <i>nabestaandenuitkering, wezenuitkering</i> |
| | Kinderen <ul style="list-style-type: none">• Algemene kinderbijslag• <i>Dubbele kinderbijslag uitwonend kind</i>• <i>Dubbele kinderbijslag intensieve zorg</i>• AKW+• <i>Dubbele kinderbijslag onderwijsredenen</i>• Kindgebonden budget (buiten grondslag IBO) |

Figuur 5.1: Publieke sociale zekerheid in Nederland – wetten naar sociaal risico, subregelingen in cursief.
* Werknemersregeling

Door de combinatie van de wens ondersteuning zo gericht mogelijk vorm te geven, dit doelmatig te doen en zonder opgebouwde rechten teloor te laten gaan, is een breed palet aan regelingen ontstaan. Daardoor kan hetzelfde sociale risico, al naar gelang opgebouwd recht, afgedragen premies, leeftijd en/of gewenste prikkel in meerdere regelingen verzekerd zijn. Tegelijkertijd kunnen er in één regeling meerdere doelen worden nagestreefd. Ook kunnen zich binnen één regeling meerdere doelgroepen bevinden: de Participatiewet springt hierbij het meest in het oog. Deze heeft een vangnetfunctie, en bedient inmiddels ook veel doelgroepen die als gevolg van selectiever en korter geworden arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen hierop aangewezen zijn. Ook zelfstandigen doen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid een beroep op de Participatiewet. De achtergrond ligt in het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen in Nederlandse werkloosheids-, ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, waar in veel andere Europese landen sprake is van werkendenverzekeringen⁸⁴.



Grafiek 5.1: Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen 2002-2021 (aantallen x 1.000). Bron: CBS.

Ter illustratie de ontwikkeling van 3 naar 5 uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid in de afgelopen 20 jaar, nog exclusief de subregimes binnen de Wajong en de WGA, en exclusief de IOAW en IOAZ. De invoering van de WIA-uitkeringen (WGA en IVA) en het doorlopen van de WAO en WAZ op basis van overgangsrecht zijn duidelijk zichtbaar.

5.2 REGELINGEN STAPELEN VAAK, EN INTERACTEREN MET ELKAAR EN MET WERK

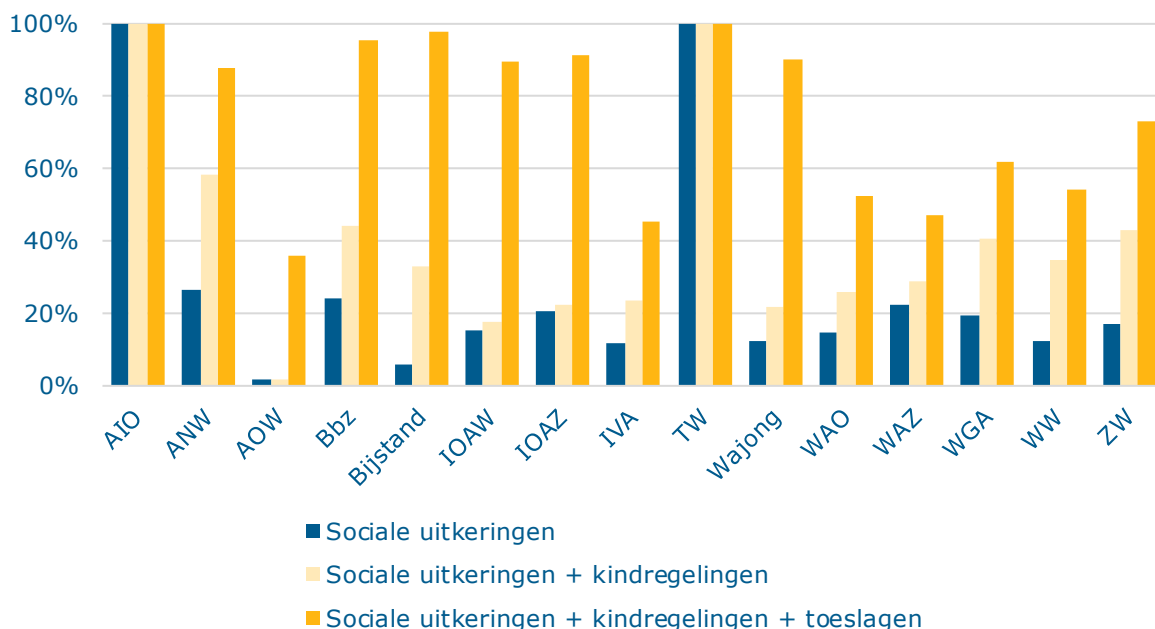
Er is regelmatig sprake van stapeling van regelingen binnen het socialezekerheidsstelsel: mensen maken gebruik van veel verschillende regelingen. In deze paragraaf wordt eerst gekeken naar stapeling van regelingen in de sociale zekerheid die onder dit IBO vallen, en de complexiteit die dat oplevert. Daarna worden ook toeslagen en andere regelingen betrokken.

Kijken we op totaalniveau en alleen naar de sociale zekerheid zoals deze onder dit IBO valt, dan heeft 4% van de burgers een combinatie van regelingen, en 15% een combinatie van

⁸⁴ Panteia (2021). Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen.

regelingen wanneer de kinderbijslag wordt meegeteld. Burgers op of rond het sociaal minimum en in de laagste inkomensklassen stapelen het meest.

Op regelingniveau is in grafiek 5.2 te zien dat bij de meeste regelingen 10% tot een kwart van de gebruikers tenminste nog één andere regeling heeft binnen de sociale zekerheid (donkerblauwe balk), exclusief kindregelingen en toeslagen. Bij burgers met een AIO- en Toeslagenwetuitering is dit per definitie zo omdat dit aanvullingen op andere uitkeringen zijn. De verschillende kleuren staan voor het aandeel sociale uitkeringen, kindregelingen en toeslagen. Zo is bij de Anw te zien dat 87% van de gebruikers ten minste nog één extra regeling heeft gezien over het geheel. Bij de Wajong wordt er relatief weinig gestapeld met de kindregelingen maar relatief veel met de toeslagen.



Grafiek 5.2: Burgers in de sociale zekerheid, in een regeling met tenminste nog één extra regeling. Kindregelingen zijn de kinderbijslag en het kindgebonden budget.⁸⁵ Toeslagen zijn de huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Bron: CBS.

Stapelning maakt de sociale zekerheid complexer

Burgers die met veel regelingen te maken hebben, ervaren het stelsel vaak als

onoverzichtelijk⁸⁶. Stapelning maakt de sociale zekerheid complex doordat de regelingen van burgers (ook binnen huishoudens) met elkaar interacteren. Inkomensafhankelijke regelingen hebben namelijk effect op elkaars hoogtes. Er zijn bruto- en er zijn netto-uitkeringen. Het uiteindelijke inkomen is daardoor niet altijd inzichtelijk en te voorspellen. Ook is de kans aanwezig dat een deel van het als voorschot verstrekte bedrag later wordt bijgesteld en teruggevorderd. De interactie van regelingen wordt extra complex bij stapelning van socialezekerheidsregelingen met toeslagen, zoals het kindgebondenbudget en de huurtoeslag. De eerste worden merendeels op maand- of kwartaalbasis

⁸⁵ Deze grafiek met kindregelingen en toeslagen biedt een benadering van de stapelning: kinderbijslag wordt in deze data-analyse toegeschreven aan beide ouders (dus niet alleen aan degene die het bedrag op zijn/haar bankrekening krijgt) vanwege de wens om stapelning op individueel niveau inzichtelijk te maken. Het kindgebonden budget en de toeslagen worden aan één persoon toegeschreven. Iemand kan dus in zijn/haar huishouden te maken krijgen met deze toeslagen, terwijl die hier voor hen niet lijken te stapelen.

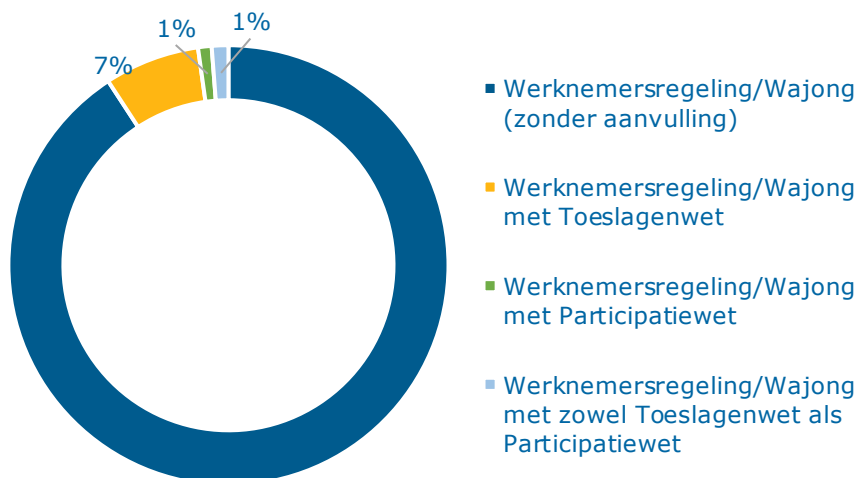
⁸⁶ Nationale Ombudsman (2022). Meedoen zonder beperkingen: de financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet; Nationale Ombudsman (2022). Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie.

vastgesteld, maar de toeslagen worden als een voorschot verstrekt gebaseerd op het geschatte jaarinkomen en na afloop van het jaar definitief vastgesteld. Ook ontstaat complexiteit door interactie met de fiscaliteit, door de combinatie van bruto- en netto-uitkeringen, toeslagen en de toewijzing van bepaalde regelingen of heffingen aan partners⁸⁷. **Het gebruik van meerdere regelingen tegelijkertijd zorgt er daarnaast voor dat mensen méér informatie tot zich moeten nemen en meer handelingen moeten verrichten.** Mensen hebben daarbij met verschillende voorwaarden en verplichtingen van de regelingen te maken. Gelijkzeitig een werknemersregeling en bijstand ontvangen betekent voor sommige burgers bijvoorbeeld dat ze elk half jaar na verhoging van het normbedrag van de werknemersregeling de gemeente moeten informeren over de veranderde inkomsten. Als ze dit nalaten en de gemeente doet dit niet zelf dan lopen ze het risico op terugvordering van de bijstand.

De stapeling van uitkeringen kan het ook onduidelijk maken wat de rechten en plichten van een burger zijn, omdat het onduidelijk is welke wet en financiering leidend is. Bijvoorbeeld het doorgeven van inkomsten wanneer iemand zowel een WW, Toeslagenwet-, en bijstandsuitkering heeft. Deze onduidelijkheid is bijvoorbeeld ook te zien bij re-integratie, wanneer iemand zowel een werknemersregeling als bijstandsuitkering heeft en de kosten voor een opleiding of een traject vergoed moeten worden. In de volgende paragrafen wordt toegelicht waar de stapeling binnen de sociale zekerheid het meeste optreedt.

Stapeling binnen de sociale zekerheid: voor (ex-)werknemers tot het sociaal minimum

Een deel van de burgers met een uitkering heeft de Toeslagenwet nodig om aan het sociaal minimum te komen. Dit geldt voor burgers met een werknemersregeling of Wajong waar het uitkeringsbedrag niet tot aan dit minimum komt - en er ook geen inkomsten van een partner zijn. De hoofduitkering is in deze gevallen niet toereikend: bijvoorbeeld wanneer iemand als gedeeltelijk arbeidsongeschikt is beoordeeld, geacht wordt om voor het overige deel te werken maar het niet lukt om daarnaast werk te verrichten. Deze groep ontvangt naast de WW, Wajong, WGA of WAO een aanvulling van de Toeslagenwet.



Grafiek 5.3: % Burgers met een werknemersregeling/Wajong in combinatie met: de Toeslagenwet, de Participatiewet en beide. Bron: CBS

⁸⁷ Zie ook uitspraak ECLI:NL:CRVB:2022:1952

Gemiddeld 8% van de burgers met een werknemersregeling of Wajong heeft deze toeslag nodig, en in de WGA is dit aandeel het grootst (14%). De Toeslagenwet is gebaseerd op de gezinssituatie, dus ook het partnerinkomen. Daardoor gelden er meer voorwaarden, zoals de kostendelersnorm en de partnerinkomenstoets. Voor burgers is het lastig te begrijpen dat hun WW of WGA-uitkering op het henzelf is gebaseerd en de Toeslagenwet op hun gezinssituatie.

Een groep burgers heeft behalve de werknemersregeling en de Toeslagenwet óók nog een aanvulling uit de Participatiewet nodig. Hierbij gaat het relatief om een kleine groep maar in absolute aantallen toch om minimaal 12.000 huishoudens. Voor hen is de aanvulling uit de Toeslagenwet nog steeds niet voldoende om op het sociaal minimum uit te komen. Deze vult namelijk alleen aan tot de hoogte van het vroegere inkomen en voor deze groep lag dit al onder het sociaal minimum. Zij hebben te maken met drie wetten met nagenoeg hetzelfde doel (inkomenswaarborg), met verschillende (invullingen van) voorwaarden, met twee uitvoerders en twee loketten om op de ondergrens van bestaanszekerheid uit te komen. Ingewikkeld daarbij is dat de Toeslagenwet en de Participatiewet verschillende inkomensafhankelijke voorwaarden, rechten en verplichtingen kennen (hierover meer in paragraaf 5.4 en 5.5). Opvallend is verder dat er een groep burgers alleen een beroep doet op aanvullende bijstand, in plaats van op de Toeslagenwet als voorliggende regeling (zie grafiek 5.3). Dit kan duiden op niet-gebruik van de Toeslagenwet. Uit eerder onderzoek bleek al dat veel huishoudens met een werknemersregeling of Wajong maandelijks onder het sociaal minimum lijken te leven⁸⁸.

Stapeling binnen de sociale zekerheid: binnen een sociaal risico voor ouderen, kinderen en arbeidsongeschikten

Een klein deel van de AOW'ers moet vanwege een onvolledige opbouw van AOW-verzekeringsjaren (bijvoorbeeld door migratie) de AIO aanvragen om tot aan het sociaal minimum te komen. In 2019 maakten zo'n 49.000 huishoudens gebruik van de AIO-aanvulling, 2% van het totaal huishoudens dat een beroep doet op de AOW⁸⁹. Het niet-gebruik van de AIO wordt door het CBS geschat op 30%, de totale groep rechthebbende ouderen zou in werkelijkheid dus groter zijn⁹⁰.

Ruim de helft van de huishoudens met minderjarige kinderen ontvangt naast de kinderbijslag ook het inkomensafhankelijke kindgebondenbudget: in 2020 betrof dit ruim 1 miljoen huishoudens⁹¹. Het kindgebonden budget is een extra bijdrage voor ouders in de kosten voor kinderen, bedoeld voor lage en middeninkomens. **Ook binnen de regelingen voor arbeidsongeschiktheid wordt gestapeld:** bijvoorbeeld met een Wajong-uitkering plus een IVA, WGA- of WAO-uitkering door in totaal zo'n 9.000 burgers (5% van totaal aantal Wajongers). Zij zijn aan het werk gegaan vanuit een Wajong-uitkering, vervolgens uitgevallen door ziekte en hebben op basis van dit dienstverband recht op een van de overige uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid.

⁸⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand.

⁸⁹ Sociale Verzekeringsbank (2020). Jaarverslag 2019; CBS

⁹⁰ CBS (2020).

⁹¹ CBS.

Stapeling binnen de sociale zekerheid: werkloosheid en arbeidsongeschiktheid

Er vindt ook stapeling plaats tussen werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

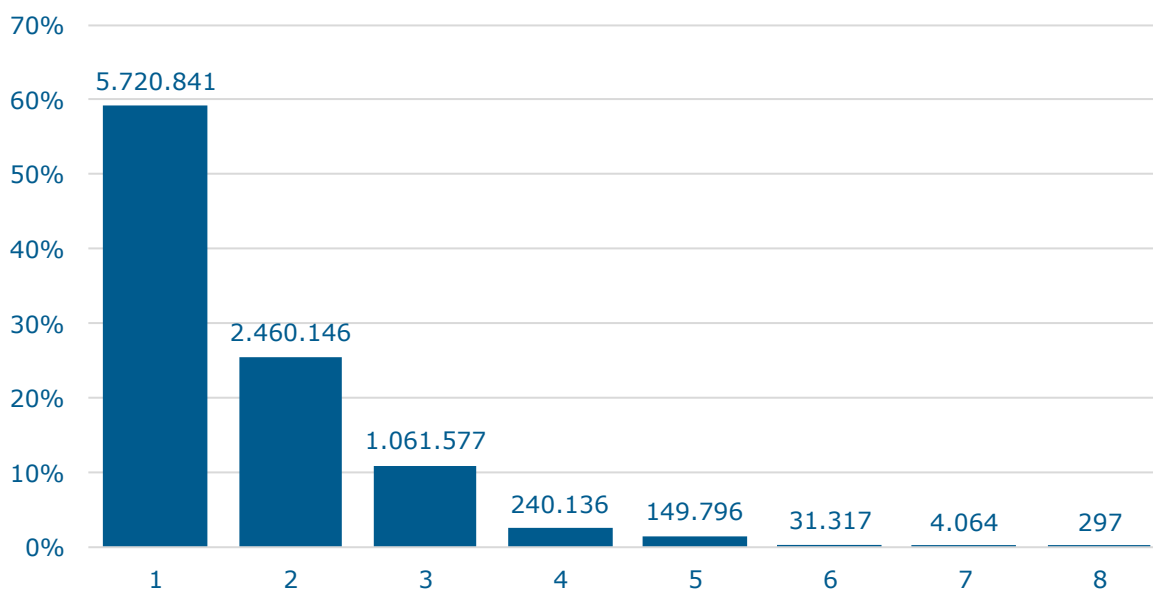
Het gaat hier weliswaar om een klein aandeel van de totale WW-ontvangers maar nog steeds om 1.200 mensen die zowel een WGA- of WAO-uitkering als een WW-uitkering ontvangen. Een verklaring hiervoor is dat mensen naast deze arbeidsongeschiktheidsuitkering aan het werk zijn en vanuit dit dienstverband werkloos raken. De WW-uitkering wordt in een aantal gevallen op de arbeidsongeschiktheidsuitkering in mindering gebracht, zoals in de loongerelateerde fase van de WGA.

Daarnaast bestaat stapeling van deze regelingen met de Ziektewet. Stapeling van de Ziektewet, WW en arbeidsongeschiktheid ontstaat mede door stapeling van meerdere kleinere banen met verschillende contractvormen: uit deze banen ontstaan vervolgens weer meerdere en verschillende type uitkeringsrechten. Verschillende daglonen en verrekeningen tussen verschillende wetten leiden tot complexe samenloop situaties⁹². Dit kan voor mensen tot een onvoorspelbaar en onduidelijk opgebouwd inkomen leiden.

Stapeling in de bredere inkomensondersteuning: met toeslagen

Er wordt ook gestapeld met regelingen buiten de sociale zekerheid die onder dit IBO vallen.

Sociale zekerheid wordt vooral gestapeld met de inkomensafhankelijke toeslagen: hier noemen we dat de bredere inkomensondersteuning. Waar eerder in het hoofdstuk werd toegelicht dat 15% van de burgers een regeling binnen de sociale zekerheid stapelt, neemt dit percentage fors toe wanneer ook de toeslagen worden meegeteld. Dan gebruikt 41% van de burgers in de bredere inkomensondersteuning een combinatie van regelingen. 15% gebruikt er dan zelfs 3 of meer (zie grafiek 5.4).

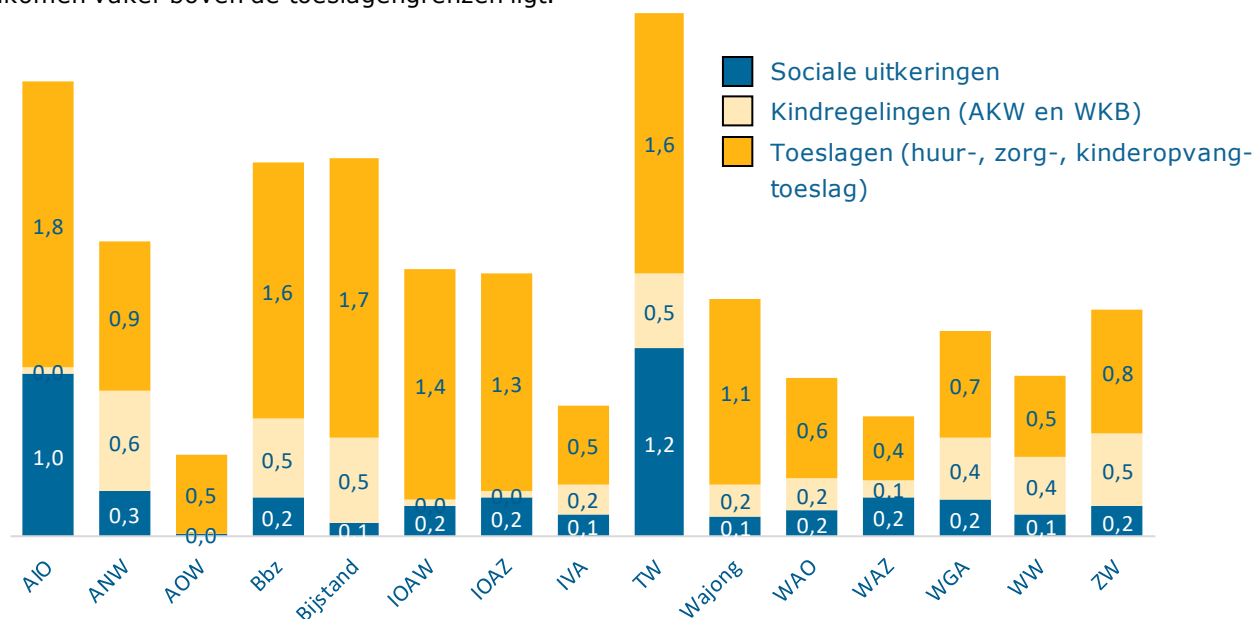


Grafiek 5.4: Burgers met aantal regelingen (sociale uitkeringen, kindregelingen en toeslagen). Bron: CBS⁹³

⁹² UWV (2022). Knelpuntenbrief wet- en regelgeving.

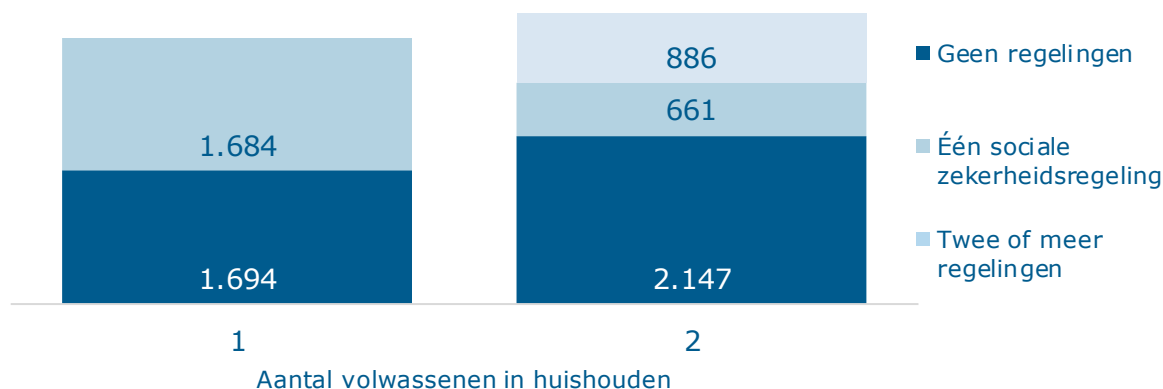
⁹³ Deze grafiek met kindregelingen en toeslagen biedt een benadering van de stapeling: kinderbijslag wordt in deze data-analyse toegeschreven aan beide ouders (dus niet alleen aan degene die het bedrag op zijn/haar bankrekening krijgt) vanwege de wens om stapeling op individueel niveau inzichtelijk te maken. Het kindgebonden budget en de toeslagen worden aan één persoon toegeschreven. Iemand kan dus in zijn/haar huishouden te maken krijgen met deze toeslagen, terwijl die hier voor hen niet lijken te stapelen.

De hoogste stapeling komt logischerwijs voor onder gebruikers van regelingen rond het minimumniveau: gebruikers van de Participatiewet, AIO en Toeslagenwet (zie grafiek 5.5). De voornaamste stapeling ontstaat door het gebruik van toeslagen: die voegen voor gebruikers van de AIO, Bbz, bijstand en Toeslagenwet gemiddeld anderhalve regeling toe. Gebruikers van de WW en arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben gemiddeld minder extra toeslagen, waarschijnlijk omdat hun inkomen vaker boven de toeslagengrenzen ligt.



Grafiek 5.5: Gemiddeld aantal extra regelingen, voor burgers met méér dan een regeling. Bron: CBS⁹⁴

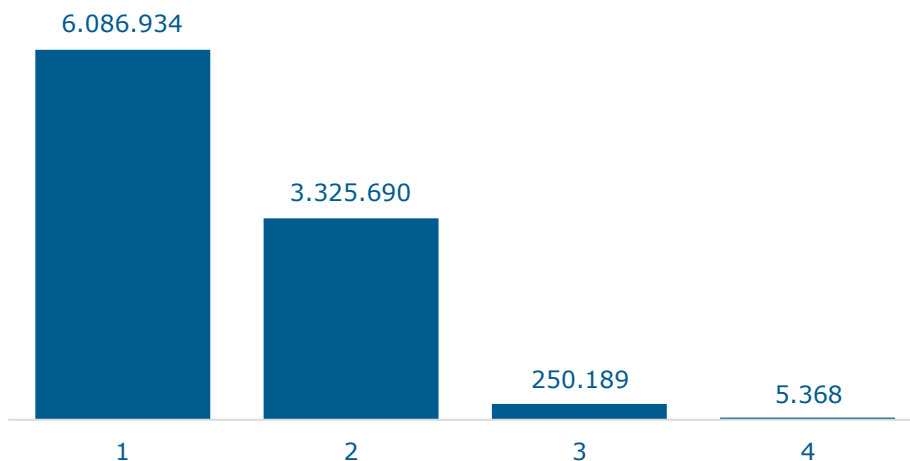
Regelingen stapelen niet alleen per persoon, maar ook in huishoudens. In 24% van de tweepersoonshuishoudens (twee volwassen personen; hier kunnen minderjarige kinderen wonen) hebben de twee volwassenen allebei een uitkering. **Dit betekent dat men vaak ook rekening moet houden met het inkomen van een partner in zijn/haar eigen uitkeringen** (afhankelijk van de voorwaarden van de uitkering).



Grafiek 5.6: Huishoudens met stapeling. Aantal volwassenen met een uitkering (excl. kindregelingen of toeslagen) voor huishoudens met één of twee volwassenen (x 1000). Bron: CBS

⁹⁴ Zie bovenstaande voetnoot.

Door stapeling van regelingen krijgen mensen voor hun inkomensondersteuning met meerdere uitvoerende organisaties en aanspreekpunten te maken. Onderstaande grafiek 5.7 laat zien dat er grote groepen mensen zijn die bij meerdere uitvoerende organisaties, de SVB, UWV, gemeenten of Dienst Toeslagen, terecht komen. In totaal heeft zo'n 3,5 miljoen burgers met sociale zekerheid (incl. toeslagen) te maken met meer dan één uitvoerder. De grootste overlap zit in het aantal mensen dat gebruik maakt van een socialezekerheidsregeling via óf SVB, UWV of gemeenten, én een toeslag heeft.



Grafiek 5.7: Burgers in sociale zekerheid (uitkeringen, kindregelingen en toeslagen)⁹⁵ met aantal uitvoerders (gemeente, UWV, SVB en Dienst Toeslagen). Bron: CBS

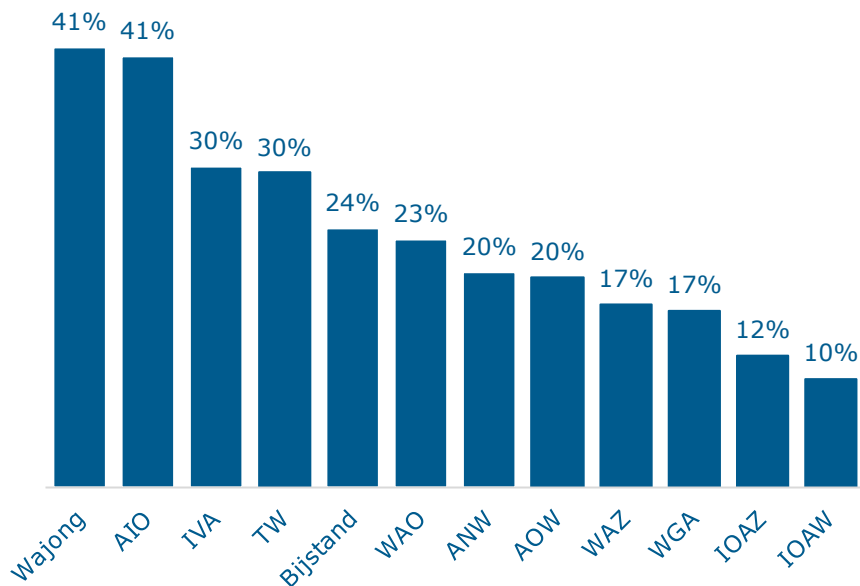
Stapeling in het sociaal domein met Wmo: 91 – 97% maakt gebruik van sociale zekerheid

Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ervaren vaak ook beperkingen op andere leefdomeinen. Ze hebben hierdoor te maken met meerdere regelingen en begeleiders, coaches en loketten. Voor inkomensondersteuning zijn ze vaak ook aangewezen op extra regelingen en voorzieningen. Bij jongeren met een beperking gaat het bijvoorbeeld om beschermd wonen via de Wmo of Wlz, eigen bijdrage via het CAK, studiefinanciering bij DUO, fiscale regelingen en studietoelage, bijzondere bijstand en/of kwijtschelding lokale belastingen via de gemeente⁹⁶.

De meest in het oog springende stapeling tussen de sociale zekerheid en andere regelingen is er met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Via de Wmo doen mensen een beroep op de gemeente voor ondersteuning in zelfredzaamheid en participatie. 20% van de mensen (bijna 1 miljoen) in de sociale zekerheid ontvangt ook hulp van de gemeente via de Wmo.

⁹⁵ Deze grafiek met kindregelingen en toeslagen biedt een benadering van de stapeling: kinderbijslag wordt in deze data-analyse toegeschreven aan beide ouders (dus niet alleen aan degene die het bedrag op zijn/haar bankrekening krijgt) vanwege de wens om stapeling op individueel niveau inzichtelijk te maken. Het kindgebonden budget en de toeslagen worden aan één persoon toegeschreven. Iemand kan dus in zijn/haar huishouden te maken krijgen met deze toeslagen, terwijl die hier voor hen niet lijken te stapelen.

⁹⁶ Nationale Ombudsman (2022). Meedoen zonder beperkingen: de financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet.



Grafiek 5.8: % Burgers in sociale zekerheid dat ook gebruik maakt van de Wmo, tot 10% weergegeven. Bron: CBS

Mensen met een arbeidsongeschiktheidsregeling, ouderen met een AIO en mensen in de Participatiewet en Anw maken vaak gebruik van die Wmo (zie grafiek 5.8). En andersom blijkt dat 97% van de gebruikers van de Wmo gebruik maakt van de sociale zekerheid.⁹⁷ Dit betekent dat 9 van de 10 burgers bij wie door de gemeente een keukentafelgesprek wordt gevoerd over bijvoorbeeld de inzet van specialistische begeleiding, dagbesteding, een aangepaste fiets, beschermd wonen of huishoudelijke hulp (Wmo-voorzieningen of pgb) ook inkomensondersteuning en/of re-integratiebegeleiding ontvangt. Bij 5 van deze 9 burgers is sprake van AOW, bij 4 van de 9 gaat het om een werknemersregeling, Participatiewet of Wajong. Voor deze laatste groep, personen in de werkzame leeftijd gaat het vaak om activiteiten, voorzieningen of begeleiding gericht op maatschappelijke participatie en regievoeren over het dagelijks leven.

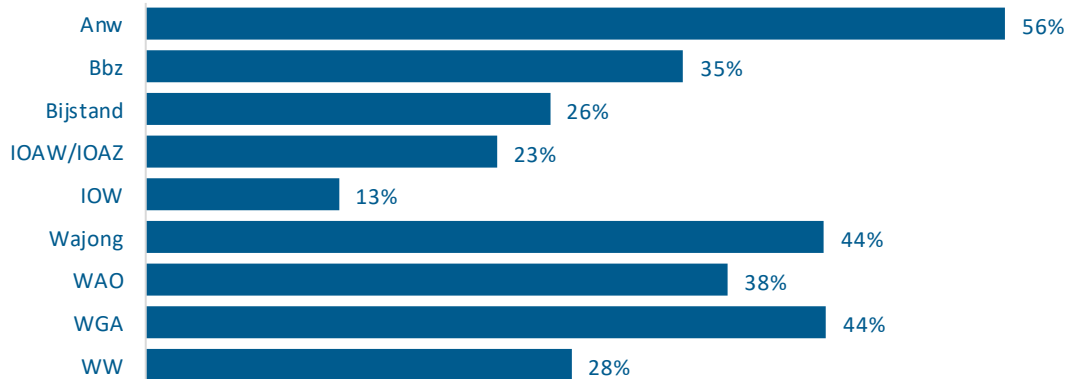
Door de interactie met een regeling maakt werken vaak onzeker en kwetsbaar

Als iemand werkt naast een uitkering is er stapeling met ander inkomen. Ongeveer 10% tot 50% van de mensen werkt naast de uitkering, bij de meeste regelingen is dit minimaal 20% (zie grafiek 5.9). In sommige regelingen werkt men vaker naast de uitkering dan in andere: in de Wajong en WGA wordt bijvoorbeeld vaak gewerkt.

In bijna alle socialezekerheidsregelingen worden deze inkomsten verrekend met de uitkering - met uitzondering van de AOW en de kinderbijslag. Verrekening van eerder ontvangen uitkeringsbedragen met het later vastgestelde inkomen leidt vaak tot **onvoorspelbaar, soms onvoldoende inkomen, en leidt tot nabetalingen en terugvorderingen.** Zo heeft 9 op de 10

⁹⁷ Exclusief kindregelingen en toeslagen is dit 91%.

werkende uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking last gehad van onduidelijkheid⁹⁸. Veel van hen zijn bezorgd over de gevolgen voor hun uitkering, toeslagen en dat er geld terugbetaald moet worden. Van de werkenden in de bijstand ervaart bijna 40% problemen met de inkomstenverrekening⁹⁹. Het is voor een deel van de mensen niet inzichtelijk hoe het bedrag van hun inkomen precies is opgebouwd: 34% van de werkende Wajongers en 22% van de werkende WW'ers geeft aan niet goed te snappen hoe de verrekening van loon met hun uitkering werkt en een nog groter aandeel ervaart dat dit niet goed is uitgelegd door UWV (39% en 31%)¹⁰⁰.



Grafiek 5.9: % Burgers met inkomensafhankelijke regelingen dat aangeeft wel eens te hebben gewerkt naast deze regeling (excl. AIO). In totaal 1.357.610 burgers ontvingen eind 2019 één van deze regelingen. Bron: LISS-panel en CBS¹⁰¹.

Veel re-integratiemedewerkers van UWV zien mensen die werken naast de uitkering regelmatig daadwerkelijk in de financiële problemen komen vanwege de combinatie van betaald werk naast de uitkering. Dit speelt vooral bij de Wajong en de WGA en in mindere mate bij de WW¹⁰². De helft van de werkende uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking (zowel in een Wajong/WIA-uitkering bij het UWV als in bijstand bij gemeenten) heeft wel eens een deel moeten terugbetalen¹⁰³. Dit zorgt voor onzekerheid: de meerderheid van hen ervaart door de verrekening concrete financiële problemen zoals minder geld beschikbaar hebben voor de boodschappen, rekeningen, vaste lasten niet kunnen betalen of geld moet lenen bij familie of vrienden.

Door verrekening ontstaan soms schommelingen in het inkomen, en is er soms onvoldoende inkomen. Dit ontstaat doordat van burgers wordt gevraagd regelmatig de loonstrookjes en gewerkte

⁹⁸ *Optimalistic, Muzus, Stimulanz (2021). Als verrekenen een beperking is. Doordat er geen representatieve steekproef is getrokken kunnen de resultaten zowel een onder- als overschatting betekenen. Opvallend is dat er relatief meer hoogopgeleiden deelnemen en dat de meeste respondenten een vast aantal uren werkten. Verder zijn in het onderzoek relatief veel mensen met een Wajong- en bijstandsuitkering en relatief minder mensen met WIA-uitkering bevroegd.*

⁹⁹ 12% van de werkende bijstandsgerechtigden ervaart vaak problemen en 27% ervaart soms problemen; Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

¹⁰⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Klantperspectief WW 2020/2021 en Klantperspectief Wajong 2020.

¹⁰¹ Indicatie op basis van LISS-enquête uitgezet voor het IBO. Over dit aandeel zijn uiteenlopende cijfers beschikbaar, maar deze geven in grote lijnen hetzelfde beeld. Een betrouwbaar beeld geven de klantenquêtes van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2022): aandeel werkenden met betaalde baan in de WW 20%, 17% in de Participatiewet; 51% in de Wajong. Cijfers van het UWV (2021): werkenden in de WAO 18%; WGA gedeeltelijk AO 48%.

¹⁰² Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022. Zo ziet 75% van de re-integratiemedewerkers mensen in de Wajong regelmatig in de financiële problemen komen door de combinatie van werk en uitkering; dit 42% bij de WGA en 24% bij de WW.

¹⁰³ *Optimalistic, Muzus, Stimulanz (2021). Als verrekenen een beperking is.*

uren door te geven en deze ontvangen zij niet altijd op tijd. De helft van de inkomensconsulenten van gemeenten geeft aan dat de burgers die zij zien, moeite hebben met het tijdig aanleveren van hun inkomstegegevens¹⁰⁴. Schommelingen ontstaan daarnaast doordat verrekenen tijd kost voor UWV en gemeenten en dit wordt versterkt wanneer mensen wisselende inkomsten hebben. Mensen die als zelfstandig ondernemer starten of dit al zijn naast hun uitkering, moeten het jaarinkomen vooruit schatten. Pas na vaststelling door de Belastingdienst kan een definitieve herberekening van de uitkering worden gemaakt.

Burgers hebben onvoldoende overzicht op de impact van de verandering op de uitkering en het inkomen, voelen zich niet zeker om met de gevolgen om te gaan en zijn hierdoor onzeker en terughoudend om vanuit een uitkeringssituatie aan het werk te gaan¹⁰⁵. Eerder bleek al uit het IBO Deeltijd dat de onzekerheid en administratieve lasten die gepaard gaan met de verrekening er soms voor zorgen dat bijstandsgerechtigden met een deeltijdbaan niet méér uren gaan werken¹⁰⁶. Veel re-integratiemedewerkers van UWV hebben de indruk dat mensen regelmatig niet aan het werk durven omdat ze bang zijn voor de financiële consequenties¹⁰⁷. **De totale interactie van het inkomen met de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslagen maakt werken naast een uitkering extra complex**. Verrekening leidt namelijk ook tot een ander vastgesteld inkomen en daarmee heeft het gevolgen voor de hoogte van toeslagen. Het is niet in elke gemeente gebruikelijk dat mensen door hun gemeente worden voorgelicht over de financiële consequenties als ze willen gaan werken (bijv. voor de toeslagen) en bijkomende administratieve lasten¹⁰⁸.

Black box

Over het algemeen zijn mensen blij met hun nabestaandenuitkering: deze uitkering biedt hen rust en veiligheid, zo geven ze aan. Echter gaven nabestaanden ook aan niet te snappen hoe de Anw uitkering precies werkt. Nabestaanden ervaren onzekerheid. Ze zien de uitkering als een 'black box': je krijgt maandelijks een bedrag, maar je hebt geen idee waarop dat is gebaseerd, wanneer het verandert en of je nog moet terugbetalen. Dit issue was specifiek bij zelfstandigen te zien: door een variabel inkomen wisten ze pas aan het eind van het jaar op hoeveel Anw ze recht hadden.

Zelfstandigen krijgen een maandelijks bedrag uitgekeerd, maar pas aan het eind van het jaar werd duidelijk wat hun inkomen was. Dit leidde ertoe dat ze niet op de Anw uitkering durfden te bouwen. Veelal werd het als reservepotje opgespaard, totdat na afloop van het jaar duidelijk werd hoeveel ze er daadwerkelijk van mochten behouden¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

¹⁰⁵ *Optimalistic*, Muzus, Stimulanz (2021). Als verrekenen een beperking is.

¹⁰⁶ Rijksoverheid (2020). IBO Deeltijdwerk.

¹⁰⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022. 75% van de re-integratiemedewerkers ziet dit bij de Wajong; 53% bij de WGA en 46% bij de WW.

¹⁰⁸ Een indicatie hiervoor is dat 28% van de geënquêteerde inkomensconsulenten uit verschillende gemeenten zich niet herkent in de stelling "Voordat mijn klanten gaan werken, worden ze voorgelicht over de financiële consequenties (bijv. voor de huur- en zorgtoeslagen en minima voorzieningen) en bijkomende administratieve lasten". Uit: Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

¹⁰⁹ Afdeling Buitengewone Zaken (2022). Algemene nabestaandenwet, het beeld vanuit de burger.

