

Als verrekenen een beperking is



Eindrapport 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 verschillende links in zijn verwerkt naar locaties binnen dit document, maar ook naar websites daarbuiten. 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.

-  Dit icoon verwijst naar achtergrondinformatie binnen dit document
-  Dit icoon verwijst naar een audiofragment via een externe link

Colofon

Eindrapport 'Als verrekenen een beperking is'.

Onderzoek en inhoud:

Optimalistic, Muzus, Stimulansz

www.optimalistic.nl

www.muzus.nl

www.stimulansz.nl

Februari 2021



Inleiding	4
Deel I	
Aard en omvang van het probleem vanuit klantperspectief	11
1. Geld speelt (g)een rol?	13
De financiële gevolgen van een stap richting werk	
2. Niet weten waar je aan toe bent	18
Hoe onduidelijkheid van invloed is op werk	
3. Buigen of barsten	22
De effecten van knelpunten in de verrekening	
Deel II	
Het ontstaan van knelpunten in de inkomstenverrekening	27
4. Hoe werkt verrekenen?	28
Wettelijke verrekenregels op hoofdlijnen	
5. Aan de andere kant van de tafel	31
De werkwijze van gemeente en UWV	
6. Hoe ontstaan knelpunten?	40
Knelpunten in verrekening verklaard	
Deel III	
Conclusies en aanbevelingen	54
7. Conclusie en oplossingsrichtingen	55
8. Onderweg naar meer bestaanszekerheid	59
Oplossingsrichtingen om de inkomstenverrekening te verbeteren	
Nawoord	76

Bijlagenrapport	
Verdieping en achtergrond bij het rapport	77
Hoe werkt werken met een arbeidsbeperking?	78
Lezen met de juiste bril	
Context	80
Het landschap waarin dit onderzoek zich afspeelt	
Omvang van de doelgroep	82
Kwantitatieve oriëntatie	
Omvang van het probleem	84
Verrekenproblemen in kwantitatief perspectief	
Onderzoeksverantwoording	86
Hoe dit onderzoek is uitgevoerd	
Vragenlijst	93
Gebruikt voor de enquête in dit onderzoek	
Beschrijving respondenten	100
Achtergrondkenmerken deelnemers enquête	
Mechanismen die leiden tot onbedoelde effecten	102
Hoe wetgeving, beleid en uitvoering op elkaar ingrijpen en knelpunten veroorzaken	103

Inleiding

“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.”

Aanleiding: als verrekenen een beperking is

Wie in Nederland door een arbeidsbeperking niet in staat is om zelf genoeg geld te verdienen, kan een beroep doen op een uitkering. Als je vóór je 18e of tijdens je studie een ziekte of handicap hebt gekregen, kun je Wajong aanvragen. Sinds 2015 is de Wajong alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Kun je nog wel werken, of is de verwachting dat dit in de toekomst weer kan? Of ben je op latere leeftijd arbeidsongeschikt geraakt terwijl je niet in loondienst was? Dan ben je aangewezen op de Participatiewet voor een bijstandsuitkering. Wie tijdens werk in loondienst ziek of gehandicapt raakt, kan na 2 jaar in de ziektewet een beroep doen op de WIA, die sinds 2004 voor nieuwe instroom de WAO vervangt.

De regels en criteria voor deze uitkeringen verschillen, maar één ding is in alle regelingen hetzelfde: wie kan werken, moet dit ook zoveel mogelijk doen. Als je inkomen daarbij te laag is om van te kunnen leven, krijg je een aanvullende uitkering. Het UWV of de gemeente bekijkt dan hoeveel je hebt verdiend, en berekent op basis daarvan hoe hoog je aanvullende uitkering moet zijn. Dit noemen we de inkomstenverrekening. In de Wajong, WIA en WAO kregen in 2018 144.000 mensen met deze inkomstenverrekening te maken¹. In de Participatiewet ging het in 2019 om ruim 82.000

mensen². Naar schatting hebben minimaal 25.000 – 33.000 van hen een arbeidsbeperking.

