

Als verrekenen een beperking is



Samenvatting UWV-subsidie

Suzanne de Visser, Martine van Ommeren (Optimalistic)

Sanne Kistemaker, Lotte Salomé, Petra Doelen (Muzus)

Frans Kuiper (Stimulansz)

Februari 2021



Interactieve PDF

Deze PDF is interactief. Dat betekent dat er links in zijn verwerkt naar websites buiten dit document. Als je op een link klikt, krijg je daarvoor een beveiligingswaarschuwing. Wanneer je deze accepteert, kun je de links gebruiken.

Als je dit document opent in een beveiligde omgeving, kan het zijn dat de links niet werken. Open het document in een thuisomgeving, of mail naar info@optimalistic.nl om de links in het document op te vragen.

Colofon

Samenvatting onderzoeksrapport 'Als verrekenen een beperking is'.

Onderzoek en inhoud:

Optimalistic, Muzus, Stimulansz

www.optimalistic.nl

www.muzus.nl

www.stimulansz.nl

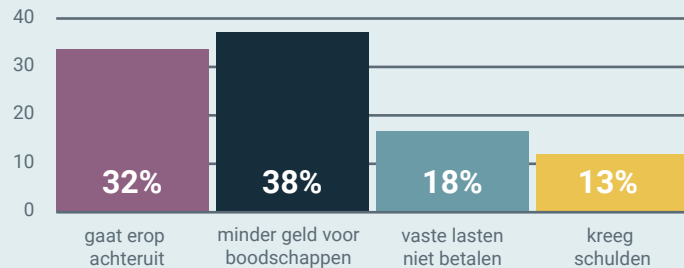
Februari 2021



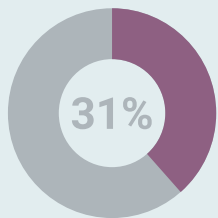
Als verrekenen een beperking is

61% van werkenden in geldnood door verrekening

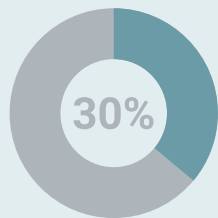
Knelpunten die door werkenden responden vaak worden genoemd zijn dat uitkeringen te laat worden betaald of dat mensen het verkeerde bedrag krijgen overgemaakt. Dat heeft financiële gevolgen:



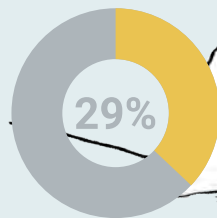
Effect: Gemist potentieel



Werkenden:
"Ik wil niet meer uren werken"



Ex-werkenden:
"Ik ben hierdoor gestopt met werken"



Niet-werkenden:
"Ik wil hierdoor niet werken"



787 respondenten vulden de enquête in.

497 respondenten hebben ervaring met inkomstenverrekening.

92% heeft zorgen over de uitkering

Zorgen gaan bijvoorbeeld over geen goede uitleg over het gevolg van loon voor de uitkering, brieven die onduidelijk zijn en het missen van een vastcontactpersoon.



Als verrekenen een beperking is:

"Mijn brievenbus is een doos van Pandora. Elke dag kan er iets in zitten dat op zijn minst onwrichtend is. Elke dag kan er iets in zitten dat voor maanden aan problemen zorgt."

Als verrekenen een beperking is

Een onderzoek naar de gevolgen van inkomstenverrekening voor mensen met een arbeidsbeperking

“Leven met een beperking is niet makkelijk. Ik denk dat de meeste mensen zich niet realiseren hoe makkelijk het is dat ze gewoon de trein naar hun werk kunnen pakken, overal bij kunnen in de supermarkt, of kunnen verhuizen zonder bang te zijn dat ze hun voorzieningen niet geregeld krijgen. Ik heb me daarbij neergelegd. Wie moet ik daar de schuld van geven? (...) Wat ik onverteerbaar vind, is dat het me zo moeilijk wordt gemaakt om arbeidsmatig mee te draaien in de maatschappij. Ik heb een baan gevonden waar ik heel blij mee ben. Waar ik mijn ei in kwijt kan. Waar ik een werkgever heb die rekening met me houdt. Maar het ongelooflijke gedoe dat het geeft met mijn uitkering... Het is alsof die inkomstenverrekening de echte arbeidsbeperking is.”