5.3 DAARNAAST MOETEN GEBRUIKERS REGELMATIG OVERSTAPPEN VAN DE ENE NAAR DE ANDERE REGELING

Doordat regelingen aflopen, of rechten veranderen, is er regelmatig sprake van een overstap van de ene naar de andere regeling. Gebruikelijke overgangen in het stelsel zijn: bij afloop van het recht op werknemersregelingen of Anw naar het vangnet van de Participatiewet, bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van Ziektewet naar WIA of WW, bij ziekte tijdens werkloosheid van WW naar de Ziektewet, en bij aanvang van de pensioengerechtigde leeftijd van de Participatiewet, IOW, IOAW of IOAZ naar de AOW en/of AIO. Vanuit de Participatiewet keert men vaak na een korte periode van werk terug in de Participatiewet of een andere regeling: >50% van de banen van mensen die ooit instroomden in de Participatiewet duren een jaar of korter. Gemiddeld verliezen mensen die gaan werken vanuit de Participatiewet één keer in de twee jaar hun baan¹¹⁰. Naast deze overgangen binnen het publieke stelsel, zijn er ook nog overgangen van het publieke naar het private domein: bijvoorbeeld van UWV naar een werkgever die eigenrisicodragers is of van UWV naar een private dienstverlener.

Overdracht tussen organisaties

Niet alle mensen beseffen (op tijd) dat zij recht hebben op een regeling, dat geldt in het algemeen maar ook zeker bij overgangen in het stelsel¹¹¹. Op websites en in brieven wijzen uitvoerders wel op mogelijke vervolgregelingen, maar dat is niet altijd voldoende. Door de emotionele impact die werkloosheid of ziekte kan hebben, is men soms minder in staat informatie te verwerken, te onthouden, of te handelen en zaken nader uit te zoeken. Er is dan niet altijd ruimte om over regelzaken na te denken¹¹². Sommige mensen weten de weg naar hulp niet zelfstandig te vinden, bijvoorbeeld de weg naar de gemeente voor een bijstandsuitkering wanneer ze voor een Wajong- of WW-uitkering door UWV zijn afgewezen.

Soms verwachten mensen dat uitkeringen in het stelsel elkaar automatisch opvolgen, maar overdrachten tussen organisaties zijn niet verankerd in het stelsel. In enkele gemeenten is gezamenlijke dienstverlening van UWV en gemeente voor een soepele overgang van de groep burgers die van WW naar de Participatiewet doorstroomt. In deze pilots worden belemmeringen rond gegevensuitwisseling ervaren. De SVB heeft een pilot met 38 gemeenten gedaan voor overdracht van Anw-gerechtigden naar de Participatiewet voor begeleiding naar werk en deze werkwijze wordt nu breder uitgerold. De SVB maakt per gemeente afspraken.

Bij de overgang naar een andere regeling moeten mensen informatie aanleveren voor aanvraag van de nieuwe regeling; dat is vaak veel werk en complex voor mensen. Soms moeten zij opnieuw dezelfde informatie aanleveren als ze aan de vorige dienstverlener hebben aangeleverd¹¹³. Dit speelt vooral bij de overgang naar gemeenten. Het is niet duidelijk of dit gaat om gegevens die al binnen het stelsel beschikbaar zouden moeten zijn binnen de huidige mogelijkheden zoals het bestaande systeem voor gegevensdeling (Suwinet) en de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) en/of dat deze mogelijkheden nog niet optimaal worden benut. Van de Participatiewet is bekend dat meer dan de helft van de burgers het lastig vindt om bij de aanvraag alle gegevens te verzamelen en achteraf vindt dat er te veel gevraagd werd¹¹⁴.

¹¹⁰ SEOR, Erasmus School of Economics (2022). Cohortstudie Participatiewet.

¹¹¹ Zie ook hoofdstuk 3 en Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand.

¹¹² Afdeling Buitengewone Zaken (2022). Algemene nabestaandenwet, het beeld vanuit de burger.

¹¹³ Muzus (2022). Burgerreis van WW naar de bijstand.

¹¹⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

Effect van overgang

Een overgang beïnvloedt ook andere gebruikte regelingen, het inkomen en leven van mensen: het bedrag van de uitkering verandert, de verrekening met inkomsten uit werk verandert, waardoor ook de hoogte van toeslagen verandert. Re-integratietrajecten die onder een werknemersregeling bij UWV liepen, kunnen niet zonder meer worden voortgezet onder de Participatiewet bij gemeenten. Dit geldt ook voor voorzieningen omdat deze zijn gekoppeld aan een uitkering en re-integratietraject, zoals een aangepaste auto, fiets, rolstoel of computer. Daardoor moeten deze na einde uitkering vaak ingeleverd en vervolgens bij gemeenten nieuw aangevraagd worden, als onderdeel van een re-integratietraject onder de Participatiewet of als algemene ondersteuning onder de Wmo.

Tijdige aanvraag en terugwerkende kracht

Soms komt er bij overgang een wachttijd voor, wat het probleem van een late aanvraag verergert. Het kan het voorkomen dat mensen een maand of meer geen inkomen hebben: 15% van de gebruikers in de sociale zekerheid is dit overkomen¹¹⁵. Die wachttijd ontstaat omdat een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. Soms verwachten mensen dat uitkeringen in het stelsel elkaar automatisch opvolgen of dat organisaties zorgen voor een overdracht. De juiste regeling vinden en een actieve aanvraag is echter nodig, en mensen komen er te laat achter dat de ingangsdatum van de nieuwe uitkering gebaseerd is op de aanvraagdatum, in plaats van op datum einde vorige uitkering¹¹⁶. Deze problematiek speelt minder tot niet bij de kinderbijslag en AOW: deze regelingen worden vanwege het lage aantal voorwaarden relatief gemakkelijk en vanaf het tweede kind zelfs automatisch toegekend.

Naast onwetendheid kan het zijn dat mensen door stress, levensgebeurtenissen zoals een ziekte of scheiding, of andere omstandigheden te laat zijn met een aanvraag. Ook is het soms lastig vooraf in te schatten hoeveel inkomsten ze de volgende maand zullen hebben; denk bijvoorbeeld aan een zelfstandige die nog niet weet of hij/zij gebruik moet gaan maken van de Bbz. Hierdoor vragen sommige mensen een regeling te laat aan en is het niet altijd mogelijk om het gemiste uitkeringsbedrag met terugwerkende kracht te ontvangen.

Wel een hoge terugvordering voor een fout, maar geen misgelopen uitkering met terugwerkende kracht

Leo (69) ontvangt AOW en kreeg te maken met een terugvordering van 10.000 euro. Hij ontving de hogere alleenstaanden-AOW. Zijn vrouw woonde in het buitenland tijdens de aanvraag van de AOW en hij dacht dat hij dat feit pas door hoefde te geven aan de SVB bij verhuizing van zijn vrouw naar Nederland. De terugvordering werd opgelegd vanwege te veel ontvangen alleenstaanden-AOW (in plaats van de lagere gehuwden-AOW).

Als hij eerder goed had doorgegeven dat hij gehuwd was, had hij de aanvullende AIO mogen ontvangen omdat hij hier – zo bleek later – recht op had. Nu ontving hij een terugvordering van de te veel ontvangen AOW, maar níet het bedrag dat Leo anders in die plaats had gehad om tot

¹¹⁵ LISS-panel, uitgevoerd voor het IBO.

¹¹⁶ ECLI:NL:CRVB:2022:1437, Centrale Raad van Beroep, 21/3417 NIOAW (rechtspraak.nl).

het bestaansminimum te komen omdat de AIO wettelijk niet met terugwerkende kracht kan worden toegekend¹¹⁷.

5.4 BINNEN ÉÉN REGELING IS VAAK AL SPRAKE VAN VELE VOORWAARDEN, RECHTEN EN Plichten

Elke regeling kent haar eigen voorwaarden, rechten en plichten; die voorwaarden dragen bij aan complexiteit. Die verschillen per type regeling: in voorzieningen is bijvoorbeeld vaak sprake van een inkomenstoets en bij een werknemersverzekering niet. Maar ook binnen één type regelingen verschillen de voorwaarden. Om een overzicht te bieden zijn de voorwaarden in onderstaande twee tabellen samengevat. Tabel 5.1 beschrijft de voorwaarden, tabel 5.2 geeft aan of de voorwaarde bestaat in een regeling. De precieze vormgeving kan tussen regelingen nog veel verschillen; denk aan andere hoogten van hetzelfde type grens. Een overzicht van de vergelijking tussen enkele begrippen is te vinden in bijlage 4.

Tabel 5.1: Omschrijving van voorwaarden en kenmerken die veel genoemd zijn m.b.t. complexiteit

| OMSCHRIJVING VOORWAARDE/KENMERK | OMSCHRIJVING |
|---|---|
| Inkomenstoets | De toegang tot de regeling hangt af van de hoogte van het huidige inkomen uit andere bronnen. |
| Gebaseerd op dagloon | Het dagloon is een berekening van het gemiddelde loon per dag dat is verdiend in een periode van één jaar. Dit wordt als basis gebruikt voor de uitkeringshoogte van een aantal regelingen. |
| Vermogenstoets | De toegang tot de regeling hangt af van de omvang van het vermogen (vaak op huishoudensniveau). |
| Kostendelersnorm of huishoudenstoets | De hoogte van de uitkering hangt af van de hoeveelheid medebewoners op hetzelfde adres. |
| Partnerinkomenstoets | De toegang tot (en hoogte van) de uitkering hangt af van het huidige inkomen van de partner. |
| Restverdiencapaciteit | De uitkering is afhankelijk van de mate waarin iemand arbeidsongeschikt is, en wat het eerder verdiende loon is. |
| Arbeidsverplichtingen | De gebruiker wordt geacht aan zijn/haar re-integratie te werken en/of actief op zoek te zijn naar werk, en dit aan te tonen |
| Voorschotten | Een uitkering verstrekt wordt verstrekt als voorschot als het definitieve recht op die uitkering (en de hoogte daarvan) nog niet is vastgesteld. |

¹¹⁷ De SVB heeft in deze casus uiteindelijk maatwerk toegepast, waardoor de terugvordering AOW is kwijtgescholden. De SVB is voornemens haar beleid aan te passen waardoor het terugvorderingsbedrag AOW wordt verminderd met het bedrag van de AIO waarop recht zou hebben bestaan als de burger wel aan zijn mededelingsverplichting had voldaan.

| | |
|--|---|
| Verandering in hoogte | Tijdens gebruik verandert automatisch de hoogte van de uitkering, óf doordat de parameters veranderen, óf door doorstroom naar een volgend regime. |
| Geén herlevingsrecht na uitstroom | Als er geen herlevingsrecht is na uitstroom, dient de burger de uitkering opnieuw aan te vragen en wordt het recht opnieuw vastgesteld. Bij herlevingsrecht is er een bepaalde periode soepelere toegang tot de uitkering na eerder gebruik en uitstroom. |
| Gevolg van bijverdienen: verrekening | Een deel of alle bijverdiensten die met bijvoorbeeld werk worden verdiend gedurende de uitkeringsperiode, wordt verrekend met de uitkeringshoogte. |
| Mogelijkheid tot exporteren uitkering | Het is mogelijk voor de burger om te verhuizen naar het buitenland (emigreren) en het recht op de uitkering te behouden. |

De omvang aan voorwaarden zorgt voor complexiteit

De voorwaarden hebben primair tot doel om de doelgroep te specificeren en uitkeringen zo beperkt, doelmatig en rechtmatig mogelijk toe te kennen. Daarnaast worden er **prikkels** en **plichten** gehanteerd die ten doel hebben om **mensen naar de arbeidsmarkt te bewegen**. Er valt te verwachten dat een grote omvang aan voorwaarden er voor zorgt dat mensen te maken krijgen met veel ingewikkelde informatie en veel vereiste handelingen. Vanwege het beperkte en fluctuerende doenvermogen van mensen, kan dat voor complexiteit zorgen. **In de analyse van de uitgezette enquête is breder onderzocht of regelingen met meer voorwaarden leidden tot een hogere score op complexiteit.**

Voor die analyse is als eerste stap is het aantal voorwaarden in kaart gebracht. Hierbij is gefocust op factoren die in de interviews met burgers en organisaties als knelpunten naar boven toe kwamen.¹¹⁸ Daar is een simpele optelling van gemaakt, waarbij elke extra voorwaarde één punt kreeg, met twee uitzonderingen. De totale schaal loopt van 0 (minst complex) tot 11 (meest complex). De hoogst behaalde score is een 8, door de Participatiewet.

¹¹⁸ Een tabel als deze is per definitie een versimpeling van de complexe werkelijkheid: er zijn dan ook voorwaarden in regelingen die niet zijn meegenomen, denk aan de koppeling gewerkte uren die lang in de kinderopvangtoeslag heeft gezeten.

Tabel 5.2: Voorwaarden en kenmerken van socialezekerheidsregelingen en toeslagen, met score gebaseerd op het aantal voorwaarden¹¹⁹

| | | OPGETELDE SCORE | INKOMENSTOETS | DAGLOON GEBASEERD | VERMOGENSTOETS | KOSTENDELERSNORM OF HUIJSHOUDENSTOETS | PARTNER-INKOMENSTOETS | RESTVERDIENCAPACITEIT | ARBEIDSVERPLICHTINGEN | VOORSCHOTTEN | VERANDERT HOOGTE? | GÉÉM HERLEVINGSRECHT NA UITSTROOM | GEVOLG VAN BIJVERDIENEN: VERREKEND? | EXPORTEERBAAR |
|------------------------|---------------------|-----------------|---------------|-------------------|----------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|-------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------|
| Voorziening | Participatiewet | 8 | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | Volledig, tenzij | |
| | Bbz | 7 | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | Volledig | |
| | Toeslagenwet | 7 | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | Deels | ✓ |
| | IOAZ | 7 | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | Volledig, tenzij | |
| | IOAW | 6 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | Volledig, tenzij | |
| | AIO | 6 | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | Volledig | |
| | IOW | 4 | ✓ | | | | | | ✓ | | | | Deels | |
| | Wajong | 4 | | | | | | ✓ | ✓ | | | | Deels | |
| Werknemers-verzekering | WGA | 7 | | ✓ | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | Deels | ✓ |
| | WW | 5 | | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | | Deels | ✓ |
| | IVA | 4 | | ✓ | | | | | | ✓ | | | Deels | ✓ |
| | Ziektewet | 4 | | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | | Deels | ✓ |
| | WAO | 5 | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | Deels | ✓ |
| Volks-verzekering | Anw | 5 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | | Deels | ✓ |
| | AOW | 2 | | | | ✓ | | | | | | ✓ ¹²⁰ | | ✓ |
| | Kinderbijslag | 2 | | | | | | | | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| Toeslag | Huurtoeslag | 6 | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | |
| | Zorgtoeslag | 5 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | |
| | Kindgebonden budget | 5 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| | Kinderopvangtoeslag | 4 | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ |

¹¹⁹Toelichting op enkele voorwaarden: binnen het verrekenen van bijverdiensten zijn er meerdere niveaus: er kan sprake zijn van géén verrekening (zoals bij de AOW), gedeeltelijke verrekening (zoals bij de WW), en volledige verrekening (bij de Bbz), of volledige verrekening met mogelijkheid tot uitzondering (zoals in de bijstand). Hierbij is één punt toegekend aan volledige verrekening, en twee punten aan deels en volledig, tenzij verrekenen. De andere uitzondering is exporteerbaarheid. Dit staat wel genoemd, maar is niet meegenomen in de score, omdat maar een (klein) deel van de gebruikers er mee te maken heeft. Voorschotten is gedefinieerd als de gebruikelijkheid in de praktijk om langer dan 2 maanden een voorschot te verstrekken omdat het nog niet mogelijk is het recht vast te stellen – dit is het geval in de WIA. De toeslagen kennen daarnaast een voorschottensystematiek. De inlichtingenplicht is niet opgenomen omdat deze geldt voor alle socialezekerheidsregelingen.

¹²⁰In de AOW is het herlevingsrecht wel anders dan in andere regelingen: er is weinig reden om uit te stromen tenzij iemand overlijdt. We hebben nu een zeer technische beschrijving gevolgd voor de indeling.

Vervolgens is in de enquête onder het LISS-panel aan meer dan 1.000 personen gevraagd naar de ervaringen die zij hadden met meerdere regelingen.¹²¹ Met de antwoorden op negen vragen is een totaalscore van complexiteit berekend.¹²² Het gaat daarbij om stellingen over hoe makkelijk het was de regeling te vinden, of men de informatie begreep, en hoe men het gebruik heeft ervaren.¹²³ De berekende complexiteitsscores bevinden zich op een schaal van 0 – 10, waar 10 de hoogste *individuele* score op complexiteit is. De gemiddelde scores per regeling bevinden zich tussen 2,2 en 5,1, maar individuele scores kunnen hoger en lager zijn en lopen dus van 0 - 10. De gemiddelde scores zijn te vinden in de onderstaande tabel 5.3, met daarnaast de opgetelde score van het aantal voorwaarden uit de tabel hierboven. Er is sprake van variatie tussen personen; in bijlage 7 is een overzicht van de spreiding per regeling te vinden.

Tabel 5.3: Complexiteitsscore op basis van LISS-enquête onder ca. 1.000 gebruikers van de sociale zekerheid

| REGELING (AANTAL RESPONDENTEN IN ENQUÊTE VOOR REGELING) | ERVAREN COMPLEXITEIT (GEMIDDELDE) | OPGETELDE SCORE VAN AANTAL VOORWAARDEN |
|---|-----------------------------------|--|
| WGA (63) | 5,1 | 7 |
| IVA (59) | 4,8 | 4 |
| Wajong (59) | 4,7 | 4 |
| Participatiewet (116) | 4,3 | 8 |
| WAO (142) | 4,3 | 5 |
| Kinderopvangtoeslag (47) | 4,1 | 4 |
| Bbz (23) | 4 | 7 |
| IOAW/IOAZ (36) | 3,9 | 7, 6 |
| Zorgtoeslag (351) | 3,8 | 5 |
| Anw (38) | 3,7 | 5 |
| Ziektewet (184) | 3,7 | 4 |
| IOW (34) | 3,6 | 4 |
| WW (304) | 3,4 | 5 |
| Huurtoeslag (100) | 3,4 | 6 |
| Kinderbijslag (158) | 2,6 | 2 |
| AOW (202) | 2,2 | 2 |

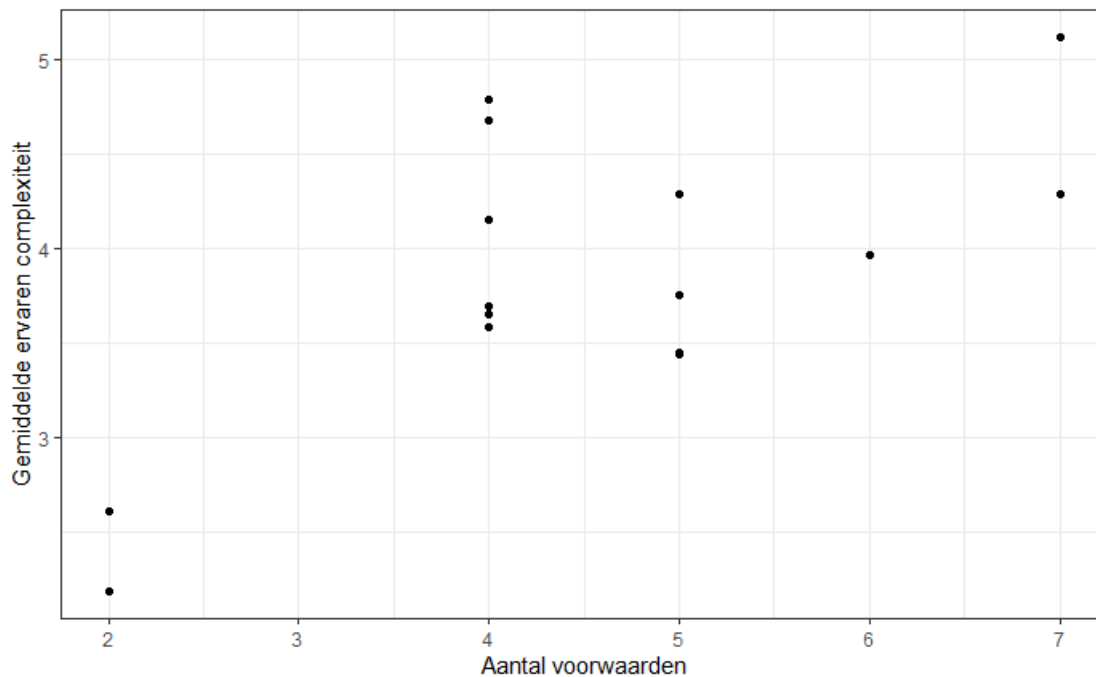
¹²¹ Zie een beschrijving van het sample in bijlage 7.

¹²² Dit is gedaan via principal component analysis. Voor verdere uitleg hiervan, zie bijlage 7.

¹²³ Zie bijlage 7 voor de antwoorden op de stellingen per regeling.

¹²⁴ Niet gecorrigeerd voor persoonskenmerken.

Er is een positieve correlatie tussen de complexiteitsscore die een persoon aan een regeling geeft, en het aantal voorwaarden, zoals in de tabel en onderstaande correlatie-grafiek te zien is. Tegelijkertijd is er binnen regelingen met hetzelfde aantal voorwaarden grote variatie in de score. De WGA, Bbz, en IOAW hebben bijvoorbeeld alle drie een opgetelde score van 7, maar zij worden toch heel anders ervaren. De WGA scoort een 5,1 op ervaren complexiteit, en de Bbz en IOAW ongeveer een 4. Dit suggereert dat sommige voorwaarden een sterker effect op complexiteit hebben dan andere.

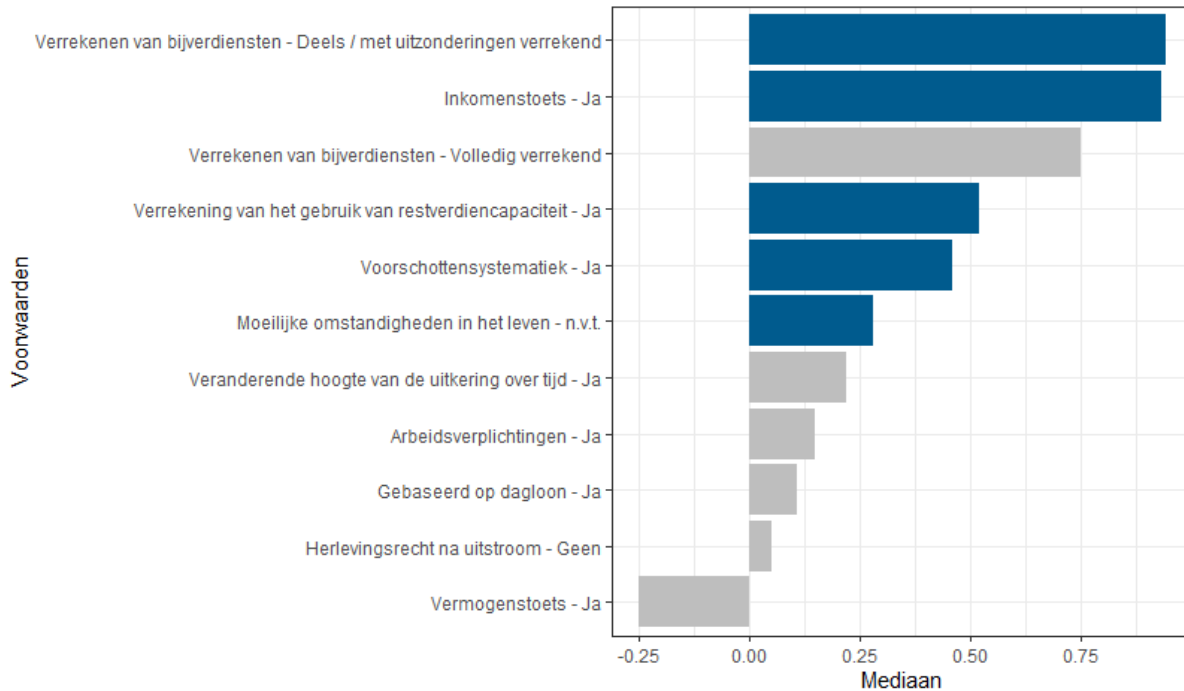


Figuur 5.2: Correlatie tussen het aantal voorwaarden in een regeling en de complexiteit die door gebruikers ervaren werd (zie tabel 5.3). De scores zijn niet gecorrigeerd voor persoonskenmerken: de getoonde variatie in de scores op complexiteit zijn dus het gevolg van de kenmerken van de regeling en én de groep die er in zit. Correctie op persoonskenmerken zorgt er alleen voor dat de punten iets dichter bij elkaar liggen, maar verandert het beeld niet wezenlijk.

Uit de analyse komen vijf voorwaarden en factoren die bijdragen aan hogere ervaren complexiteit (zie grafiek 5.10): een gedeeltelijke **verrekening bij bijverdienen**¹²⁵, een **inkomenstoets** (hieronder vallen ook de **partnerinkomenstoets** en **kostendelersnorm**), het gebruik van **restverdiencapaciteit**, het hanteren van **voorschotten**, en het hebben van **life events** (complexe levenssituaties) tijdens het gebruik van de regeling¹²⁶. De andere factoren, zoals arbeidsverplichtingen of uitgaan van het dagloon, hebben in deze regressieanalyse geen significante impact op de ervaren complexiteit. In onderstaande grafiek zijn de variabelen met een significante impact blauwgekleurd, de niet-significante factoren zijn grijs. Hierbij is gecontroleerd voor persoonskenmerken.

¹²⁵ Er is een plausibel significant effect voor ook het volledig verrekenen van bijverdienen. Waarschijnlijk is de kleine steekproef bij 'volledige verrekening bij bijverdienen' er de oorzaak van dat deze factor in de analyse als niet-significant scoort.

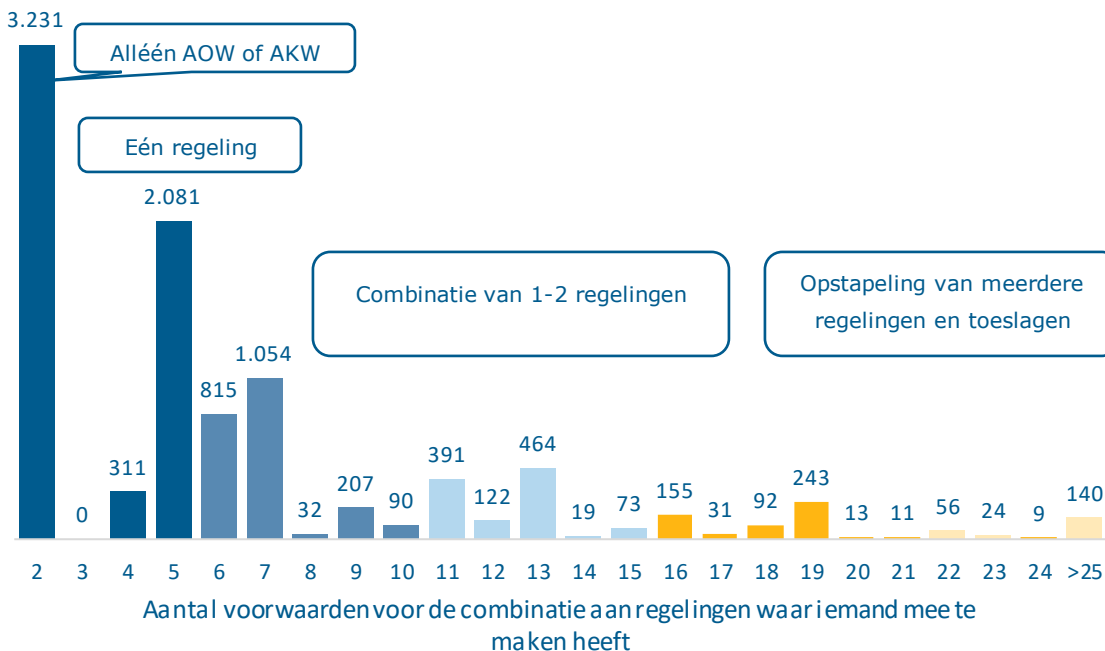
¹²⁶ Het verband is op meerdere wijzen getest. Er is een simpele regressie gebruikt, maar er zijn ook variaties getest, waarin is gekeken of de significantie van een voorwaarde afhangt van één regeling.



Grafiek 5.10: Impact van voorwaarden aan de ervaren complexiteit (significant: blauw; niet significant: grijs).

De complexiteitsverhogende significante factoren zijn herkenbaar uit de gevoerde gesprekken en literatuur. Relevant is dat al deze factoren, behalve het meemaken van life events, direct invloed hebben op de uitkeringshoogte oftewel het inkomen: verrekenen van inkomsten, inkomenstoets (incl. partnerinkomenstoets en kostendelersnorm), restverdiencapaciteit en voorschotten.

Omdat sommige mensen met meerdere (complexe) regelingen te maken hebben, zit er grote variatie tussen de totale complexiteit waar men mee te maken krijgt. Ter illustratie de onderstaande grafiek waarin de verdeling van het totaal aan voorwaarden weergegeven wordt. Dit is gebaseerd op de combinaties van regelingen die mensen hebben, en het aantal voorwaarden dat daar aan vast zit. De grens van wat we dan 'te complex' noemen is enigszins arbitrair, maar er is in elk geval te zien dat er een groot verschil zit in de distributie. Er is bijvoorbeeld een groot aandeel (voornamelijk AOW'ers) met een score van 2. Daarna is er een piekje rond 5-7 waar zo'n 4,0 miljoen mensen onder vallen; zo'n score bereik je bijvoorbeeld door één regeling of een paar toeslagen. Maar er zijn ook nog zo'n 1,1 miljoen mensen die een score van 11-15 halen, en vervolgens nog 770.000 mensen met een score boven de 15; zij hebben waarschijnlijk én meerdere (complexe) regelingen én meerdere toeslagen. De ene situatie in de sociale zekerheid is de andere niet.



Grafiek 5.11: Opgetelde complexiteitsscore voor individuele situaties van burgers (x 1.000) (inclusief kindregelingen en toeslagen).

Bovenstaand histogram laat de verdeling van het aantal voorwaarden waar mensen mee te maken krijgen zien in de bevolking (aantallen zijn duizendtallen personen). Als iemand alleen de AOW heeft, met twee voorwaarden, scoort diegene dus een '2'. Heeft iemand een combinatie van de WW én Participatiewet, dan scoort diegene een 13. Als iemand daarnaast ook nog huur- en zorgtoeslag heeft, scoort diegene al een 24. Een hoge score kan bereikt worden door véél regelingen te stapelen, of een aantal complexe regelingen.¹²⁷

Begrippen en verplichtingen uit de wet sluiten niet altijd aan bij werkelijkheid

Een van de redenen dat bovenstaande factoren complex zijn, is dat benaming en invulling van wettelijke begrippen, voorwaarden en verplichtingen niet altijd aansluiten bij de geleefde werkelijkheid van mensen. Uit de gevoerde interviews en burgerreizen blijkt dat er onbegrip bestaat over de betekenis van begrippen als inkomen, een gezamenlijke huishouding, duurzaam gescheiden leven en de kostendelersnorm. De ervaring van mensen sluit niet altijd aan op de formuleringen in de wet en dat kan leiden tot fouten¹²⁸. Een bijkomend effect kan zijn dat mensen het contact met de overheid gaan mijden, omdat ze niet weten wat er van hen verwacht wordt.

Verschillende begrippen zijn onvoldoende herkenbaar omdat ze niet meer aansluiten bij de normen en waarden van de huidige samenleving. Leefvormen bijvoorbeeld: deze zijn relevant voor bepaling van de kostendelersnorm, hoogte van de uitkering en het partnerbegrip. Leefvormen zijn in de loop de jaren diverser geworden: de traditionele tweedeling alleenstaande en gehuwde is lastiger hanteerbaar geworden omdat deze steeds vaker niet meer aansluit bij de werkelijkheid. Veel

¹²⁷ De kindregelingen en toeslagen bieden een benadering van de stapeling: kinderbijslag wordt in deze data-analyse toegeschreven aan beide ouders (bij wijze van spreken dus niet alleen aan degene die het bedrag op zijn/haar bankrekening krijgt), terwijl het kindgebonden budget en de toeslagen aan één persoon worden toegeschreven. Iemand kan dus in zijn/haar huishouden te maken krijgen met deze toeslagen, terwijl die hier voor hen niet lijken te stapelen

¹²⁸ Dat het hoogste aantal overtredingen over het inkomen en de leefvorm/woonsituatie gaat is hier een indicatie voor (zie hoofdstuk 3).

wetgeving is gebaseerd op leefvormen die ten tijde van de vormgeving van de regeling relevant waren zoals het standaard kostwinnersmodel binnen een standaard gezin. De levensloop van mensen is ook dynamischer geworden: het komt vaker voor dat mensen een periode samen wonen en dan weer vertrekken, waar relaties vroeger stabielere waren. In de uitvoering van de AOW onderscheidt de SVB inmiddels circa 20 verschillende leefvormen. Het betreft minimaal 11% van de AOW'ers dat voor de wet een andere leefvorm heeft dan simpelweg "alleenstaand" of "gehuwd"¹²⁹.

Alleenstaand of gehuwd?

Sinds het overlijden van zijn vrouw is Rob (74) bij zijn zus Kristien (71) in gaan wonen. Ze zijn beide single en zijn in de overtuiging dat ze recht hebben op alleenstaanden-AOW in plaats van gehuwden-AOW. Voor het voeren van een gezamenlijk huishouden hoeft er echter geen sprake te zijn van een liefdesrelatie. Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning (hoofdverblijfcriterium) en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (zorgcriterium).

Sommige begrippen zijn zo breed dat het voor mensen lastig is om te begrijpen wat er wel en niet onder valt. In de interviews kwam het breed geformuleerde, netto inkomensbegrip in de Participatiewet vaak naar voren. In beginsel kan elk middel waarover de burger kan beschikken bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand worden betrokken: ook een betaalverzoek voor een voorgeschoten borrel in het café of een verkocht kledingstuk via een online platform. Dit netto begrip leidt tot onzekerheid en onduidelijkheid over welke inkomsten of op geld waardeerbare activiteiten gemeld moeten worden binnen de Participatiewet, omdat nergens echt is gedefinieerd wat het inhoudt¹³⁰. Zo wordt dezelfde onkostenvergoeding in de ene gemeente wel meegerekend met het inkomen en in de andere gemeente niet. De brede invulling van het begrip komt voort uit de vangnetgedachte van de Participatiewet. De invulling van het inkomensbegrip bij werknemersregelingen verschilt per regeling, maar omvat voornamelijk inkomsten uit loondienst of uit werk als zelfstandig ondernemer, betaald werk of opdrachten zoals klussen en oppassen, inkomsten vanuit een pgb voor verleende (mantel)zorg, vergoedingen voor vrijwilligerswerk of andere uitkeringen.

Wettelijke verplichtingen sluiten niet altijd aan bij wat realistisch is in de werkelijkheid.

Uitvoerders moeten burgers aan de verplichtingen houden maar hebben niet altijd de ruimte om op basis van een professionele inschatting tot een juiste toepassing op het individuele geval te komen. Een voorbeeld is de sollicitatieplicht bij werkhervatting tegen lager loon en nog slechts een kleine WW-aanvulling¹³¹. Een ander voorbeeld zijn de arbeidsverplichtingen in de Participatiewet, waar 38% van de bijstandsgerechtigden aangeeft nu en in de toekomst geen betaald werk te kunnen verrichten en 29% aangeeft nu niet naar betaald werk te zoeken en dit ook nooit te hebben gedaan¹³².

¹²⁹ Ministerie SZW (2021). *Verkenning leefvormen AOW, zie bijlage 1 van dit rapport voor de aantallen.*

¹³⁰ Ministerie van SZW (2022). *Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse.*

¹³¹ UWV (2021). *Knelpuntenbrief wet- en regelgeving.*

¹³² *Gemiddeld is een lager aandeel, 21% van de uitkeringsgerechtigden volgens klantmanagers ontheven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen. Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022. Volgens de Divosa benchmark werk & inkomen (2021) gaat het om 10%.*

Verfijning van begrippen en subjectieve beoordeling van situaties

Als antwoord op de toegenomen diversiteit en complexiteit in de samenleving zijn in de loop der tijd door de wetgever steeds meer uitzonderingen in de regelgeving aangebracht. Er ontstaan zo steeds meer regels om tegemoet te komen aan de verschillende situaties die in werkelijkheid bestaan. Deze uitzonderingen betekenen nieuwe complexiteit voor de uitvoering en voor de burger voor wie de regelgeving onuitlegbaar dreigt te worden.

Begrippen zoals gezamenlijke huishouding (in de AOW en de Participatiewet) zijn geen volledig objectieve begrippen – ze zijn niet simpelweg uit de Basisregistratie Personen (BRP) te halen. Zij worden deels subjectief worden beoordeeld door de

uitvoeringsorganisatie/gemeenten, waardoor er ruimte voor interpretatie blijft. Dat kan het recht voor burgers onvoorspelbaar maken. Bij AOW'ers met een latrelatie bijvoorbeeld, wordt voor de beoordeling van een gezamenlijke huishouding naar de *zorgrelatie* gekeken. Bij de beoordeling van duurzaam gescheiden leven wordt beoordeeld of men leeft *als ware men niet langer gehuwd*. De feitelijke situatie wordt beoordeeld waarbij allerlei factoren een rol spelen. Tegelijkertijd kan een huwelijk zonder gemeenschappelijke huishouding toch tot gehuwden-AOW leiden, omdat men strikt genomen volgens de definitie niet *duurzaam gescheiden* leeft¹³³. De verfijning en subjectivering staat in contrast met het oorspronkelijk simpele onderscheid van het wel of niét delen van kosten in het huishouden (en gehuwden- of alleenstaanden-AOW).

Vaak moet de rechter duidelijkheid geven

Een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in 2021 was dat de bijstand van Gerard ten onrechte door de gemeente was ingetrokken en teruggevorderd.

Volgens de CRvB was er geen sprake van een gezamenlijke huishouding, zoals de gemeente dit eerder had beoordeeld.

Dat Gerard en Joke in die periode hun hoofdverblijf hadden in de woning van Gerard stond niet ter discussie. De onderzoeksgegevens van de gemeente waren voor de CRvB echter ontoereikend om daarop de conclusie te baseren dat aan het criterium van wederzijdse zorg was voldaan. Uit de verklaringen blijkt weliswaar dat Gerard substantiële zorg aan Joke verleende, maar niet dat zij zorg van enig gewicht aan hem verleende. Dat Joke, als zij ging wassen, de was van Gerard meenam om de trommel vol te krijgen en soms de auto van Gerard heeft getankt als zij die leende, is van onvoldoende gewicht. Samen eten en samen naar de stad of naar verjaardagen gaan, zijn sociale activiteiten die niet van doorslaggevende aard kunnen worden geacht voor het aannemen van een wederzijdse zorgrelatie.¹³⁴

Ook om mensen naar de arbeidsmarkt te bewegen zijn er door de jaren heen steeds meer verplichtingen gespecificeerd. Een voorbeeld is de algemene arbeidsverplichting in de

Participatiewet die nader is uitgewerkt met de taaleis, de tegenprestatie en de plicht tot het dragen van kleding die het krijgen van werk niet belemmert. De regelgeving is uitgebreid, terwijl deze in de

¹³³ ECLI:NL:RBNHO:2020:4630 - Rechtbank Noord-Holland, 29-06-2020 / 19_5380

¹³⁴ <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:CRVB:2021:2509>

praktijk door medewerkers van het UWV, SVB of gemeenten maar beperkt nodig, of passend wordt geacht in individuele situaties van burgers. Zo krijgt gemiddeld 5% tot 9% van de bijstandsgerechtigden een tegenprestatie door hun gemeente opgelegd, terwijl deze tegenprestatie wettelijk verplicht is¹³⁵.

5.5 VOORWAARDEN, RECHTEN EN PLICHTEN WORDEN IN VERSCHILLENDE WETTEN EN GEMEENTEN UITEENLOPEND INGEVULD

5.5.1 ER ZIJN VERSCHILLEN IN INVULLING TUSSEN WETTEN

Binnen de bredere inkomensondersteuning (sociale zekerheid en toeslagen) worden voorwaarden uiteenlopend ingevuld. Met name begrippen die betrekking hebben op het inkomen, vermogen, de partner en de woonsituatie (kostendelersnorm) zijn voor meerdere regelingen relevant maar worden uiteenlopend ingevuld (zie ook bijlage 4). De verschillende invulling leidt voor burgers tot onduidelijkheid, onzekerheid en mogelijke fouten. Het zorgt ervoor dat een burger die meerdere regelingen en eventuele toeslagen (tegelijkertijd of achtereenvolgens) gebruikt, meer informatie tot zich moet nemen, interpreteren, verwerken en doorgeven. Een aantal voorbeelden wordt uitgelicht.

Inkomensbegrippen

Bekend is de problematiek van ongelijksoortige inkomensbegrippen in de brede inkomensondersteuning¹³⁶. Dit probleem ziet op de inkomensafhankelijke regelingen en interactie met de toeslagen. Gehanteerde definities van inkomen sluiten soms niet aan op de leefwereld van de burger, burgers moeten zelf hun inkomen over het lopende jaar schatten en opgeven en nabetalingen en terugvorderingen zorgen binnen deze context voor extra complexiteit. Ook uitvoeringsorganisaties zouden er bij gebaat zijn als er bij inkomensafhankelijke regelingen wordt uitgegaan van meer vaststaande gegevens zoals gegevens uit de loonaangifteketen. Het moeten opvragen van extra gegevens bij de burger vraagt meer van burgers, maakt de uitvoering van massale processen complexer, vergroot de kans op fouten en correcties achteraf en brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee.

Partnerbegrippen

Binnen de sociale zekerheid en binnen de bredere inkomensondersteuning worden er verschillende partnerbegrippen gehanteerd. Het partnerbegrip in de sociale zekerheid wijkt af van het partnerbegrip in de toeslagen, terwijl veel gebruikers met beiden te maken hebben. Regelingen in de sociale zekerheid werken met de begrippen gezamenlijke huishouding en kostendeler, die worden gebaseerd op de feitelijke, werkelijke omstandigheden. Toeslagen werken met toeslagpartners en de begrippen zelfstandige en onzelfstandige woonruimten en medebewoners (als het om de huurtoeslag gaat): begrippen die uitgaan van objectief vast te stellen gegevens en de feitelijke situatie hoeft niet beoordeeld te worden. Door deze net wat andere definities van een partner ontstaan echter ook verschillen in rechten op verschillende voorzieningen. Ook binnen de sociale zekerheid is er verschillende invulling van het begrip leefvorm. Zo krijgen mensen die AIO ontvangen, en dus per definitie ook AOW hebben, te maken met een verschillende beoordeling van hun huishoudsituatie in de AIO en de AOW. Aangezien dit een groep is die beide regelingen ontvangt, kan dit zeer verwarrend zijn.