Deze inkomstenverrekening gaat niet altijd zonder slag of stoot. De aanvullende uitkering moet aan het eind van de maand of snel daarna worden uitbetaald, maar vaak is dan nog niet duidelijk wat iemand heeft verdiend: de maand is nog niet voorbij en/of de werkgever heeft het loon nog niet doorgegeven. Vooral als iemand geen vaste inkomsten heeft, is het voor gemeenten en UWV een lastige taak om op tijd de juiste uitkering te berekenen en te betalen. Bij wisselende uren, loon dat wekelijks of vierwekelijks wordt uitbetaald of flexibel werk is die uitdaging het grootst. In een flexibiliserende arbeidsmarkt lopen mensen die vanuit de uitkering gaan werken steeds vaker tegen problemen met de inkomstenverrekening aan. Hun uitkering komt niet op tijd, of er wordt niet direct het goede bedrag uitbetaald. Mensen moeten dan rondkomen van te weinig geld, of krijgen juist te veel geld dat ze later weer moeten terugbetalen.

Inkomstenverrekening kan zo de financiële stabiliteit van mensen die vanuit de uitkering gaan werken in gevaar brengen. Die signalen zijn niet nieuw.^{3,4} Regelmatig komen casussen in het nieuws waaruit blijkt dat het financieel makkelijker is om volledig in de uitkering te blijven dan om vanuit de uitkering te gaan werken.⁵ Dat bleek ook uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar deeltijdwerk: de onzekerheid en administratieve lasten die gepaard gaan met de inkomensverrekening zorgen er soms voor dat bijstandsgerechtigden met een deeltijdbaan niet meer uren gaan werken.⁶

² Bron: Divosa Benchmark

³ Oomkens, R.; Linssen, C. e.a. (2018), Schulden & Werk, Bijstandsgerechtigden met schulden. Panteia, Zoetermeer.

⁴ <https://www.samenvoordekland.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/10072019%20muzus-klantreis-parttime-werken-vanuit-de-bijstand.pdf>

⁵ Bijvoorbeeld: <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/tipgever-suzanne-flexwerk-en-bijstand-dat-bijt-elkaar>

⁶ Ministerie van Financiën (2020), IBO Deeltijd: De(elt)tijd zal het leren

¹ Bron: Bron UWV monitor arbeidsparticipatie 2019

Deze toenemende uitdaging rondom de inkomstenverrekening vormden voor de Landelijke Cliëntenraad en UWV de aanleiding om dit onderzoek te agenderen. Vanuit deze onderzoekssubsidie van UWV hebben Optimalistic, Muzus en Stimulansz het afgelopen jaar gewerkt aan het in kaart brengen van de aard en omvang van dit probleem.

Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek brengen we in kaart tegen welke problemen mensen met een arbeidsbeperking aanlopen als hun inkomen verrekend wordt met de uitkering. We willen zicht krijgen op de effecten van deze problemen op hun leven en hoe dit doorwerkt in de keuzes die ze maken om te gaan werken, te blijven werken, of te switchen naar een nieuwe baan of een ander loon. We zoeken ook naar zicht op de omvang van het probleem: komen de problemen incidenteel voor, of speelt dit breder voor een grote doelgroep? Het doel van dit onderzoek is niet alleen om het probleem in aard en omvang in beeld te brengen: we willen ook graag dat dit onderzoek aanzet tot verbetering.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de aard van het probleem?
 - a. Tegen welke knelpunten lopen mensen met een arbeidsbeperking aan als hun inkomen wordt verrekend met de uitkering?
 - b. Wat zijn de effecten van deze knelpunten op het leven van deze mensen?
 - c. Hoe werkt dit door in de keuzes die deze mensen maken rondom werk?
2. Wat is de omvang van het probleem?
 - a. Hoe vaak komen problemen rondom inkomstenverrekening voor?
 - b. Hoe groot is het effect van problemen rondom inkomstenverrekening?
 - i. Effect op niet willen werken
 - ii. Effect op stoppen met werken
 - iii. Effect op niet meer uren willen werken
 - c. Wat is er te winnen als problemen rondom inkomstenverrekening worden opgelost?

3. Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen?
 - a. Hoe ontstaan problemen rondom inkomstenverrekening?
 - b. Welke oplossingsrichtingen kunnen we identificeren?

Aanpak van het onderzoek

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we een mix van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden gebruikt.

Oriëntatie

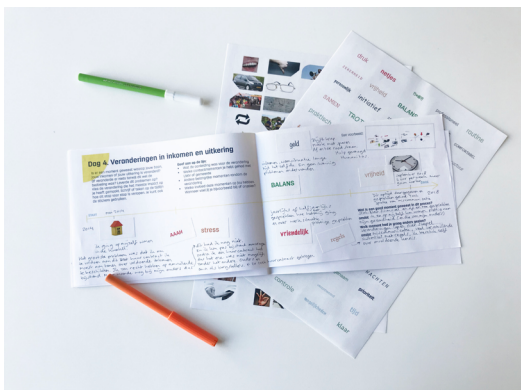
We zijn het onderzoek gestart met een korte oriëntatie om de context van het probleem in kaart te brengen. We hebben bestaand cijfermateriaal over de omvang van de doelgroep op een rij gezet. In een serie interviews met het ministerie van SZW en de Landelijke Cliëntenraad hebben we ons verdiept in de wetgeving en de regels voor inkomstenverrekening die voor de verschillende wetten gelden.⁷

Belevingsinterviews

Het veldonderzoek startte met 29 belevingsinterviews met mensen uit de doelgroep. Deze interviews waren meer dan een simpel vraagesprek. Met een vragenlijst of standaard interview vertellen mensen vooral over hoe ze nu over iets denken. Een verzameling interviews geeft dan een verzameling indrukken. Wij vonden het belangrijk om dieper te gaan dan dat. We wilden zicht op de achterliggende drijfveren voor gedrag. We hebben daarom belevingsinterviews uitgevoerd via de **contextmapping-methodiek**.⁸ De methode werkt met opdrachten in plaats van vragen en exploreert op een open en rijke manier welke behoeften er bestaan bij de doelgroep rondom specifieke thematiek. De deelnemer wordt hierbij geholpen door praatplaten. Dat brengt latente kennis en behoeften naar boven die mensen bezitten maar die ze moeilijk kunnen uiten of waar ze zich niet eens zelf van bewust zijn.

⁷ De wetgeving rondom de Vereenvoudiging Wajong is in dit onderzoek niet meegenomen.

⁸ <https://studiolab.ide.tudelft.nl/studiolab/contextmapping/files/2013/01/RI9-2.-Kistemaker-hoe-werkt-het.pdf>



Het resultaat van deze ronde van belevingsinterviews zijn 29 indrukwekkende, diepgaande en rijke ervaringsverhalen waarin we nauwgezet hebben kunnen volgen hoe knelpunten rondom inkomstenverrekening ingrijpen op het gedrag, de handelingsruimte en de beslissingen van de respondenten. We nodigen u als lezer graag uit om deze interviews mee te beleven. Met toestemming van de betreffende respondenten, zijn twee van deze interviews hier te beluisteren.

Processcans

De belevingsinterviews brengen drempels die mensen ervaren en hoe deze doorwerken in hun houding en gedrag aan het licht. We weten daarmee wat er speelt, maar niet hoe dat komt en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Om dat te achterhalen, heeft Optimalistic samen met Divosa een eigen onderzoeksmethode ontwikkeld: de **processcan Inkomstenverrekening**. Met de processcan hebben we bij 20 gemeenten en 3 UWV-vestigingen het hele werkproces vanaf de melding van de start op parttime of tijdelijk werk tot aan de uitbetaling van de (aanvullende) uitkering in kaart gebracht. Een processcan bestaat uit interviews met alle betrokken medewerkers, intervisiegesprekken aan de hand van praktijkcasussen, observaties op de werkvloer en interviews met klanten.