Gemeenten en UWV stimuleren mensen met een uitkering om te gaan werken. Ook als dit niet voldoende oplevert om helemaal uit de uitkering te raken. In die gevallen worden de inkomsten verrekend met de uitkering. Al langere tijd zijn er signalen dat deze verrekening de financiële stabiliteit in gevaar kan brengen.^{1,2} Regelmatig komen casussen in het nieuws

¹ Oomkens, R.; Linssen, C. e.a. (2018), Schulden & Werk, Bijstandsgerechtigden met schulden. Panteia, Zoetermeer.

² <https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/10072019%20muzus-klantreis-parttime-werken-vanuit-de-bijstand.pdf>

waaruit blijkt dat het makkelijker is een volledige uitkering te ontvangen dan deeltijdwerk te combineren met een uitkering.³ Deze signalen waren voor de Landelijke Cliëntenraad en UWV de aanleiding om dit onderzoek te agenderen.

Vanuit een onderzoekssubsidie van UWV hebben Optimalistic, Muzus en Stimulansz gewerkt aan het in kaart brengen van de aard en omvang van dit probleem. Dit onderzoek is het eerste grootschalige onderzoek naar deze problematiek: 787 respondenten met een arbeidsbeperking hebben meegedaan aan een enquête en 29 deeltijders hebben hun verhaal gedeeld in een belevingsinterview. Daarnaast bestond dit onderzoek uit ca. 80 interviews met professionals bij gemeenten en UWV en 15 interviews met werkgevers.

Problemen met inkomstenverrekening zijn omvangrijk en hebben zowel financiële als psychische gevolgen

Uit dit onderzoek blijkt dat problemen met de inkomstenverrekening geen incidenten zijn. Voor veel respondenten gaat (deeltijd) werken samen met problemen met de inkomstenverrekening door UWV of de gemeente. Voor 61% van de werkende respondenten zijn dat hele concrete financiële problemen, zoals minder geld beschikbaar hebben voor boodschappen, rekeningen of vaste lasten niet kunnen betalen, geld moeten lenen bij familie of vrienden of zelfs in de schulden raken. 92% van de werkende respondenten ervaart onzekerheid door problemen met de inkomstenverrekening. Mensen zijn afhankelijker geworden van hun omgeving, minder zelfredzaam, bang om een stap te zetten op de arbeidsmarkt of bang dat hun werkgever ze beloont met een bonus.

Knelpunten in inkomstenverrekening hebben een averechts effect op arbeidsparticipatie

Hierdoor gaat arbeidspotentieel verloren. Veel respondenten die we in dit onderzoek hebben gesproken werken graag. Werk betekent ook voor hen veel meer dan alleen inkomen. Maar voor één op de drie

³ <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/tipgever-suzanne-flexwerk-en-bijstand-dat-bijt-elkaar>

werkende respondenten zorgt de financiële stress en onzekerheid rond de inkomstenverrekening ervoor dat zij niet meer uren zouden willen gaan werken of niet meer opnieuw willen werken als hun huidige baan stopt. Voor een derde van de ex-werkenden was dit een reden om te stoppen met werken. En voor een derde van de respondenten die nooit hebben gewerkt, is dit de belangrijkste reden om überhaupt niet aan werken te beginnen. De Participatiewet, de Wajong, de WIA en de WAO hebben als doel de arbeidsparticipatie te stimuleren. De respondenten met een arbeidsbeperking die deelnamen aan dit onderzoek doen precies wat de wetgever beoogt. Dit onderzoek laat zien dat (de uitvoering van) de wet voor hen averechts werkt: de gevolgen van de inkomstenverrekening werken bestaansonzekerheid in de hand en ontmoedigen daardoor arbeidsparticipatie.