¹³⁵ CBS, *Uitvraag Tegenprestatie 2021 en 2022*.

¹³⁶ Ministerie SZW (2016). *Harmonisatie inkomensbegrippen*.

5.5.2 ER ZIJN VERSCHILLEN IN INVULLING TUSSEN GEMEENTEN

De afgelopen decennia jaar is een groot deel van het sociaal domein gedecentraliseerd, waardoor gemeenten meer beleidsruimte kregen bij de uitvoering van de Participatiewet.

Gemeenten hebben nu meer ruimte om maatwerk te bieden en activerender beleid te voeren. Dat betekent ook dat er meer verschillen zijn ontstaan tussen gemeenten. Denk aan verschillen in invulling van de sollicitatieplicht en toegang tot de bijzondere bijstand. Hierbij speelt een afruil tussen maatwerk (invullen van beleid in de lokale situatie of het individuele geval) en ervaren eenvoud in termen van begrijpelijkheid, overzichtelijkheid en ervaren rechtsongelijkheid. Voor een burger die in maar één gemeente blijft wonen hoeft het verschil geen probleem te zijn, al is het lastiger om te snappen waar iemand aan toe is, en kan men het als oneerlijk ervaren. Voor iemand die wil verhuizen, of een partner in een andere gemeente heeft, kan het echter complex zijn.

5.6 DE GEVOLGEN VAN DE COMPLEXITEIT ZIJN VOOR RISICO VAN DE BURGER

De burger is verantwoordelijk voor het doorgeven van alle juiste informatie tijdens het gebruik van de regeling. Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid wordt aan mensen gevraagd alle veranderingen in hun leven die mogelijk van invloed zijn op bovenstaande voorwaarden door te geven aan UWV, SVB en/of de gemeente: deze inlichtingenplicht houdt in dat een burger uit zichzelf alle informatie verstrekt die van belang is voor recht op, de hoogte en betaling van de uitkering¹³⁷. Dit moet foutloos, volledig en tijdig gebeuren. Aangezien niet precies is omschreven of afgebakend om welke inlichtingen dit allemaal kan gaan, is het voor mensen moeilijk in te schatten wat wel, en wat niet moet worden doorgegeven aan de overheid. Deze plicht geldt niet alleen bij de aanvraag van een uitkering, maar ook tijdens de looptijd van een uitkering en de plicht wordt in een aantal regelingen aangevuld met gevraagde informatie over vakanties, vrijwilligerswerk en andere activiteiten.

Burgers moeten zelf interpreteren welke informatie van invloed is; dat gaat niet altijd goed.

Een groep weet niet wat er verwacht wordt, zwemt onbewust een fout in of maakt vergissingen bij het doorgeven van informatie. Dat is niet alleen lastig voor de burger, maar ook voor de uitvoering, die de informatie moet controleren. De moeite die burgers hebben met de inlichtingenplicht is ook terug te zien in onderzoek. Bijna 40% van de mensen in de Participatiewet vindt de rechten en plichten ingewikkeld¹³⁸. Ongeveer een kwart van de WW'ers ervaart de regels en verplichtingen in de WW als een last, ervaart dat ze niet passen bij hun situatie. De regels en verplichtingen bezorgen hen ergernis of frustratie, stress of spanning¹³⁹.

In enquête-onderzoek geeft 87% tot 95% van de uitkeringsgerechtigden aan een aantal voorgelegde verplichtingen te herkennen. Toepassen van de verplichtingen op de eigen situatie of een praktijkvoorbeeld vindt men echter lastiger. Als men de eigen situatie niet herkent als een situatie waar een plicht voor geldt, gaat men ook niet op zoek naar meer informatie. Ze gaan er dan van uit dat de plicht niet geldt voor de eigen situatie¹⁴⁰. Daarbij zegt zo'n 2% (WW), 6% (WIA), 7% (Participatiewet), 10% (AIO), 14% (Wajong), 15% (Anw) tot 28% (AOW) geen informatie te hebben gekregen of gevonden over de verplichtingen. Hetzelfde publiek geeft aan angst te ervaren voor het wegvallen van hun uitkering doordat plichten niet worden nageleefd: zij geven aan daarom constant op hun hoede te zijn voor het naleven van de plichten en of ze dit wel goed doen¹⁴¹.

¹³⁷ In het geval van eigenrisicodragerschap moet binnen de WIA een burger niet alleen het UWV maar ook de eigenrisicodragers en eventueel een re-integratiebureau informeren.

¹³⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022. 25% is het hiermee oneens en 38% is neutraal.

¹³⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Klantperspectief WW 2020/2021.

¹⁴⁰ I&O Research (2022). Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans.

¹⁴¹ Idem

Sinds de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) zijn alle uitvoeringsorganisaties en gemeenten bij verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht verplicht tot terugvordering, behoudens hele dringende redenen. Er bestaat zeer beperkt discretionaire ruimte om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden, context en oorzaken van gemaakte fouten en vergissingen. In de uitvoeringspraktijk wordt de dringende reden echter niet of nauwelijks aanwezig geacht doordat het begrip dringende reden restrictief is uitgelegd in rechtspraak. Eén op de zes burgers in de Participatiewet heeft wel eens een boete of maatregel gekregen waar hij/zij het niet mee eens was. Het vaakst werd aangegeven dat men niet wist dat hij of zij iets fout had gedaan, dan wel dat de gemeente onvoldoende rekening hield met de persoonlijke omstandigheden¹⁴². Gemiddeld 23% van de uitkeringsgerechtigden vindt dat UWV, SVB en gemeenten te streng zijn voor mensen die zonder dat ze het weten een fout maken¹⁴³. Gemiddeld 17% van de uitkeringsgerechtigden geeft aan, in de context van gevraagde ervaringen over verplichtingen en handhaving dat de organisaties te weinig rekening houden met de persoonlijke omstandigheden¹⁴⁴.

De gevolgen van de complexiteit in de sociale zekerheid zijn voor risico van de burger. De constatering door UWV, SVB of een gemeente dat informatie niet is doorgegeven betekent dat de inlichtingenplicht is overtreden, ook als dit het gevolg is van een vergissing, onbegrip, fout of persoonlijke omstandigheden. Bij overtreding van de inlichtingenplicht moet de te veel ontvangen uitkering worden teruggevorderd, plus een boete. De hoogte van het boetebedrag is afhankelijk van de verwijtbaarheid, maar zelfs bij 'geen opzet of grove schuld' kan dit nog steeds 50% van het bedrag zijn dat onterecht aan uitkering is ontvangen. Het gevolg kan naast een boete een hoge terugvordering zijn met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Een dergelijke schuld leidt ook tot registratie in de BKR waardoor geen hypotheek kan worden verkregen. Zo stonden er in juni 2022 96.510 bijstandsvorderingen open wegens het niet nakomen van de inlichtingenplicht, terwijl het in slechts 22% van deze gevallen ging om een verwijtbare overtreding¹⁴⁵.

Overtreding van de inlichtingenplicht

Anne-Fleur had een Wajong-uitkering en ging studeren. De studie had ze pas na 5 maanden aan UWV gemeld. UWV is de melding na 12 maanden gaan behandelen. Bij overtreding van de inlichtingenplicht moet de uitkering worden teruggevorderd. Te veel betaalde uitkering, ook als het gaat om een fout van het UWV, moet wettelijk geheel worden teruggevorderd.

Pedro heeft een Wajong- en een WIA-uitkering. In verband met zijn gezondheid, zoekt hij een warmer klimaat om te wonen en besluit met zijn partner tijdelijk naar Brazilië te vertrekken. Hij realiseert zich niet dat dit gevolgen heeft voor zijn uitkeringen. Eenmaal een periode in Brazilië ontvangt hij digitale post van UWV die constateert dat hij in het buitenland verblijft. Hij belt met UWV om te informeren hoe het zit. De Wajong mag niet meegenomen worden naar het buitenland en de WIA wel, maar niet naar Brazilië. Pedro en zijn partner besluiten naar Spanje te gaan, want hier kan de WIA wel ontvangen worden. Hij haalt echter de uitkeringen door elkaar, zet de WIA stop en krijgt later een terugvordering van 10.000 euro van vier maanden Wajong-uitkering.

¹⁴² Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel bestaanszekerheid 2022*

¹⁴³ *Idem*

¹⁴⁴ *Idem*

¹⁴⁵ CBS [Dashboard sociale zekerheid \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl)

Els ontvangt een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WGA 80-100% arbeidsongeschikt). In drie jaar verkoopt Els haar kleding en meubels via Marktplaats. Op de website van het UWV staat dat geld uit niet-commerciële verkoop van eigen tweedehands spullen geen invloed heeft op de uitkering. De rechter oordeelt echter dat het via Marktplaats structureel verkopen van eigen kleding te zien is als op geld waardeerbare werkzaamheden. De rechtbank oordeelt dat doordat Els deze activiteiten en inkomsten niet heeft gemeld, de inlichtingenplicht heeft geschonden. Els moet 20.000 euro terugbetalen en krijgt een boete van 2.000 euro.

5.7 DE UITVOERING IS VERSPREID VORMGEGEVEN: VANUIT REGELINGEN IN PLAATS VAN VRAAG OF BEHOEFTE VAN DE BURGER

Burgers moeten met vragen over inkomen en begeleiding naar werk schakelen met meerdere uitvoerders, en loketten bij uitvoerders. Dit zorgt weer voor meer informatie, meer contactpersonen en meer vereiste handelingen, samen met meer onzekerheid: het geheel wordt daarmee complex voor de burger. De behoefte aan meer samenhang in de dienstverlening en overeenstemming tussen overheidsinstanties speelt breder binnen de overheid¹⁴⁶.

Het uitgangspunt voor de inrichting en organisatie van de uitvoering waren de regelingen en de oorspronkelijke driedeling in volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en het vangnet van de bijstand. Zo is de bijstand belegd bij gemeenten omdat deze het dichtst bij de burger staan en dus ook het beste in staat zijn na te gaan wat burgers precies nodig hebben. De risico's voor werknemers zijn ondergebracht bij het UWV en de universele volksverzekeringen bij de SVB – al zijn er enkele verschuivingen geweest¹⁴⁷. De organisaties en afdelingen binnen organisaties zijn dan ook verspreid en ingericht op uitvoering van afzonderlijke regelingen. Het stelsel is daarmee verticaal ingericht en richt zich in veel mindere mate op een afwijkende of bredere vraag van een burger: voor deze vraag lijkt de inrichting minder effectief. Impliciet wordt van de burger verwacht dat hij/zij zelf het overzicht houdt, terwijl er niet wordt getoetst of men daar ook wel de 'bureaucratische vaardigheden' voor heeft. Zoals in hoofdstuk 4 wordt getoond heeft men die vaak niet; de verwachtingen van het stelsel sluiten dus niet aan bij de werkelijkheid.

Voor burgers is het niet altijd duidelijk waar ze moeten zijn voor ondersteuning bij het vinden van werk. Of waar ze vanuit hun achtergrond of arbeidsverleden wel of geen recht op hebben. Specifiek voor vragen over begeleiding naar werk geldt dat een aantal re-integratietaken bij UWV en een aantal re-integratietaken bij gemeenten is belegd. Voor werkgevers is het ook complex dat zij voor sommige regelingen voor doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij UWV terecht kunnen en voor andere bij gemeenten.

In de ervaring van complexiteit speelt voor mensen mee dat er bij het aanvragen van een uitkering vaak ook een belangrijke levensgebeurtenis als ziekte, overlijden of een scheiding plaatsvindt¹⁴⁸. Vanuit levensgebeurtenissen bezien, hebben burgers dan met verschillende organisaties te maken (zie tabel 5.4). De dienstverlening is verspreid.

¹⁴⁶ MARE (2021). Een organisatiemodel voor multiproblematiek: Burger- en medewerkersperspectief op een loketfunctie voor de gehele overheid.

¹⁴⁷ Zo is de AIO (aanvullende bijstand voor ouderen) van gemeenten naar de SVB verschoven vanuit de doelgroepgedachte, zijn er aanvullende kinderbijlagen voor specifieke doelgroepen en wordt het kindgebondenbudget als aanvullende inkomensafhankelijke kindregeling (toeslag) door de Dienst Toeslagen uitgevoerd.

¹⁴⁸ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid

Tabel 5.4: Dienstverlening per levensgebeurtenis: het % burgers dat bij deze levensgebeurtenis contact had met de verschillende organisaties. Bron: Kantar, *Wensen en waardering van overheidsdienstverlening 2020*.

| | GEMEENTE | BELASTING-DIENST | SVB | DUO | UWV |
|------------------------|----------|------------------|-----|-----|-----|
| <i>18 jaar worden</i> | 34% | 54% | 12% | 71% | 2% |
| <i>Werkloos worden</i> | 9% | 9% | 2% | - | 93% |
| <i>Scheiden</i> | 82% | 66% | 21% | 2% | 7% |
| <i>Pensionering</i> | 9% | 28% | 74% | - | 14% |
| <i>Opleiding</i> | 12% | 18% | 1% | 69% | 7% |

Voor dienstverlening vanuit het burgerperspectief komt het in het huidige stelsel aan op vrijblijvende samenwerking in de dienstverlening tussen organisaties en gemeenten.

Samenwerking in re-integratie, bij overgangen of in problematische of schrijnende situaties wordt afhankelijk van de regio, personen en goodwill in de uitvoering vormgegeven. Het is niet structureel verankerd in het stelsel¹⁴⁹. Beperkingen in gegevensuitwisseling lijken hierin een rol te spelen: er mogen door UWV, SVB en gemeenten alleen gegevens worden uitgewisseld voor de uitoefening van de specifieke, eigen wettelijke taak. 8 op de 10 inkomensconsulenten bij gemeenten vinden dat de AVG de samenwerking en de mogelijkheid voor integrale dienstverlening met externe organisaties onwenselijk beperkt¹⁵⁰. Proactieve en op elkaar afgestemde dienstverlening, bijvoorbeeld tussen professionals onderling is geen expliciete opdracht. Ook samenwerking en uitwisseling *binnen* organisaties lijkt vaak nog lastig: 46% van de re-integratieconsulenten bij gemeenten vindt de informatie-uitwisseling tussen de verschillende gemeentelijke diensten onvoldoende en bij 50% wordt er niet gewerkt met één plan over de verschillende domeinen heen¹⁵¹.

5.8 DE DIENSTVERLENING IS OP AFSTAND

Dienstverlening vormt geen duurzame oplossing voor complexe wetgeving; uiteindelijk is wetgeving toch de basis van de sociale zekerheid. De wijze van dienstverlening, bijvoorbeeld maatwerkdienstverlening en meer persoonlijke dienstverlening kan medewerkers en burgers wel in staat stellen om beter om te gaan met de complexiteit van de samenleving en het stelsel.

Een deel van de mensen in de sociale zekerheid geeft aan dat er te weinig rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie. Zij ervaren dat de overheid op te grote afstand staat omdat er weinig persoonlijk contact is, en zij ervaren dat er niet van de regels kan worden afgeweken. Dit kan hun ervaring van complexiteit vergroten.

¹⁴⁹ De Beleidsonderzoekers, *SEO, Verwonderzoek (2021). Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Beleidsdoorlichting artikel 11, het SUWI-stelsel langs de meetlat.*

¹⁵⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel bestaanszekerheid 2022*

¹⁵¹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel bestaanszekerheid 2022*

Tabel 5.5: Ervaringen van uitkeringsgerechtigden. Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie, Klantenquêtes Wajong, WW en Participatiewet.

| | WAJONG (2020) | WW (2020) | PARTICIPATIE WET (2021) |
|---|------------------|-----------|----------------------------|
| De gemeente / UWV heeft voldoende oog voor mijn persoonlijke situatie, % oneens | 22% | 23% | 14% |
| Gemakkelijk in contact bij een vraag over de uitkering, % oneens | 12% | 11% | - |

Proactieve dienstverlening naar de burger is geen expliciete opdracht en wordt niet door de wetgever gefaciliteerd. Uitgangspunt van socialezekerheidsregelingen is dat mensen zelf een aanvraag moeten doen en zelf de weg vinden. Ook breder in de overheidsdienstverlening ervaart slechts een derde van de burgers dat de overheid hen actief op rechten en plichten wijst¹⁵². Mensen in de sociale zekerheid geven zelf aan liever benaderd te worden door de overheid bij recht op een regeling dan dat zij zelf op onderzoek uitgaan¹⁵³. Voor financieel kwetsbare ouderen is dit in het bijzonder het geval¹⁵⁴.

Veel aspecten van de dienstverlening in de sociale zekerheid zijn vergaand geautomatiseerd en gedigitaliseerd, terwijl niet iedereen daarmee uit de voeten kan. Automatisering en digitalisering is enerzijds logisch gezien de grote aantallen gebruikers en de vormgeving van de socialezekerheidswetten, waaruit rechtstreeks voortvloeit wie recht heeft op een bepaalde uitkering. Door bezuinigingstaakstellingen is tussen 2007-2012 besloten tot vergaande digitalisering, afbouw van persoonlijke dienstverlening en sluiting van fysieke loketten¹⁵⁵. De mate waarin groepen zich comfortabel voelen in een digitale omgeving verschilt echter sterk. De voorkeur voor digitale, dan wel persoonlijke dienstverlening verschilt individueel en per regeling. Gebruikers van de kinderopvangtoeslag geven bijvoorbeeld vaker de voorkeur aan digitale dienstverlening, terwijl gebruikers van de IOW liever persoonlijke dienstverlening hebben¹⁵⁶.

Een deel van de burgers blijft echter persoonlijke dienstverlening nodig hebben teneinde goed om te kunnen gaan met de complexiteit van de overheid¹⁵⁷. De behoefte van mensen in de sociale zekerheid aan persoonlijke dienstverlening verschilt, en ook de relevantie van dit contact voor het behalen van de doelen van een regeling. Bekend is dat persoonlijk contact en communicatie bijdraagt bij aan groter maatschappelijk effect, begrip en naleving van wet- en regelgeving¹⁵⁸. **Totaalbeeld is dat er in de**

¹⁵² Kantar (2020). *Wensen en waardering van overheidsdienstverlening*.

¹⁵³ Analyse LISS-panel voor IBO sociale zekerheid.

¹⁵⁴ Nationale Ombudsman (2022). *Met te weinig genoegen nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie*.

¹⁵⁵ Rijksoverheid (2020). *Rapporten Werk aan Uitvoering: fase 1 probleemanalyse*; Algemene Rekenkamer (2013). *Bezuinigen op uitvoeringsorganisaties*.

¹⁵⁶ LISS-enquête uitgevoerd voor het IBO.

¹⁵⁷ MARE (2021). *Een organisatie-model voor multiproblematiek: Burger- en medewerkersperspectief op een loketfunctie voor de gehele overheid*.

¹⁵⁸ Onder meer SEO (2022). *Eindrapportage langetermijneffecten dienstverlening WW*; zie ook vele onderzoeken i.h.k.v. langdurig in de bijstand, bijv. door De Beleidsonderzoekers (2020), *Persoonlijke begeleiding in de bijstand*. Uit Nederlandse Arbeidsinspectie (2019). *Klantenquête WIA/WGA blijkt een positieve relatie tussen het hebben van een persoonlijk gesprek en het hebben van een vast contactpersoon enerzijds, en de intentie om werk te zoeken, de wil om te werken, de mate waarin het van de WGA'er verwacht wordt dat hij een baan vindt en de kans die de WGA'er zichzelf toedicht om nog aan het werk te komen anderzijds. Ook is er positieve samenhang tussen het hebben van een vast contactpersoon en de ingeschatte pakkans bij het niet naleven van de regels*.

sociale zekerheid voor bepaalde groepen weinig persoonlijke dienstverlening is, terwijl deze groepen dit juist nodig lijken te hebben. Over het gehele stelsel bezien ervaart zo'n 10% van de burgers in de sociale zekerheid een gebrek aan persoonlijk contact of ondersteuning vanuit de overheid, echter is dit cijfer inclusief de redelijk eenvoudige en zeer grote regelingen AOW en kinderbijslag¹⁵⁹. Wanneer wordt ingezoomd op verschillende wetten en de ervaren complexiteit, lijkt **persoonlijke dienstverlening voor de doelgroepen van de Participatiewet, Wajong en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WIA en WAO) het meest nodig en wordt deze dienstverlening nu gemist.**

Bij deze regelingen kan persoonlijke dienstverlening relevant zijn, door de combinatie van kenmerken van de regeling en kenmerken van de doelgroep. Ten eerste worden deze regelingen als meest complex ervaren en scoren ze in aantal voorwaarden hoog in complexiteit (zie paragraaf 5.4). Ten tweede blijkt uit hoofdstuk 4 en het onderzoek onder het LISS-panel dat de doelgroep van de WIA en Wajong, veel kenmerken heeft die het gebruik voor hen lastiger maken en dat deze persoonlijke situatie een deel van hun ervaring van complexiteit verklaart. Het gaat dan om factoren als de gezondheid, de leefsituatie, het netwerk en de persoonlijkheid. Ook is bekend dat ongeveer een derde van de Wajongers een licht verstandelijke beperking heeft. Daarnaast bleek dat de sociale zekerheid als meest complex ervaren wanneer men zelf in een complexe situatie verkeert - vooral in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, Participatiewet en Anw gaf men vaak aan dat er veel speelde.

Het zijn juist deze regelingen waar de persoonlijke dienstverlening voor een grote groep ontbreekt:

- Een kwart van de bijstandsontvangers vindt het aantal persoonlijke gesprekken dat zij met hun gemeente hebben, te weinig¹⁶⁰. Zo geeft 42% van de personen in de Participatiewet aan persoonlijke ondersteuning nodig te hebben om nu of in de toekomst te kunnen gaan werken, maar een derde van alle bijstandsontvangers heeft in één jaar tijd geen persoonlijk gesprek gehad met de gemeente¹⁶¹. De omvang van de caseload belemmert 75% van de klantmanagers van gemeenten in de ondersteuning van, en het naar werk begeleiden van mensen.¹⁶²
- Van de Wajongers (met arbeidsvermogen) heeft 40% geen face to face gesprek gevoerd over het afgelopen jaar. Van de WGA'ers was dit 63 tot 69%, wel is er sinds 2017 voor de nieuwe instroomjaren bij de WGA meer ruimte gekomen voor persoonlijke gesprekken¹⁶³. Gevraagd naar de re-integratiedienstverlening, ervaarde in 2018 ervaarde nog 27% tot 34% van de WGA'ers dat hij/zij onvoldoende hulp heeft gekregen bij het zoeken naar een nieuwe baan¹⁶⁴.
- Re-integratiemedewerkers van UWV geven aan dat in het bijzonder mensen met een Wajong vaak niet goed uit de voeten kunnen met digitale hulpmiddelen zoals de Werkmap. Ook ziet twee derde van hen dat brieven gericht aan Wajongers over het algemeen niet goed begrijpelijk zijn¹⁶⁵.
- De Participatiewet, Wajong en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen springen er ook uit als het gaat om het aandeel burgers dat aangeeft niet goed terecht te kunnen met de vragen die hij/zij over de regeling had¹⁶⁶.

¹⁵⁹ LISS-panel uitgevoerd voor het IBO.

¹⁶⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Klantperspectief Wajong 2020; Nederlandse Arbeidsinspectie (2019). Klantenquête WIA/WGA, gedeeltelijk arbeidsongeschikt en volledig arbeidsongeschikt.

¹⁶⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie (2019). Klantenquête WIA/WGA.

¹⁶⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

¹⁶⁶ LISS-panel voor IBO sociale zekerheid. Voor de Participatiewet gaat het dan om zo'n 20%, voor de Wajong om 17% en de WIA/WAO om 21% dat aangeeft niet goed terecht te kunnen met de vragen die hij/zij over de regeling had.

Waar hebben burgers behoefte aan? Een paar uitspraken

"Standaard benaderingen maken het soms erg onpersoonlijk. Bijvoorbeeld een brief met de vraag of je al gesolliciteerd hebt, als je nog herstellende bent van een fietsongeluk."¹⁶⁷

"Het zou mogelijk moeten zijn om simpelweg langs te komen als je vragen hebt. Daarbij moet je burgers vertrouwen en er niet vanuit gaan dat ze de zaak belazeren. Face-to-face contact is nodig, sommige mensen hebben geen computer. Het is teveel digitaal geworden nu."¹⁶⁸

"Dat ze meekijken en zeggen: wat is zometeen je salaris, dat betekent dit voor je Anw en dat betekent dit voor je toeslagen."

"Als ik zeg, ik kan geen potjes sparen, dat ze mij dan niet afschepen met een brief maar het samen met mij regelen of het uitzoeken."

"De overheid gedroeg zich meer als agent, ik zou ze graag zien als coach."¹⁶⁹

De laatste jaren is er weer meer geïnvesteerd in de opbouw van persoonlijke dienstverlening voor bepaalde doelgroepen. Zo heeft UWV sinds 2017 de wettelijke mogelijkheid om basale dienstverlening in te zetten voor alle WGA'ers. Maatwerkdienstverlening bij UWV en SVB, om meer rekening te houden met de specifieke situatie van de burger, gevalsbehandeling en uitzondering op de regel, wordt op kleine schaal aan de achterkant van het uitvoeringsproces geboden via maatwerkplaatsen.

In het bieden van dienstverlening speelt behalve capaciteit, ook de regeldruk voor medewerkers in de uitvoering zelf een rol.

Zo vindt ruim de helft van de re-integratiemedewerkers van UWV de registratieverplichtingen die bij het werk komen kijken, een sterke belemmering om mensen de benodigde ondersteuning te kunnen geven. Bijna de helft noemt als sterke belemmering de ingewikkelde regels en procedures¹⁷⁰. Complexiteit van wetgeving en de stapeling van nieuw beleid is voor uitvoeringsorganisaties het grootste knelpunt in hun dienstverlening¹⁷¹.

SAMENVATTING

- Het socialezekerheidsstelsel bestaat uit veel regelingen. Hetzelfde sociale risico kan daardoor in meerdere, soms stapelende, regelingen verzekerd zijn. Ook kunnen er in één regeling meerdere doelen worden nagestreefd. De omvang aan regelingen, verspreiding van risico's en doelgroepen in het stelsel bemoeilijkt de uitlegbaarheid en vindbaarheid voor de gemiddelde burger.
- Veel mensen vallen onder meer dan één regeling uit de sociale zekerheid. Er is sprake van stapeling tussen uitkeringen die voorzien in een hoofdkomen, stapeling met kindregelingen, met toeslagen en met het sociale domein. Door stapeling krijgt men te maken met meerdere uitvoerders, moet men meer handelingen uitvoeren, en is er door inkomensafhankelijke regelingen ook meer onzekerheid over het inkomen.
- In bijna alle regelingen worden inkomsten verrekend. Deze verrekening leidt vaak tot een onvoorspelbaar, soms onvoldoende inkomen en leidt tot nabetalings- en terugvorderingen. Mensen hebben onvoldoende overzicht op de impact van de verandering op de uitkering en het

¹⁶⁷ Burgergesprek gevoerd voor het IBO, september 2022.

¹⁶⁸ Burgergesprek gevoerd voor het IBO, september 2022.

¹⁶⁹ Afdeling Buitengewone Zaken (2022). *Algemene nabestaandenwet, het beeld vanuit de burger*.

¹⁷⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel bestaanszekerheid 2022*.

¹⁷¹ Rijksoverheid (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*.

inkomen, voelen zich niet zeker om met de gevolgen om te gaan en zijn hierdoor onzeker en terughoudend om vanuit een uitkeringssituatie aan het werk te gaan.

- Bij een overstap van de ene naar de andere regeling moeten mensen veel handelingen verrichten (soms meer dan nodig), en dat op tijd doen. Samen met het feit dat mensen niet altijd weten op welke regelingen zij recht hebben, kan dit er voor zorgen dat mensen inkomen mislopen. Overdrachten tussen organisaties zijn niet verankerd in het stelsel. Een toekenning met terugwerkende kracht is niet altijd mogelijk.
- Regelingen kennen – met reden – meerdere voorwaarden en plichten waar de gebruiker zich aan moet houden. Hoe meer voorwaarden en plichten er in een regeling zitten, hoe complexer de regeling wordt bevonden. De volgende vijf voorwaarden en factoren dragen vooral bij aan een hogere ervaren complexiteit: verrekening bij bijverdienen, een inkomenstoets (incl. partnerinkomenstoets en kostendelersnorm), het gebruik van restverdienencapaciteit, werken met een voorschottensystematiek, en het hebben van *life events* tijdens het gebruik van de regeling.
- De benaming en invulling van voorwaarden en plichten sluiten niet altijd aan bij de geleefde werkelijkheid van mensen. Ze zijn niet altijd meer herkenbaar, zijn soms te open geformuleerd of zijn niet realistisch. Ze worden niet begrepen door de gebruiker, waardoor men zich onzeker kan voelen, onbedoelde fouten begaat of contact gaat mijden. Ook maken ze de uitvoering complex.
- Voorwaarden die hetzelfde lijken, hebben binnen verschillende regelingen net weer een andere invulling: partner- en inkomensbegrippen verschillen tussen socialezekerheidsregelingen onderling en met de toeslagen. Dat maakt het voor burgers moeilijker om dezelfde informatie te kunnen gebruiken voor alle regelingen.
- De gevolgen van complexiteit zijn voor risico van de burger, omdat hij verplicht is voor het doorgeven van alle juiste informatie tijdens een regeling. Bij overtreding van deze inlichtingenplicht moet de te veel ontvangen uitkering worden teruggevorderd, plus een boete. De discretionaire ruimte in sanctionering is beperkt en uitvoerders zijn bij verwijtbare overtredingen verplicht tot terugvordering.
- De uitvoering is verspreid over meerdere instanties. Dat is logisch vanuit de historische ontwikkeling van het stelsel, maar sluit niet altijd aan bij de behoefte van de burger. Het stelsel is verticaal ingericht en richt zich in veel mindere mate op een afwijkende of bredere vraag van een burger. Impliciet wordt van de burger verwacht dat hij/zij zelf het overzicht houdt, terwijl er niet wordt getoetst of men daar ook wel de 'bureaucratische vaardigheden' voor heeft. Voor dienstverlening vanuit het burgerperspectief komt het in het huidige stelsel aan op vrijblijvende samenwerking in de dienstverlening tussen organisaties en gemeenten.
- Dienstverlening is geen duurzame oplossing voor wetgeving, maar kan burgers wel helpen om te gaan met complexiteit in het stelsel. Veel aspecten van de dienstverlening in de sociale zekerheid zijn vergaand geautomatiseerd en gedigitaliseerd, terwijl niet iedereen daarmee uit de voeten kan. Totaalbeeld is dat er in de sociale zekerheid voor bepaalde groepen te weinig persoonlijke dienstverlening is, terwijl deze groepen dit juist nodig lijken te hebben: het gaat om de Participatiewet, de Wajong en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WIA en WAO). In het bieden van dienstverlening speelt behalve capaciteit, ook de regeldruk voor medewerkers in de uitvoering zelf een rol.

6 Lessen uit de analyse: naar welk stelsel willen we toe?

6.1 IN HET IDEALE STELSEL IS DE BURGER ZEKER OVER ZIJN RECHTEN, PLICHTEN, EN INKOMEN EN KAN HIJ HULP KRIJGEN WANNEER NODIG

Zoals in de vorige hoofdstukken wordt omschreven, ervaart een aanzienlijk deel van de burgers complexiteit en onzekerheid bij het gebruik van de sociale zekerheid. Een deel van die groep krijgt daardoor te maken met terugbetalingen, durft de stap naar werk niet te zetten, besluit geen gebruik van de regeling te maken of weet de overheid zelfs niet te vinden.

In het ideale stelsel worden die zorgen van de burger opgelost, waardoor de burger zekerheid ervaart over zijn situatie. Daardoor weet de burger dat hij kan terugvallen en vertrouwen op inkomensondersteuning, en weet hij waar hij hulp kan vragen met het zoeken naar werk. Doordat het inkomen zeker genoeg is, maakt hij zich ook geen zorgen als hij gaat werken naast de uitkering. In het ideale stelsel:

- **Is de burger zeker over zijn rechten.** Hij kan er goed achter komen welke uitkeringen er zijn, en weet snel of hij in aanmerking komt. Niet-gebruik wordt daardoor teruggedrongen.
- **Snapt de burger zijn plichten, zodat hij weet hoe hij eraan voldoet.** De plichten en voorwaarden worden duidelijk verwoord, en de acties die daarbij horen zijn ook duidelijk voor de burger. Verschillen in invulling van dezelfde voorwaarden worden weggenomen. Het is makkelijk voor hem om zich aan de wet- en regelgeving te houden. Daardoor neemt het aantal fouten en overtredingen af, evenals de angst daarvoor. Waar mogelijk, worden die acties geautomatiseerd, zodat de burger ze niet zelf uit hoeft te voeren.
- **Voelt de burger zich zeker over het inkomen.** De burger weet wat er gebeurt als hij gaat werken naast een uitkering. Ook kan hij makkelijk het overzicht houden over de verschillende bronnen van het inkomen - zeker bij de combinatie met toeslagen. Er is minder stress bij de gebruikers van de sociale zekerheid. Het leidt er ook toe dat burgers vaker de stap naar werken maken.
- **Kan de burger makkelijk de hulp vinden en ontvangen die hij nodig heeft.** In die hulp is sprake van de menselijke maat. Toegang tot hulp is duidelijk aangegeven, misschien zelfs in één loket.

Deze vier hoofdpunten zijn met elkaar verbonden. Als het bijvoorbeeld voor iemand duidelijk is of hij of zij aan de voorwaarden van een regeling voldoet, dan is het inkomen van deze persoon ook zekerder.

6.2 MOEILIKJ MAKKELIJKER MAKEN: EEN KEUZE VOOR VEREENVOUDIGING LEIDT TOT AFRUILEN OP ANDERE VLAKKEN

Het stelsel van sociale zekerheid is voor een groot deel de uitkomst van een opeenstapeling van politieke keuzes, al dan niet in reactie op incidenten. In de keuzes is rekening gehouden met de afruilen tussen verschillende eigenschappen. Zo kan grotere doelmatigheid de eenvoud verminderen en meer eenvoud de kosten verhogen. Dat het gecreëerde stelsel niet op het hierboven

geschetste ideaalbeeld lijkt maar juist als complex ervaren wordt, komt mede doordat andere criteria als zwaarwegender zijn gezien dan eenvoud in de vormgeving van beleid.

Er is geen ei van Columbus: er zijn weinig gevallen waar de eenvoud kan worden vergroot zonder dat bijvoorbeeld de doelmatigheid wordt geraakt. Dat betekent ook dat dit IBO weinig 'makkelijke' beleidsopties zal bieden. Het IBO kijkt naar hoe de regelingen makkelijker kunnen, maar die vereenvoudiging heeft altijd consequenties. Of die consequenties acceptabel zijn, betreft een wezenlijke (politieke) keuze over wat belangrijk wordt gevonden in de geboden sociale zekerheid.

6.2.1 AFRUILEN IN BEELD

De eerder beschreven knelpunten roepen de vraag op waarom ons stelsel op de huidige wijze is vormgegeven: dat is omdat deze vormgeving ook voordelen kent. Zo is een groot deel van de uitgaven rechtmatig.¹⁷² Daarnaast is het stelsel enorm gericht. Doelgroepen zijn specifiek afgebakend doordat er ten eerste een groot aantal regelingen bestaat, en ten tweede regelingen vaak specifieke voorwaarden kennen om alleen de gewenste doelgroep te bereiken. Dit zorgt ervoor dat het stelsel een hoge mate van efficiëntie kent, en daardoor mogelijk ook betaalbaarder is dan met een generiekere insteek het geval zou zijn. Dit is echter afhankelijk van de afbakening en vormgeving van een generieker stelsel. De vele voorwaarden brengen daarnaast ook kosten met zich mee. Zo maakt het de uitvoering duurder, door de benodigde (ICT-) processen, begeleiding van mensen, en ook door eventuele juridische procedures. Daarnaast zijn er maatschappelijke kosten: de in hoofdstuk 3 en 4 beschreven stress (en gevolgen daarvan) die gebruikers kunnen ondervinden, eventuele hardheden voor burgers, of bijvoorbeeld schulden als gevolg van terugvorderingen.

Bij het vormgeven van beleid is sprake van afruilen: kiezen voor het ene kenmerk of doel betekent dat je niet of minder kunt kiezen voor het andere kenmerk of doel. Deze afruilen komen tevens in beeld bij het doorvoeren van vereenvoudigingen in het socialezekerheidsstelsel. Hierna worden een aantal belangrijke afruilen beschreven. Er zijn nog een heel veel meer afruilen te identificeren; waar deze van belang zijn bij specifieke maatregelen, zijn ze meegenomen in de uitwerking van beleidsopties in de Fichebundel in bijlage 8.

Eenvoud en gerichtheid/betaalbaarheid

De afruil die met kleine verschuivingen waarschijnlijk de grootste gevolgen voor burgers heeft, gaat over de gerichtheid van de regelingen. Wie komen voor een inkomensvoorziening in aanmerking? Des te gerichter men een regeling wilt maken, des te meer voorwaarden er vaak worden opgelegd om te kunnen instromen in een bepaalde regeling – dus des te strakker de groep afgebakend wordt. De keuzes die tot die gerichtheid leiden worden vaak stap voor stap, over verschillende kabinetsperiodes gemaakt. Verder zorgt de vraag om gerichtheid voor een groter aantal regelingen, want met specifieke regelingen is de doelgroep beter af te bakenen. Dit vergroot echter ook de kans dat een individu regelingen moet stapelen, of door moet stromen van de ene regeling naar de andere.

Er zijn goede redenen om naar die gerichtheid te zoeken: bijvoorbeeld omdat de sociale zekerheid door (bijna) iedereen wordt betaald. Hierdoor is het voor de burger belangrijk dat er op een zinvolle manier met de opgehaalde middelen wordt omgegaan; en dat de middelen terecht komen bij mensen 'die het echt nodig hebben'. Aan de andere kant wil de burger ook dat er

¹⁷² Uit de verantwoordingsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de rechtmatigheid van de uitgaven van het Ministerie van SZW al jaren ca. 100% is.

toegang is tot het stelsel als dat nodig is, bijv. als een sociaal risico zoals werkloosheid zich voordoet. De toegangseisen moeten logisch zijn en aansluiten bij de leefwereld en waarden van de burger.

Het vereenvoudigen van een regeling of het stelsel kan leiden tot minder gerichtheid. Vaak wordt bij 'vereenvoudigen' gedacht aan het verminderen of verruimen van voorwaarden, waardoor een grotere groep gebruikers toegang krijgt tot een regeling. Met de huidige doelgroep als uitgangspunt, wordt de regeling daarmee minder gericht; in elk geval wordt zij duurder. Er zijn natuurlijk uitzonderingen te bedenken: technisch gezien kan eenvoud óók bereikt worden door een simpel doch strikt criterium dat de doelgroep verder beperkt. Ook dan wordt de regeling wel minder succesvol gericht (omdat niet alle mensen van de doelgroep bereikt worden), maar mogelijk wél betaalbaarder. Ook zijn er mogelijk voorwaarden die weinig toevoegen aan de gerichtheid van een regeling. Een andere mogelijke uitzondering is bij het samenvoegen en vereenvoudigen van nu versnipperde regelingen, die kunnen zorgen voor lagere uitvoeringskosten. De gerichtheid heeft ook een invloed op flexibiliteit. Een stelsel met veel verschillende knoppen om aan te draaien (in de zin van voorwaarden en subregimes) is makkelijker om iets aan te passen dan een stelsel waarin er (bij wijze van spreken) slechts één regeling is.

Hoe eenvoudig en gerichtheid/flexibiliteit in verhouding worden gewogen, is een politieke keuze. Is vereenvoudiging via het versoepelen van voorwaarden het waard als er daardoor een groep extra gebruikers bijkomt, waarvan men mogelijk vindt dat zij geen sociale zekerheid nodig hebben? Het is ook mogelijk dat dit voor sommige partijen helemaal geen afruil is: dat vereenvoudiging nodig is, én dat de extra groep gebruikers juist tot de doelgroep van de socialezekerheidsregelingen zou moeten behoren. In de meeste gevallen zal vereenvoudiging (via versoepeling van voorwaarden) echter leiden tot extra gebruikers en dus minder gerichtheid.

Eenvoud, voorkomen van misbruik, en draagvlak

(Streng) handhaving van de bestaande regels kan de kans vergroten om misbruik op te sporen, maar legt ook een druk op burgers. Voordat dit stuk in gaat op die afruil, een korte definitiekwestie. Met 'misbruik' wordt hier bedoeld op opzettelijk gebruik van een regeling door iemand die weet dat hij/zij er volgens de regels geen recht op heeft: fraude. Dat is soms lastig te onderscheiden van 'onbedoeld misbruik', waarbij mensen fouten maken of bepaalde regels niet door hebben. Bij handhaving kan gedacht worden aan het controleren van of iemand voldoet aan de voorwaarden bij aanvang van de regeling, maar ook aan de controle van het voldoen aan verplichtingen tijdens gebruik van de regeling. Het gaat dan zowel om het proces van controle als om de gerelateerde sanctionering in geval van overtreding. Hierbij geldt overigens dat bij regelingen met minder (complexe) voorwaarden, de impact van handhaving kleiner zal zijn – de afruil begint bij het stellen van de voorwaarden. Maar, uitgaande van hetzelfde aantal en type voorwaarden, zorgt strenge handhaving tijdens gebruik van de regeling voor een grotere bewijslast voor de burger. Zij moeten aantonen dat ze aan de verplichtingen voldoen, bijv. door bewijsstukken aan te leveren. Dit vereist weer dat men een bijgewerkte administratie nodig heeft, dat de verplichtingen goed worden begrepen en duidelijk is welke verantwoordelijkheden de burger heeft als het gaat om het aantonen van rechtmatig gebruik van een regeling.