Enquête

Naast zicht op de aard en oorzaken voor het probleem, wilden we ook weten hoe breed de problemen rondom inkomstenverrekening spelen

onder de doelgroep. We wilden de uitkomsten daarom kwantitatief valideren onder een zo groot mogelijke groep respondenten uit de doelgroep. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van een webbased enquête die via belangenorganisaties, gemeenten, social media, influencers en ons eigen netwerk zoveel mogelijk onder de doelgroep is verspreid. Met deze aanpak hebben we ingezet op een zo groot mogelijke respons. Dat is gelukt: in totaal hebben 914 respondenten aan de enquête meegedaan.

Respons

Onderstaande tabel geeft inzicht in de respons van de enquête.

Omschrijving	Aantal
Aantal respondenten	914
Geen doelgroep <ul style="list-style-type: none"> Niet uitkeringsgerechtigd (geweest) WW-uitkering 	85 42
Totaal respondenten behorend tot de doelgroep	787
Werk situatie <ul style="list-style-type: none"> Heeft op dit moment betaald werk Had in het verleden betaald werk 	331 166
Totaal doelgroep met ervaring met inkomstenverrekening	497
<ul style="list-style-type: none"> Heeft geen betaald werk (gehad) Geen antwoord 	243 47
Totaal doelgroep zonder ervaring met verrekening	290

De primaire doelgroep van dit onderzoek bestaat uit mensen met een arbeidsbeperking die een (aanvullende) uitkering (hebben) ontvangen. Niet alle respondenten behoren tot deze doelgroep: 85 respondenten hebben geen uitkering (gehad) en 42 respondenten hebben een WW-uitkering (gehad). De totale relevante respons bestond daarmee uit 787 respondenten. De figuren en tabellen die in dit rapport zijn opgenomen hebben betrekking op deze groep.

Werkervaring

In de routing van de vragenlijst is een onderverdeling gemaakt in drie subgroepen: een groep die op het moment van de enquête betaald werk had (331 respondenten), een groep die op dat moment niet werkte, maar in het verleden wel betaald werk heeft gehad (166 respondenten) en een groep die geen betaald werk heeft of heeft gehad (243 respondenten). Respondenten die deze vraag niet wilden beantwoorden zijn in de routing aan deze laatste groep toegevoegd (47 respondenten).

Waar we in dit rapport spreken over ervaringen van respondenten met inkomstenverrekening, hebben deze uitspraken betrekking op de groep respondenten die nu werken of hebben gewerkt: in totaal 497 respondenten. Alle onderliggende tabellen en analyses zijn beschikbaar gemaakt en hier te raadplegen.

Bij verschillende figuren in dit rapport is het aantal respondenten (de N) lager dan 497. De verklaring hiervoor is tweeledig. Om de doelgroep niet te overvragen is er in de samenstelling van de enquête voor gekozen vragen niet verplicht te maken. Waar nodig konden respondenten dus een vraag overslaan, om zo een te hoge non respons over de hele lijst te voorkomen. Ook zien we dat een deel van de respondenten voortijdig met de vragenlijst is gestopt. Wanneer de N lager is dan 497 is dit steeds bij de figuren vermeld.

Arbeidsbeperking

Van de 787 respondenten hebben er 93 aangegeven geen arbeidsbeperking te hebben, maar wel een uitkering van UWV of de gemeente te ontvangen (geen WW). Ondanks deze zelfrapportage zijn deze 93 respondenten wel opgenomen in de analyses. Het is goed mogelijk dat een deel van de respondenten zichzelf niet beschouwt als arbeidsbeperkt, maar wanneer zij een uitkering ontvangen van UWV dan hebben zij naar de beoordeling van UWV wél een arbeidsbeperking (dit geldt voor 34 respondenten). Na overleg met vertegenwoordigers van gemeenten is besloten ook de respondenten vanuit gemeenten die aangeven geen beperking te hebben te includeren in de respons (dit zijn 61 respondenten). Gemeenten hanteren immers geen apart proces voor mensen met en zonder arbeidsbeperking. De ervaring van gemeenten is bovendien dat voor een deel van de mensen in de bijstand geldt dat ze niet een vastgestelde arbeidsbeperking hebben

maar wel een afstand tot de arbeidsmarkt die leidt tot een vergelijkbare uitgangssituatie.