Voor een dieper inzicht in de effecten op deeltijders: lees de belevingsmodules van [Barbara](#) en [Johan](#). Of speel de experience game '[1 uur in de bijstand](#)'

Doelverschuiving

Het is duidelijk niet de bedoeling van de wetgever of van de uitvoerend instanties dat een stap naar werk uitmondt in deze problemen voor de deeltijder. En toch ontstaan deze knelpunten. Allereerst zien we dat er rond inkomstenverrekening sprake is van *functionele ontwrichting*. Gemeenten en UWV moeten een bijna onvindbaar evenwicht zoeken tussen twee tegenstrijdige wetsdoelstellingen: aan de ene kant het bieden van een voldoende inkomensvoorziening, en aan de andere kant de opdracht om participatie te stimuleren om het beroep op die inkomensvoorziening te minimaliseren. In de laatste jaren is daarbij, ook in de formulering in de wet, de nadruk komen te liggen op participatie. Dit onderzoek laat zien dat juist wie (deeltijd) werkt – en dus doet wat de bedoeling is van de wet – te kampen krijgt met inkomensonzekerheid. Met het stimuleren van participatie als primaire doel – ‘werk boven inkomen’ – is er dus ingeboet aan inkomenszekerheid voor wie vanuit de uitkering werkt. Het is van belang hierin het evenwicht weer te herstellen en te zoeken naar ruimte in wetgeving en uitvoering om te voorkomen dat een stap naar werk samengaat met financiële zorgen en onzekerheid over het inkomen.

We zien in dit onderzoek ook dat er op een aantal vlakken *doelverschuiving* is opgetreden. Dit betekent dat in de uitvoering van het sociaal beleid de oorspronkelijke doelen van de wet/ interventie uit het zicht zijn geraakt.⁴ Zo zijn uitvoeringsorganisaties de afgelopen jaren gefocust geweest op een efficiënte uitvoering, mede ingegeven door de taakstellingen en bezuinigingen vanuit opeenvolgende kabinetten. In die efficiëntie zijn uitvoeringskeuzes gemaakt die leiden tot inkomensonzekerheid. Zo zet het UWV schattingen van het inkomen bij voorkeur 6 of 12 maanden vast. Het gevolg is dat mensen soms maandenlang een te lage of juist te hoge uitkering krijgen, die ze later moeten terugbetalen. Veel gemeenten kiezen ervoor om de uitkering te blokkeren totdat alle looninformatie beschikbaar is. De uitkering wordt dan vaak te laat uitbetaald, waardoor mensen hun vaste lasten niet op tijd kunnen betalen. Bij gemeenten en UWV is er daarnaast veel aandacht geweest voor rechtmatigheid, boven doelmatigheid. Het bieden van inkomenszekerheid

⁴ Engbersen, prof. dr. G.B.M., (2009) *Fatale Remedies*. Over onbedoelde effecten van beleid en kennis. Pallas Publicaties, Rotterdam.

aan uitkeringsgerechtigden werd daarin ondergeschikt aan het (eerst) willen vaststellen van het recht op uitkering. Daarbij ging ‘werk boven inkomen’: voor wie deeltijd werkt is het salaris het vertrekpunt. Als het salaris bekend is, wordt daarna de aanvullende uitkering berekend. In een flexibele arbeidsmarkt met flexibele, wisselende lonen, leidt dat zeer regelmatig tot late, onjuiste of te lage uitkeringsbedragen. Zo nam de bestaanszekerheid voor mensen met een arbeidsbeperking af, als gevolg van hun arbeidsparticipatie.