De huidige vormgeving en handhaving wekken soms de indruk dat iedereen potentieel misbruik zou willen maken van de sociale zekerheid, terwijl dit in de praktijk waarschijnlijk

om een (kleine) minderheid gaat.¹⁷³ De grote nadruk die is ontstaan op rechtmatigheid en de controle daarop tonen een kleine tolerantie aan voor dit soort gevallen, waardoor de brede groep gebruikers te maken heeft met een streng regime van controle en handhaving. De categorisering van het SCP aanhoudend (beschreven in het tekstvak in paragraaf 4.3.2), zou men kunnen zeggen dat gebruikers van de sociale zekerheid nog wel eens worden gezien als 'berekende burgers', die het goede wel kunnen doen maar niet willen doen. Dat kan zeker waar zijn voor een (klein) deel van de gebruikers, maar er zullen ook andere groepen in de mix zitten, zoals de 'kwetsbare burger' die wel wil maar niet (zonder hulp) het goede kan doen. In die zin gaat het huidige beleid uit van wantrouwen, en is de vraag of de complexiteit en handhavingskosten die hiermee gepaard gaan, opwegen tegen de resultaten op het gebied van misbruik.

De handhaving kan tot hardvochtige effecten en tot nieuwe complexiteit leiden voor burgers. Dit komt bijvoorbeeld voor als de voorwaarden multi-interpretabel zijn, en/of de beoordeling van de ambtenaar niet aansluit bij de beoordeling van de burger. Denk bijvoorbeeld aan de criteria voor een gezamenlijk huishouden in de Participatiewet – die kunnen op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden, waardoor de een denkt dat hij 'samenwoont', en de andere burger weer niet. Burgers kunnen dan te maken krijgen met terugvorderingen en boetes door onbewuste fouten en vergissingen.

Omdat het voorkomen van misbruik ook negatieve effecten heeft, is er dus niet altijd sprake van een afruil. Het zou eenvoudiger worden voor de burger als complexe, multi-interpretabele verplichtingen worden geschrapt of als er minder streng op wordt gehandhaafd. Ontegengesteld leidt dit laatste tot minder opsporing van misbruik, ervan uitgaande dat er een redelijk constant aandeel burgers is dat bewust of onbewust gebruik maakt van een uitkering tegen de regels in. Een andere mogelijkheid is om de (manier van handhaving op de) verplichtingen meer aan te laten sluiten bij de leefwereld van de burger. Denk aan elementen van de inlichtingenplicht die voor burgers niet op een logische en herkenbare manier te maken hebben met het recht op een uitkering, zoals: vakanties, vrijwilligerswerk en de invloed van inkomsten uit een hobby. Dit vereenvoudigt het gebruik van de sociale zekerheid voor de burger, en gaat onbedoelde fouten tegen. Op deze manier is er niet noodzakelijkerwijs sprake van een afruil. Ook vereenvoudiging van verplichtingen door verdere objectivering hiervan kan bijdragen aan vereenvoudiging. Ook dit kan ervoor zorgen dat de criteria voor burgers begrijpelijker worden. Daarnaast blijft goede communicatie in de dienstverlening natuurlijk belangrijk.

De praktijk zal moeten uitwijzen of een eenvoudiger regeling misschien méér baten oplevert voor de grote groep, dan de kosten die gemoeid zijn bij verminderde opsporingskans van misbruik. Dit kan ook met pilots worden onderzocht voordat (grootschalige) vereenvoudigingen worden doorgevoerd in het handhavingsbeleid (al kunnen niet alle factoren even goed gemeten worden). Het gaat hier met name om de zogenaamde bredere baten van bijvoorbeeld de gemoedsrust: minder stress, gezondheidsklachten, gezinsproblematiek, betalingsproblemen, etc.

Daarnaast is de vraag wat de eventuele aanpassingen in handhaving doen met het draagvlak in de samenleving. Bij regelingen die niet aansluiten bij de waarden in de samenleving, waarbij een te ruime toegang of te gebrekkige controle wordt gehanteerd, kan het draagvlak van de

¹⁷³ Bijvoorbeeld kijkende naar het aantal geregistreerde fouten en overtredingen.

sociale zekerheid afnemen. Dit is ook te zien in de politiek: als er een potentieel risico op fraude gezien wordt, wil de politiek daar nog wel eens op reageren met een roep om scherpere voorwaarden of handhaving, waarvan de negatieve effecten voor de bredere groep vaak buiten beeld blijven. Overigens is er vaak wel enige ruimte in dat draagvlak: zo bleek uit een recente enquête dat Nederlanders bijvoorbeeld waarde hechten aan de sollicitatieplicht en tegenprestatie in de Participatiewet, maar ook open staan voor een vrijstelling van giften. Sancties werden wel als belangrijk gezien (als een bijstandsgerechtigde niet meewerkt aan het vinden naar werk), maar daar gaf men wel de voorkeur aan een sanctie van 50% of 25% boven 100%.¹⁷⁴

Eenvoud en privacy

Veel van de informatie die nodig is om recht op een socialezekerheidsregeling te bepalen, is al bekend bij overheidsinstanties. Het gaat dan bijvoorbeeld om inkomen, huishoudsamenstelling, arbeidsverleden, etc. Gegevens worden echter vaak bij de ene instantie verzameld en beheerd, terwijl ze ook voor de andere instantie nodig zijn (voor bijvoorbeeld de uitbetaling van een uitkering). Deze gegevens worden op grote schaal uitgewisseld via met name Suwinet, om te controleren of uitkeringen rechtmatig verstrekt (kunnen) worden. De gegevens mogen echter veelal pas verwerkt worden als iemand zelf een aanvraag heeft gedaan en kunnen meer ingezet worden om de dienstverlening te verbeteren. Om dit op te lossen, is gegevensuitwisseling nodig, wat er inherent voor zorgt dat de privacy van burgers ingeperkt wordt. Los van uitwisseling, is ook de *benutting* van die gegevens door de uitvoerders nodig om vereenvoudiging voor burgers te bereiken. Tegenover eventuele inbreuk op hun privacy-inperking staat dat met gegevensuitwisseling naar verwachting beter kan worden vastgesteld of burgers recht hebben op een regeling, of burgers kunnen worden ontlast, en kunnen zij wellicht zelfs actief benaderd worden door de uitvoerders bij een vermoeden van recht. De aanvraag van een regeling en de beoordeling daarvan zal minder afhankelijk zijn van door burgers aangeleverde gegevens.

Het feit dat nu veel van de burger gevraagd wordt, zorgt voor complexiteit, maar automatisering is geen panacee. Het (meer) automatiseren van de uitvoering van de sociale zekerheid, waarbij gegevens door uitvoerders worden benut en verantwoordelijkheden bij burgers worden weggehaald, maakt de sociale zekerheid voor burgers eenvoudiger, echter voor uitvoerders mogelijk juist complexer, in ieder geval op ICT-vlak (data-bescherming, gegevenskoppeling, etc.). Daarbij is het van belang dat het voor burgers inzichtelijk is welke gegevens zijn gebruikt om te kunnen constateren of die gegevens kloppen. Voor verdere automatisering op basis van gegevens is het mogelijk nodig dat dataverzameling en -verwerking verder wordt ontwikkeld. Momenteel komen sommige data vertraagd beschikbaar of zijn deze niet accuraat genoeg.

Overigens is voor vereenvoudiging meer nodig dan enkel gegevensuitwisseling. Er zijn ook gevallen waarbij de gegevens wel aanwezig zijn binnen de relevante overheidsinstantie, maar dat ze niet voor het doel van uitkeringsverstrekking worden gebruikt, onder andere doordat dit juridisch niet is geregeld, en ook door wetgeving die verantwoordelijkheden expliciet bij de burger neerlegt, via bijvoorbeeld de inlichtingenplicht en de aanvraag als startpunt voor de overheidstaak. In dit laatste geval is vereenvoudiging mogelijk zonder afruil met privacy, aangezien de gegevens dan al bekend zijn bij de overheidsinstantie.

¹⁷⁴ Collewet, M., Fairley K., Kessels, R., Knoef, M. (2022). *Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand*. In: ESB, 107(4813), 15 september 2022.

Eenvoud voor de burger en eenvoud voor de uitvoerder (versus maatwerk)

Het gebruik van de sociale zekerheid wordt vereenvoudigd voor de burger als meer handelingen 'achter de schermen' worden geregeld door de uitvoerders, in plaats van dat de burger deze handelingen moet uitvoeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vergaren van de juiste informatie, invullen van formulieren, dossiers overleggen met relevante andere uitvoerders, maar ook om het actiever benaderen van burgers en dienstverlening bieden bij het gebruik van de sociale zekerheid. In deze gevallen is er sprake van een afruil: als de uitvoerder dit allemaal niet hoeft te doen, en de verantwoordelijkheden hiervoor volledig bij de burger worden belegd, dan stijgt de complexiteit van de sociale zekerheid voor de burger. Het is echter ook mogelijk dat het voor zowel de burger als de uitvoerder tegelijkertijd eenvoudiger kan worden. Dit hangt samen met de eerste beschreven afruil: namelijk het versoepelen of schrappen van voorwaarden. Als die versoepeling goed is vormgegeven, voldoen burgers makkelijker aan de voorwaarden en neemt de complexiteit van het stelsel voor hen af.¹⁷⁵ Ook voor uitvoerders geldt dit: zij hoeven minder voorwaarden te controleren en op minder voorwaarden te handhaven. Ook is de precieze extra uitvoeringslast die het zou opleveren als er meer 'achter de schermen' zou worden geregeld, niet in alle gevallen hetzelfde. Het opvragen, verwerken, controleren, etc. van door burgers aangeleverde informatie kost ook tijd. Mogelijk is er in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de burger en de uitvoerder een betere balans te vinden dan nu het geval is.

Een ander onderdeel van de uitvoering van de sociale zekerheid, is het leveren van maatwerk, dat enerzijds flexibiliteit biedt om passend te besluiten en anderzijds kan zorgen voor onzekerheid. Maatwerk kan worden opgevat als het bieden van persoonlijke oplossingen voor burgers, die aansluiten op hun specifieke situatie. Dit kan met dienstverlening, maar verdergaand is om zelfs de uitkeringsverstrekking hieronder te scharen. Dit vereist dat een ambtenaar of professional in de uitvoering meer beslisruimte krijgt over hoe de burger te helpen, om het 'wat' te bereiken, bijvoorbeeld binnen een kaderwet met doelstellingen. Dit is een verstrekkend toekomstbeeld, dat zeker niet in elke wet binnen de sociale zekerheid even noodzakelijk lijkt. Het is uitvoeringstechnisch bovendien onmogelijk om iedere burger in de sociale zekerheid apart te beoordelen en een maatwerkoplossing te bieden. Er zijn ook varianten van maatwerk denkbaar waarbij de wettelijke kaders (voor de uitvoerders) ruimer worden dan nu het geval is. Dit houdt in dat niet iedere burger een individuele oplossing krijgt, maar dat de mogelijkheid er is, binnen een bepaalde bandbreedte (een zogenaamde 'kan-bepaling' om af te wijken van de standaard regels). Dit maakt de uitvoering wendbaarder dan wanneer alle regels wettelijk zijn vastgelegd. Professionals zouden dan nog steeds binnen de bedoeling van de wet handelen en onderling, maar ook naar de burger moeten kunnen uitleggen (en daarmee verantwoorden) hoe zij tot een besluit zijn gekomen. Onderzoekers waarschuwen echter dat ook deze vormen van maatwerk in individuele gevallen slecht voor de burger kunnen uitpakken en dat rechtmatigheid lastiger te traceren wordt.¹⁷⁶ Dit is een afweging. Uiteindelijk is het belangrijkste dat burgers en uitvoerders met de geldende wet- en regelgeving uit de voeten kunnen in de samenleving. Maatwerk kan dan een toevoeging zijn voor gevallen die speciale aandacht vragen.

Als het grootschalige automatisme waarmee de sociale zekerheid wordt uitgevoerd, ruim te maakt voor (iets) meer maatwerk, betekent dat ook dat de uitvoering daar meer mensuren

¹⁷⁵ Dit hangt natuurlijk af van de precieze vormgeving: zoals eerder besproken betekent een bedoelde vereenvoudiging niet altijd dat deze ook zo ervaren wordt.

¹⁷⁶ Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (2021). *Tussen staat en menselijke maat, handhaving in de sociale zekerheid*.

in moet investeren. Hiermee kunnen mogelijk complexe gevallen voorkomen worden, die momenteel veel blijvende aandacht vragen doordat er binnen de huidige wet- en regelgeving geen oplossing geboden kan worden. Of maatwerk de uitvoering van de sociale zekerheid per saldo eenvoudiger maakt voor de uitvoeringsorganisaties, is dus lastig te zeggen. Dat hangt ook af van hoe de uitvoering uitgerust wordt: als er meer mensuren beschikbaar zijn, is het gemakkelijker om maatwerk te verrichten. Aan de andere kant maakt maatwerk het minder duidelijk maken waar recht op bestaat en kan de ongelijkheid in uitkomsten tussen burgers toenemen. Professionals zullen bijvoorbeeld iets verschillen in hun interpretatie van de regels: waar de een ruimte ziet voor individualisering is de ander strenger. Of misschien heeft de ene medewerker net een hele slechte dag, en de andere een goede, of werkt de een er al twintig jaar en is de ander net begonnen. Het inbouwen van maatwerk brengt inherente onzekerheid met zich mee die de rechtszekerheid kan doen afnemen.¹⁷⁷ In die zin maakt maatwerk de sociale zekerheid voor burgers juist minder zeker.

Arbeidsparticipatie en inkomenswaarborg

Bij het bepalen van de hoogte en duur van een uitkering speelt een wisselwerking met de prikkel tot arbeidsparticipatie. In dit IBO wordt niet specifiek ingegaan op de vraag of bestaande uitkeringen de juiste hoogte hebben, maar bijv. bij het samenvoegen van regelingen komt wel de vraag op wat de hoogte van een nieuwe regeling zou kunnen zijn. De prikkel om weer te gaan werken neemt af als de uitkering een hoger inkomen biedt.¹⁷⁸ Het CPB doet in de serie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* uitspraak over de werkgelegenheidseffecten van diverse beleidsopties. Een verhoging van de WW naar 80% van het oude loon leidt dan bijv. tot een daling van -0,2% werkgelegenheid (over de gehele samenleving). Andersom wordt een lager inkomen ook als prikkel gezien om te gaan werken: de bijstand met 5%-punt verlagen (met alle gevolgen van dien) leidt bijvoorbeeld tot +0,3% werkgelegenheid volgens de modellen.¹⁷⁹ Hierbij dient men echter wel aandacht te hebben voor bij wie de prikkels worden neergelegd (kan men de stap naar werk wel zetten) en wat er gebeurt met de inkomenszekerheid van diegenen die niet aan de arbeidsprikkels kunnen voldoen. Zij mogen niet onder het bestaansminimum zakken.

Het doel van vergroten van de arbeidsprikkel kan soms ook bereikt worden zonder de inkomenswaarborg van de basisuitkering te veranderen. Bijvoorbeeld door verrekenmethoden van bijverdiensten aan te passen,¹⁸⁰ de armoedeval te verkleinen, of door het inkomenspad zekerder te maken (het is in samenhang met de toeslagen voor mensen momenteel zeer lastig te overzien wat ze onder de streep overhouden als ze (meer) gaan werken vanuit een uitkering.¹⁸¹). Als iemand een grotere sprong in inkomen maakt door te gaan werken, zal men meer geneigd zijn die stap te nemen. Ook hier gelden echter weer bovenstaande kanttekeningen.

¹⁷⁷ Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (2021). *Tussen staat en menselijke maat, handhaving in de sociale zekerheid.*

¹⁷⁸ Dit staat los van het knelpunt dat er in het huidige stelsel arbeidsprikkels gelden voor mensen die lastig aan het werk kunnen. Voor deze groep geldt de afruil niet en kan een te eenzijdige inzet op arbeidsparticipatie middels inkomensprikkels juist voor hardvochtige gevolgen zorgen.

¹⁷⁹ Centraal Planbureau (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid.*

¹⁸⁰ Dit is onderzocht door het Centraal Planbureau (2022). *Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet. Hier kwam geen eenduidig beeld uit naar voren.*

¹⁸¹ *Optimalistic, Muzus, Stimulanz (2021). Als verrekenen een beperking is.*

6.3 VEREENVOUDIGING VRAAGT OM FUNDAMENTELE KEUZES

Gezien de problemen waar burgers nu tegen aan lopen zijn er goede redenen om het stelsel te vereenvoudigen. Het moet makkelijker.¹⁸² Tegelijkertijd lukt vereenvoudigen niet zonder ergens anders op in te leveren. We kunnen de sociale zekerheid zien als een huis dat in de vorige eeuw is gebouwd. Het is toen ingericht voor de mensen die toen in Nederland woonden, en de levenssituaties die toen gebruikelijk waren. In de tussentijd is de samenleving veranderd, en hoewel er allerlei aannemers zijn ingehuurd om het gebouw uit te breiden en aan te passen, lopen de bewoners steeds vaker tegen uitstekende hoekjes aan, zakt er iemand opeens door een oude plank, of raakt iemand verdoemd in hoe groot het is. Het is mogelijk om het huidige huis nog verder aan te passen en daar kan het ook echt beter van worden. Maar het is ook een mogelijkheid om een nieuw huis uit te tekenen, wat beter past bij de mensen die er nu en in de toekomst moeten wonen. Dat vereist echter een fikse investering in denkwerk, tijd, en vaak ook geld.

Een betekenisvolle vereenvoudiging vraagt fundamentele keuzes, met bijbehorende afruilen, en een visie voor de langere termijn. Maar ook op de korte termijn zijn al stappen mogelijk en kan men inzetten op het aanpakken van de scherpe randen van het huidige stelsel: de vereenvoudiging is daarbij minder groot, maar de afruil ook.



Investeren in
het bestaande



Bouwen van een
ander systeem

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op wat de beleidsopties dan precies zijn. Ze zullen daar eerst worden ingedeeld in *wat* ze veranderen in het stelsel, en dan in pakketjes van hoe *fundamenteel* ze het stelsel veranderen.

SAMENVATTING

- In het huidige stelsel loopt een kwetsbare groep vast. Burgers zijn onzeker over hun rechten, weten niet of en wanneer ze goed aan de plichten voldoen, zijn onzeker over het inkomen, en ondervinden soms te weinig ondersteuning.
- Een keuze voor vereenvoudiging leidt echter tot afruilen op andere vlakken.
 - Meer eenvoud kan leiden tot minder gerichtheid. Om een groep af te bakenen zijn vaak meerdere voorwaarden nodig, waarvan de bewijslast nu bij de burger ligt. Als de groep minder afgebakend wordt, gaat een regeling meer geld kosten en/of gaat het uitkeringsbedrag omlaag.
 - Meer eenvoud kan leiden tot minder controle op misbruik. Handhaving kan nu tot hardvochtige effecten leiden voor burgers. Minder handhaving zou kunnen leiden tot meer misbruik, maar het kan net zo goed zijn dat de verminderde handhavingskosten en de vereenvoudiging hier tegenop wegen in bredere baten.

¹⁸² Dat is ook de conclusie en het appèl op politiek, beleid en uitvoerders in de Staat van de Uitvoering 2022 (Rijksoverheid 2023).

- Meer eenvoud kan leiden tot minder privacy. Meer gegevensuitwisseling kan het stelsel simpeler maken in gebruik, maar dit zal betekenen dat meer instanties beschikken over (meer) persoonsgegevens.
 - Meer eenvoud voor de burger kan leiden tot minder eenvoud voor de uitvoerder. Als het stelsel eenvoudiger wordt door taken van de burger bij de uitvoerder neer te leggen, kan dit hun werkdruk verhogen. Bij het schrappen of versoepelen van verplichtingen is dit niet het geval.
 - Bij het bepalen van de hoogte en duur van een uitkering speelt een wisselwerking met de prikkel tot arbeidsparticipatie. Meer focus op de inkomenswaarborg kan de prikkel tot arbeidsparticipatie verminderen. Belangrijke overwegingen hier zijn óf de burger in staat is om te gaan werken, en wat het verhogen van een prikkel betekent voor de burgers die (nog) niet in staat zijn weer te gaan werken.
 - Een betekenisvolle vereenvoudiging vraagt fundamentele keuzes, met bijbehorende afruilen. Maar ook op de korte termijn zijn al stappen mogelijk en kan men inzetten op het aanpakken van de scherpe randen van het huidige stelsel: de vereenvoudiging is daarbij minder groot, maar de afruil ook.
-

7 Moeilijk moet makkelijker: gedragsprincipes en beleidsopties

In de vorige hoofdstukken is beschreven welke aspecten van het socialezekerheidsstelsel ervoor zorgen dat het stelsel complex is en welke gevolgen dat heeft voor burgers. In dit hoofdstuk wordt een aantal beleidsopties gepresenteerd die het stelsel zouden kunnen vereenvoudigen, en die de onzekerheid, onvoorspelbaarheid en onbegrijpelijkheid die het stelsel bij burgers veroorzaakt, kunnen verminderen. Om te zorgen dat het nieuwe beleid echt eenvoudiger wordt voor de burger, dient daarbij ook rekening gehouden te worden met een aantal gedragsprincipes. Dit hoofdstuk gaat eerst in op de gedragsprincipes waar in beleid rekening mee gehouden dient te worden, en beschrijft vervolgens de beleidsopties.

7.1 IN NIEUW BELEID DIENT ER REKENING GEHOUDEN TE WORDEN MET EEN AANTAL GEDRAGSPRINCIPES

Het eenvoudig maken en houden van de sociale zekerheid is een continu proces. Doordat er sprake is van zo veel afruilen, en er vaak verder wordt gebouwd op bestaand beleid, zal het stelsel als geheel eerder de neiging hebben om complexer te worden dan eenvoudiger. Eenvoud komt niet vanzelf. In het maken en aanpassen van beleid is het dan ook belangrijk hier aandacht voor te houden. Dat kan op een aantal manieren. Ten eerste via algemene principes, die neerkomen op de aanbeveling om te blijven testen wat voor de burger werkt. Ten tweede is er een aantal gedragsprincipes waarvan het goed is dat hier in het uitwerken van beleid meer rekening wordt gehouden.

7.1.1 BLIJF BELEID TESTEN

Om beleid eenvoudig te maken voor de burger, is het belangrijkste principe: toets het voorgenomen beleid. De beste manier om te leren hoe beleid en wet- of regelgeving wordt ervaren is door onderzoek met de doelgroep te doen. Betrek de doelgroep daarom bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Wanneer concepten van de beleidsvarianten beschikbaar zijn kunnen pre-testen uitgevoerd worden onder de doelgroep. Bijvoorbeeld een simulatie, waarbij wordt gedaan alsof de wet al in werking is getreden: hoe doenlijk is het beleid en hoe gedragen mensen zich? Een andere optie is experimenteren met nieuw beleid en evalueren of het effectief en doelmatig is. Voor beide opties geldt dat het betrekken van de doelgroep de beste manier is om complexiteit in te schatten en te kunnen reduceren. Dat valt uit te splitsen in drie aanbevelingen, te zien in tabel 7.1.

Tabel 7.1: Algemene principes voor vereenvoudiging

1. BETREK DE DOELGROEP BIJ DE ONTWIKKELING VAN NIEUW BELEID

Door de doelgroep vanaf het begin te betrekken en hen echt te begrijpen is de kans op doelmotiverende of eenvoudige wetgeving voor burgers het grootst.

2. RAADPLEEG AANVERWANTE ONDERZOEKEN EN ERVARINGEN

Er wordt veel onderzoek gedaan. Opgedane lessen uit die onderzoeken kunnen belangrijke inbreng zijn voor nieuw beleid ten aanzien van het verminderen van complexiteit.

3. VOER PRE-TESTEN UIT ZOALS MET SIMULATIES OF EXPERIMENTEN

Simuleer hoe het nieuwe beleid uitwerkt samen met de doelgroep. Hoe ervaren mensen het nieuwe beleid? Op basis daarvan kan een valide oordeel geveld worden over complexiteit en welke aanpassingen er mogelijk nog nodig zijn.

Idealiter wordt het effect van een verandering in beleid dus uitgebreid onderzocht, door in gesprek te gaan met burgers, de mensen die burgers vaak spreken (zoals de medewerkers van UWV, SVB en gemeenten die burgers te woord staan), cliëntenraden en wetenschappers. Afhankelijk van het tijdspad zijn er verschillende manieren om dit op te pakken. Samen met het bureau Dijksterhuis & van Baaren is een handleiding opgezet om gedragsonderzoek mee te nemen in de vorming van beleid. Deze is te vinden onderaan dit hoofdstuk en als bijlage 9 bij het rapport.

En idealiter betreft men gedragsexpertise al vroeg in het proces van beleidsvorming – dus niet pas in de vormgeving van de uitvoering. Dat helpt om een bewuste afweging te kunnen maken tussen eenvoud en andere criteria (zie paragraaf 6.2). Dit betekent dat ook over een beleidsrichting al bij burgers etc. opgehaald wordt of zij verwachten dat de richting voor hen zou werken. Overigens is ook hier sprake van een afruil: het is makkelijker om een optie te bespreken als deze al tot in detail is uitgewerkt, maar het is nuttiger om lessen uit de gedragspraktijk mee te nemen op het moment dat er nog ruimte is om het beleid te veranderen. Gesprekken met huidige gebruikers van de doenvermogenstoets wekken de indruk dat de doenvermogenstoets nu op een moment wordt ingezet dat er weinig aanpassingen meer mogelijk zijn.

7.1.2 GEDRAGSPRINCIPES: VERMIJD INGEWIKKELDE INFORMATIE, VERMINDER HET AANTAL HANDELINGEN, CREËER ZEKERHEID, EN GEEF RUIMTE VOOR AUTONOMIE

Zoals besproken in hoofdstuk 4, zijn er vier factoren die druk kunnen zetten op het doenlijkheid van de sociale zekerheid: complexe informatie, veel handelingen, onzekerheid, en een gebrek aan autonomie (zie paragraaf 4.2). Het verwijderen of vermijden van deze factoren kan de sociale zekerheid vereenvoudigen. Daarmee komen we op vier gedragsprincipes die men kan hanteren in de vorming van beleid, zoals te zien in tabel 7.2.

Deze gedragsbouwstenen kunnen als criteria gebruikt worden tijdens het vormen van beleid, en ook om te beoordelen waar huidig beleid simpeler kan. De in dit IBO opgenomen beleidsopties zijn door een groep gedragsexperts op hoofdlijnen op deze principes beoordeeld. Deze oordelen zijn opgenomen in de fiches. Daarbij valt te zien dat ook hier soms sprake is van een afruil: een optie maakt de informatie bijvoorbeeld lastiger te begrijpen, maar zorgt wel voor meer zekerheid.

Tabel 7.2: Gedragsprincipes voor vereenvoudiging

| GEDRAGSPROCES | CONSEQUENTIES BIJ GEBREK | VOORBEELD VAN DE BOUWSTEEN IN DE PRAKTIJK |
|--|---|--|
| 1. Vermijd ingewikkelde (en veranderlijke) informatie | | |
| Mensen hebben behoefte aan informatie die in hoeveelheid behapbaar en complexiteit goed te verwerken is. Een overdosis aan informatie kost te veel energie om te verwerken | <ul style="list-style-type: none"> • Cognitieve fouten • Selectieve aandacht | <p>Maak begrijpelijke wet- en regelgeving. Vermijd uitzonderingen, bijzondere bepalingen, afhankelijkheden met andere regelingen en veel veranderingen¹⁸³</p> <hr/> <p>Hanteer consistente en herkenbare begrippen en voorwaarden binnen het socialezekerheidsstelsel en het fiscale stelsel</p> |
| 2. Reduceer waar mogelijk het aantal vereiste (opeenvolgende) handelingen | | |
| Mensen hebben behoefte aan weinig handelingen, vóóral in periodes van stress of als ze een beperking hebben. Dan is hun <i>doenvermogen</i> namelijk beperkt | <ul style="list-style-type: none"> • Uitstelgedrag, dingen vergeten • Inactiviteit, terwijl er wel de motivatie is om het goede te doen | <p>Maak gegevensuitwisseling mogelijk binnen en tussen uitvoeringsorganisaties</p> <hr/> <p>Zorg ervoor dat uitvoeringsorganisaties proactief mensen mogen benaderen voor ondersteuning. Juist wanneer hun doenvermogen laag is of onder druk staat</p> |
| 3. Creëer zekerheid over de toekomst | | |
| Mensen hebben behoefte aan zekerheid, voorspelbaarheid en (financiële) veiligheid. Voorkom dan ook onvoorziene (inkomens)effecten. | <ul style="list-style-type: none"> • Angst en stress • Geen risico durven nemen • Alles houden zoals het is (inertie) • Minder goede beslissingen | <p>Zorg ervoor dat mensen fouten kunnen corrigeren en dat dit minder grote (en onomkeerbare) consequenties heeft</p> <hr/> <p>Zorg ervoor dat mensen nooit tussen wal en schip kunnen vallen</p> <hr/> <p>Maak het mogelijk dat mensen kunnen terugvallen in de oude regeling</p> <hr/> <p>Zorg voor voorspelbare uitkomsten en vermijd onbedoelde effecten van een regeling</p> |
| 4. Vermijd rigide regels die weinig ruimte laten voor handelingsvrijheid | | |
| Mensen hebben behoefte aan autonomie en enige ruimte voor eigen initiatief en controle, waarmee ze succeservaringen op kunnen doen. Daarbij is enige houvast belangrijk. | <ul style="list-style-type: none"> • Boosheid en weerstand • Laag zelfvertrouwen • Weinig intrinsieke motivatie | <p>Maak wet- en regelgeving die een duidelijke bedoeling kent en zet deze centraal. Vermijd daarbij veel gedetailleerde regels over h_oe de uitvoering de doelen moet behalen</p> |

¹⁸³ Ook hierbij blijft goede communicatie, voorlichting en dienstverlening nog steeds belangrijk.

7.2 RICHTINGEN VAN DE BELEIDSOPTIES: LOS DE OORZAKEN VAN ONZEKERHEID OP

Er zijn oorzaken die ervoor zorgen dat een burger onzeker is over zijn rechten, zijn inkomen, niet aan de plichten van de regeling kan voldoen en te weinig ondersteuning ondervindt.

- Vaak leidt de structuur van het socialezekerheidsstelsel tot complexiteit: iemand heeft bijvoorbeeld veel regelingen nodig, of krijgt te maken met veel verschillende voorwaarden en verplichtingen, en veel uitvoerders. **Daarom zetten de beleidsopties in dit IBO in op 1) het verminderen van het aantal regelingen, en 2) het verminderen en verduidelijken van het aantal voorwaarden en verplichtingen.**
- Daarnaast ontstaat complexiteit door de samenloop van het stelsel met de levenssituatie van de burger. Dit geldt specifiek voor de samenloop met inkomen uit werk of de stap naar werk, waarbij ook sprake kan zijn van onzekerheid over het inkomen en soms verrekeningen of terugvorderingen. Verder speelt tijdens het gebruik van sociale zekerheid, stress vaak een rol (door bijv. het verlies van werk), waarbij de totale last van het gebruik van sociale zekerheid al snel te groot is. Of iemand heeft minder dan gemiddelde vaardigheden, waardoor het ook lastiger is om aan de verplichtingen te voldoen. Daarom zetten andere beleidsopties in dit IBO in **op 2) het verminderen en verduidelijken van het aantal voorwaarden en verplichtingen om het makkelijker te maken om aan voorwaarden en verplichtingen te voldoen** (zie ook vorige alinea), **3) het verminderen van de consequenties van onbedoelde fouten of effecten, 4) het verminderen van het aantal loketten en 5) het verbeteren van de dienstverlening.** Door het aantal loketten/uitvoerders te verminderen wordt het ook makkelijker om de weg te vinden in het stelsel.

7.3 OVERZICHT BELEIDSRICHTINGEN

Bovenstaande leidt tot vijf categorieën aan beleidsopties, die hieronder staan

gepresenteerd. Hierbij dient van tevoren te worden opgemerkt dat dit geenszins een limitatieve lijst is met opties die mogelijk zijn om complexiteit te verminderen. Door de brede scope van dit IBO, zijn niet alle regelingen binnen de sociale zekerheid met deze beleidsopties gedekt. Daarnaast passen beleidsopties in sommige gevallen in meerdere categorieën. De vijf categorieën bieden echter op algemeen niveau wel de instrumentele aangrijpingspunten om over opties na te denken. De lijst met opties moet gezien worden als een eerste, maar zorgvuldige inventarisatie. Afgevallen beleidsopties staan beschreven in bijlage 5. Een eerste aanzet om deze beleidsopties uit te werken is te vinden in de Fichebundel in bijlage 8. Nadere uitwerking en/of onderzoek is in de meeste gevallen aan te raden voordat er kan worden overwogen een beleidsoptie door te voeren.

1. Verminder het aantal regelingen

- a. Werk naar één regeling voor werkloosheid
- b. Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid
- c. Werk naar één regeling voor kinderen
- d. Werk naar één regeling in de sociale zekerheid (met top-ups)
- e. Maximeer de Toeslagenwet niet meer op het oude loon
- f. Moderniseer de Anw
- g. Schaf de AOW partnertoeslag af
- h. Vereenvoudig de tegemoetkoming ouders intensieve zorg

2. Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen

- a. Bied mensen zekerheid dat ze erop vooruit gaan als ze werken: werk met een vast en variabel bedrag in het verrekenen
- b. Laat alle gemeenten een verrekenenservice aanbieden bij werken naast de bijstand
- c. Bied bij aanvraag van sociale zekerheid een brede inkomenscheck
- d. Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger
- e. Bied betere ondersteuning door gebruik van gegevensuitwisseling
- f. Vereenvoudig het partnerbegrip
- g. Vereenvoudig het inkomensbegrip
- h. Vereenvoudig de toetsing op leefvormen, bijvoorbeeld door te individualiseren
- i. Individualiseer de AOW
- j. Neem het adres als uitgangspunt in de AOW
- k. Schaf de kostendelersnorm af, of pas deze aan
- l. Actualiseer de polisadministratie
- m. Pas de inlichtingenplicht aan
- n. Voer een landingstermijn in

3. Verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten

- a. Maak het recht op terugwerkende kracht mogelijk
- b. Reageer passend bij overtreding van de inlichtingenplicht

4. Verminder het aantal loketten/uitvoerders

- a. Werk toe naar één loket voor werk en inkomen

5. Verbeter de dienstverlening

- a. Zet in op lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen
- b. Benader de burger proactief en gericht door beter gegevensgebruik

7.4 FUNDAMENTALITEIT VAN DE BELEIDOPTIES: HET HUIS REPAREREN OF EEN NIEUW HUIS ONTWERPEN

Zoals in hoofdstuk 6 werd omschreven, is het met deze beleidsopties mogelijk te kiezen om het bestaande stelsel te verbeteren, of te investeren in het nieuwe stelsel. **Het is ook mogelijk om te investeren in een nieuw stelsel én ondertussen ook de prangende problematiek te verlichten.** Onder elk van de vijf oplossingsrichtingen staan beleidsopties die (zeer) fundamenteel van aard zijn tot opties die gemakkelijker zijn door te voeren. De beleidsopties worden hieronder eerst nog verder beschreven, en vervolgens in tabel 7.3 ingedeeld in drie categorieën, gebaseerd op **hoe fundamenteel** ze zijn. Dat gebeurt volgens de vijf oplossingsrichtingen.

Vermindering van het aantal regelingen zorgt ervoor dat mensen met minder verschillende regelingen, voorwaarden en uitvoerders te maken hebben. In het IBO is een aantal beleidsopties uitgewerkt over **regelingen per risico (één regeling voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en kinderen)** waarbij het risico ouderdom afviel maar nog wel verder te onderzoeken is (dit staat verder beschreven in bijlage 5 Afgangen beleidsopties): deze beleidsopties vragen zorgvuldige uitwerking en zijn te realiseren op de lange termijn. Ook een verdergaande optie is uitgewerkt, namelijk **één regeling voor de sociale zekerheid met top-ups** waaronder verschillende risico's zijn ondergebracht. Daarnaast is een aantal kleinere beleidsopties voor de middellange termijn uitgewerkt, zoals over de **partnertoeslag AOW**, over de **Anw** en de **Toeslagenwet** die het stelsel eenvoudiger kunnen maken voor burgers.

Daarnaast is er in de fichebundel een beschrijving (geen fiche) van het basisinkomen opgenomen. **Het basisinkomen** is de meest vergaande vorm van vereenvoudiging van de sociale zekerheid. Een echt simpel basisinkomen, waarin het inkomen de huidige regelingen en toeslagen vervangt, biedt een grote vereenvoudiging van het socialezekerheidsstelsel. Vanuit het perspectief van vereenvoudiging is het daarmee een goed idee. Deze grote vereenvoudiging kent echter ook grote afruilen, waarbij de vraag is of we die als maatschappij acceptabel vinden. Daarom is er geen fiche over opgenomen, maar staat er wel een uitgebreide beschrijving van het basisinkomen met effecten en afruilen in de fichebundel. Het basisinkomen is een uiterste variant van een meer universele vormgeving van sociale zekerheid. Bij een universele vormgeving wordt minder onderscheid gemaakt tussen groepen en dat biedt kansen voor vereenvoudiging: elementen hiervan komen terug in verschillende fiches¹⁸⁴. Bij verdere uitwerking van vereenvoudigde regelingen in de sociale zekerheid is het goed om rekening te houden met de kenmerken die de regelingen voor burgers het meest complex maken: inkomenstoetsen (waaronder de partnerinkomenstoets en de kostendelersnorm), het uitbetalen in voorschotten, het verrekenen van inkomsten met de uitkering en het hanteren van het begrip restverdien capaciteit in een regeling.

Het verminderen (en samenvoegen) van het aantal regelingen grijpt aan op de fundamenten van het stelsel van sociale zekerheid. De fiches bevatten vaak een eerste aanzet van de uitwerking van deze beleidsopties. Deze aanzet dient om verder na te denken over de gepresenteerde beleidsopties. Bij de vormgeving van nieuwe regelingen spelen naast vereenvoudiging ook veel andere overwegingen en aspecten een rol. Zo heeft het IBO bij de fiches 'Één regeling per risico' geen definitieve keuze willen maken over de vormgeving van regelingen naar de aard en financiering ervan: een volks- of

¹⁸⁴ Een meer fundamentele reflectie op het universalisme in de sociale zekerheid is onlangs verschenen in Bouwmeester, M., Brink, B., & Vonk, G. (editor) (2023). *Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig: Drie pleidooien voor universalisme in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel*. (Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen; Vol. 21). Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

werknemersverzekering, financiering uit de algemene middelen en/of via de belastingen. Keuzes hierin hangen samen met politieke keuzes voor solidariteit en risicodeling. Waar zo'n keuze wel is gemaakt in fiches, kan dit als gedachte-experiment en aanzet worden gelezen. Andere dergelijke keuzes zijn: de mate inkomensafhankelijkheid dan wel inkomensafhankelijkheid, de uitkeringshoogte en de keuze voor de mate van publieke sociale zekerheid versus private aanvullingen. Betekenisvolle vereenvoudiging vraagt om fundamentele aanpassing van de sociale zekerheid, met de bijbehorende afruilen. Het IBO kan als apolitiek instrument echter geen vervanging zijn voor een uitgebreid proces van beleidsvoorbereiding en -uitwerking waarin maatschappelijke stakeholders intensief worden betrokken. **De invulling van deze beleidsrichtingen en -opties vragen om verdere reflectie in politiek en samenleving zodat met vereenvoudiging een gedragen verbetering van het stelsel wordt bereikt.** Verbetering op de doelen van het stelsel: het bieden van bestaanszekerheid en de mogelijkheid om aan het werk te gaan.

Vermindering en verduidelijking van het aantal voorwaarden en verplichtingen dragen bij aan vereenvoudiging en zorgen ervoor dat het voor mensen makkelijker is om aan de regels te voldoen. Complexiteit ontstaat door de verrekening van inkomsten uit werk: sprake kan zijn van onzekerheid over het inkomen, verrekeningen of terugvorderingen. Om meer duidelijkheid en zekerheid te creëren, wanneer mensen de stap naar werk zetten, is een beleidsoptie uitgewerkt over **vaste en variabele bedragen voor bijverdienen**. Van deze beleidsoptie zijn ook vele andere varianten denkbaar. Verrekening van inkomsten zou op kortere termijn als gemakkelijker worden gemaakt door de beleidsopties over het **aanbieden van een verrekeningservice** en het **actualiseren van informatie over loon** via de polisadministratie.

Een ander aangrijpingspunt voor vermindering van complexiteit in de voorwaarden van regelingen, is de toetsing op leefvormen: vergaande vereenvoudiging kan worden bereikt door **individualisering van regelingen**. Op middellange termijn kan worden gekeken naar **vereenvoudiging van het partnerbegrip, aanpassing van de kostendelersnorm** en het **hanteren van adresinformatie** als uitgangspunt.

Om de lasten vanuit burgerperspectief te verminderen kan daarnaast ingezet worden op betere ondersteuning door **gebruik van gegevensuitwisseling** en **vereenvoudiging van het inkomensbegrip**. Ook de beleidsoptie over het **aanpassen van de inlichtingenplicht** bevat voorstellen om meer evenwicht in lasten te bereiken tussen burger naar overheid: beperking tot een inlichtingenverzoek, verkenning naar beter gegevensgebruik en het tegen het licht houden van een aantal verplichtingen of voorwaarden zoals vakanties en vrijwilligerswerk. Met de beleidsoptie voor een **landingstermijn** bij aanvang van een uitkering kan worden gekozen voor een startperiode waarin het bereiken van stabiliteit voorop staat en de verplichtingen nog niet gelden. Op kortere termijn is vereenvoudiging te bereiken door bij de dienstverlening te kiezen voor een intake met **minimale bewijslast**. Ook een integraal overzicht in vorm van een **brede inkomenscheck** in de sociale zekerheid kan het inzicht voor burgers in regelingen, samenloop met toeslagen en inkomsten uit werk vereenvoudigen. De meest effectieve variant van deze inkomenscheck is afhankelijk van, en loopt daarom gelijk op met de vereenvoudiging van begrippen en de verbetering van gegevenskwaliteit.