Representativiteit van de respons

Dat zoveel mensen met een arbeidsbeperking de tijd hebben genomen om hun ervaringen te delen is uniek: nog nooit eerder is er in Nederland zo grootschalig onderzoek gedaan naar inkomstenverrekening. En nog nooit eerder gaven zoveel mensen met een arbeidsbeperking (doorgaans een lastige doelgroep om met onderzoek te bereiken) gehoor aan een oproep om mee te doen aan een onderzoek.

Deze onderzoeksmethode betekent wel dat de resultaten van de enquête niet zonder meer te generaliseren zijn naar de doelgroep als geheel. Omdat er geen representatieve steekproef is getrokken, kan er sprake zijn van een selectie-effect. Als we kijken naar de kenmerken van de respondenten dan is er reden om aan te nemen dat dit inderdaad is gebeurd. We zien dat er relatief veel hoogopgeleiden en mensen met een fysieke beperking aan de enquête hebben meegedaan.⁹ Hoe deze selectiviteit doorwerkt in de onderzoeksresultaten, is niet met zekerheid te zeggen. Aan de ene kant zijn mensen die ontevreden zijn wellicht sneller geneigd om aan een onderzoek deel te nemen dan mensen die geen klachten hebben over de verrekening. Dat kan een *overschatting* van het probleem betekenen. Aan de andere kant kan de selectiviteit net zo goed zorgen voor een *onderschatting*. Als we kijken naar de kenmerken van respondenten (relatief vaak hoogopgeleid en fysiek beperkt), dan zijn het waarschijnlijk de meer mondige, en vaak ook meer zelfredzame mensen die hebben meegedaan. De kans dat zij een uitweg weten te vinden uit problemen die ontstaan rondom inkomstenverrekening, is waarschijnlijk groter dan voor mensen die minder mondig of zelfredzaam zijn. Bovendien werken hoogopgeleiden vaker in vaste contracten met vaste inkomsten¹⁰, en hebben zij daardoor doorgaans

⁹ We hebben geen cijfers van het opleidingsniveau en het type beperking van mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet (sterker nog: er worden überhaupt geen gegevens bijgehouden over het aantal mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet), dus hoe groot de oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden en mensen met een fysieke beperking precies is, weten we niet. Het ontbreken van deze gegevens maakt een her- of terugweging van de onderzoeksresultaten onmogelijk.

¹⁰ Bron: CBS Statline, Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring.

ook minder last van de inkomstenverrekening dan mensen met wisselende inkomsten. In die zin zouden de resultaten van de enquête wel eens slechts het topje van de ijsberg kunnen zijn.

Voor het doel van dit onderzoek is de representativiteit van de onderzoeksresultaten hoe dan ook niet het meest belangrijk. De enquête maakt duidelijk dat de problemen rondom inkomstenverrekening die wij zijn tegengekomen geen incidenten zijn, maar dat een brede doelgroep in alle uitkeringsregelingen hiermee te maken heeft. Dat beeld kunnen we vanuit de processcans verder onderbouwen: we zien dat veel van de problemen die in de enquête worden benoemd – uitkeringen die te laat worden uitbetaald, te weinig uitkering ontvangen, of juist geld moeten terugbetalen – verweven zijn in de werkwijzen van UWV en gemeenten. Dat bevestigt het beeld dat knelpunten geen incidenten zijn, maar dat een brede groep mensen die met een arbeidsbeperking vanuit de uitkering aan het werk gaat hiermee geconfronteerd wordt. Hoe groot die groep precies is, is voor de *call to action* in dit rapport minder relevant: dát dit veel voorkomende problemen zijn, is een constatering die op zichzelf genoeg zou moeten zijn om aan de slag te gaan. Dat dit gevolgen zijn die diep ingrijpen in de levens van mensen met een arbeidsbeperking, zou een extra aansporing moeten zijn om daarmee ook snél aan de slag te gaan.