Uitvoering is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen

Het huidige systeem van uitvoering is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen. Gemeenten en UWV hebben standaard werkprocessen ontwikkeld vanuit de gedachte dat deze voldoen voor het merendeel van de deeltijders waarbij een inkomstenverrekening plaatsvindt. UWV probeert complexere casussen vanuit een apart team Samenloop te behandelen. Gemeenten hebben meer ruimte om maatwerk toe te passen wanneer het standaard werkproces niet voldoet. Maar deze standaard werkprocessen sluiten niet meer aan op de praktijk. Een belangrijke reden hiervoor is dat huidige systeem is ingericht op een werkelijkheid waarin er vooral veel vast werk is met voorspelbare inkomens. Dat is ook nog zichtbaar in hoe de organisaties werken. Gemeenten verwachten bijvoorbeeld dat een loonstrook ingeleverd kan zijn vóór de datum dat de uitkering berekend moet worden, terwijl een groot deel van de loonstroken niet op tijd beschikbaar is, én 21,9% van alle loonstroken niet klopt.⁵ En UWV zet een schatting van het inkomen bij voorkeur 6 of 12 maanden vast, in een arbeidsmarkt waar 36% van de werknemers geen contract met vaste uren meer heeft.⁶

Vergelijkbare situaties zijn besproken door de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, die ook ziet dat het uitvoeringsorganisaties niet altijd lukt om vragen te beantwoorden of problemen op te lossen en te

5 https://www.pwnet.nl/personeelsmanagement/nieuws/2017/12/een-op-de-vijf-loonstroken-klopt-niet-10125945?io_source=www.google.com&ga=2.190940394.1141831085.1608545799-329552717.1608545799

6 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020), Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht, wrp-Rapport 102, Den Haag: WRR

voorkomen dat burgers vastlopen in wetten, regels en overheidssystemen. Wanneer het beleid functioneert voor 80% van de doelgroep, is het nog mogelijk om voor de groep waar – bijvoorbeeld door samenloop van regelingen – complexe situaties ontstaan, te varen op de praktische wijsheid van uitvoeringsprofessionals om maatwerk toe te passen.⁷ Zo zijn het nu de klantmanagers, arbeidsdeskundigen en werkgevers die deeltijders begeleiden bij de knelpunten die ontstaan bij het werken naast een uitkering. Dit onderzoek laat zien dat de (standaard) werkprocessen rond inkomstenverrekening negatieve consequenties hebben voor 92% van de werkende respondenten met een arbeidsbeperking. Wanneer beleid negatieve consequenties heeft voor een dusdanig grote groep, is het oplossen daarvan niet meer neer te leggen bij uitvoeringsprofessionals.

Gemeenten en UWV kunnen stelliger bij het Rijk aangeven waar het beleid onuitvoerbaar is. Dit onderzoek laat daar een aantal voorbeelden van zien. Zo hebben we gesignaleerd dat het transactiesysteem in de Participatiewet leidt tot onuitvoerbare tegenstrijdigheden: het is niet mogelijk om een deeltijder inkomenszekerheid te bieden én het transactiesysteem te volgen. Ook de complexe rekenregels in de Wajong en WIA zijn hier een voorbeeld van. Wanneer in de uitvoering het doel van de wet onherroepelijk sneuvelt, moeten uitvoeringsorganisaties de wetgever op de vingers tikken en de inhoudelijke dialoog openen over hoe dat anders kan. Ambtenaren moeten op hun beurt niet alleen trouw zijn aan de wet, maar ook aan een verantwoorde toepassing van die wet in de uitvoering.⁸

Licht aan de horizon

Hierin gloort wel wat licht aan de horizon. De laatste jaren ontstaat het besef dat dit anders moet en ook anders kan. Met het project Simpel Switchen in de Participatieketen⁹ heeft het ministerie van SZW de ambitie uitgesproken om obstakels die tussen uitkeringsgerechtigden en werk in staan uit de weg te ruimen. Deels door te kijken wat er mogelijk is binnen

7 <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/hoorzitting-tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties-met-de-heer-kruiter>

8 Zie ook: Brenninkmeijer, A.F.M. (2021). De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden als verschrikkelijk ongeluk. Nederlands Juristenblad, aflevering 1 2021.

9 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/flexibel-wisselen-tussen-uitkering-en-werk>

de bestaande wet- en regelgeving, maar waar nodig ook door aanpassing van wet- en regelgeving. Met het Breed Offensief¹⁰ werken ministerie en ketenpartners aan het aantrekkelijker maken van werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Een belangrijke stap is daarnaast de wet vereenvoudiging Wajong die in 2021 is ingevoerd.