Door **vermindering van de consequenties van onbedoelde fouten of effecten** kunnen mensen zich zekerder voelen over het gebruik van sociale zekerheid. Doordat bijvoorbeeld het maken van een vergissing wordt getolereerd, als mensen iets niet begrijpen. Zo kan er een **meer passende reactie**

bij overtreding van de inlichtingenplicht volgen, waarbij het uitgangspunt van beboeting en terugvordering kan worden heroverwogen en de menselijke maat in handhaving door middel van persoonlijke gesprekken kan worden versterkt. Op kortere termijn kan een **recht op terugwerkende kracht** in de vangnetregelingen worden gegarandeerd wanneer mensen door omstandigheden te laat zijn geweest in hun aanvraag en als gevolg hiervan onder het bestaansminimum hebben geleefd.

Door **vermindering het aantal loketten/uitvoerders** wordt het ook makkelijker om de weg te vinden in het stelsel. De beleidsoptie om tot **één loket voor werk en inkomen** te komen, sluit aan bij de versterking van overheidsdienstverlening en regionale arbeidsmarktdienstverlening en zou één lokaal punt moeten bieden, waar burgers kunnen inlopen, melden en communiceren over werk en inkomensondersteuning. **Verbeteringen in de dienstverlening** zijn geen oplossing voor complexe wet- en regelgeving maar kunnen professionals en burgers op de korte termijn in de praktijk wel helpen om met deze complexiteit om te gaan. Zo kan er via **lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen** meer worden ingezet op samenwerking in de dienstverlening, aansluitend bij de beweging om te komen tot één loket. En kunnen mensen die waarschijnlijk recht hebben op een regeling, maar deze niet aanvragen **proactief worden benaderd door de overheid**.

Tabel 7.3 biedt een overzicht van de verschillende beleidsopties langs deze vijf hoofdrichtingen en geordend naar korte, middellange en lange termijn. De tijdslijn voor die opties verschilt: de ene maatregel kan sneller uitgevoerd worden dan de andere. De opties in de eerste kolom kunnen op relatief korte termijn worden ingezet, om de scherpe randjes van het stelsel af te halen. Opties in de tweede kolom hebben wat meer tijd nodig: daar moeten bijvoorbeeld regelingen voor afgeschaft worden, of sterk aangepast. De beleidsopties in de derde kolom zijn grote aanpassingen van het huidige stelsel: die duren langer, of moeten ook nog verder uitgewerkt worden. Om de verschillende problemen aan te pakken kan er al op korte termijn gestart worden met de opties in de eerste kolom, terwijl de opties in de derde kolom verder worden uitgewerkt.

Tabel 7.3: Overzicht beleidsopties naar fundamentaliteit

| |  ONDERHOUD (KORTE TERMIJN) | VERBOUWING (MIDDELLANGE TERMIJN) |  NIEUWBOUW (LANGE TERMIJN) |
|---|--|---|---|
| 1. Verminder het aantal regelingen | | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Maximeer de Toeslagenwet niet meer op het oude loon • Moderniseer de Anw • Schaf de AOW partnertoeslag af • Vereenvoudig de tegemoetkoming ouders intensieve zorg | <ul style="list-style-type: none"> • Werk naar één regeling voor werkloosheid • Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid • Werk naar één regeling voor kinderen • Werk naar één regeling in de sociale zekerheid (met top-ups) |
| 2. Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen | | | |
| Verrekenen | <ul style="list-style-type: none"> • Laat alle gemeenten een verreken-service aanbieden bij werken naast de bijstand • Actualiseer de polisadministratie | <ul style="list-style-type: none"> • Bied mensen zekerheid dat ze erop vooruit gaan als ze werken: werk met een vast en variabel bedrag in het verrekenen van bijverdiensten | |
| Leefvormen | | <ul style="list-style-type: none"> • Neem het adres als uitgangspunt in de AOW • Schaf de kostendelers-norm af, of pas deze aan • Vereenvoudig het partnerbegrip | <ul style="list-style-type: none"> • Vereenvoudig de toetsing op leefvormen, bijvoorbeeld door te individualiseren • Individualiseer de AOW |
| Gegevens & inlichtingenplicht | <ul style="list-style-type: none"> • Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger | <ul style="list-style-type: none"> • Bied bij aanvraag van sociale zekerheid een brede inkomenscheck • Vereenvoudig het inkomensbegrip • Pas de inlichtingenplicht aan • Voer een landingstermijn in • Bied betere ondersteuning door gebruik van gegevensuitwisseling | |
| 3. Verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Maak terugwerkende kracht mogelijk | <ul style="list-style-type: none"> • Reageer passend bij overtreding van de inlichtingenplicht | |
| 5. Verminder het aantal loketten/uitvoerders | | | |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • Werk toe naar één loket voor werk en inkomen |
| 5. Verbeter de dienstverlening | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Zet in op lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen | <ul style="list-style-type: none"> • Benader de burger proactief en gericht door beter gegevensgebruik | |

7.5 OVERZICHT BELEIDSOPTIES

In onderstaand overzicht wordt een totaaloverzicht gegeven van de beleidsrichtingen, beschrijvingen van de beleidsopties en bijbehorende effecten en budgettaire gevolgen. De beleidsopties zijn te vinden in de Fichebundel in bijlage 8.

Tabel 7.4: Overzicht beleidsopties met effecten en budgettaire gevolgen

| BELEIDSOPTIE | BESCHRIJVING | EFFECTEN | BUDGETTAIRE GEVOLGEN (IN EURO PER JAAR) |
|---|---|--|--|
| 1. Verminder het aantal regelingen | | | |
| 1A: Werk naar één regeling voor werkloosheid | Alle regelingen waarin iemand kan zitten omdat hij/zij werkloos is, worden samengevoegd tot één regeling (met name WW en bijstand). | <ul style="list-style-type: none"> In potentie is deze beleidsoptie een vereenvoudiging voor burgers, afhankelijk van de precieze uitwerking. Kan zorgen voor een grotere terugval in inkomsten na verlies van werk. Wordt mogelijk aangevuld via private verzekeringen of cao's, wat complexiteit kan vergroten. | Tussen 0 tot en -5 mld. euro (structureel), afhankelijk van de gekozen variant. |
| 1B: Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid | Alle regelingen waarin iemand kan zitten omdat hij ziek of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt is, worden samengevoegd tot één regeling. Er zijn veel verschillende varianten mogelijk. Ook kan begonnen worden met enkel een hervorming van de WIA. | <ul style="list-style-type: none"> In potentie is deze beleidsoptie een vereenvoudiging voor burgers, afhankelijk van de precieze uitwerking. Kan zorgen voor een grotere terugval in inkomsten nadat iemand (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt wordt. Wordt mogelijk aangevuld via private verzekeringen of cao's, wat complexiteit kan vergroten. | Tussen 0 tot en -5 mld. euro (structureel) (zeer grove indicatie), afhankelijk van de gekozen variant. |
| 1C: Werk naar één regeling voor kinderen | De WKB en AKW samenvoegen. | <ul style="list-style-type: none"> In potentie is deze beleidsoptie een vereenvoudiging voor burgers, afhankelijk van de precieze uitwerking, door te richten op | PM |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | | <p>één uitvoerder, één uitbetaling en wanneer de voorspelbaarheid en zekerheid van de uitkering toeneemt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zou ook een vereenvoudiging voor de internationale uitvoering kunnen betekenen. • Zou niet-gebruik op het inkomensafhankelijke deel kunnen laten afnemen. | |
| 1D: Werk naar één regeling in de sociale zekerheid (met top-ups) | Voor mensen die, om wat voor reden dan ook, niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien, komt één regeling. De sociale zekerheid wordt in wezen omgevormd tot één voorziening. Hierbij kunnen top-ups opgenomen worden voor een mate van inkomensverzekering. | <ul style="list-style-type: none"> • In potentie is deze beleidsoptie een vereenvoudiging voor burgers, afhankelijk van de precieze uitwerking. • Kan zorgen voor een grotere terugval in inkomsten nadat iemand (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt wordt. • Wordt mogelijk aangevuld via private verzekeringen of cao's, wat complexiteit kan vergroten. | PM |
| 1E: Maximeer de Toeslagenwet niet meer op het oude loon | Een aanvulling vanuit de Toeslagenwet is niet langer gemaximeerd op het laatstverdiende loon zodat er geen aanvulling vanuit de bijstand meer nodig is. | <ul style="list-style-type: none"> • Mensen hebben minder te maken met ingewikkelde stapeling van regelingen. • Er is mogelijk een groep werkenden die minder dan het sociaal minimum verdient maar die omdat ze vermogen hebben geen aanvulling vanuit de bijstand ontvangt. Zij zouden, omdat de TW geen vermogensgrens kent, er op vooruit kunnen gaan als zij vanuit werk een UWV uitkering instromen. | Bandbreedte: Tussen de €0,3 en €5 mln. (structureel). |
| 1F: Moderniseer de Anw | De Anw wordt volledig afgeschaft of gemoderniseerd om de regeling | <ul style="list-style-type: none"> • Zorgt niet voor een vereenvoudiging voor burgers. • Kan de terugkeer of stap naar werk versnellen. | Tussen -20 mln. en -180 mln. (structureel) |

activerender te maken richting werk.

| | | | |
|---|---|---|---------------------------------------|
| 1G: Schaf de AOW-partnertoeslag af | De partnertoeslag voor de jongere partner in de AOW wordt voor de bestaande doelgroep afgeschaft. | <ul style="list-style-type: none"> • Zorgt niet voor vereenvoudiging voor burgers, maar wel voor de uitvoering. • Kan de terugkeer of stap naar werk versnellen. | Structureel geen budgettaire gevolgen |
| 1H: Vereenvoudig de tegemoetkoming ouders intensieve zorg | Verkenning om de regeling anders vorm te geven, door bezien van type financiering, samenvoeging van de DKIZ en AKW+, vereenvoudiging van de toegang in relatie tot hoogte van het bedrag en de omvang van de groep. | <ul style="list-style-type: none"> • In potentie is deze beleidsoptie een vereenvoudiging voor burgers, afhankelijk van de precieze uitwerking. • Bij samenvoegen DKIZ en AKW+ kan er een positief dan wel negatief inkomenseffect ontstaan voor een groep. | PM |

2. Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen

| | | | |
|--|--|---|---|
| 2A: Bied mensen zekerheid dat ze erop vooruit gaan als ze werken: werk met een vast en variabel bedrag in het verrekenen | Er wordt, naast de bestaande verrekening van inkomen, een vast bedrag vrijgelaten als iemand werkt naast de uitkering. Dit is een gegarandeerd bedrag als iemand werkt. Deze maatregel kan in ieder geval gelden voor de vangnetregelingen | <ul style="list-style-type: none"> • Kleine verbetering op het gebied van zekerheid voor burgers. • Het blijft voor burgers een complexe berekening als er een loon naast een uitkering wordt verdiend. | Tussen -20 mln. en 50 mln. (structureel), afhankelijk van gekozen variant |
| 2B: Laat alle gemeenten een verrekenservice aanbieden bij werken naast de bijstand | Elke gemeente moet verplicht de mogelijkheid aanbieden van een verrekenservice voor burgers in de bijstand. | <ul style="list-style-type: none"> • Kan zorgen voor een vereenvoudiging voor burgers, doordat de optie de gevolgen van complexe regelgeving voor burgers vermindert. | PM |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | Zo kan de gemeente het precieze recht op de uitkering (naast loon) beter berekenen en worden. | <ul style="list-style-type: none"> • (Inkomens)onzekerheid kan hierdoor afnemen bij burgers. | |
| 2C: Bied bij aanvraag van sociale zekerheid een brede inkomenscheck | Inkomenscheck op landelijke en lokale inkomens-ondersteunende regelingen | <ul style="list-style-type: none"> • Deze beleidsoptie is een vereenvoudiging voor burgers door het integrale overzicht. • Variant B heeft uitvoeringstechnisch meer voeten in de aarde en zou gelijk oplopen met vereenvoudiging/harmonisering van regels en begrippen. • Inkomenszekerheid van mensen neemt toe. • Inzicht in verrekening van inkomsten met werk kan de stap naar werk vergemakkelijken. | Tussen 0,6 en 1,2 mln. structureel, afhankelijk van gekozen variant |
| 2D: Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger | Bij de aanvraag van een bijstand (of AIO) wordt op basis van bestaande systemen zo veel mogelijk vooraf ingevuld, voor het overige wordt met een gesprek in plaats van bewijsstukken gewerkt. | <ul style="list-style-type: none"> • Mensen hoeven minder ingewikkelde informatie te verwerken en minder handelingen te verrichten. • Afhankelijk van hoe met fouten wordt omgegaan heeft deze optie geen of een negatief effect op de onzekerheid die mensen ervaren. • Mogelijk wel grote risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik, afhankelijk van de variant die wordt gekozen. | PM |
| 2E: Bied betere ondersteuning door gebruik van gegevensuitwisseling | | <ul style="list-style-type: none"> • Betreft een verkenning en dus geen concrete effecten. | Geen. |

| | | | |
|---|--|---|--|
| 2F: Vereenvoudig het partnerbegrip | Harmoniseren naar één begrip op basis van objectieve criteria en verkennen hoe dat begrip aansluit bij de praktijk. | <ul style="list-style-type: none"> • Het is voor burgers meer voorspelbaar hoe de overheid hun leefsituatie beoordeeld. • Burgers die gebruik maken van de sociale zekerheid worden niet langer geconfronteerd met verschillende invullingen van hetzelfde begrip. • Mogelijk zullen er burgers zijn die bij de voorgestelde nieuwe inrichting geen, een minder hoog of juist hoger recht hebben op een inkomensondersteunende regeling. | PM |
| 2G: Vereenvoudig het inkomensbegrip: bruteer de bijstand en verduidelijk wat telt als inkomen | Verken of tot een gesloten inkomensbegrip kan worden gekomen, en maak van de bijstand een bruto uitkering. | <ul style="list-style-type: none"> • Burgers hebben binnen de sociale zekerheid met minder verschillende inkomensbegrippen te maken. • Verrekenen op basis van de polisadministratie wordt ook mogelijk voor de P-wet. • In een bruto-systematiek hebben bijstandsgerechtigden in sommige situaties lagere netto-inkomens, in andere situaties hogere. Er kunnen dus verschillen bestaan in wat mensen netto overhouden. | PM |
| 2H: Vereenvoudig de toetsing op leefvormen, bijvoorbeeld door te individualiseren | Met een aantal varianten wordt de sociale zekerheid (vangnetregelingen) meer geïndividualiseerd tot volledig geïndividualiseerd. Ook is een optie om de uitkeringshoogte te beoordelen op basis van het adres, en niet | <ul style="list-style-type: none"> • Zorgt voor een vereenvoudiging van het stelsel voor burgers, doordat het recht en de hoogte van de uitkering alleen nog afhangen van de eigen situatie, en niet meer van de partner of leefvorm. • Dit kan een grote extra instroom in de uitkeringen betekenen, en tevens de prikkel om te gaan werken | Tussen 0 en- 5 mld. (structureel), afhankelijk van gekozen variant |

| | de relatie tussen medebewoners. | | verminderen door hogere uitkeringen per huishouden. |
|---|--|---|---|
| 2I: Individualiseer de AOW | De AOW wordt onafhankelijk van de huishoudsamenstelling . Dit kan met verschillende uitkeringshoogtes worden vormgegeven. | <ul style="list-style-type: none"> Zorgt voor een vereenvoudiging van het stelsel voor burgers, doordat de hoogte van de uitkering alleen nog afhangen van de eigen situatie, en niet meer van de partner of leefvorm. | Tussen -9,7 mld. en 11,7 mld. (structureel), afhankelijk van de gekozen uitkeringshoogte per persoon. Handhaving van de huidige hoogte kost structureel 11,7 mld. euro. |
| 2J: Neem het adres als uitgangspunt in de AOW | Enkel de inschrijving op het adres bepaalt de hoogte van de AOW-uitkering. De relatie tussen bewoners hoeft niet meer te worden beoordeeld. | <ul style="list-style-type: none"> Zorgt voor een vereenvoudiging voor burgers, aangezien de hoogte van de uitkering wordt gebaseerd op een objectief criterium. | -249 mln. euro (structureel) |
| 2K: Schaf de kostendelersnorm af, of pas deze aan | De kostendelersnorm wordt in alle regelingen afgeschaft. Een andere variant is het aanpassen van de kostendelersnorm in de bijstand naar de toepassing zoals in andere regelingen: altijd 50% bij één extra bewoner. | <ul style="list-style-type: none"> Zorgt voor een vereenvoudiging voor burgers. Kan zorgen voor een (in totaal) hoger uitkeringsbedrag op één adres, en daardoor een verminderde prikkel naar werk. | Tussen 0 en -400 mln. euro., afhankelijk van de gekozen variant. |
| 2L: Actualiseer de polisadministratie | Werkgevers worden, als er geen andere opties zijn, verplicht om tijdig loonaangifte te doen. | <ul style="list-style-type: none"> Het wordt beter mogelijk om op basis van de polisadministratie te verrekenen. Dat vermindert het aantal handelingen en de hoeveelheid informatie die burgers moeten verwerken. | Geen |

| | | | |
|-----------------------------------|--|---|----|
| 2M: Pas de inlichtingenplicht aan | Burgers worden niet meer verplicht continu wijzigingen door te geven, in plaats daarvan worden zij periodiek verplicht om informatie te actualiseren. Tevens inzet op gegevensuitwisseling en vermindering regels. | <ul style="list-style-type: none"> • Deze beleidsoptie is in potentie een vereenvoudiging voor burgers, omdat de verplichting tot uit eigen beweging informatie aanleveren vervalt. Mits voldoende dienstverlening en daarnaast inzet op gegevensuitwisseling en vermindering regels gebeurt. • Risico op meer onrechtmatige uitkeringsverstrekking, kan gemitigeerd worden en in relatie tot passende reactie bij overtreding. • Informatieoverdracht over plichten vindt al deels plaats in de dienstverlening maar de uitvoerbaarheid en wijze van uitwerking in de uitvoering bij verschillende regelingen moet nog nader worden onderzocht. | PM |
|-----------------------------------|--|---|----|

| | | | |
|---------------------------------|--|--|----|
| 2N: Voer een landingstermijn in | Eerste maand van uitkering kent minder verplichtingen, voorwaarden en handelingen. | <ul style="list-style-type: none"> • De verplichtingen die horen bij een uitkering sluiten beter aan bij de belastbaarheid van mensen. • Mogelijk een risico dat de uitstroom naar werk in de eerste maand zal afnemen door het uitstellen van werkverplichtingen. | PM |
|---------------------------------|--|--|----|

3. Verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten

| | | | |
|---|---|--|---|
| 3A: Maak het recht op terugwerkende kracht mogelijk | Een recht op terugwerkende kracht van in beginsel maximaal 3 tot 6 maanden in de regelingen met een vangnetkarakter: de Participatiewet, Bbz en de AIO. | <ul style="list-style-type: none"> • Deze optie biedt vereenvoudiging doordat het de gevolgen van een te late aanvraag compenseert. • Verhoogt de (inkomens)zekerheid van burgers. | Tussen 70 mln. en 120 mln. (structureel), afhankelijk van gekozen variant |
|---|---|--|---|

| | | | |
|--|--|--|---|
| 3B: Reageer passend bij overtreding inlichtingenplicht | Actief oog voor fouten en vergissingen als oorzaak d.m.v. gesprek, meer gebruik van waarschuwingen i.p.v. boetes, en een bredere mogelijkheid tot afzien van terugvordering. | <ul style="list-style-type: none"> Deze optie is een vereenvoudiging voor de burger, doordat het de gevolgen van een fout ontstaat door complexiteit vermindert en het ontstaan van nieuwe complexiteit door boetes en terugvorderingen vermindert. Minder boetes en terugvorderingen. | Tussen 50 tot en 70 mln. euro (structureel) |
|--|--|--|---|

4. Verminder het aantal loketten/uitvoerders

| | | | |
|--|---|---|--------------------------------------|
| 4A: Werk toe naar één loket voor werk en inkomen | Eén punt waar je je als burger meldt en mee communiceert over werk en inkomens-ondersteuning. | <ul style="list-style-type: none"> Een regeling en organisatie overstijgende coördinator zorgt voor vereenvoudiging bij burgers, maar neemt complexiteit in de regelingen zelf niet weg. | Tussen 100 en 500 mln. (structureel) |
|--|---|---|--------------------------------------|

5. Verbeter de dienstverlening

| | | | |
|---|---|--|---|
| 5A: Zet in op lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen | Lokaal netwerk/overleg-structuur waarbinnen professionals complexe casuïstiek inbrengen en met elkaar kunnen afstemmen. | <ul style="list-style-type: none"> Deze beleidsoptie realiseert vereenvoudiging door te investeren in meer samenwerking en uitwisseling tussen professionals om tot een passende oplossing in de praktijk te komen. | 4 keer 13 mln. incidenteel |
| 5B: Benader de burger proactief en gericht door beter gegevensgebruik | Door mensen proactief te benaderen via gegevenskoppeling, het niet-gebruik van regelingen terugdringen. | <ul style="list-style-type: none"> Deze optie is een vereenvoudiging voor de burger, doordat de overheid de eerste stap zet naar de burger i.p.v. andersom. Het vereenvoudigt de toegang tot regelingen door verbetering van de informatiepositie. Een groter bereik van regelingen. Verhoogt de (inkomens)zekerheid van mensen. | Geen beleidsmatige intensivering uitkeringslasten . |

SAMENVATTING

- Het eenvoudig maken en houden van de sociale zekerheid is een continu proces. Om beleid eenvoudig te maken voor de burger, is het belangrijkste principe: toets het voorgenomen beleid. Idealiter wordt het effect van een verandering in beleid dus uitgebreid onderzocht, door in gesprek te gaan met burgers, de mensen die burgers vaak spreken (zoals de medewerkers van UWV, SVB en gemeenten die burgers te woord staan), cliëntenraden en wetenschappers. Afhankelijk van het tijdspad zijn er verschillende manieren om dit op te pakken.
 - Vier gedragsprincipes waar in elk geval rekening mee kan worden gehouden in het ontwerpen of aanpassen van beleid zijn: vermijd ingewikkelde (en veranderlijke) informatie, reduceer waar mogelijk het aantal vereiste (opeenvolgende) handelingen, creëer zekerheid over de toekomst, en vermijd rigide regels die weinig ruimte laten voor handelingsvrijheid.
 - De beleidsopties in dit IBO zetten in op 1) het verminderen van het aantal regelingen, en 2) het verminderen en verduidelijken van het aantal voorwaarden en verplichtingen en het makkelijker maken om aan voorwaarden en verplichtingen te voldoen, 3) het verminderen van de consequenties van onbedoelde fouten of effecten, 4) het verminderen van het aantal loketten en 5) het verbeteren van de dienstverlening.
-



Burger- en gedragperspectief betrekken bij beleidsvorming. Hoe doe je dat?

Je bent bezig met de ontwikkeling van nieuw beleid en je wilt waarschijnlijk het volgende weten:

- Wat zijn de gedragseffecten van het nieuwe beleid?
- Hoe sluit het beleid het beste aan bij de burgers voor wie het is bestemd?

Dit document helpt je op weg en beantwoordt je vragen. Begin bij de eerste stap en kijk daarna welke informatie je nog meer nodig hebt. Het is niet altijd nodig om alle stappen te doorlopen. Zo is de derde stap vooral geschikt als het nieuwe beleid al wat verder is uitgewerkt.

Stap 1: Raadpleeg bestaande onderzoeken en ervaringen

Stap 2: Betrek de doelgroep bij de ontwikkeling van nieuw beleid

Stap 3: Test onderdelen van het nieuwe beleid bij de doelgroep



Tip: schakel de hulp in van een van de gedragsexperts van jouw departement. Klik HIER of scan de QR-code om ze te vinden.

Stap 1: Raadpleeg bestaande onderzoeken en ervaringen

De eerste stap is om informatie over de doelgroep op te zoeken. Gelukkig wordt er al veel onderzoek gedaan en is er al veel bekend. In je zoektocht naar informatie kun je gebruikmaken van onderstaande bronnen:



► Raadpleeg relevante beleidsstukken en beleidsonderzoeken



► Ga op zoek naar relevante gedragsonderzoeken

Tip: check de kennisbank van BIN NL en raadpleeg een van de gedragsexperts van jouw departement



► Ga op zoek naar (gedrags)wetenschappelijke literatuur

Tip: zoek naar relevante onderwerpen via Google Scholar en raadpleeg een van de gedragsexperts van jouw departement



► Ga in gesprek met professionals uit de uitvoering of anderen die de doelgroep goed kennen

Tip: denk aan consultants, sociale partners, gemeenten, schuldhulpverleners etc.



► Ga in gesprek met experts op het thema

Tip: denk aan onderzoekers en hoogleraren van universiteiten, lectoraten en aan onderzoeksbureaus



► Breng de doelgroep/subgroepen in kaart door middel van data-analyses

Tip: betrek data-analisten van jouw departement of de betreffende uitvoeringsinstansie erbij

Stap 2: Betrek de doelgroep bij de ontwikkeling van nieuw beleid

Om de belevingswereld van de doelgroep te leren kennen, is het zinvol om de doelgroep te betrekken bij de ontwikkeling van het nieuwe beleid. Zeker als je bij de vorige stap nog onvoldoende informatie over de doelgroep hebt gevonden. Je kunt hen op verschillende manieren erbij betrekken:



► Interview de doelgroep

Tip: gebruik bijvoorbeeld diepte-interviews om diepgaand inzicht in de doelgroep en de praktijk van alledag te verkrijgen



► Ga in gesprek met de doelgroep door middel van een focusgroep



► Breng de (contouren van de) klantreis van het nieuwe beleid in kaart

Tip: leg de gehele nieuwe klantreis of de belangrijkste elementen van de klantreis ook voor aan de doelgroep tijdens interviews of focusgroepen



► Zet een vragenlijst uit onder de doelgroep

Tip: gebruik deze methodiek vooral als je inzicht wilt krijgen in de gehele populatie

Stap 3: Test onderdelen van het nieuwe beleid bij de doelgroep

Soms is het zinvol om het beleid te toetsen bij de doelgroep. Dit is vooral nuttig om zicht te krijgen op hoe het nieuwe beleid daadwerkelijk ervaren wordt: dit is op basis van de eerder gevonden informatie en/of gesprekken soms nog onvoldoende inzichtelijk. Het testen van beleid kun je als volgt doen:



► Laat de doelgroep het nieuwe beleid ervaren met behulp van scenario's

Tip: gebruik een scenariostudie vooral als je het beleid nog niet helemaal hebt uitgewerkt en je verschillende varianten wilt testen



► Pre-testen: leg onderdelen van het nieuwe beleid in conceptvorm voor aan de doelgroep

Tip: denk hier bijvoorbeeld aan belangrijke onderdelen van het beleid, zoals hoe een nieuw aanvraagproces of een andere manier van toezicht wordt ervaren



► (Online) simulatie: laat de doelgroep verschillende stappen van het beleid doorlopen

Tip: bouw bijvoorbeeld een online omgeving na en kijk hoe de doelgroep deze ervaart



► Voer een gedragsexperiment uit waarbij je het nieuwe beleid vergelijkt met de huidige situatie

Tip: is het nieuwe beleid al grotendeels uitgewerkt? Gebruik dan een gedragsexperiment om de daadwerkelijke gedragseffecten in kaart te brengen

Hoe verder?

Je hebt de eerste stappen gezet. Je hebt nu meer inzicht in de gevolgen van het nieuwe beleid. Beantwoord nu de volgende vragen:

- In hoeverre sluiten de verwachte effecten aan op het beoogde doel van het nieuwe beleid?
- In hoeverre past het nieuwe beleid bij de doelgroep voor wie het bestemd is?

Tip: noteer in een aantal regels de antwoorden op de vragen hiernaast. Neem dit bijvoorbeeld op in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel (als onderdeel van de kwaliteitseis 'doenvermogen') of in de uitvoeringtoets.

Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Afdeling Buitengewone Zaken (2022). Algemene nabestaandenwet, het beeld vanuit de burger.

Algemene Rekenkamer (2016). Aanpak van laaggeletterdheid.

Algemene Rekenkamer (2019). Ouderdomsregelingen ontleed.

Algemene Rekenkamer (2020). Sociale zekerheid en flexibele arbeidsmarkt.

Anderson, E.C., Carleton, R.N., Diefenbach, M., & Han, P.K.J. (2019). The Relationship Between Uncertainty and Affect. *Frontiers in Psychology*, 12, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02504>

Bode, C., B. Thoolen & D. de Ridder (2008) 'Measuring proactive coping. Psychometric characteristics of the Utrecht Proactive Coping Competence scale (upcc)', *Psychologie & Gezondheid* 36, 2: 81-91.

Centerdata (2020). Uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). Dashboard niet-gebruik AIO, https://dashboards.cbs.nl/v2/SZW_niet_gebruik_AIO/

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). Ruim een half miljoen minderjarigen in complexe gezinsverbanden (cbs.nl).

Centraal Bureau voor de Statistiek, Uitvraag Tegenprestatie 2021 en 2022.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). ICT gebruik van huishoudens en personen.

Centraal Bureau voor de Statistiek, [Dashboard sociale zekerheid \(cbs.nl\)](https://dashboards.cbs.nl/v2/SZW_niet_gebruik_AIO/)

Centraal Planbureau (2015). Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

Centraal Planbureau (2018). Eenverdieners onder druk.

Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Kansrijk armoedebeleid.

Centraal Planbureau (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid.

Centraal Planbureau (2020). Evaluatie experimenten Participatiewet Effecten op de uitstroom naar werk.

Centraal Planbureau (2022). Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet

CNV, FNV, VCP (2022). Witboek 'Hardheden in de WIA'.

Christensen, J., Aaroe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D.P (2020). Human capital and administrative burdens. The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-36

Collewet, M., Fairley K., Kessels, R., Knoef, M. (2022). Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand. In: ESB, 107(4813), 15 september 2022.

Deci, E.L., & Ryan, R.M (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11, 227-68

De Argumentenfabriek (2018). Paradigma's in het sociaal domein. Helder denken over wetgevingsparadigma's in de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo.

De Beleidsonderzoekers (2022). Rapport Doeltreffendheid van de wezenuitkering.

De Beleidsonderzoekers, De Ruijter Strategie (2020). Toekomstverkenning uitvoering werk en inkomen 2030.

De Beleidsonderzoekers (2020). Persoonlijke begeleiding in de bijstand.

De Beleidsonderzoekers, SEO, Verwonderzoek (2021). Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Beleidsdoorlichting artikel 11, het SUWI-stelsel langs de meetlat.

Divosa (2020). Factsheet overtredingen inlichtingenplicht.

Divosa (2020). Benchmark werk en inkomen 2019.

Divosa (2021). Benchmark werk en inkomen 2020.

Elsen, M., Elshout, M., de Vos, K., Cuelenaere, B. (2018). Onderzoek bestedingseffect kindregelingen.

FNV (2021). Boeten zonder schuld. Praktijk in beeld gebracht.

Gelderblom, A., de Koning, J., & Lachhab, K. (2007). Effecten van 'zachte' kenmerken op de re-integratie van de WWB, WW en AO populatie: een literatuurstudie. Rotterdam: SEOR.

Gerards, R., & Welters, R. (2022). Job search in the presence of a stressor: Does financial hardship change the effectiveness of job search?. *Journal of Economic Psychology*, 90

Groot, L., Muffels, R., & Verlaat, T. (2019). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy and Society*, 18(2), 277-87

Hollnagel, E. (2012). Coping with complexity: past, present and future. *Cognition, Technology & Work*, 14(3), 199-205.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.

Kantar (2020). Wensen en waardering van overheidsdienstverlening.

Kermer D.A., Driver-Linn E., Wilson T.D., Gilbert D.T. Loss aversion is an affective forecasting error. *Psychol Sci*. 2006 Aug;17(8):649-53

I&O Research (2022). Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans.

Maddy, L.M. (2013). Factors Affecting self-esteem and self-efficacy in the unemployed. Dissertatie: University of Idaho.

Mandler, G. (1990). Interruption (discrepancy) theory: Review and extensions. In S. Fisher & C. L. Cooper (Eds.), *On the move: The psychology of change and Transition* (pp. 13–32). Chichester, United Kingdom: Wiley

MARE (2021). Een organisatiemodel voor multiproblematiek: Burger- en medewerkersperspectief op een loketfunctie voor de gehele overheid.

MARE (2021). Levensgebeurtenis 'Ik word werkloos'.

MARE (2022). Van ziekte op weg naar werk.

Marx, I., Verbist, G., Lancker, W. (2018). Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland. Universiteit Antwerpen/Instituut GAK.

Michie, S., van Stralen, M. M., & West, R. (2011). The behaviour change wheel: a new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation science: IS*, 6, 42.

Ministerie van SZW (2016). Eindrapport harmonisatie inkomensbegrippen.

Ministerie van SZW (2018). Beleidsdoorlichting artikel 10, Tegemoetkoming ouders.

Ministerie van SZW (2019). Beleidsdoorlichting Nabestaanden.

Ministerie van SZW (2019). Beleidsdoorlichting artikel 8 Oudedagsvoorziening.

Ministerie van SZW (2022). Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse.

Ministerie van SZW (2021). Verkenning leefvormen in de AOW.

Motivaction (2019). Dubbele kinderbijslag. Kwalitatief onderzoek naar de customer journey.

Mullainathan, S. & Shafr, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. Times Books, Macmillan and Henry Holt

Muzus (2017). Klantreis parttime werken vanuit de bijstand.

Muzus (2019). Behoeftanalyse surplus.

Muzus (2022). Burgerreis van WW naar de bijstand.

Nationale Ombudsman (2014). Geen fraudeur, toch een boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet.

Nationale Ombudsman (2022). Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie.

Nationale Ombudsman (2022). Meedoen zonder beperkingen: de financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2019). Klantenquête WIA/WGA.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Klantperspectief WW 2020/2021.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Klantperspectief Wajong 2020.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (2021). Tussen staat en menselijke maat, handhaving in de sociale zekerheid.

Netspar (2021). Wat is inertie? Zie: https://www.netspar.nl/assets/uploads/P20211007_Netspar-Design-Paper-188-WEB.pdf

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

Optimalistic (2022). Weten waar je aan toe bent, eindverslag.

Panteia (2020). Beleidsdoorlichting artikel 2: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet.

Panteia, Muzus, Vrije Universiteit Amsterdam, Hogeschool Utrecht (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid.

Panteia (2021). Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021). Machtige mensbeelden.

Rijksoverheid (2019). Regels en ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte.

Rijksoverheid (2019). IBO Mensen met een licht verstandelijke beperking. Interdepartementaal beleidsonderzoek.

Rijksoverheid (2019). IBO Toeslagen deel I. Interdepartementaal beleidsonderzoek.

Rijksoverheid (2020). Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel.

Rijksoverheid (2020). In wat voor land willen wij werken? Commissie Regulering van Werk.

Rijksoverheid (2020). IBO Deeltijdwerk. Interdepartementaal beleidsonderzoek.

Rijksoverheid (2020). Rapporten Werk aan Uitvoering: fase 1 probleemanalyse en fase 2 handelingsperspectieven.

Rijksoverheid (2021). Rijk aan Gedragsinzichten.

Rijksoverheid (2023). Staat van de Uitvoering 2022.

SEO (2022). Eindrapportage langetermijneffecten dienstverlening WW.

SEO/Centerdata (2022). Evaluatie Toeslagenstelsel.

SEOR, Erasmus School of Economics (2022). Cohortstudie Participatiewet.

Simonse, O., Vanderveen, G., van Dillen, L.F., van Dijk, W., & van Dijk, E. (2022). Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2007). Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. Notitie ten behoeve van het IBO-LVB.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). Mensbeelden bij beleid.

Sociaal Economische Raad (2021). Verkenning Werken zonder armoede.

Sociale Verzekeringsbank (2017). Gezamenlijke huishouding en de klant.

Sociale Verzekeringsbank (2020). Beleidsinformatie 2019.

Sociale Verzekeringsbank (2020). Jaarverslag 2019.

Sociale Verzekeringsbank (2021, 2022). Knelpuntenbrieven wet- en regelgeving.

SP (2021). Meldpunt bijstand.

SP (2021). Ziek van het UWV: rapportage meldpunt UWV.

Stahl, C., Karlson, E.A., Sandqvist, J., Hensing, G., Brouwer, S., Friberg, E., & MacFachen, E. (2019). Social insurance literacy: a scoping review on how to define and measure it. *Disability and Rehabilitation*, 43:12, 1776-85

Stichting Lezen en Schrijven (2018). Informatie over laaggeletterdheid in Nederland.

Stimulansz (2019). Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval.

Tiemeijer, W.L. (2022). Self-Control: Individual Differences and What They Mean for Personal Responsibility and Public Policy.

Tilborg, W. van, en R. Lagemann (2022). Basisinkomen kan budgetneutraal worden ingevoerd. *ESB*, 107(4810), 280-283.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1986). Rational Choice and the Framing of Decisions. *The Journal of Business*, 59, 251-278

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021). Rapport Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties: klem tussen balie en beleid.

TK, vergaderjaar 2021-2022, 17 050, nr. 603

TK, vergaderjaar 2022-2023, 26 448, nr. 313

TK, vergaderjaar 2022-2023, 31 066, nr. 1158

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2021, 2022). Knelpuntenbrieven wet- en regelgeving.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2022). Maatwerk bij professionele buikpijn. Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2020). Kwantitatieve informatie 2019.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2021). Kwantitatieve informatie 2020.

Uitspraken ECLI:NL:CRVB:2021:2509, ECLI:NL:CRVB:2022:1437, ECLI:NL:RBNHO:2020:4630, ECLI:NL:CRVB:2022:1952

Van Damme, L. (2021). Werkloosheidsregelingen in Nederland, een parlementaire geschiedenis.

Van der Meer, P.H., & Wielers, R. (2016). Happiness, unemployment and self-esteem. Dissertatie: Universiteit Groningen.

Van der Wiel, R., Mulder, C., Bailey, A. (2018). Hoe sterk zijn latrelaties? In: Demos, jaargang 34 nummer 10. Geraadpleegd via [Hoe sterk zijn latrelaties? - NIDI](#)

Van Dijk, W.W., Goslinga, S., Terwel, B.W., & van Dijk, E. (2020). How choice architecture can promote and undermine tax compliance: testing the effects of prepopulated tax returns and accuracy confirmation. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 87, 101574.

Van Gestel, N., Vossen, E., Oomens, S., & Hollanders, D. (2013). Toekomst van de sociale zekerheid: over provisie, preventie en participatie.

Vansteenkiste, M., & Van den Broeck, A. (2018). Understanding the Motivational Dynamics Among Unemployed Individuals: Refreshing Insights from the Self-Determination Theory Perspective. In: Klehe, U.C., & Van Hooft, E.A.J. (Eds.). *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*. Oxford University Press, Oxford.

Vrooman, C. (2021). De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015. In: E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*.

Webb, T.L., & Sheeran, P. (2006) Does Changing Behavioral Intentions Engender Behavior Change? A Meta-Analysis of the Experimental Evidence. *Psychological Bulletin*, 132, 249-68

Wheaton, B., & Montazer, S. (2012). Stressors, stress and distress. *A Handbook for the Study of Mental Health*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen.

Taakopdracht

Inleiding

Het socialezekerheidsstelsel in Nederland bestaat uit een groot aantal regelingen (inclusief verschillende voorwaarden, verplichtingen en uitvoerders die bij die regelingen horen) die over de afgelopen decennia veelal los van elkaar tot stand zijn gekomen, maar niet los van elkaar bestaan. Dat heeft geleid tot een complex geheel van op elkaar inwerkende en met elkaar interacterende regelingen waarvan de uitkomsten in de praktijk voor burgers, uitvoerders en werkgevers vaak moeilijk te begrijpen en te voorspellen zijn en onzekere uitkomsten opleveren.

Probleemstelling

De uitdaging voor het stelsel van sociale zekerheid bevindt zich in het vinden van evenwicht tussen twee maatschappelijke doelstellingen:

1. het bieden van een inkomenswaarborg (het voorkomen van een grote inkomensterugval met het sociaal minimum als ondergrens) voor de periode dat iemand niet zelf in inkomen kan voorzien
2. het bieden van ondersteuning en aanmoediging (prikkels) om (weer en zoveel mogelijk) zelf te voorzien in inkomen, of wanneer dat niet (direct) mogelijk is op een andere wijze te participeren in de samenleving.

De randvoorwaarde hierbij is dat deze twee functies worden uitgevoerd op een manier die zo uitvoerbaar, handhaafbaar en doelmatig en doeltreffend mogelijk is.

Uit vooronderzoek en anderszins uit de praktijk komen signalen dat de voor burgers beperkte begrijpelijkheid, zekerheid en voorspelbaarheid van het socialezekerheidsstelsel een negatief effect heeft op de mate waarin die doelen worden bereikt en waarin aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Bijvoorbeeld wanneer onzekerheid over de gevolgen voor het inkomen leidt tot terughoudendheid om weer aan het werk te gaan.

Opdracht aan de werkgroep en centrale vraagstelling

Opdracht aan de werkgroep is in kaart te brengen of vereenvoudiging vanuit het perspectief van de burger de werking en doelmatigheid van het socialezekerheidsstelsel kan verbeteren, en zo ja hoe.