Opbrengsten van het onderzoek

Dit rapport is de hoofdpopbrengst van het onderzoek. In dit rapport hebben we de belangrijkste onderzoeksresultaten gebundeld. Daarnaast heeft het onderzoek een aantal concrete deelproducten opgeleverd.

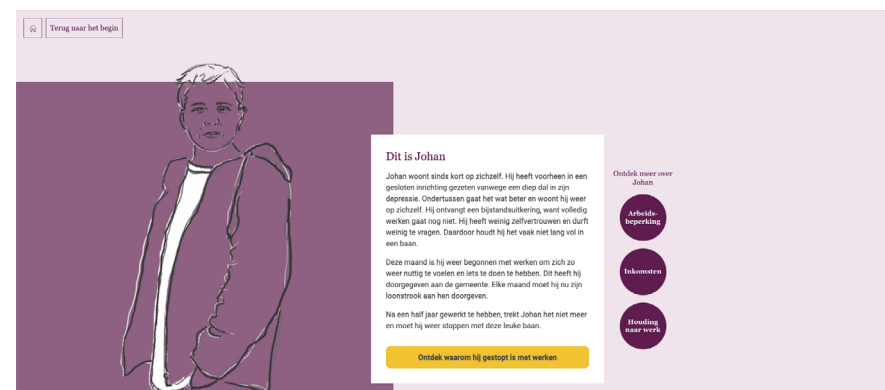
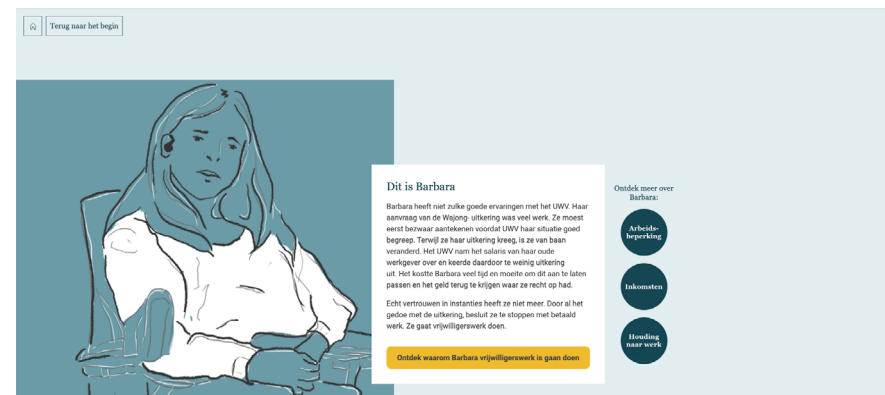
Kwantitatieve tabellen en analyses

Voor wie dieper wil graven en meer wil weten, hebben we alle tabellen en analyses uit de enquête als apart onderzoeksproduct beschikbaar gemaakt. De tabellen en analyses zijn [hier](#) te downloaden

Belevingsmodules: www.loontwerken.nu

In het onderzoek hebben we gezien dat problemen rondom inkomstenverrekening niet alleen te maken hebben met de techniek van het verrekenen zelf, maar ook met houding en gedrag van de professionals die de verrekening uitvoeren. Om professionals te laten meebeleven hoe

knelpunten in de inkomstenverrekening voor klanten kunnen uitwerken, hebben twee belevingsmodules ontwikkeld. Deze belevingsmodules zijn te vinden op www.loontwerken.nu.