Oplossingen tussen domeinen

Uit de interviews met deeltijders met een arbeidsbeperking blijkt dat zij voor hun inkomen zelden met maar één instantie te maken hebben:

“Het is niet alleen het UWV of de gemeente. Het is ook de belastingdienst, de toeslagen, de gemeente, de hulpmiddelen die ik nodig heb, en pgb-zorg. En al het geregeld met het uitzendbureau. Het is allemaal zo ingewikkeld. Het is niet alleen de administratieve last van de uitkering en deze aanpassingen, er zijn honderdduizend van deze administratieve lasten en het is een parttime baan if not a fulltime baan om die dingen bij te houden. Het is een administratieve hel.”

Deze samenloop van regelingen vanuit verschillende instanties is niet goed in beeld bij uitvoeringsorganisaties. Uit de evaluatie van de decentralisaties blijkt dat 7% van de klanten een voorziening gebruikt uit meer dan één gemeentelijk domein.¹¹ Hoeveel gemeentelijke cliënten naast een gemeentelijke voorziening ook afhankelijk zijn van andere instanties, zoals de belastingdienst of UWV, blijft onvermeld. Het UWV kent in elke regio een team Samenloop, waar complexe casussen samenkomen die inkomen betrekken vanuit meerdere UWV-regelingen. Wanneer er samenloop optreedt met een gemeentelijke voorziening, is niet in beeld.

Het is cruciaal daar meer inzicht in te krijgen. In de belevingsinterviews hebben we gezien dat een mutatie bij een uitkeringsverstrekker vrijwel altijd doorwerkt in (het recht op) een toeslag of voorziening van een andere partij. Alle instanties hanteren andere inkomensbegrippen, en kennen (semi-)automatisch toe op basis van de inkomensgegevens van de

belastingdienst. Wanneer een uitkeringsinstantie het inkomen niet correct schat, kan het bedrag aan ontvangen uitkering op je jaaropgave te hoog zijn. Dit te hoge bedrag moet de klant in de loop van het volgende boekjaar terugbetalen, terwijl de te hoge jaaropgave nog lang doorwerkt in het recht op voorzieningen van andere instanties.

Dit onderzoek heeft een aantal van deze samenloopsituaties aan het licht gebracht, maar er zijn er ongetwijfeld nog veel meer. Het heeft urgentie om de samenloop tussen deze instanties, de verschillende inkomensbegrippen die daar worden gehanteerd en het domino-effect dat ontstaat wanneer inkomen niet goed is geregistreerd nader onder de loep te nemen. Wetgever en uitvoeringsorganisaties moeten actief op zoek gaan om deze op te sporen en de onderliggende mechanismen aan te passen.

Werk in uitvoering

Aan de beleidsafdelingen dus de taak om met de wetgever in gesprek te gaan over inconsistenties in de wet. Aan de wetgever de taak om die op te sporen en ermee aan de slag te gaan. Dat is een proces dat tijd zal vergen.

De uitvoering kan ondertussen niet wachten tot hierin door de wetgever een verbeterslag is gemaakt. Daarvoor zijn de aantallen respondenten die negatieve effecten ondervinden van de inkomstenverrekening te groot. Een deel van de verwachtingen die zij hebben zijn daarnaast heel concreet: betere voorbereiding, betere informatie, persoonlijk contact en meer coulance bij negatieve financiële gevolgen.

In de processcans die zijn uitgevoerd hebben we tal van goede voorbeelden gezien van hoe de uitvoering op korte termijn de pijn kan verzachten. In dit rapport delen we deze concrete oplossingsrichtingen, zodat zoveel mogelijk partijen daar navolging aan kunnen geven om, in afwachting van een structurele verbetering, te zorgen dat inkomstenverrekening geen extra beperking hoeft te zijn.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/plannen-om-meer-mensen-met-een-beperking-aan-werk-te-helpen>

¹¹ Kromhout, M., Echteld, P. van & Feijten, P. (2020), Sociaal domein op koers. Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. SCP, Den Haag