De werkgroep wordt verzocht daarbij tenminste ook de hieronder genoemde deelvragen te behandelen, waar mogelijk gebruikmakend van reeds beschikbaar materiaal:

- Waar is het stelsel voor burgers niet begrijpelijk, voorspelbaar en zeker?
- Welke gevolgen heeft dit voor (potentiële) gebruikers en hoe groot zijn die gevolgen? Wie raakt dit, hoe groot is de groep die geraakt wordt, en hoe beïnvloedt dit de doeltreffendheid van het stelsel?
- Wat zijn beleidsopties waarmee de ervaren begrijpelijkheid, voorspelbaarheid en zekerheid in de sociale zekerheid kan worden vergroot? De IBO werkgroep wordt verzocht bij het opstellen van die beleidsopties:
 - Ook fundamenteel naar het stelsel te kijken en daarmee beleidsopties te bezien die betrekking hebben op het schrappen of samenvoegen van regelingen,
 - De verwachte impact van beleidsopties op de (potentiële) gebruikers, werkgevers, uitvoering (incl. uitvoeringskosten) en overheid in beeld te brengen en daarbij aan te geven of en waar politieke keuzes nodig zijn, omdat af-/uitruilen tussen doelstellingen optreden,
 - Onder 'burgers'/'gebruikers' ook zelfstandigen mee te nemen,
 - Ten minste één beleids optie voor vereenvoudiging op te nemen die een besparing van

- 20 procent van de IBO-grondslag realiseert. Deze besparingsvariant beoogt onder meer om (creatieve) oplossingen in beeld te brengen die niet per se passen binnen de gebaande paden.
- Ook ruimte te bieden om in het kader van de vereenvoudigingsdoelstelling onder de beleidsvarianten een intensiveringsvariant en budgetneutrale variant op te nemen.
- Waardoor wordt complexiteit gedreven en hoe kan worden voorkomen dat vereenvoudiging in de loop van de tijd teniet wordt gedaan door nieuw, complicerend beleid? De werkgroep wordt verzocht hierbij te komen tot een procesadvies of ontwerpprincipes, met daarbij expliciete aandacht voor de rol van beleidsmakers, uitvoerders en politiek.

Gedurende het proces kan inspiratie gehaald worden uit een internationale vergelijking van (de complexiteit van) andere socialezekerheidsstelsels, inclusief de wijze waarop zij van gedragsinzichten gebruik maken.

Nadrukkelijk wordt de werkgroep gevraagd in dit proces het perspectief van met name burgers, en ook werkgevers en uitvoerders mee te nemen, door actief bij hen input op te halen en bevindingen bij hen te toetsen. Klantreizen kunnen hiervoor een instrument zijn. Ook kunnen interviews met gedragsexperts – werkzaam binnen en buiten de overheid – helpen om kansrijke veranderingen van het socialezekerheidsstelsel te identificeren. Bij het bepalen van de effectiviteit van de oplossingsrichtingen is het toepassen van de doenvermogencheck een waardevolle stap.

Afbakening

Vereenvoudiging vanuit burgerperspectief¹⁸⁵

Of een maatregel leidt tot vereenvoudiging kan in sommige gevallen afhangen van het perspectief van waaruit men kijkt. Het belangrijkste onderscheid voor dit IBO is tussen het perspectief van de individuele burger, van de uitvoerder, en van de werkgever. Die perspectieven c.q. belangen kunnen parallel lopen. Een vereenvoudiging van regelgeving kan zowel voor de uitvoerder als de burger een verlichting betekenen. Het is ook mogelijk dat de verschillende perspectieven niet in lijn liggen. Zo kan een maatregel die leidt tot vereenvoudiging voor de burger er ook toe leiden dat een werkgever of uitvoerder meer of complexere handelingen moet uitvoeren.

In dit IBO ligt de focus op het perspectief van de individuele burger, namelijk hoe de individuele gebruiker het socialezekerheidsstelsel ervaart, welke gevolgen dat heeft voor zijn of haar gedrag en uiteindelijk welke gevolgen dat heeft voor het bereiken van de doelstellingen van het stelsel. Bij beleidsopties worden natuurlijk wel de gevolgen voor werkgever en uitvoerder in kaart gebracht, en informatie/ideeën vanuit uitvoerders en werkgevers opgehaald.¹

Het IBO focust zich daarbij op beleidsopties die via vereenvoudiging de werking en doelmatigheid van het stelsel verbeteren (zie de hoofdvraag), en dus niet op een brede verkenning van mogelijkheden tot verbetering van de sociale zekerheid via andere routes. Dit om ervoor te zorgen dat vanuit het gezichtspunt van vereenvoudiging voldoende diepte gerealiseerd kan worden

Met vereenvoudiging wordt (aanpassing van bestaand) beleid bedoeld dat bijdraagt aan een socialezekerheidsstelsel dat voor burgers zowel op regeling- als stelselniveau begrijpelijke, voorspelbare en zekere gevolgen heeft. Wanneer tijdens het onderzoek opties die zien op

¹⁸⁵ Het volgende voornamelijk op basis van het vooronderzoek opgestelde **maar niet uitputtende** lijstje van onderwerpen zou onder vereenvoudiging kunnen vallen: zekerheid over inkomen, terugval van nieuw werk naar inkomensregeling, harmonisatie en uniformering van begrippen, verbetering van informatie-uitwisseling tussen uitvoerders van verschillende regelingen, (on)mogelijkheden rondom regelingen met terugwerkende kracht, onredelijk harde gevolgen van (kleine) fouten, overgangsrecht, hoe interactie tussen regelingen uitwerkt bij veranderingen in het leven van burgers (life events), samenvoegen of schrappen van regelingen, wegnemen van onderscheid tussen werknemers en volksverzekeringen.

vereenvoudiging voor de uitvoering of werkgevers in beeld komen kunnen deze, voor zover de opties niet leiden tot meer complexiteit voor de burger, ook worden uitgewerkt.

Grondslag IBO

Het IBO richt zich in de eerste plaats op een kerngebied van inkomenson- dersteunende regelingen gericht op Europees Nederland op de SZW- begroting inclusief direct aanpalend beleid binnen deze regelingen (zoals re-integratiebeleid). In de analyse kan ook breder worden gekeken naar beleid dat niet op de SZW-begroting staat (bijvoorbeeld fiscaliteit, toeslagen), voor zover sprake is van interactie of samenloop met gebruik van regelingen uit het kerngebied. Met betrekking tot de beleidsalternatieven/- varianten focust het IBO zich op het kerngebied. Als dat haalbaar is binnen de looptijd van het IBO kan ook op het raakvlak tussen SZW-regelingen en andere regelingen breder naar vereenvoudigingsopties worden gekeken.

Buiten de afbakening vallen daarmee regelingen die:

- Van tijdelijke, aflopende of crisisaard zijn,
- Die gericht zijn op Caribisch Nederland,
- Ook toeslagen en verlofregelingen op de SZW-begroting vallen buiten de afbakening: deze zijn eerder gezien in het IBO Toeslagen en de SVK.

Concreet betreft het kerngebied de regelingen in de tabel op de volgende pagina:

Regelingen binnen scope IBO vereenvoudiging sociale zekerheid

| Begrotingsartikel | Wel onder scope IBO | Reden | Budget 2021 (mld euro) | Niet onder scope IBO | Reden |
|--|--|------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------|
| 01 Arbeidsmarkt | Lage-inkomensvoordeel | Teg. werkgevers | 0,4 | NOW | Crisismaatregel |
| | Minimumjeugdvoordeel | Teg. werkgevers | 0 | Crisismaatregel CN ¹ | Caribisch Nederland |
| | Loonkostenvoordelen | Teg. werkgevers | 0,1 | | |
| | Compensatieregeling Transitievergoeding MKB | Teg. werkgevers | 0 | | |
| | Transitievergoeding na 2 jaar ziekte | Teg. werkgevers | 0,8 | | |
| 02 Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet | Participatiewetuitkeringen Bb 2004 ² | IO ³ | 6,4 | Onderstand CN | Caribisch Nederland |
| | AIO ⁴ | IO | 0 | Tozo | Crisismaatregel |
| | Toeslagenwet | IO | 0,4 | | |
| | Bijstand overig ⁵ | IO | 0,5 | | |
| | Pensioenfonds Wsw | IO | 0 | | |
| 03 Arbeids-ongeschiktheid | WAO | IO | 3,4 | | |
| | IVA | IO | 3,5 | | |
| | WGA ⁶ | IO | 3,6 | | |
| | WAZ | IO | 0,1 | | |
| | Re-integratie WIA/WAO/WAZ/ZV/WW | Direct aanpalend | 0,1 | Ongevall en-verzekering CN | Caribisch Nederland |
| | Uitvoering individuele plaatsing & steun Scholingsexperiment WGA | Direct aanpalend | 0 | | |
| 04 Jonggehandicapten | Wajong | IO | 3,5 | | |
| | Re-integratie Wajong | Direct aanpalend | 0,1 | | |
| 05 Werkloosheid | WW | IO | 4 | Cessantiawet CN | Caribisch Nederland |

| | | | | | |
|--|------------------------------|-------------------|------|--|--|
| | IOW | IO | 0,1 | Tijdelijke Regeling Tegemoetko- ming Werknemers Westhaven | Tijdelijke maatregel |
| | Scholing WW | Direct aanpalend | 0 | Crisisdienstverle- ning | Crisismaatregel |
| 06 Ziekte en verlofregelingen ZW | | IO | 2 | Ziekteverzekerin- g CN WAZO WAZO aanvullen d geboortev erlot partners Uitkeringslast en ouderschapsve rlof | Caribisch Nederland Verlofregeling Verlofregeling Verlofregeling |
| 07 Kinderopvang | | | | Kinderopvang Teg. Eigen Bijdrage Agentschap DUO | Toeslag Crisismaatregel Geen IO |
| 08 Oudedags-voorziening | AOW | IO | 42 | | |
| | Inkomensondersteuning AOW | IO | 1 | AOV inclusief tegemoetkoming CN | Caribisch Nederland |
| | Overbruggingsregeling | AOW IO | 0 | | |
| 09 Nabestaanden | Anw | IO | 0,3 | AWW CN | Caribisch Nederland |
| | Teg. Anw | IO | 0 | | |
| 10 Tegemoetkoming ouders | AKW | IO | 3,7 | WKB Kinderbijsl ag- voorziening BES | Toeslag Caribisch Nederland |
| 11 Uitvoeringskosten | Uitvoeringskosten UWV | Uitvoeringskosten | 2,36 | | |
| | Uitvoeringskosten SVB | Uitvoeringskosten | 0,37 | | |
| | Uitvoeringskosten IB | Uitvoeringskosten | 0 | | |
| | Landelijke Cliëntenraad | Uitvoeringskosten | 0 | | |
| 13 Integratie en maatschappelijke samenhang | | | | Remigratieregeli- ng | Aflopende regeling |

1 Formeel «Compensatie loonkosten en inkomstenverlies CN»

2 Hieronder vallen de bijstand, IOAW en IOAZ

3 IO staat voor inkomensondersteuning

4 Bijstand voor personen vanaf de AOW-leeftijd

5 O.a. buitenlandgevallen, gesloten sinds 1996

6 Inclusief eigenrisicodragers

Samenstelling van de werkgroep

De werkgroep zal worden voorgezeten een onafhankelijke voorzitter en heeft als beoogde leden: SZW, FIN, AZ, BZK, EZK, UWV, SVB, Divosa, SCP en CPB. Het secretariaat zal worden gevoerd door SZW en FIN.

Samenstelling werkgroep

| NAAM | FUNCTIE | ORGANISATIE |
|------------------------|-----------------------------------|--|
| Dineke ten Hoorn Boer | Voorzitter | |
| Vera van Belle | Secretaris | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Sam van Dijck | Secretaris | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Bas Nieuwenhuis | Secretaris | Ministerie van Financiën |
| Vivian van Wingerden | Secretaris | Ministerie van Financiën |
| Hanneke van den Bout | Werkgroeplid | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Dorien Verbeek | Werkgroeplid <i>t/m sept 2022</i> | Ministerie van Financiën |
| Tom Hendriks | Werkgroeplid <i>v.a. okt 2022</i> | Ministerie van Financiën |
| Boudewijn Steur | Werkgroeplid | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Daan van der Linde | Werkgroeplid | Ministerie van Economische Zaken en Klimaat |
| Karin van Boetzelaer | Werkgroeplid | Ministerie van Algemene Zaken |
| Jonneke Bolhaar | Werkgroeplid | Centraal Planbureau |
| Judith Duveen | Werkgroeplid <i>t/m nov 2022</i> | Divosa |
| Klaas van der Wal | Werkgroeplid <i>v.a. dec 2022</i> | Divosa |
| Michiel van den Hauten | Werkgroeplid | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| Willem Zandbergen | Werkgroeplid | Sociale Verzekeringsbank |

Gesproken organisaties en personen

Cliëntenraden, vertegenwoordiging van professionals en organisaties

SAM, beroepsvereniging uitvoerders sociaal domein
Cedris, landelijke vereniging voor een inclusieve arbeidsmarkt
Landelijke Cliëntenraad
Klantenadviesraad SVB
Ieder(in)
MIND

Instituten voor klachten en informatievoorziening burgers

Nationale Ombudsman, onderzoekers
Nibud, onderzoekers

Wetenschap en onderzoek

Prof. dr. Van Vliet, hoogleraar Economie, Universiteit Leiden
Prof. dr. Koning, hoogleraar Economie, Vrije Universiteit Amsterdam
Prof. dr. Vrooman, bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid en Participatie, Universiteit Utrecht
Prof. dr. Marx, mevr. Verbist en mevr. Aerts, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid
Dr. Frankowksi, Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur
Dr. Engelen, De Beleidsonderzoekers

Rechterlijke macht

Centrale Raad van Beroep, raadsheren
Sociaal advocaten mr. Balkema, mr. Van Deuzen, mr. van den Bogaard, mr. Nieuwstraten, mr. Groeneveld

Organisaties voor werknemers, werkgevers en zelfstandigen

Regiegroep SZW – Stichting van de Arbeid/werkgroep Sociale Zekerheid en Zorg
AWVN, Algemene Werkgeversvereniging Nederland
VNO-NCW, ondernemersvereniging
CNV, Christelijk Nationaal Vakverbond
FNV, Federatie Nederlandse Vakbeweging
VCP, Vakcentrale voor Professionals
ZZP Nederland

Beleid en uitvoering

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beleidsmedewerkers
UWV en SVB maatwerkplaatsen, coördinatoren en medewerkers
Gemeente Amsterdam, beleidsmedewerkers Werk, inkomen en participatie
Belastingdienst, beleidsmedewerkers

Het secretariaat en een deel van de werkgroep heeft gesproken met 10 burgers met ervaringen met de WW, IVA, Wajong, Participatiewet, AOW en de AIO. Tijdens de gedragstoetsen van de beleidsopties is gesproken met 20 burgers.

Vergelijking begrippen

In deze bijlage is een aantal kernbegrippen uit de regelingen met elkaar vergeleken. Voor het overzicht is niet getracht om compleet te zijn: er kunnen in de invulling van de begrippen per wet nog uitzonderingen en meer gedetailleerde bepalingen zijn, die hier niet worden weergegeven.

| REGELING | KOSTENDELERS -NORM | PARTNERBEGRIJ P | INKOMENS- BEGRIJ P | VERMOGEN |
|----------------------|---|--|---|---|
| Participatie- wet | X (aflopend uitkeringsbedra g per extra kostendeler) | Gehuwd ofwel geregistreerd partnerschap of gezamenlijke huishouding ¹⁸⁶ ; tenzij bloedverwanten eerste graad en tenzij bloedverwanten tweede graad wanneer hij/zij hulpbehoevend is en zorg ontvangt van de ander. Duurzaam gescheiden leven van de gehuwde maakt alleenstaand. | Netto inkomen, inclusief partner. | € 15.210,- voor gezin of alleenstaande ouder en € 7.605,- voor een alleenstaande. Gaat om liquide en niet- liquide vermogen (bijv. een auto). Overwaarde op het huis is tot € 64.100,- uitgezonderd. Studieschulden of schulden bij familie worden niet van vermogen afgetrokken, andere schulden wel |
| IOAW | X (50%- uitkeringsnorm voor iedere kostendeler). | Conform Participatiewet. | Polisinkomen (Box I vóór aftrek), inclusief partner. | Geen |
| IOAZ | X (conform IOAW) | Conform Participatiewet. | Polisinkomen (Box I vóór aftrek), inclusief partner. | 3% van eigen vermogen dat iemand méér heeft dan 142.920 euro wordt in mindering gebracht op de uitkering. Er zijn aparte regels voor pensioen. |
| Bbz | X (conform Participatiewet) | Conform Participatiewet. | Inclusief partner. | Boven grens kan de gemeenten bijstand |

¹⁸⁶ Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Een gezamenlijke huishouding wordt in ieder geval aanwezig geacht, indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en: a.zij met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van deze wet daarmee gelijk zijn gesteld; b.uit hun relatie een kind is geboren of erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander; c.zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of d.zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding.

verstrekken als lening. Vermogen verbonden aan het bedrijf is vrijgesteld.

| | | | | |
|-------------------------------|--|--|---|--|
| AIO | X (conform Participatiewet) | Conform Participatiewet. | Netto inkomen, inclusief partner. | Conform Participatiewet |
| Anw | X (conform IOAW) | Het (opnieuw gaan) voeren van een gezamenlijke huishouding beëindigt de uitkering. Tenzij het betreft een gezamenlijke huishouding voor de verzorging van een hulpbehoevende. | Polisinkomen (Box I vóór aftrek) | Geen |
| AOW | Geen | Gehuwd ofwel geregistreerd partnerschap of gezamenlijke huishouding; tenzij bloedverwanten eerste graad en tenzij méér dan twee meerderjarige personen samenwonen. Duurzaam gescheiden leven van de gehuwde maakt alleenstaand. Twee-woningenregel voor niet-gehuwde partners. Partnertoeslag. | Polisinkomen (Box I vóór aftrek) | Geen |
| Toeslagenwet | X (conform IOAW) Alleenstaand-woningdeler: kostendeler voor de woning, niet voor het huishouden | Gehuwd, geregistreerd partnerschap of gezamenlijke huishouding, tenzij de partner geboren is na 1971 en uitgezonderd een ouder met een kind. Duurzaam gescheiden leven van de gehuwde maakt alleenstaand. | Polisinkomen (Box I vóór aftrek) | Geen |
| Kinderbijslag | Geen | Geen | N.v.t. | Geen |
| Wajong, WW, WIA, ZW | Geen | Geen | Polisinkomen (Box I vóór aftrek) | Geen |
| Kindgebonden -budget (WKB) en | | Gehuwd of geregistreerd partnerschap; 'partner' ingeschreven op hetzelfde adres (en | Verzamel inkomen (Box I, Box II en Box III na aftrek) | WKB: €127.582 vermogen of €161.329 bij een toeslagpartner. |

andere
toeslagen

samenlevingscontract;
gezamenlijk kind; partners
voor pensioenregeling;
gezamenlijk een
koopwoning; een kind < 18
jaar van één van beiden dat
woont op het adres; ofwel
het jaar ervoor al
toeslagpartners). Er zijn
uitzonderingen wanneer
partner op ander adres, in
een zorginstelling of in het
buitenland woont. Voor de
huurtoeslag geldt daarnaast
het begrip medebewoner
waarvan het inkomen en
vermogen ook meetelt.

Kinderopvangtoeslag:
geen.
Huurtoeslag:
€33.748.
Zorgtoeslag:
€127.582.

Afgevallen beleidsopties

Er is een aantal beleidsopties afgevallen. Hierna wordt kort beschreven welke dat zijn en om welke redenen ze niet verder zijn uitgewerkt in een fiche.

Verschillende varianten van het verrekenen van loon naast de uitkering

- Het harmoniseren van de bijverdienregels over alle uitkeringen heen
- Werken met bredere staffels voor bijverdiene

De problematiek met het verrekenen is in de basis vergelijkbaar over de regelingen heen, namelijk de onzekerheid over het inkomen dat werken naast de uitkering oplevert voor de uitkeringsgerechtigde. Dit kan de stap naar werk belemmeren. Het harmoniseren van de bijverdienregels over alle uitkeringen heen (welk deel van het loon wordt verrekend met de uitkering en voor hoe lang) maakt de regels wellicht beter bekend onder de bevolking en kan ervoor zorgen dat bij doorstroom van de ene regeling naar de andere, beter ingeschat kan worden wat bijverdienen naast de uitkering voor gevolgen heeft. Echter, de aard van de regelingen binnen de sociale zekerheid is verschillend, waardoor één overkoepelende oplossing niet evident de beste oplossing is. Met name het verschil in de vangnetregelingen op het niveau van het sociaal minimum tegenover de werknemersverzekeringen maakt dit minder logisch. In de werknemersverzekeringen kan in principe permanent worden bijverdient naast de uitkering, terwijl dit voor de bijstand niet zo is, en ook niet een vanzelfsprekende keuze is. Het hoogte van de bijstand wordt daarmee namelijk impliciet op een hoger niveau gelegd, wat volledige uitstroom kan belemmeren.

Bredere staffels voor bijverdienen kunnen eraan bijdragen dat het voor burgers voorspelbaarder wordt hoeveel zij overhouden aan het eind van de maand. Een voorbeeld is dat van een inkomen uit werk van tussen de 0 en 500 euro in een maand, een vast bedrag behouden mag blijven naast de uitkering, zeg 100 euro. Bij 500-1000 euro is dat 200 euro, etc. Het nadeel hiervan is dat, zeker met schommelende inkomens door flexcontracten, het risico op grote terugvorderbedragen oploopt. 1 euro verschil in inkomen – wat achteraf kan blijken – kan er al voor zorgen dat iemand in een andere trede van de staffel terecht komt. Daarnaast stimuleert het niet om *binnen* een trede van de staffel meer uren te gaan werken.

AOW in het buitenland standaard op het niveau van 50% WML

Het toetsen van de huishoudsamenstelling van AOW'ers in het buitenland is zeer arbeidsintensief. De gehuwdennorm is 50% WML per AOW'er, en de alleenstaandennorm 70% WML. Om de uitvoering te vereenvoudigen, kan het bedrag standaard naar 50% WML gaan. Dit is echter zonder verdragswijzigingen, zowel op niveau van de EU en bilateraal, niet mogelijk. Er mag geen onderscheid gemaakt worden tussen burgers die in verschillende EU-lidstaten wonen. Een alleenstaande AOW'er in een andere EU/EEA-lidstaat mag dus niet 50% WML ontvangen terwijl dat in Nederland 70% is. Eenzijdige aanpassing van bilaterale verdragen is niet mogelijk. Bovendien ontvangen AOW'ers in landen waarmee géén verdrag is afgesloten, reeds 50% WML, onafhankelijk van de huishoudsamenstelling. Het kabinet zou ernaar kunnen streven in toekomstig beleid de verdragen aan te passen om deze beleidswijziging mogelijk te maken. Het is echter niet mogelijk om gelijktijdig deze maatregel voor alle in het buitenland wonende AOW'ers in te voeren.

Afschaffen van de AIO (AOW zonder opbouw)

Het moeten aanvragen van, en voldoen aan de verplichtingen van, de AIO naast de AOW is complexer voor burgers dan rond kunnen komen van één uitkering. Dit kan een overweging zijn om de AOW niet meer afhankelijk te maken van het aantal jaren dat in Nederland is gewoond voorafgaand aan de AOW-leeftijd. De verwachte effecten van deze beleidswijziging wegen echter niet op tegen de

voordelen van vereenvoudiging. De maatregel zou een effect kunnen hebben op de migratie naar Nederland om van de AOW gebruik te kunnen maken. Als deze migratie vanuit de EU/EEA komt, zijn hier geen aanvullende voorwaarden aan te verbinden voor deze migranten (zie ook de maatregel hiervoor). Drempels die voor iedereen zouden gelden, zoals een inkomens- en/of vermogenstoets, compliceren de AOW juist.

Alternatieven zijn tevens onderzocht, zoals het verkorten van de opbouwperiode van de AOW (waardoor het gebruik van de AIO kan afnemen), dan wel het doorbetalen van premies voor diegenen die nog geen volledige AOW hebben opgebouwd (oftewel: gedurende het gebruik van de AOW heffen van de AOW-premie), waarmee ook de AIO kan worden afgeschaft. Deze laatste optie heeft ook juist complicerende onderdelen, zeker voor de uitvoering die een persoonlijke premie zou moeten gaan heffen bij personen vanaf de AOW-leeftijd (personen met volledige opbouw niet meer, en personen met een onvolledige opbouw nog wel). Daarnaast is het een juridisch vraagstuk of een opbouw met premies gedurende/achteraf mogelijk is. Dit zou nog uitgezocht kunnen worden. De optie om de opbouwperiode te verkorten, roept vragen op tussen welke leeftijden deze opbouw dan zou moeten plaatsvinden, of dit variabel mag/kan zijn, en of de premies dan nog een te dragen hoogte zouden hebben. Bovendien is het voor de uitvoering complexer.

Automatisch toekennen van uitkeringen, op basis van beschikbare gegevens

Automatische toekenning van uitkeringsbedragen zou voor burgers in eerste instantie eenvoudiger zijn, aangezien ze geen aanvraag hoeven te doen. Echter, de inschatting is dat dit voor de meeste regelingen niet mogelijk is zonder sterke vereenvoudiging op het gebied van toegangsvoorwaarden. De gegevens die op dit moment beschikbaar zijn, zijn niet toereikend voor automatische toekenning, en bovendien vereist toegang in sommige gevallen momenteel een feitelijke controle door de uitvoerder. Belangrijker is dat bij fouten door de uitvoerder, burgers onterecht een uitkering krijgen waar zij nooit om hebben gevraagd. De gevolgen hiervan (terugbetaling en het gehele proces daaromheen) zijn voor de burger hardvochtig en complex. Afzien van terugvorderingen in deze gevallen leidt tot vragen omtrent rechtmatigheid en solidariteit. Tenslotte rijst de vraag of de uitvoerder ook verantwoordelijk wordt voor het bijhouden van de gegevens om te toetsen of het recht op de uitkering blijft bestaan. Al met al is deze maatregel te complex en vergaand bevonden om verder uit te werken.

Een pauzeknop in het terug- en invorderingsproces

Met een pauzeknop kan de burger het terug- of invorderingsproces tijdelijk stopzetten als zijn of haar omstandigheden daarom vragen. Deze mogelijkheid zou geüniformeerd voor alle rijksinstanties (en mogelijk gemeenten) kunnen gaan gelden. Na een eerste inventarisatie voor dit IBO blijkt de pauzeknop een bestaand instrument in de schuldhulpverlening. Er loopt onderzoek van de NVVK en gemeenten om te kijken of dit instrument makkelijker en vaker kan worden ingezet. Een landelijke 'rode knop' wordt met een pilot onderzocht bij CJIB en gemeenten. Daarnaast bestaan er in de huidige terug- en invorderingsprocessen al ruime mogelijkheden voor instanties om betalingsregelingen te treffen. De optie is niet verder uitgewerkt voor dit IBO, om de onderzoeksresultaten af te kunnen wachten.

De Toeslagenwet afschaffen

De Toeslagenwet zorgt ervoor dat de uitkering uit een werknemersverzekering, die onder het sociaal minimum ligt, wordt aangevuld tot het sociaal minimum (onder bepaalde voorwaarden) of tot het oude loon als dat onder het sociaal minimum lag. Een deel van deze doelgroep heeft in dat laatste geval ook nog recht op bijstand, zoals eerder in dit rapport geconstateerd (ca. 10.000-20.000). De Toeslagenwet afschaffen, zodat burgers niet meer uit drie potentiële bronnen een uitkering nodig hebben om tot het sociaal minimum te komen, maar nog uit twee, klinkt als een vereenvoudiging. Echter, dit betekent ook dat een grotere groep burgers – die dat nu nog niet doet, namelijk ca. 100.000 – naar de gemeente moet voor een aanvulling op hun werknemersverzekering vanuit de Participatiewet. Het aantal burgers dat daardoor én met UWV (voor hun verzekering) én met gemeenten (voor aanvulling) te maken zou krijgen, ligt vele malen hoger dan het aantal burgers waarvoor dit mogelijk een vereenvoudiging zou zijn (het deel dat al een aanvulling vanuit de gemeente heeft). Om deze reden is afgezien van deze beleids optie.

Herlevingsrecht in alle regelingen na uitstroom

Een herlevingsrecht van de uitkering, wat betekent dat men zonder voorwaarden of via een versoepelde procedure weer recht krijgt op de eerdere uitkering, zou de stap naar werk voor sommigen zekerder kunnen maken. Beleidsaanpassingen op dit gebied worden echter momenteel al opgepakt (bijstand) of zijn eerder onderzocht en niet haalbaar bevonden. In de Participatiewet gaat het om een verkorte aanvraag, na eerdere uitstroom. Een herlevingsrecht zonder voorwaarden zou hier niet wenselijk zijn, om dezelfde redenen als automatische toekenning (zie hierboven). In de WIA is een herlevingsrecht niet (volledig) mogelijk, onder andere gezien de rol van de (oude) werkgever en zijn mogelijkheid om een herkeuring aan te vragen. Een garantie op een herlevingsrecht is dus niet te geven.

Overall dezelfde grensvoorwaarden vermogen/inkomen

Vangnetregelingen zoals de bijstand kennen een vermogen- en/of inkomenstoets. Dit betekent dat iemand enkel voor de uitkering in aanmerking komt als zowel zijn of haar inkomen, als zijn of haar vermogen, onder een bepaalde grens ligt (daarnaast gelden nog andere voorwaarden). Bij werknemers- en volksverzekeringen gelden deze grenzen niet. Vanuit een besparingsoogpunt kan ervoor gekozen worden om deze grenzen in meer regelingen in te vormen of de grenzen over de gehele sociale zekerheid te uniformeren. Het zorgt er immers voor dat de verzekeringen meer worden gericht op personen met de grootste nood (die niet op andere bronnen van inkomen kunnen terugvallen). De aard van de verzekeringen verandert dan (zogezegd veranderen de polisvoorwaarden). Een uniformering van voorwaarden kan worden gezien als een vorm van vereenvoudiging. De voorwaarden zelf betekenen echter voor de burger juist meer complexiteit als hij of zij met de regeling in aanmerking komt: er moet aan de voorwaarden voldaan worden, en dus betekent dit een extra barrière om toe te treden tot de sociale zekerheid. Bovendien moet een burger de extra voorwaarden doorgronden en extra handelingen verrichten. Dit kan tot onzekerheid leiden. Al met al levert deze beleidsoptie volgens de werkgroep geen vereenvoudiging op binnen het sociale zekerheidsstelsel.

Proefperiode samenwonen

Een proefperiode samenwonen kan voor burgers voordelig zijn als zij met behoud van een uitkering voor een alleenstaande (die voor de betreffende regelingen per persoon hoger is dan de 'gehuwdenorm') kunnen uitproberen of zij samen willen wonen. Mochten burgers binnen de proefperiode merken dat zij toch niet samen willen wonen, dan zal de uitkeringshoogte voor de betreffende personen niet heen en weer gaan (van alleenstaandennorm naar gehuwendennorm en weer terug). De 'gehuwdenorm' geldt voor de meeste regelingen in het geval er een 'gezamenlijke huishouding' wordt gevoerd. Men hoeft dus niet daadwerkelijk gehuwd te zijn. Er zit in dit criterium en de beoordeling daarvan iets subjectiefs. Dit blijft met een proefperiode samenwonen zo: burgers moeten nog steeds zelf inschatten of zij al een gezamenlijke huishouding voeren, en zich dan bij de gemeente of SVB melden voor de proefperiode. Deze inschatting zal voor burgers met een proefperiode lastig blijven. Bovendien is er reeds wettelijke ruimte voor gemeenten en SVB om een proefperiode toe te kennen, en dit gebeurt ook al. De extra stap voor burgers (om zich eerst te moeten melden voor de proef, en daarna nogmaals met de uitslag van de proef) weegt voor de werkgroep zwaarder dan de mogelijke voordelen van een landelijk recht op een proefperiode. De optie is een te minimale vereenvoudiging. Daarnaast is het financieel voor burgers nog steeds voordeliger om een alleenstaanden-uitkering te hebben, en dus ook niet mee te doen aan een proefperiode: daarna wordt de uitkering namelijk aangepast naar de gehuwendennorm als er sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Methode CBS microdata-analyse: gebruik sociale zekerheid

Het doel van deze analyse is om het gebruik van sociale zekerheid in kaart te brengen met populatiegegevens. Voor het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid is voornamelijk gekeken naar de stapeling van sociale zekerheid.

Onderstaand wordt nader verklaard hoe het databestand is opgebouwd.

Data

Voor de analyse worden verschillende bronbestanden over de populaties van sociale zekerheid gekoppeld. Onderstaand worden de volgende punten toegelicht: de gebruikte bronbestanden, de koppeling tussen de data en vervolgens kort wat beperkingen van deze analyse.

Een soortgelijk databestand is door CBS gemaakt (Stapelingsmonitor). Deze is echter op jaarlijkse basis. In dit bestand wordt toegelicht hoe dit bestand op een maandelijks basis opgezet is. Dit is om zo goed mogelijk in kaart te brengen welke regeling tegelijkertijd in gebruik was genomen, in tegenstelling tot over het hele jaar.

Bronbestanden

De informatie over deze bronbestanden kan gevonden worden in de CBS Microdata catalogus. De filters zijn toegepast op de populatie omschreven in de tabel. Dit is voornamelijk het verwijderen van beëindigde uitkeringen of nabetalingen, om enkel de uitkeringen over te houden die daadwerkelijk in de verslagmaand gebruikt zijn.

De populaties van bestanden kunnen verschillen, vooral in de status van uitkeringen die meegenomen zijn (bijv. in de bijstand is er alleen onderscheid tussen lopende en beëindigde uitkeringen, bij de WW is er nog onderscheid in bijv. afgekeurde / herleefde uitkeringen). Dit wordt zoveel mogelijk gelijkgetrokken; de uitkeringen die meegenomen worden, zijn *lopende* uitkeringen in de gehele verslagmaand (zijnde december 2019). Dit zijn dus alle uitkeringen die gedurende december 2019 gebruikt zijn. Hier wordt veelal de methode van het CBS gevolgd in de documentatiebestanden van deze bronbestanden.

NB: toeslagen worden op een jaarbasis toegekend, dus deze gelden over het hele jaar, niet alleen december 2019. De AKW wordt op kwartaalbasis toegekend. Het is dus niet volledig maandelijks data.

Wanneer alle onderstaande bestanden gekoppeld zijn op individueel niveau (RINPERSOON en RINPERSOONS), wordt nog gefilterd op leeftijd. Alle individuen in het bronbestand zijn volwassenen.

In de onderstaande tabel is gerapporteerd hoe de bronbestanden gebruikt zijn. In de kolom 'populatie' is de populatie van het CBS bronbestand samengevat; in de kolom 'selectie van de populatie' is toegelicht welke observaties geselecteerd zijn uit het originele bronbestand.

| Bronbestand | Regelingen | Populatie | Selectie van de populatie |
|----------------------|---------------------------------|---|--|
| BIJSTANDUITKERINGTAB | Bijstand IOAW IOAZ Bbz | Elke rij in het bestand vertegenwoordigt een bijstandsuitkering (Bijstand, IOAW, IOAZ of Bbz), die in | De volgende categorieën worden meegenomen. Indicatie of een uitkering lopend dan wel beëindigd is: - Lopende uitkering |

| | | | |
|-------------------|---------------------|--|---|
| | | de verslagmaand al dan niet lopend is. | - Beëindigd in de verslagmaand |
| AKWUITKERING1BTAB | AKW – Kinderbijslag | <p>De populatie van de component bestaat uit gedurende het hele kwartaal lopende AKW-uitkeringen, die voor de kinderen zijn aangevraagd. De gegevens van dit bestand zijn gebaseerd op het kind (RINPERSOONS/RINPERSOON).</p> <p>De peildatum van het recht op AKW is het begin van het kwartaal. Als er wijzigingen tijdens het kwartaal zijn, blijft het recht voor dat kwartaal onveranderd.</p> <p>De RINPERSOONS/RINPERSOON van de verzorgers zijn gebruikt om te kijken naar wie AKW ontvangt.</p> | |
| AOWUITKERING1ATAB | AOW | De populatie van de component bestaat uit alle AOW-uitkeringen aan personen die op enig moment in de verslagmaand lopend of ingestroomd zijn. | Om het aantal getelde uitkeringen te bepalen, dient een selectie te worden toegepast op de variabele AOWSOORTPENSIOEN2A waarbij wordt uitgesloten: de KOB-gevallen (Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen) en onbekend (codes 05, 51, 52, 53, 99). |
| ANWUITKERING1ATAB | Anw | De populatie van de component bestaat uit Anw-uitkeringen aan personen die aan het eind van de verslagperiode niet waren beëindigd, de zogeheten lopende uitkeringen. | Om het aantal getelde uitkeringen te bepalen dient een selectie te worden toegepast op één van de variabelen Anwsoortpensioen1a of Anwnihila: <ul style="list-style-type: none"> - Bij de variabele Anwsoortpensioen1a worden de waarden: 01, 03 en 10 uitgesloten: ANW nihil, AWW nihil en NBU nihil; |

| | | | |
|-----------------------------|---|--|--|
| | | | Bij de variabele Anwnihila wordt de waarde 1 (wel van toepassing) uitgesloten. |
| AOTOTUITKERINGATAB | WIA: - IVA - WGA Wajong WAO WAZ Toeslagenwet n.a.v. arbeidsongeschiktheidsuitkering | De populatie van de component bestaat uit alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die op enig moment in de verslagmaand lopend waren of waarvoor na het einde van het recht op uitkering nog een nabetaling is gedaan. | De observaties die meegenomen worden hebben de volgende status van de uitkering: - Lopende uitkering - Nieuwe uitkering en lopend |
| WUSUITKERING1ATAB | WW Toeslagenwet n.a.v. WW | De populatie van de component bestaat uit alle werkloosheidsuitkeringen aan personen die op enig moment in de verslagmaand lopend waren, waarvoor na het einde van het recht op uitkering nog een nabetaling is gedaan en aanvragen die zijn afgewezen. | De observaties die meegenomen worden hebben de volgende status van de uitkering: - Lopende uitkering - Toegekende en lopende uitkering - Herleefde uitkering - Herleefde en lopende uitkering |
| ZWPERSOONMNCBDBEDRA GBUS | Ziektewet Toeslagenwet n.a.v. Ziektewet | Personen die in een bepaald jaar een uitkering op grond van de Ziektewet hebben ontvangen. | Dit is een jaarbestand; er is gefilterd op uitkeringen in december 2019. De aanvang- en einddatum van de uitkering zijn beschikbaar. De uitkeringen die meegenomen zijn lopen in december 2019 en zijn geselecteerd op basis van de aanvang- en einddatum. |
| INPATAB | Zorgtoeslag Huurtoeslag Kindgebondenbudget | Personen behorende tot de bevolking van Nederland op 1 januari van het verslagjaar (feitelijk ultimo van het jaar voorafgaande aan het verslagjaar). | |
| Stapelingsmonitor voor SZW | Kinderopvangtoeslag Persoonskenmerken Sociaal domein | Per verslagjaarbestand bestaat de onderzoekspopulatie uit alle personen die op 31 december van dat jaar stonden ingeschreven met een geldig adres in Nederland. Voor deze personen is vervolgens bepaald of ze ergens in het verslagjaar een uitkering hebben gehad, of ze speciaal onderwijs volgden, | |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | of ze in de schuldsanering zaten et cetera. | |
|--|--|---|--|

Koppeling tussen bronbestanden

Zoals in de bovenstaande tabel te zien is, verschillende de populaties van de data enigszins. De populatie van de stapelingsmonitor vormt de basis: alle personen die op 31 december van het gerapporteerde jaar staan ingeschreven met een geldig adres in Nederland.

Na het koppelen van alle bestanden worden alle kinderen uit het bestand gefilterd, zodat de volwassen populatie overblijft.

Gebaseerd op deze populatie is gekeken of deze inwoners gebruik maken van een van de bovenstaande regelingen. Dat betekent dat er geen 100% koppeling is, omdat de populatie van inwoners en gebruikers van sociale zekerheid niet per se hetzelfde hoeven te zijn. Dit heeft vooral te maken met uitkeringen in het buitenland (vooral bij de ANW en AOW) en verhuizingen uit het buitenland.

Aggregatie naar huishoudens

Om een beeld te geven van het gebruik van sociale zekerheid op het niveau van huishoudens, wordt dit databestand ook geaggregeerd naar het huishouden. Hiervoor wordt het huishouden gebruikt waar een persoon op 31 december van het verslagjaar ingeschreven stond. Aangezien de gegevens over het gebruik van sociale zekerheid gepeild is op december 2019, geeft dit een zo realistisch mogelijk beeld.

Eindbestand

Uiteindelijk is een bestand gemaakt van elk persoon in de populatie en welke sociale zekerheid zij gebruikt hebben in december 2019. In dit bestand tellen we op hoeveel regelingen een persoon gebruikt.

Er worden een aantal definities gehandhaafd.

- Alle sociale zekerheid: elke bovengenoemde regeling
- Sociale zekerheid exclusief toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag
- Enkel uitkeringen: alle toeslagen en kindgerelateerde regelingen (kindgebondenbudget en kinderbijslag).
- Gehele sociale zekerheid en het sociaal domein: hier is een beperkte set aan indicatoren over het sociaal domein meegenomen uit de stapelingsmonitor.

Met deze informatie kunnen samenvattingen gemaakt worden over:

1. Hoeveel mensen een bepaalde regeling gebruiken.
2. Welke combinaties aan regelingen gebruikt worden.
3. Hoe het gebruik van regelingen stapelt.

Disclaimer

Dit is geobserveerde data van de gehele populatie in sociale zekerheid. Er is gekeken naar de maand december 2019. Echter, binnen deze maand is geen analyse gedaan van verloop tussen uitkeringen. In de huidige dataset heeft iemand twee uitkeringen, terwijl het ook kan zijn dat binnen deze maand deze persoon is overgestapt van de ene naar de andere regeling.

LISS Enquête-analyse: Ervaren complexiteit

Inleiding

Deze bijlage hoort bij het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid als toelichting bij de analyse van de enquête over ervaren complexiteit van sociale zekerheid. Deze enquête is uitgezet over het Langlopende Internet Studies voor de Sociale wetenschappen (LISS) panel bij CenterData. Middels dit onderzoek wordt in kaart gebracht hoe complex regelingen ervaren worden, en welke factoren de variatie in ervaren complexiteit verklaren.

In de rest van het document wordt de volgende structuur gevolgd:

1. Data
2. Methoden
 - a. Complexiteitsscore
 - b. Regressies
3. Resultaten
4. Appendix

Data

In deze enquête is gevraagd naar de ervaring van gebruikers van sociale zekerheid. De enquête is uitgezet onder 1266 personen; de enquête is ingevuld door 994 respondenten. Dat is een response rate van circa 80%.

Elke respondent heeft vragen over 1 tot 3 regelingen beantwoord. Dit geeft een dataset met één rij per respondent, per regeling waar zij vragen over beantwoord hebben. Met 994 respondenten levert dit 1916 responses op.

| Aantal regelingen waar de respondent vragen over heeft beantwoord | Aantal observaties |
|---|--------------------|
| 1 | 317 |
| 2 | 432 |
| 3 | 245 |

In deze analyse wordt vaak gekeken naar patronen op het niveau van een regeling. Het is belangrijk om de steekproef van elke regeling te controleren dat er voldoende observaties zijn voor een statistisch verantwoorde uitspraak. Zoals onderstaand te zien is, heeft enkel de Bbz een populatie die kleiner dan 30 is. Dit is een belangrijke kanttekening bij de statistieken die gerapporteerd worden over de Bbz.

| Regeling | Aantal observaties |
|---------------|--------------------|
| Zorgtoeslag | 351 |
| WW | 304 |
| AOW | 202 |
| Ziektewet | 184 |
| Kinderbijslag | 158 |

| | |
|---------------------|-----|
| WAO | 142 |
| Bijstand | 116 |
| Huurtoeslag | 100 |
| WGA | 63 |
| IVA | 59 |
| Wajong | 59 |
| Kinderopvangtoeslag | 47 |
| Anw | 38 |
| IOAW/IOAZ | 36 |
| IOW | 34 |
| Bbz | 23 |

In de CBS Microdata (zie bijlage 6) hebben wij uitgebreide informatie over de persoonskenmerken van individuen. Door de CBS Microdata (de daadwerkelijke populatie) te koppelen aan de respondenten van de enquête kan gecontroleerd worden in hoeverre de steekproef overeenkomt met de populatie. Dit doen wij met een aantal persoonskenmerken:

1. Geslacht

| | In steekproef | In populatie |
|-------|---------------|--------------|
| Man | 49,2% | 43,0% |
| Vrouw | 50,8% | 57,0% |

2. Opleidingsniveau

| | In steekproef | In populatie |
|--------------------------|---------------|--------------|
| Vmbo, onderbouw havo/vwo | 28,1% | 24,1% |
| Mbo, bovenboud havo/vwo | 41,9% | 41,8% |
| Hbo en wo | 30,0% | 34,1% |

3. Stedelijkheid

| | In steekproef | In populatie |
|--|---------------|--------------|
| Niet (<500 omgevingsadressen/km ²) | 9,6% | 15,3% |
| Weinig (500 tot 1000 omgevingsadressen/km ²) | 20,6% | 21,8% |
| Matig (1000 tot 1500 omgevingsadressen/km ²) | 13,0% | 15,3% |
| Sterk (1500 tot 2500 omgevingsadressen/km ²) | 34,1% | 30,7% |
| Zeer sterk (>=2500 omgevingsadressen/km ²) | 22,7% | 24,4% |

4. Migratie-achtergrond

| | In steekproef | In populatie |
|---------------------------------------|---------------|--------------|
| Nederlandse achtergrond | 79,6% | 77,4% |
| Eerste generatie migractieachtergrond | 11,2% | 13,8% |
| Tweede generatie migractieachtergrond | 9,3% | 8,8% |

Deze gemiddelden komen degelijk overeen. Om toch rekening te houden met de populatie van de steekproef, wordt hier voor gecorrigeerd. Dit wordt nader toegelicht in de methode sectie.

Methode

Ten eerste wordt één complexiteitsindicator berekend, per persoon per regeling, tussen 0 en 10.

Vervolgens worden verschillende modellen gebruikt om de variatie in ervaren complexiteit te verklaren. Hier worden grofweg twee categorieën aan variabelen gebruikt als verklarende variabelen: (1) persoonskenmerken en (2) voorwaarden in de verschillende regelingen. Hiermee proberen wij in kaart te brengen welke factoren bijdragen aan ervaren complexiteit.

Eerst wordt de complexiteitsindicator nader toegelicht; vervolgens wordt een overzicht gegeven van de verschillende modellen waarmee wij de ervaren complexiteit pogen te verklaren.

Complexiteitsindicator

In de enquête zijn meerdere vragen met betrekking tot ervaren complexiteit gesteld. De antwoorden op deze vragen zijn samengenomen tot één complexiteitsindicator met behulp van een Principal Component Analysis.

Het samennemen van vragen tot één indicator vergt dat een respondent antwoord heeft gegeven op alle vragen. In een aantal gevallen zijn de vragen onvolledig ingevuld, waardoor de complexiteitsindicator niet berekend kan worden. Dit is slechts het geval bij 29 rijen (NB: één rij is van één respondent over één van de regelingen die zij gebruikt hebben).

De volgende vragen zijn gebruikt om de complexiteitsindicator op te stellen:

1. Het kostte weinig moeite om te ontdekken dat ik recht had op deze regeling.
2. Het kostte veel moeite om deze regeling aan te vragen.
3. Toen ik de regeling eenmaal had aangevraagd, heb ik er zonder problemen gebruik van gemaakt.
4. Het was vooraf moeilijk om te begrijpen wat de hoogte van de uitkering zou worden.
5. Het was vooraf moeilijk om te begrijpen hoe lang de uitkering zou worden.
6. Ik kon alle informatie die ik wilde weten over deze regeling makkelijk vinden.
7. Ik kon goed terecht met alle vragen die ik over deze regeling had.
8. De communicatie over deze regeling vond ik onduidelijk.

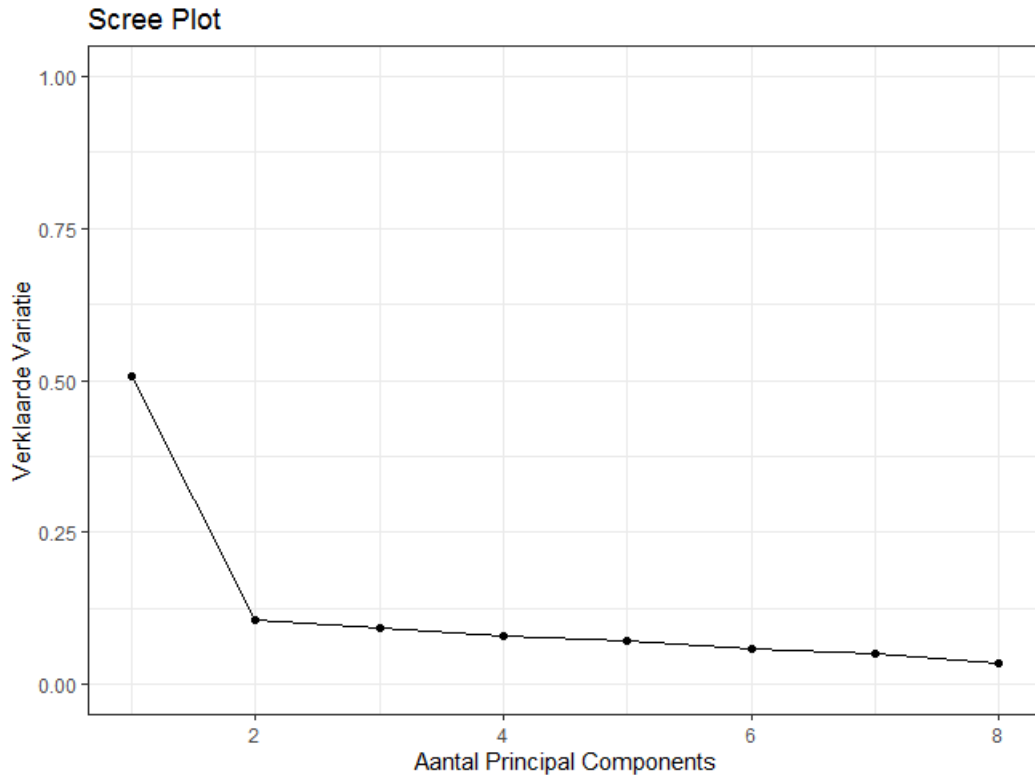
De samengestelde complexiteitsindicator is gemaakt met een principal component analysis (PCA); deze methode is een *dimensionality-reduction* methode. PCA poogt maximale variatie van een grotere set variabelen te verklaren met een kleinere set variabelen.

Als eerste wordt de correlatie matrix tussen de verschillende vragen berekend, om in kaart te brengen hoe sterk de variabelen samenhangen. Een positieve waarde betekent dat de twee vragen positief met elkaar samenhangen: dus als de respondent het met deze vraag eens is, is deze respondent het waarschijnlijk ook meer eens met de andere vraag. Een negatieve waarde betekent dat de twee vragen negatief met elkaar samenhangen: als de respondent het met deze vraag eens is, is de respondent het waarschijnlijk meer oneens met de andere vraag.

| | Weinig moeite om recht te ontdekken | Aanvraag veel moeite | Zonder problemen en gebruik. | Vooraf moeilijk hoogte te begrijpen | Vooraf moeilijk duur te begrijpen | Makkelijk alle informatie vinden | Goed terecht met vragen | Onduidelijke communicatie |
|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Weinig moeite om recht te ontdekken | 1 | -0,49 | 0,41 | -0,33 | -0,37 | 0,45 | 0,34 | -0,33 |
| Aanvraag veel moeite | -0,49 | 1 | -0,46 | 0,46 | 0,46 | -0,51 | -0,44 | 0,43 |
| Zonder problemen gebruik. | 0,41 | -0,46 | 1 | -0,31 | -0,35 | 0,46 | 0,44 | -0,3 |
| Vooraf moeilijk hoogte te begrijpen | -0,33 | 0,46 | -0,31 | 1 | 0,59 | -0,55 | -0,41 | 0,45 |
| Vooraf moeilijk duur te begrijpen | -0,37 | 0,46 | -0,35 | 0,59 | 1 | -0,48 | -0,37 | 0,38 |
| Makkelijk alle informatie vinden | 0,45 | -0,51 | 0,46 | -0,55 | -0,48 | 1 | 0,69 | -0,46 |
| Goed terecht met vragen | 0,34 | -0,44 | 0,44 | -0,41 | -0,37 | 0,69 | 1 | -0,42 |
| Onduidelijke communicatie. | -0,33 | 0,43 | -0,3 | 0,45 | 0,38 | -0,46 | -0,42 | 1 |

In deze correlatiematrix kan men kijken of de verbanden tussen vragen logisch zijn. Dit is grotendeels het geval: tussen positief verwoorde vragen zijn positieve verbanden, tussen negatief verwoorde vragen zijn positieve verbanden, tussen positief en negatief verwoorde vragen zijn negatieve verbanden.

Als tweede wordt bepaald hoeveel principal components nodig zijn. Het is ook mogelijk om bijvoorbeeld twee principal-components te maken; de tweede moet dan wel meer informatie toevoegen voor de toegenomen complexiteit van het model. Dit kan gedaan worden met een scree-plot. Er zijn in totaal 8 vragen, dus het onderstaande plot kijkt voor elke hoeveelheid principal components hoeveel extra variatie hiermee verklaard wordt.



Op basis van bovenstaand screeplot wordt gesteld dat één principal-component de meest variatie al verklaard, met additionele principal-components wordt marginaal meer variatie verklaard. Dat betekent dat één samengestelde complexiteitsindicator gemaakt kan worden van deze set vragen. Met deze complexiteitsscore kan 50% van de variatie in de antwoorden op deze vragen verklaard worden.

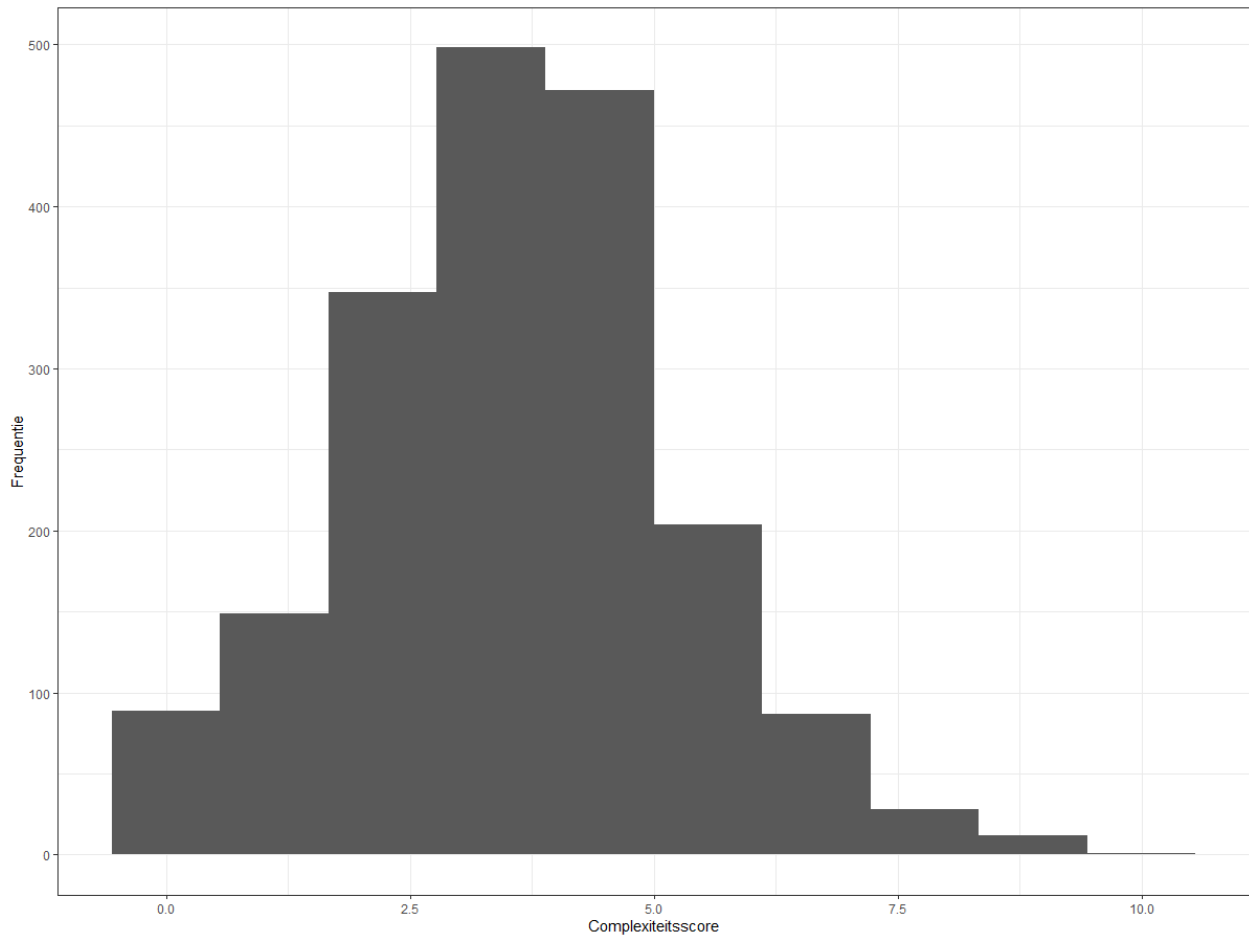
Onderstaand worden de coëfficiënten van de gebruikte vragen weergegeven. De coëfficiënten van negatief verwoorde vragen zijn negatief, en vice versa. Dit betekent dat de individuele vragen op een intuïtieve manier bijdragen aan de principal component.

| Vraag | Coëfficiënt |
|--|-------------|
| Het kostte weinig moeite om te ontdekken dat ik recht had op deze regeling. | 0,64 |
| Het kostte veel moeite om deze regeling aan te vragen. | -0,75 |
| Toen ik de regeling eenmaal had aangevraagd, heb ik er zonder problemen gebruik van gemaakt. | 0,65 |
| Het was vooraf moeilijk om te begrijpen wat de hoogte van de uitkering zou worden. | -0,73 |
| Het was vooraf moeilijk om te begrijpen hoe lang de uitkering zou worden. | -0,7 |
| Ik kon alle informatie die ik wilde weten over deze regeling makkelijk vinden. | 0,82 |
| Ik kon goed terecht met alle vragen die ik over deze regeling had. | 0,73 |

Voor een duidelijkere interpretatie herschalen wij hierna de complexiteitsscore. Voor elke regeling waar een respondent vragen over beantwoord heeft, gebruiken we de bovenstaande coëfficiënten om de

samengestelde complexiteitsscore te berekenen. Vervolgens draaien we de schaal om, zodat een hogere score meer ervaren complexiteit betekent, en zetten we deze score op een schaal van 0 tot 10.

Dat leidt tot de onderstaande verdeling van complexiteitsscores:



| Eerste kwartiel | Mediaan | Gemiddelde | Derde kwartiel | Missende waarden |
|------------------------|----------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| 2,5 | 3,52 | 3,6 | 4,87 | 29 |

Regressie-modellen

Met de complexiteitsscore wordt gepoogd de variatie in complexiteit verklaren. Dit is gefocust op drie specifieke onderzoeksvragen:

- (1) Hoe verschilt ervaren complexiteit tussen regelingen?
- (2) Welk effect heeft de populatie van een regeling op de ervaren complexiteit?
- (3) Welk effect hebben voorwaarden uit het beleid op de ervaren complexiteit?

Hoe verschilt ervaren complexiteit tussen regelingen?

Hiervoor wordt gekeken naar de verdeling van scores tussen regelingen, o.a. met de gemiddelde complexiteitsscores van regelingen. Deze scores geven een globaal beeld van de verhouding tussen regelingen.

Echter, de populaties van regelingen zijn erg anders. Dat komt door het verschil in doelgroepen van regelingen en dit is terug te zien in de populatiedata van het CBS. Hierdoor weten we niet of variatie komt door de doelgroep van de regeling. Dat leidt tot de volgende vraag die beantwoord moet worden, voordat de effecten van beleid bekeken kunnen worden.

Welk effect heeft de populatie van een regeling op de ervaren complexiteit?

Uit de eerste vraag wordt slechts gehaald wat het verschil tussen regelingen is, maar door het verschil in populaties van regelingen kan niet gesteld worden wat de oorzaak is. Daarom moet eerst het effect veroorzaakt door populatieverschillen gecorrigeerd worden.

Ten eerste wordt gekeken naar welke persoonskenmerken de ervaren complexiteit voorspellen.

Vervolgens wordt gekeken naar hoe de verhoudingen tussen regelingen veranderen, als de gemiddelde complexiteitscores van regelingen gecorrigeerd zijn voor persoonskenmerken. Dat houdt in dat de complexiteitsscore voorspeld wordt met persoonskenmerken, en vervolgens vergeleken wordt met de ongecorrigeerde gemiddelden.

Indien persoonskenmerken een belangrijke factor zijn, kunnen complexiteitscores vooruitgaand gecorrigeerd worden voor persoonskenmerken op twee manieren: (1) Persoonskenmerken in de regressie. (2) Fixed-effects in de regressie; dat betekent dat de gemiddelde respons van elke respondent gebruikt wordt. Hierbij wordt het feit geëxploiteerd dat veel respondenten vragen over meerdere regelingen hebben ingevuld.

Met deze correcties wordt gepoogd het effect van de doelgroep zo zorgvuldig mogelijk te onderscheiden van het effect van de regeling (en onderliggend beleid).

Welk effect hebben voorwaarden uit het beleid op de ervaren complexiteit?

Er is een lijst aan voorwaarden opgesteld, die op basis van de gedragseconomische perspectieven en gesprekken ervaren complexiteit kunnen verklaren. Voor elke regeling is gekeken of deze voorwaarden van toepassing zijn. Hier wordt de variatie in voorwaarden geëxploiteerd: bijv. de vergelijking tussen regelingen met en zonder een inkomenstoets.

Voor de regressies wordt hier nog een aanpassing op toegepast. In verband met volledige overlap worden inkomenstoets, partnerinkomenstoets en kostendelernorm samengenomen. Anders zouden unieke combinaties aan voorwaarden alleen de variatie tussen regelingen oppakken, in plaats van de variatie door voorwaarden. Dat leidt tot de indeling in appendix A4.

Om te kijken of de steekproef voldoende groot is om statistische conclusies te trekken. Bij 'volledige verrekening' van bijverdiensten zijn er te weinig observaties.

Resultaten

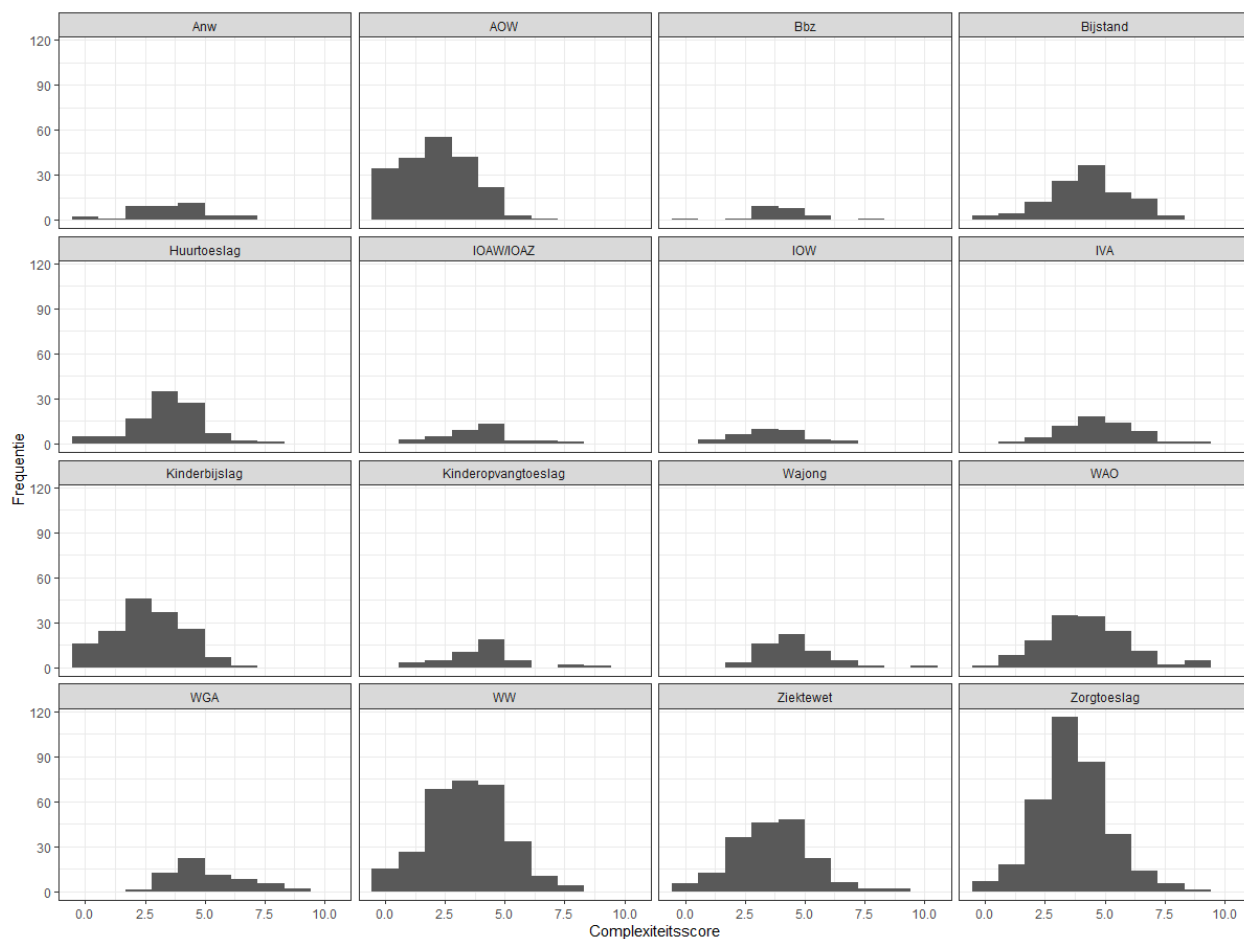
Hoe verschilt de ervaren complexiteit tussen regelingen?

Eerst kunnen we kijken naar de gemiddelde scores per regeling:

| Regeling | Gemiddelde | Mediaan | Percentage respondenten die de regeling bovengemiddeld complex vinden | Aantal respondenten |
|---------------------|-------------------|----------------|--|----------------------------|
| WGA | 5,11 | 4,97 | 85.71% | 63 |
| IVA | 4,78 | 4,67 | 83.05% | 59 |
| Wajong | 4,67 | 4,67 | 81.36% | 59 |
| Bijstand | 4,28 | 4,44 | 66.38% | 116 |
| WAO | 4,28 | 4,26 | 61.27% | 142 |
| Kinderopvangtoeslag | 4,15 | 4,17 | 61.70% | 47 |
| Bbz | 3,97 | 4,24 | 56.52% | 23 |
| IOAW/IOAZ | 3,91 | 4,07 | 58.33% | 36 |
| Zorgtoeslag | 3,75 | 3,67 | 51.00% | 351 |
| Anw | 3,69 | 3,52 | 50.00% | 38 |
| Ziektewet | 3,65 | 3,67 | 48.91% | 184 |
| IOW | 3,58 | 3,33 | 44.12% | 34 |
| Huurtoeslag | 3,44 | 3,38 | 44.00% | 100 |
| WW | 3,44 | 3,38 | 45.72% | 304 |
| Kinderbijslag | 2,61 | 2,52 | 26.58% | 158 |
| AOW | 2,19 | 2,42 | 17.82% | 202 |

We kunnen een vrij duidelijk verschil zien in hoe regelingen gemiddeld gescoord wordt. De AOW en Kinderbijslag worden veel eenvoudiger gevonden dan andere regelingen, terwijl alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de Bijstand als significant complexer worden gezien.

We kunnen per regeling kijken naar hoe de complexiteitsscores zijn verdeeld. Dit geeft een beeld van de variatie binnen regelingen. We zien dat binnen de regelingen de score vrij normaal verdeeld zijn.

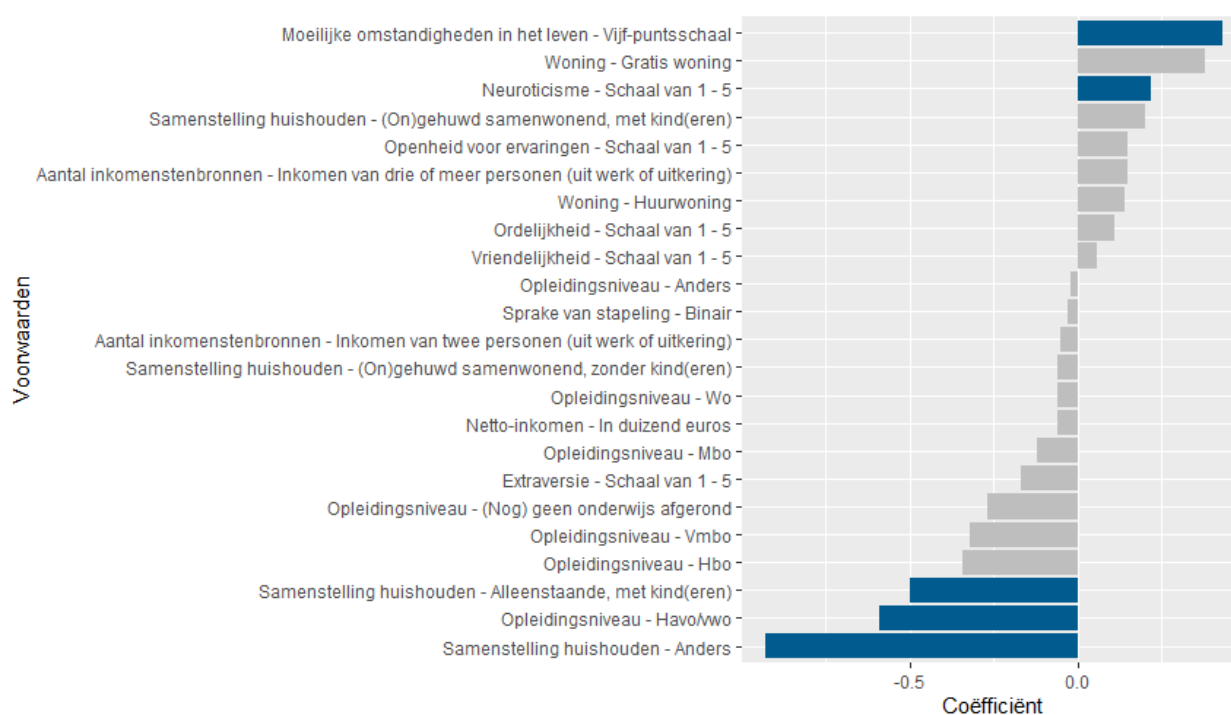


Welke persoonskenmerken beïnvloeden ervaren complexiteit?

Als eerste wordt gekeken naar welke persoonskenmerken effect hebben op de ervaren complexiteit.

| Persoonskenmerk | Categorie | Coëfficiënt | P-waarde |
|---------------------------------------|---|-------------|----------|
| Constante | n.v.t | 1,78 | 0,01 |
| Moeilijke omstandigheden in het leven | Vijf-puntsschaal | 0,43 | 0 |
| Aantal inkomenstenbronnen | Inkomen van twee personen (uit werk of uitkering) | -0,05 | 0,61 |
| Aantal inkomenstenbronnen | Inkomen van drie of meer personen (uit werk of uitkering) | 0,15 | 0,65 |
| Samenstelling huishouden | (On)gehuwd samenwonend, zonder kind(eren) | -0,06 | 0,63 |
| Samenstelling huishouden | (On)gehuwd samenwonend, met kind(eren) | 0,2 | 0,12 |
| Samenstelling huishouden | Alleenstaande, met kind(eren) | -0,5 | 0 |
| Samenstelling huishouden | Anders | -0,93 | 0 |
| Woning | Huurwoning | 0,14 | 0,14 |
| Woning | Gratis woning | 0,38 | 0,35 |
| Opleidingsniveau | Vmbo | -0,32 | 0,11 |
| Opleidingsniveau | Havo/vwo | -0,59 | 0,01 |

| | | | |
|--------------------------|-------------------------------|-------|------|
| Opleidingsniveau | Mbo | -0,12 | 0,54 |
| Opleidingsniveau | Hbo | -0,34 | 0,1 |
| Opleidingsniveau | Wo | -0,06 | 0,78 |
| Opleidingsniveau | Anders | -0,02 | 0,94 |
| Opleidingsniveau | (Nog) geen onderwijs afgerond | -0,27 | 0,48 |
| Netto-inkomen | In duizend euros | -0,06 | 0,17 |
| Vriendelijkheid | Schaal van 1 - 5 | 0,06 | 0,71 |
| Ordelijkheid | Schaal van 1 - 5 | 0,11 | 0,45 |
| Extraversie | Schaal van 1 - 5 | -0,17 | 0,23 |
| Neuroticisme | Schaal van 1 - 5 | 0,22 | 0 |
| Openheid voor ervaringen | Schaal van 1 - 5 | 0,15 | 0,27 |
| Sprake van stapeling | Binair | -0,03 | 0,78 |



Er zijn een aantal persoonskenmerken die significant effect hebben op de ervaren complexiteit. De complexiteitsscore staat op een schaal van 0 tot 10. Voor het interpreteren van de coëfficiënten staat de verdeling van complexiteit nogmaals onderstaand.

| Eerste kwartiel | Mediaan | Gemiddelde | Derde kwartiel | Missende waarden |
|-----------------|---------|------------|----------------|------------------|
| 2,5 | 3,52 | 3,6 | 4,87 | 29 |

De interpretatie van de desbetreffende coëfficiënten is als volgt:

- Moeilijke omstandigheden in het leven: Wij hebben mensen gevraagd of zij moeilijke omstandigheden in het leven hadden tijdens het gebruik van de desbetreffende regeling. De antwoorden hebben wij als numeriek gecodeerd, maar waren van origine op een vijf-puntsschaal (Heel weinig - Weinig - Niet veel, niet weinig - Veel - Heel veel). Elke stap omhoog in deze schaal betekent dat mensen de regeling ongeveer 0.4 complexer vinden. Dat betekent dat het geschatte effect van moeilijke omstandigheden maximaal 1,5 - 2 ligt. Dat is ongeveer het verschil tussen de mediaan en derde kwartiel.

- Samenstelling huishouden: deze coëfficiënten zijn in vergelijking met de referentie-categorie Alleenstaande, zonder kind(eren). Dat betekent dat alleenstaanden, met kind(eren) regelingen gemiddeld 0.5 minder complex ervaren dan alleenstaande, zonder kind(eren).

Verder ervaren mensen met een andere woonvorm de regelingen als ongeveer 0.9 minder complex dan alleenstaande, zonder kind(eren).

- Opleidingsniveau: deze coëfficiënten zijn in vergelijking met de referentie-categorie: Basisonderwijs. Dat betekent dat mensen die Havo/vwo hebben afgerond een regeling gemiddeld 0.6 minder complex ervaren dan mensen met afgerond basisonderwijs.
- Neuroticisme: de coëfficiënt is 0.22. Dat betekent dat als iemand (*ceteris paribus*) één punt omhoog gaat op de schaal van 1 tot 5, iemand de desbetreffende regeling 0.22 complexer ervaart op de complexiteitsscore.

(Neuroticisme is één van de vijf grote persoonskenmerken. Dit is grofweg te omschrijven als een tendens tot emotionele instabiliteit.)

De R2 van dit model is 0.167. Dat betekent dat dit model 16,7% van de variatie in de afhankelijke variabele verklaart. Dat betekent dat er nog +/- 83% variatie is om te verklaren met voorwaarden.

Dit zijn de persoonskenmerken die uit het OLS model als significant komen. Deze resultaten betekenen ook dat correctie voor persoonskenmerken belangrijk is om de resultaten over de effecten van voorwaarden correct te interpreteren.

De complexiteitsscore kan nu gecorrigeerd worden voor persoonskenmerken.

| regeling | Aantal respondenten | Gemiddelde | Gemiddelde, gecorrigeerd voor persoonskenmerken | Vershil |
|---------------------|---------------------|------------|---|---------|
| AOW | 202 | 2,19 | 3,14 | -0,95 |
| Kinderbijslag | 158 | 2,61 | 3,44 | -0,83 |
| Huurtoeslag | 100 | 3,44 | 3,83 | -0,39 |
| WW | 304 | 3,44 | 3,33 | 0,11 |
| IOW | 34 | 3,58 | 3,46 | 0,12 |
| Ziektewet | 184 | 3,65 | 3,74 | -0,09 |
| Anw | 38 | 3,69 | 3,44 | 0,25 |
| Zorgtoeslag | 351 | 3,75 | 3,6 | 0,15 |
| IOAW/IOAZ | 36 | 3,91 | 3,37 | 0,54 |
| Bbz | 23 | 3,97 | 3,79 | 0,18 |
| Kinderopvangtoeslag | 47 | 4,15 | 3,52 | 0,63 |
| Bijstand | 116 | 4,28 | 3,91 | 0,37 |
| WAO | 142 | 4,28 | 3,79 | 0,49 |
| Wajong | 59 | 4,67 | 3,99 | 0,68 |
| IVA | 59 | 4,78 | 3,92 | 0,86 |
| WGA | 63 | 5,11 | 4,14 | 0,97 |

Aan de boven- en onderkant van de complexiteitsscores maakt het corrigeren voor persoonskenmerken het meest uit: bij de AOW onderschatten we de complexiteit en bij de WGA overschatten we de complexiteit van regelingen, als we de persoonskenmerken niet meenemen. Er zit dus een selectie-effect in deze analyse: het verschil in doelgroepen verklaart een deel van de variatie tussen regelingen, maar zeker niet alles.

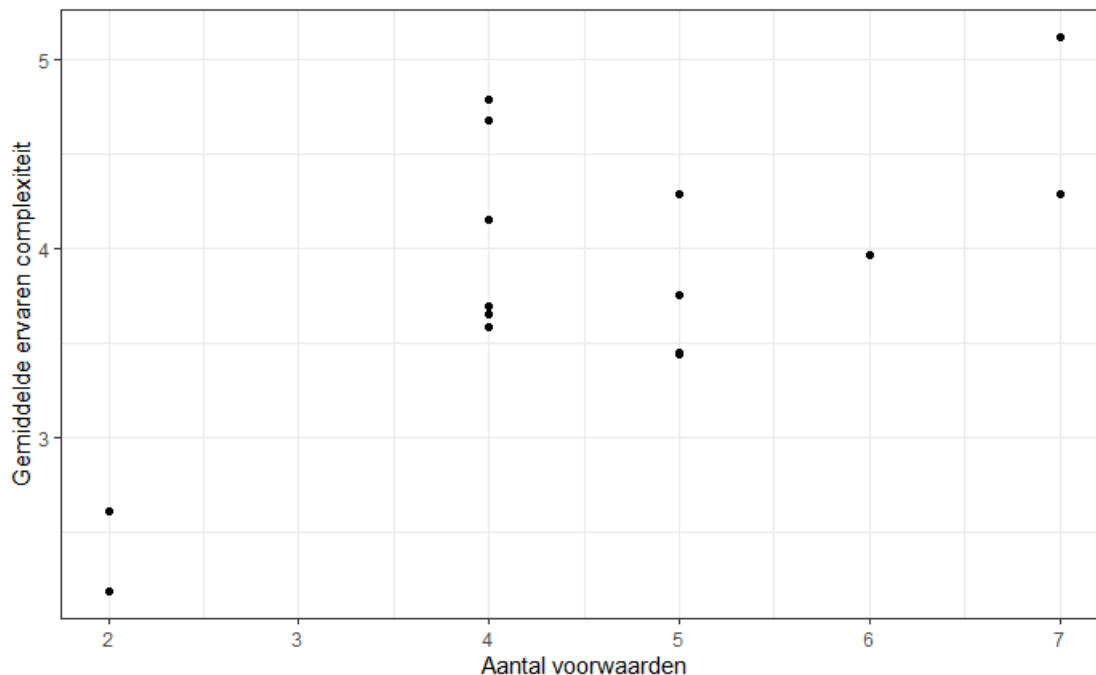
Welk effect hebben voorwaarden uit beleid op ervaren complexiteit?

In dit deel wordt gekeken naar het effect van voorwaarden op ervaren complexiteit. Uit het vorige deel is geconcludeerd dat de persoonskenmerken significante effecten hebben op ervaren complexiteit. Voordat gekeken wordt naar voorwaarden, moeten we de methode van deze correctie vaststellen. De modellen corrigeren voor persoonskenmerken op 3 mogelijke manieren. Voor robuustheid worden de resultaten uit deze modellen onderstaand vergeleken.

1. Variabelen met betrekking tot persoonskenmerken én voorwaarden worden meegenomen.
2. De afhankelijke variabele is al gecorrigeerd voor persoonskenmerken. Variabelen met betrekking tot voorwaarden worden meegenomen in de regressie.
3. Fixed effects wordt gebruikt om te corrigeren voor persoonskenmerken. Variabelen met betrekking tot voorwaarden worden meegenomen in de regressie.

Op basis van de voorwaarden in de tabel wordt geschat welke voorwaarden de ervaren complexiteit verklaren. Deze voorwaarden worden gebruikt om, gecorrigeerd voor de populatie van een regeling, te voorspellen welke voorwaarden complexiteit verklaren.

Als eerst kunnen wij echter kijken naar in hoeverre het aantal voorwaarden overeenkomt met de ervaren complexiteit.



Deze plot laat zien dat het niet lineair overeenkomt. Er zijn bijvoorbeeld meerdere regelingen (IVA, Wajong, Kinderopvangtoeslag) die op basis van het aantal voorwaarden relatief eenvoudig lijken (vier voorwaarden), maar als veel complexer ervaren worden (complexiteitsscore tussen de vier en vijf). Dit suggereert mogelijk dat voorwaarden niet gelijk bijdragen aan ervaren complexiteit. Daarom is het belangrijk om te kijken naar de bijdrage van verschillende voorwaarde aan de ervaren complexiteit.

Model met alleen voorwaarden

Ten eerste kunnen we kijken naar een model zonder enige correctie voor persoonskenmerken, als *naïeve* vergelijking. Hierbij gebruiken wij de voorwaarden als onafhankelijke variabelen, en daarbij gebruiken wij ook de variabele over of een gebruiker moeilijke omstandigheden in hun leven had tijdens het gebruik van de regeling.

| Voorwaarde | Categorie | Coëfficiënt | p-waarde |
|---|--------------------------------------|-------------|----------|
| Constante | n.v.t | 1,56 | 0 |
| Inkomenstoets | Ja | 0,9 | 0 |
| Gebaseerd op dagloon | Ja | 0,28 | 0,21 |
| Vermogenstoets | Ja | 0 | 1 |
| Verrekening van het gebruik van restverdiencapaciteit | Ja | 0,73 | 0 |
| Arbeidsverplichtingen | Ja | 0,13 | 0,34 |
| Voorschottensystematiek | Ja | 0,37 | 0,01 |
| Verrekenen van bijverdiensten | Deels / met uitzonderingen verrekend | 0,69 | 0,01 |
| Verrekenen van bijverdiensten | Volledig verrekend | 0,45 | 0,24 |
| Veranderende hoogte van de uitkering over tijd | Ja | 0,1 | 0,41 |
| Herlevingsrecht na uitstroom | Geen | -0,05 | 0,84 |
| Moeilijke omstandigheden in het leven | n.v.t. | 0,35 | 0 |

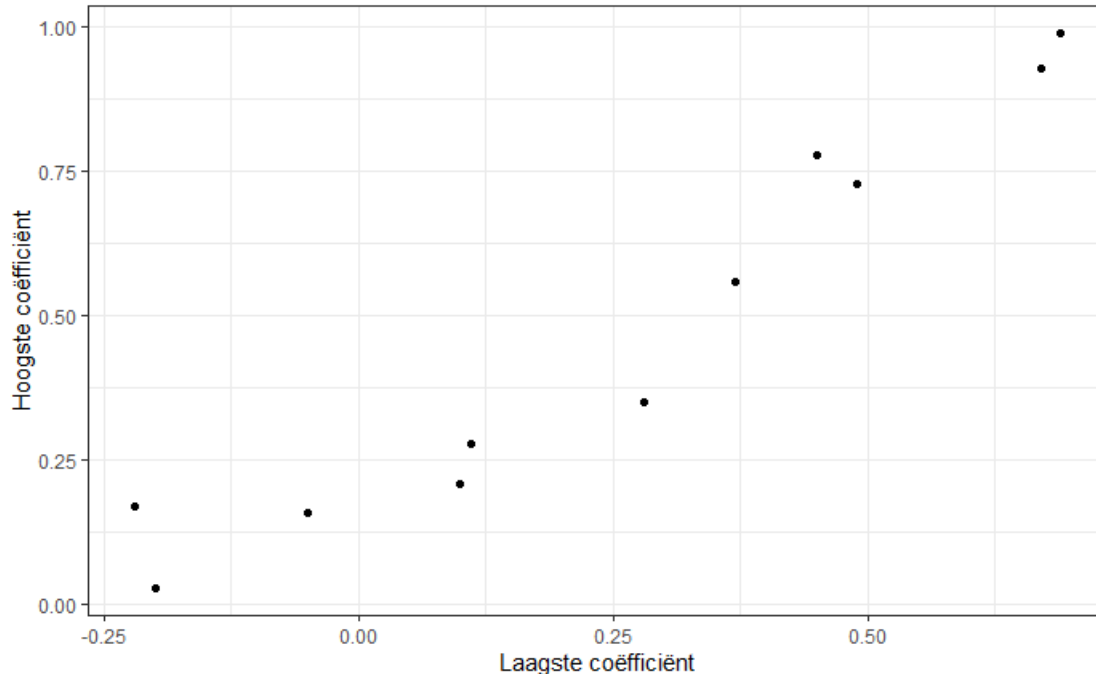
Echter, in dit model zit nog geen correctie voor persoonskenmerken. Deze resultaten kunnen dus beïnvloed worden door de achterliggende verschillen in populatie.

Vergelijking van modellen

Hier vergelijken we de vier modellen: de naïve vergelijking en de drie eerdergenoemde modellen om te corrigeren voor de populatie. Onderstaand kijken we naar de bandbreedte van de coëfficiënten en het aantal modellen in welke de variabelen significant zijn.¹⁸⁷

| Voorwaarde | Categorie | Hoogste coëfficiënt | Laagste coëfficiënt | Significantie in # modellen | Versc hil |
|---|--------------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------------|-----------|
| Verrekenen van bijverdiensten | Deels / met uitzonderingen verrekend | 0,99 | 0,69 | 4 | 0,3 |
| Inkomenstoets | Ja | 0,93 | 0,67 | 4 | 0,26 |
| Verrekening van het gebruik van restverdiencapaciteit | Ja | 0,73 | 0,49 | 4 | 0,24 |
| Voorschottensystematiek | Ja | 0,56 | 0,37 | 4 | 0,19 |
| Moeilijke omstandigheden in het leven | n.v.t. | 0,35 | 0,28 | 3 | 0,07 |
| Verrekenen van bijverdiensten | Volledig verrekend | 0,78 | 0,45 | 1 | 0,33 |
| Arbeidsverplichtingen | Ja | 0,16 | -0,05 | 0 | 0,21 |
| Gebaseerd op dagloon | Ja | 0,28 | 0,11 | 0 | 0,17 |
| Herlevingsrecht na uitstroom | Geen | 0,03 | -0,2 | 0 | 0,23 |
| Veranderende hoogte van de uitkering over tijd | Ja | 0,21 | 0,1 | 0 | 0,11 |
| Vermogenstoets | Ja | 0,17 | -0,22 | 0 | 0,39 |
| Constante | n.v.t | | | | |

¹⁸⁷ Significantie verwijst hier naar een p-waarde lager dan 0.05.



We zien dat de laagste en hoogste coëfficiënt van elke voorwaarde ongeveer binnen de bandbreedte blijven. Er lijkt tussen de meest extreme modellen een consistent verschil in schatting.

De volgende voorwaarde zijn significant in alle modellen waar de variabel in gebruikt is. De interpretatie is *ceteris paribus*, dat houdt in dat alle andere variabelen constant gehouden worden en vervolgens de coëfficiënt van de variabel berekend wordt.

- Verrekenen van bijverdiensten [Deels / met uitzonderingen]: Deze variabel vergelijkt de ervaren complexiteit van het deels / met uitzonderingen verrekenen van bijverdiensten met het helemaal niet verrekenen van bijverdiensten. Respondenten ervaren regelingen met het deels / met uitzonderingen verrekenen van bijverdiensten als 0.69 - 0.99 complexer.
- Inkomenstoets [Ja]: Deze variabel vergelijkt de ervaren complexiteit van een inkomenstoets, ten opzichte van regelingen zonder inkomenstoets. Respondenten ervaren regelingen met een inkomenstoets als 0.67 - 0.97 complexer dan regelingen zonder inkomenstoets.
- Verrekening van het gebruik van restverdien capaciteit [Ja]: Deze variabel vergelijkt de ervaren complexiteit van respondenten in regelingen met verrekening van het gebruik van restverdien capaciteit met respondenten in regelingen zonder deze verrekening. Respondenten vinden regelingen met verrekening van het gebruik van restverdien capaciteit 0.49 - 0.73 punt complexer.
- Voorschottensystematiek [Ja]: Deze variabel vergelijkt de ervaren complexiteit van respondenten in regelingen met en zonder voorschottensystematiek. Respondenten ervaren regelingen met voorschottensystematiek als 0.37 - 0.56 complexer.
- Moeilijke omstandigheden in het leven [vijfpuntsschaal]: Deze variabel is een antwoord op een vijfpuntsschaal. Per stap op de schaal ervaart de respondent de regeling als 0.28 - 0.35 complexer. Dit effect kan dus oplopen tot ongeveer 1.5 punt.

NB 1: Bij alle significante coëfficiënten blijft tussen de laagste en hoogste coëfficiënt de coëfficiënt dezelfde richting op staan. De effecten kantelen dus niet in verschillende modellen.

NB 2: Bij de variabel 'moeilijke omstandigheden in het leven' is deze maar in drie modellen meegenomen. Dat komt omdat deze in het model dat in de afhankelijke variabel voor persoonskenmerken corrigeert, niet meegenomen kan worden. De variabel zit daar al in de correctie voor persoonskenmerken.

Onderstaand rapporteren we nog de R2 en de MSE (Mean Squared Error), om een beeld te geven van hoeveel variantie verklaard kan worden door voorwaarden uit beleid.

| Modellen | R2 | MSE |
|---|------|------|
| Model met alleen voorwaarden | 0,22 | 2,31 |
| Model met persoonskenmerken en voorwaarden | 0,26 | 2,18 |
| Model met correctie voor persoonskenmerken in afhankelijke variabel | 0,1 | 2,21 |
| Fixed effects | 0,27 | 0,63 |

Discussie

Binnen deze analyse zijn er een paar beperkingen die belangrijk zijn mee te nemen in het evalueren van deze resultaten:

1. Data: de representatieve steekproef van de enquête bestaat uit 1000 respondenten, die grotendeels over meerdere regelingen vragen beantwoorden. Echter, voor bijv. de Bbz is de steekproef te klein om veel over deze specifieke regelingen te zeggen. Een grotere steekproef zou minder onzekerheid over de resultaten leveren.
2. Voorwaarden: wij hebben gekeken naar het effect van voorwaarden op de ervaren complexiteit van regelingen. Echter, niet elke voorwaarde kan meegenomen worden, omdat er geen uitputtende lijst is van voorwaarde in de sociale zekerheid. Daarbij moesten bepaalde voorwaarden samengenomen worden, zodat niet alle variatie tussen twee regelingen door één voorwaarde verklaard wordt. Hierom waren de voorwaarden die door gesprekken met uitvoerders en gebruikers als mogelijk complex ervaren worden leidend in de analyse, indien er voldoende variatie zou zijn in de modellen. Het is echter mogelijk dat hier een voorwaarde gemist is.

Conclusies

Dit is een unieke analyse die in kaart heeft gebracht hoe gebruikers van sociale zekerheid de complexiteit ervaren. - Onzekerheid rondom coëfficiënten - In combinatie met kwalitatief onderzoek (bijv. gesprekken, werkbezoeken) die grofweg deze conclusies bevestigen. (in lijn met deze conclusies)

De conclusies uit de bovenstaande analyse - onder voorbehoud van de gemaakte aannames - zijn:

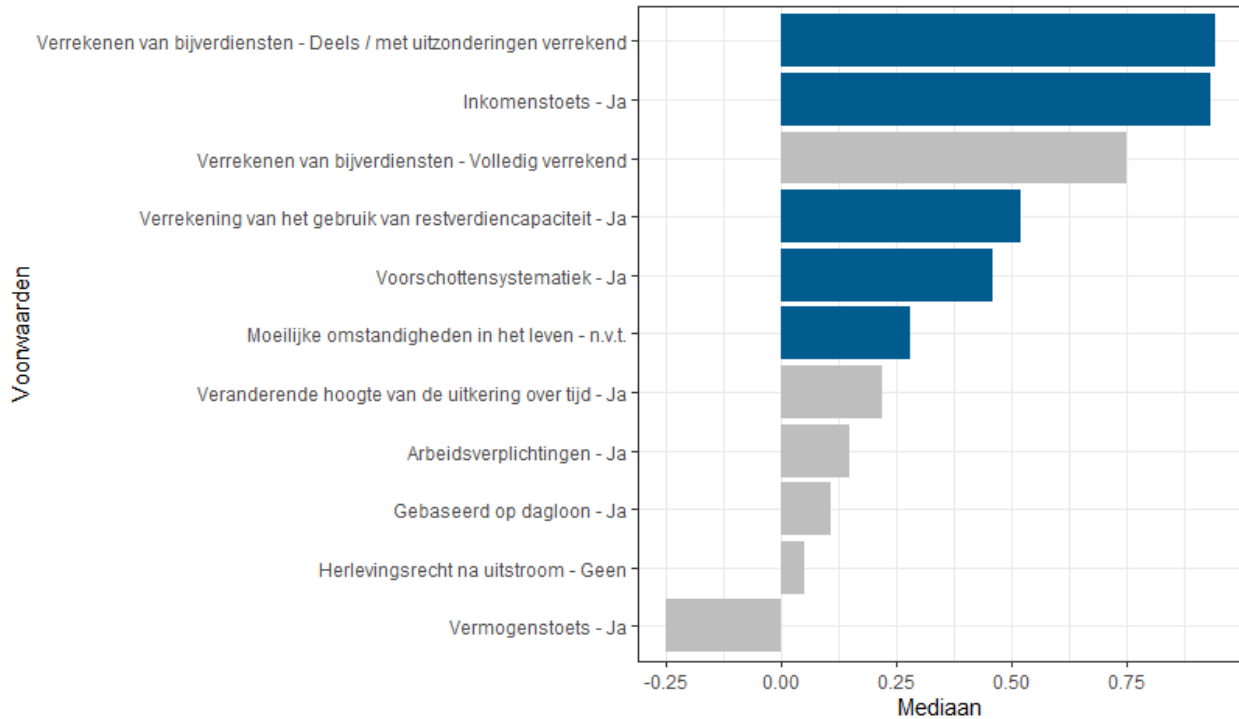
- Er zit grote variatie tussen de ervaren complexiteit van regelingen. De AOW en Kinderbijslag worden als relatief veel minder complex ervaren, terwijl de Bijstand, WGA, IVA en Wajong als relatief complex ervaren worden.
- Persoonskenmerken spelen een rol in deze verschillen uitvergroten, maar verklaren uiteindelijk ongeveer 15% van de variantie in onze complexiteitsindicator. De significante persoonskenmerken zijn zijn woonvorm, opleidingsniveau, neuroticisme en het hebben van moeilijke omstandigheden in het leven tijdens het gebruik van de regeling.
- Er zijn een aantal voorwaarden die consistent in de modellen als belangrijke verklaringen voor ervaren complexiteit gevonden worden. Dit zijn: inkomenstoets, verrekenen van bijverdiensten, het gebruik van restverdiencapaciteit, en voorschottensystematiek. De eerste twee komen het meest consistent uit de modellen, met de hoogste coëfficiënten.

NB: onder inkomenstoets vallen de partnerinkomenstoets en inkomenstoets, aangezien anders variatie niet goed vastgesteld kon worden. In deze analyse kan niet onderzocht worden welke van de twee dit effect veroorzaakt.

Appendix

A1: Zijn de resultaten gedreven door één regeling?

Als validatie worden 17 nieuwe modellen gegenereerd met fixed effects. In elk model wordt de steekproef van één regeling uit de dataset gehaald. Dit is om te valideren dat of de resultaten stabiel zijn voor de regeling waar naar gekeken wordt. Onderstaand wordt in de tabel de samengevatte resultaten getoond; gesorteerd op het aantal modellen waarin de voorwaarde significant is. De staafgrafiek laat de coëfficiënten zien en zijn roodgemarkeerd in het geval dat de variabele in 2/3 van de modellen significant was.



Bovenstaand zien we dat de eerder genoemde significante voorwaarden ook in de meeste modellen significant zijn.

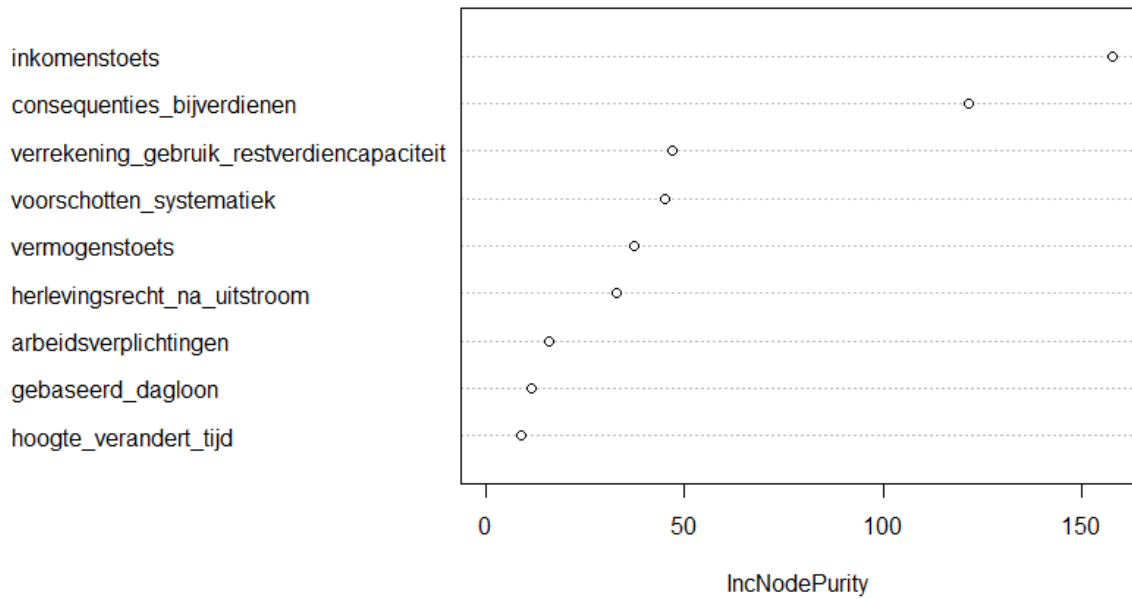
A2: RandomForest model

Er is een random forest model gebruikt om non-lineaire verbanden in kaart te brengen. Een random forest model maakt allerlei beslisbomen (in dit geval 100) en maakt splitsingen die zo goed mogelijk verschillen in de ervaren complexiteit verklaren. Hiermee kan dit model interacties en non-lineaire verbanden meenemen.

Er wordt eerst een cross-validatie uitgevoerd om de parameters van het random forest model te kiezen. Vervolgens worden deze parameter toegepast op een random forest model.

De 'Variable Importance' plot geeft aan welke variabelen het meest prominent zijn in het maken van nuttige splitsingen.

Variable Importance van voorwaarden

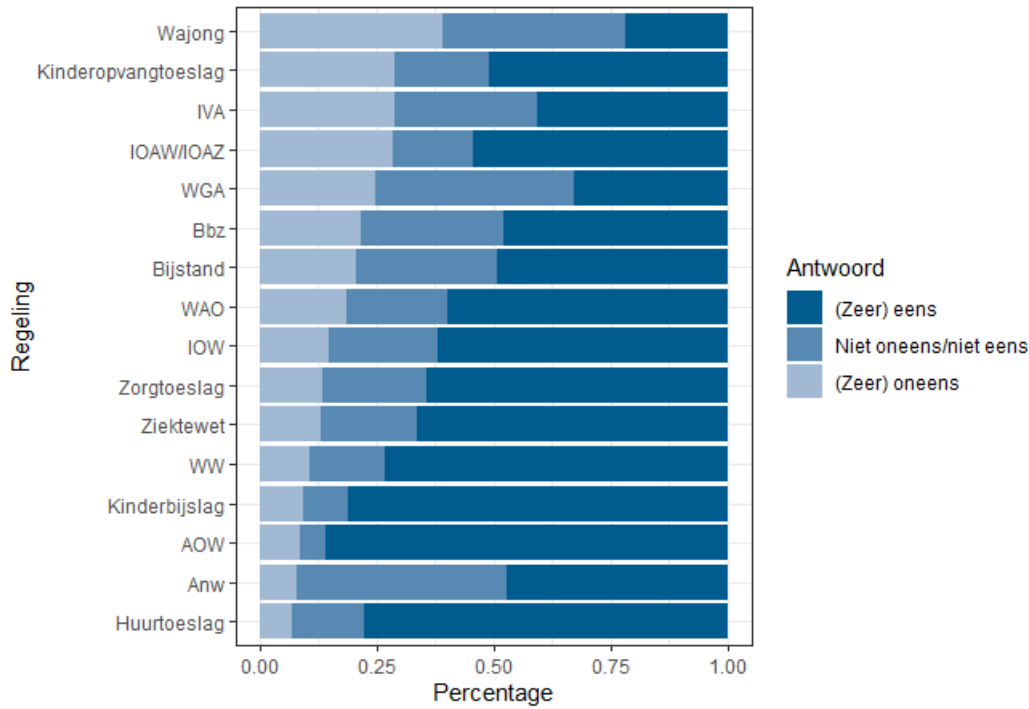


In de Variable Importance plot is te zien dat de variabelen inkomenstoets en het verrekenen van bijverdiensten de belangrijkste variabelen zijn. De voorschottensystematiek en het gebruik van restverdiencapaciteit.

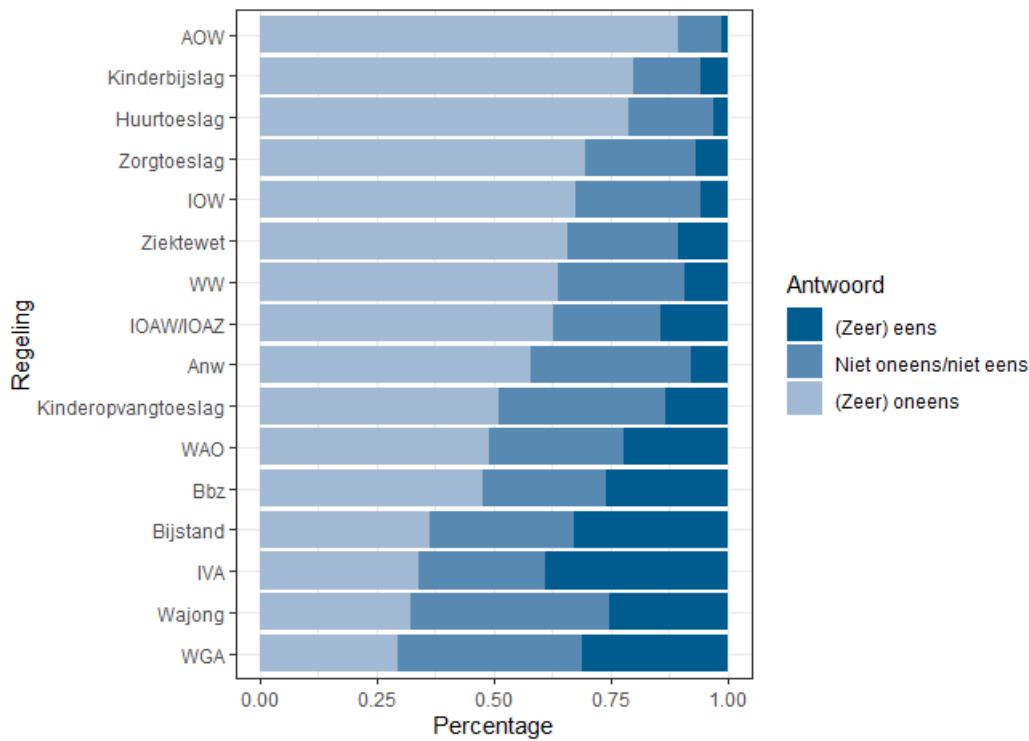
A3: Grafieken van antwoorden, per regeling

Onderstaand geven we nog de individuele resultaten van de vragen m.b.t. complexiteit weer.

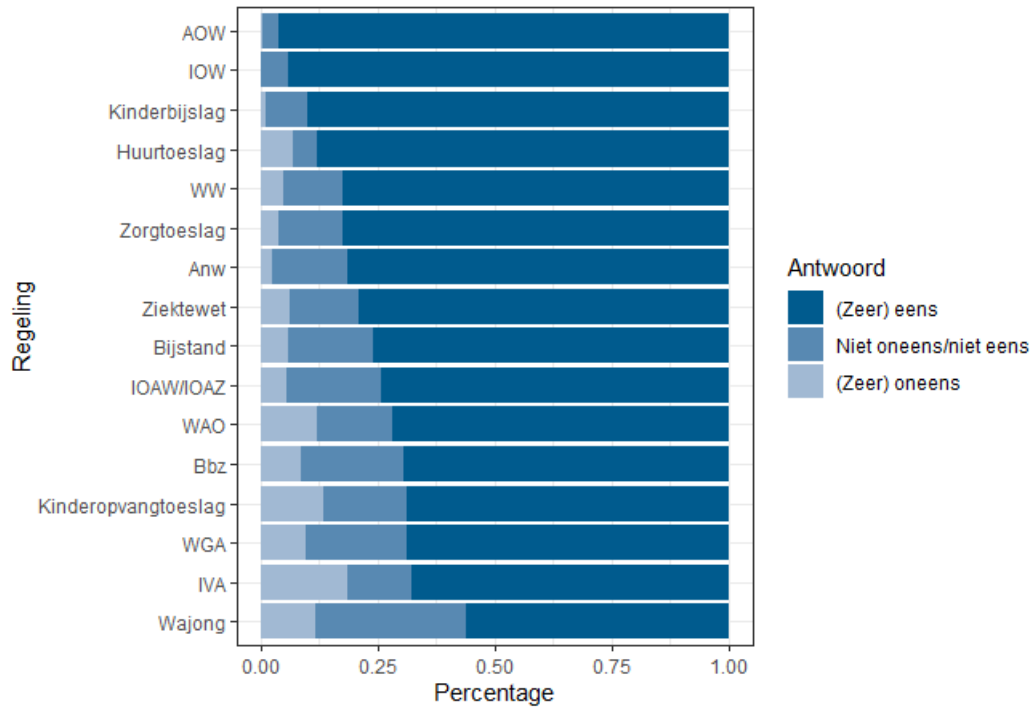
Het kostte weinig moeite om te ontdekken dat ik recht had op deze regeling.



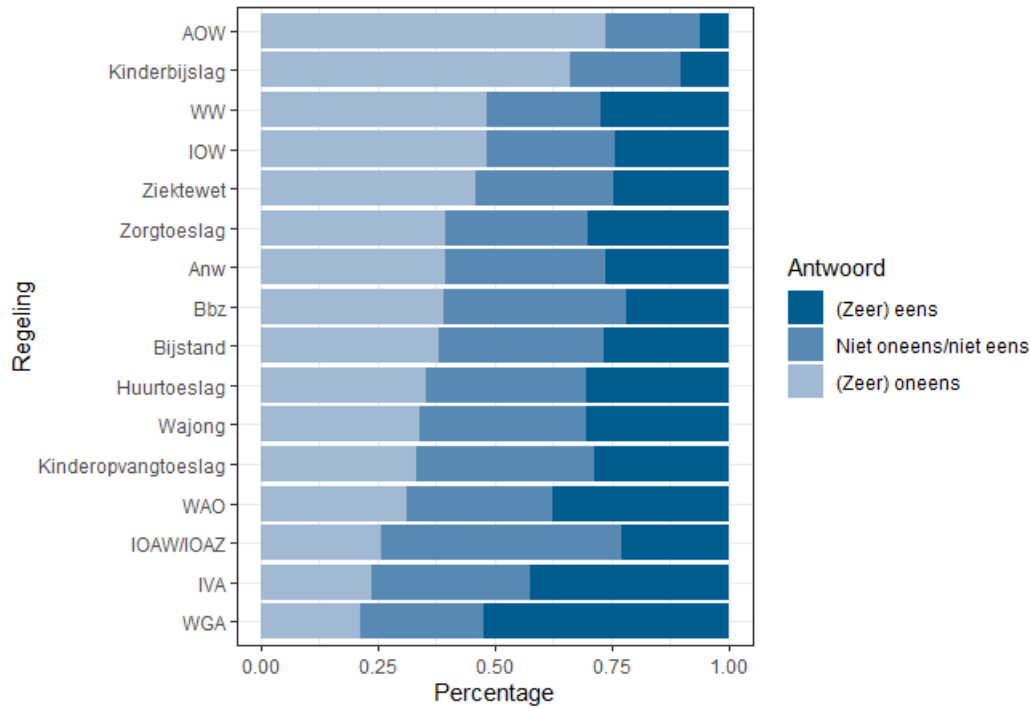
Het kostte veel moeite om deze regeling aan te vragen.



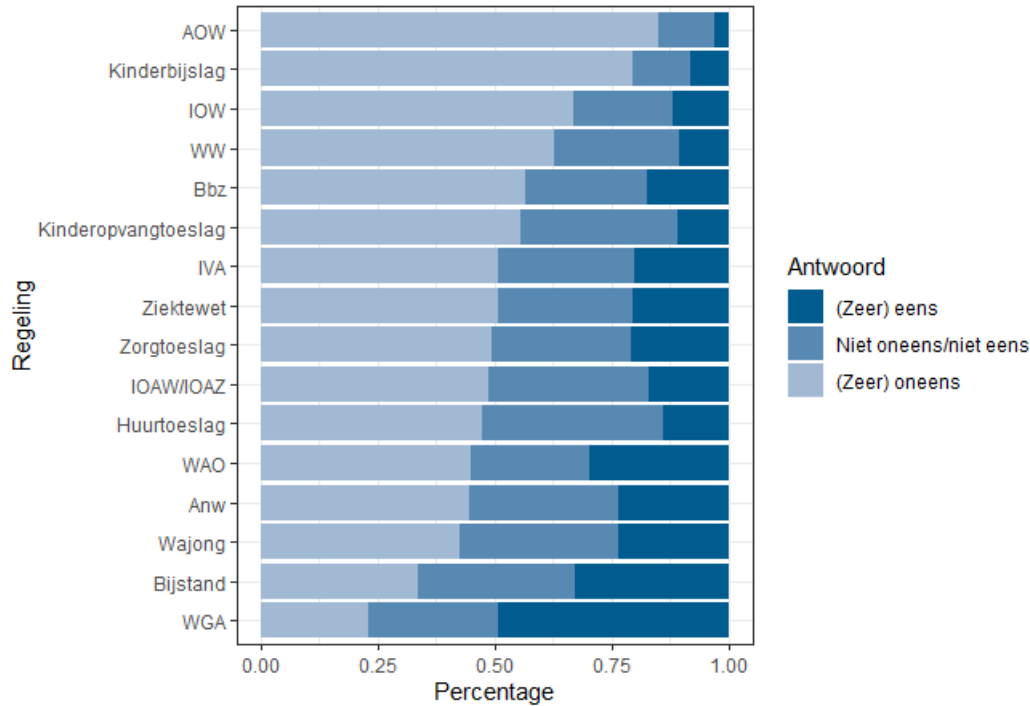
Toen ik de regeling eenmaal had aangevraagd, heb ik er zonder problemen gebruik van gemaakt.



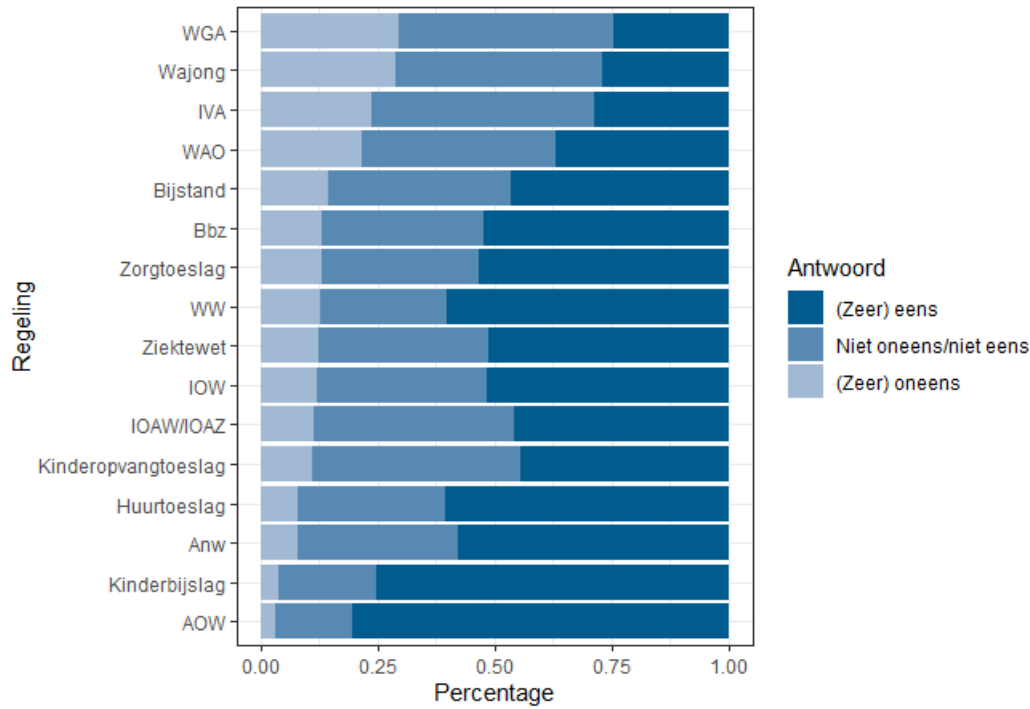
Het was vooraf moeilijk om te begrijpen wat de hoogte van de uitkering zou worden.



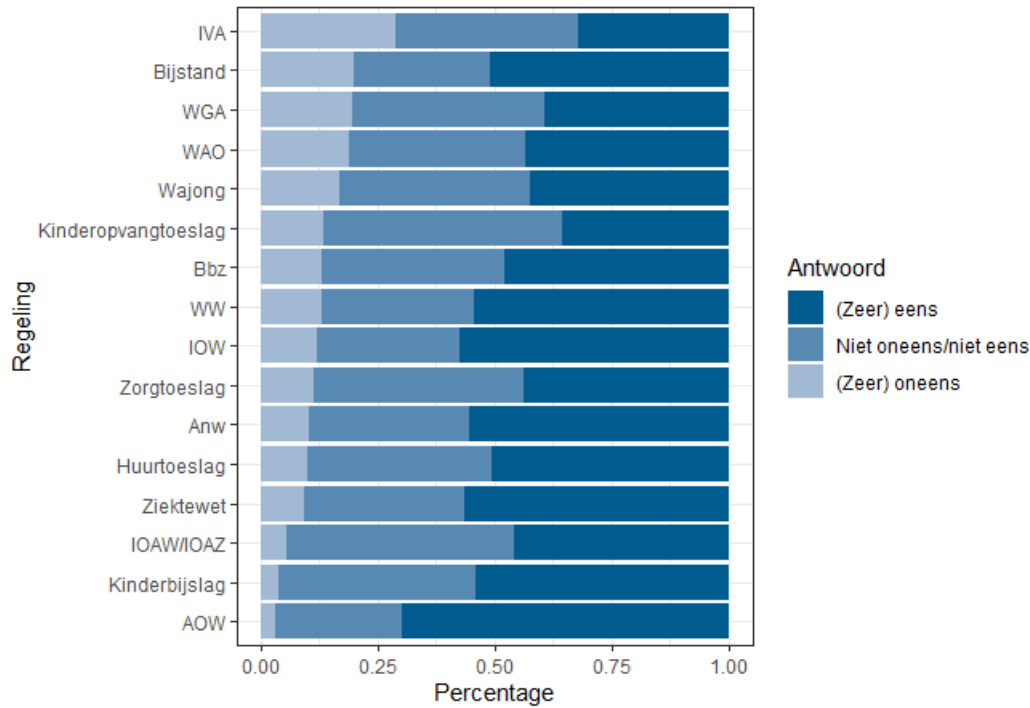
Het was vooraf moeilijk om te begrijpen hoe lang de uitkering zou duren.



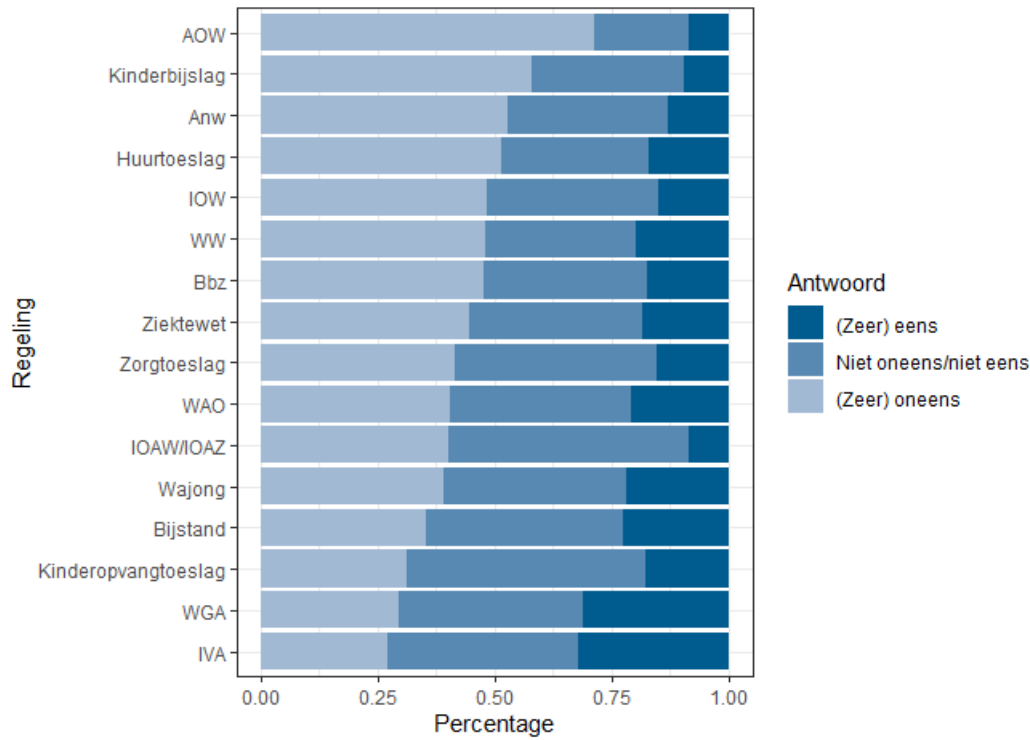
Ik kon alle informatie die ik wilde weten over deze regeling makkelijk vinden.



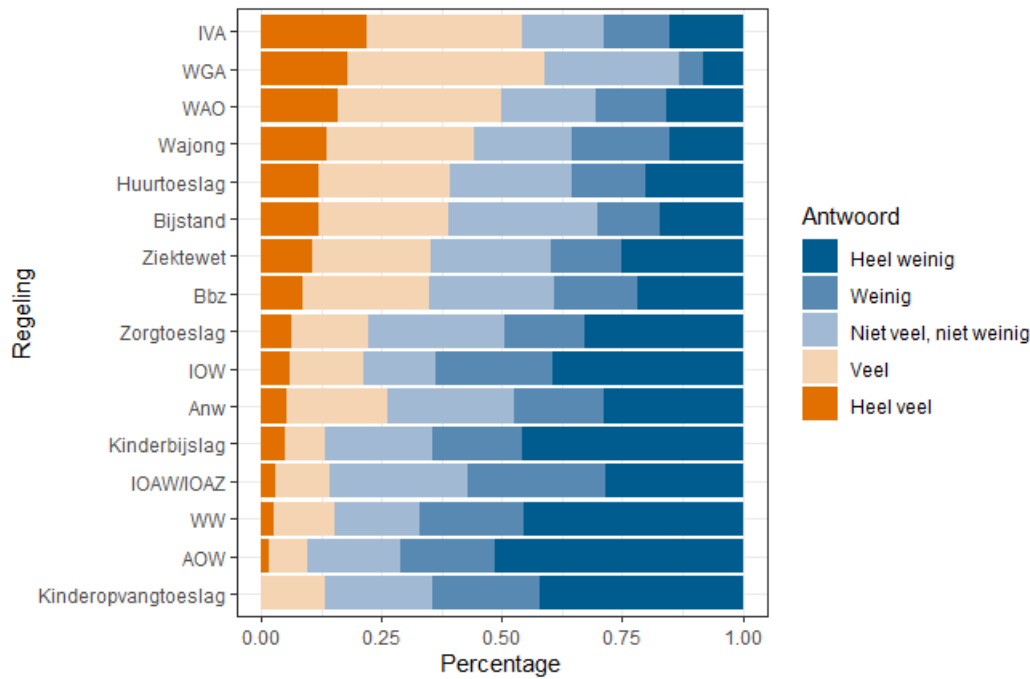
Ik kon goed terecht met alle vragen die ik over deze regeling had.



De communicatie over deze regeling vond ik onduidelijk.



Er speelden moeilijke dingen in mijn leven tijdens het gebruik van deze regeling (bijv. zorg, echtscheiding, gezondheid, overlijden, etc.).



A4: Beleidsaspecten per regeling

| Regeling | Huurtoeslag | AIO | Bbz | IOAZ | Bijstand | Toeslagenwet | Anw |
|---|-------------|--------------------|--------------------|--|---|-----------------|--|
| Type regeling | Toeslag | Voorziening | Voorziening | Voorziening | Voorziening | Voorziening | Volksverzekering |
| Complexiteit score | 5 | 5 | 6 | 6 | 7 | 6 | 4 |
| Inkomenstoets | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Gebaseerd op dagloon | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Ja | Nee |
| Vermogenstoets | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Partnerinkomenstoets | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Verrekening gebaseerd op (gebruik) restverdiencapaciteit | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Arbeidsverplichtingen | Nee | Nee | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Wordt er gewerkt met voorschotten? | Ja | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Consequenties van bijverdienen | Geen | Volledig verrekend | Volledig verrekend | Volledig verrekend, tenzij tijdelijk gedeeltelijk niet/uitzondering | Volledig verrekend, tenzij tijdelijk gedeeltelijk niet/uitzondering | Deels verrekend | Deels verrekend |
| Verandert hoogte van uitkering over tijd | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Herlevingsrecht na uitstroom | Geen | Geen | Geen | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet | Geen | Geen | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet |

| | | | | | | | |
|---|--|------------------|-------------|---------------------|---------------------|------------------|--|
| Regeling | IOAW | AOW | Zorgtoeslag | Kindgebonden budget | Kinderopvangtoeslag | Kinderbijslag | Ziektewet |
| Type regeling | Voorziening | Volksverzekering | Toeslag | Toeslag | Toeslag | Volksverzekering | Werknemersverzekering |
| Complexiteit score | 5 | 2 | 5 | 5 | 4 | 2 | 4 |
| Inkomenstoets | Ja | Nee | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Gebaseerd op dagloon | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Ja |
| Vermogenstoets | Nee | Nee | Ja | Ja | Nee | Nee | Nee |
| Partnerinkomenstoets | Ja | Nee | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Verrekening gebaseerd op (gebruik) restverdiencapaciteit | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Arbeidsverplichtingen | Ja | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Ja |
| Wordt er gewerkt met voorschotten? | Nee | Ja | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Consequenties van bijverdienen | Volledig verrekend, tenzij tijdelijk gedeeltelijk niet/uitzondering | Geen | Geen | Geen | Geen | Geen | Deels verrekend |
| Verandert hoogte van uitkering over tijd | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Ja | Nee |
| Herlevingsrecht na uitstroom | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet | Geen | Geen | Geen | Geen | Geen | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet |

| | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|
| Regeling | IOW | WW | WAO | Wajong | IVA | WGA |
| Type regeling | Voorziening | Werknemersverzekering | Werknemersverzekering | Voorziening | Werknemersverzekering | Werknemersverzekering |
| Complexiteit score | 4 | 5 | 5 | 4 | 4 | 7 |
| Inkomenstoets | Ja | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Gebaseerd op dagloon | Nee | Ja | Ja | Nee | Ja | Ja |
| Vermogenstoets | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Partnerinkomenstoets | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Verrekening gebaseerd op (gebruik) restverdiencapaciteit | Nee | Nee | Ja | Ja | Nee | Ja |
| Arbeidsverplichtingen | Ja | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja |
| Wordt er gewerkt met voorschotten? | Nee | Nee | Nee | Nee | Ja | Ja |
| Consequenties van bijverdienen | Deels verrekend | Deels verrekend | Deels verrekend | Deels verrekend | Deels verrekend | Deels verrekend |
| Verandert hoogte van uitkering over tijd | Nee | Ja | Ja | Nee | Nee | Ja |
| Herlevingsrecht na uitstroom | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet | Gegarandeerd herlevingsrecht als je aan bepaalde voorwaarden voldoet |