In de verhalen van [Barbara](#) en [Johan](#) is te volgen hoe diep problemen met de inkomstenverrekening kunnen ingrijpen op het leven van mensen met een arbeidsbeperking.

Serious game: één uur in de bijstand

Het verhaal van een klant meebeleven is één ding: het zelf meemaken is nog iets anders. Om professionals te laten ervaren hoe het is om vanuit de uitkering te gaan werken, hebben we als onderdeel van dit onderzoek

een serious game ontwikkeld. Tijdens de serious game kruipen teams van professionals in de huid van Tirsia en Leon: een stel dat in de bijstand terecht komt. De game wordt vanuit Sijmpel Switchen doorontwikkeld en digitaal beschikbaar gemaakt.

🏠
←

Even voorstellen

Dit zijn jullie:

- Leon uit Rommeldam. Je werkt met veel plezier als ZZP'er in de bouw. Dat zijn lange dagen, maar je vindt je werk leuk en als ZZP'er verdient het toch een stuk beter dan vroeger in loondienst.
- Tirsia, de vrouw van Leon. Vroeger werkte je in de zorg. Maar met de komst van de kinderen was dat niet zo handig meer. De zorg voor de kinderen was moeilijk te combineren met jouw onregelmatige diensten. Toen je zes jaar geleden overschakelde raakte hier je gestopt met werken. Je zorgt nu fulltime voor de kinderen.
- Jullie zoon Michael van 8 en jullie dochter Ayla van 6 jaar.



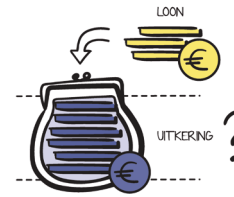
Ga door

Procesvisuals

We hebben in dit onderzoek gezien dat problemen met minder diep zouden ingrijpen op het leven van mensen met een arbeidsbeperking, als zij beter weten waar ze aan toe zijn. Informeren en voorbereiden zijn daarbij sleutelwoorden. Op basis van de inzichten uit dit onderzoek (waar loopt het vaak mis met de verrekening?) hebben we twee procesvisuals ontwikkeld waarmee gemeenten en UWV mensen die gaan werken kunnen voorbereiden op wat hen te wachten staat.

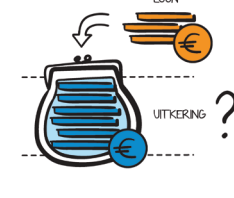
U gaat geld verdienen naast uw uitkering. Wat nu?

Waar u op moet letten in 4 stappen



U gaat geld verdienen naast uw uitkering. Wat nu?

Waar u op moet letten in 4 stappen



Wat gebeurt er als u gaat werken?		Let op! Houdt u hier rekening mee?	
1. U gaat werken U gaat geld verdienen. Gaat door naar de gemeente.		Verandering in inkomen? Gaat u elke verandering in uw inkomen door aan de gemeente? Het is mogelijk dat de bijstand van uw uitkering ook verandert.	Krijgt u toeslagen? Als u gaat werken kunnen uw toeslagen (zoals de kindtoeslag) afnemen. Het is mogelijk dat de Bijstand van uw uitkering van uw inkomen afneemt. Het is mogelijk dat u later geld moet terugbetalen.
2. Iedere twee maanden in staat van loontoezoek in de gemeente Staat u iedere twee maanden in staat van loontoezoek in de gemeente. Dit kan de gemeente van belang zijn. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.		Staat u in de gemeente in staat van loontoezoek? Het is belangrijk dat de gemeente van uw inkomen in staat van loontoezoek op de hoogte is. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Looft het niet om in staat van loontoezoek te blijven? Gaat u niet in staat van loontoezoek? Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.
3. Het is mogelijk, wordt verandert Als u meer geld verdient, wordt uw uitkering lager. De gemeente kan uw uitkering lager stellen. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.		Bonus of 15e maand? Het is mogelijk dat u een bonus van 15 maanden krijgt. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Vrijstelling Misschien heeft u recht op een vrijstelling. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.
4. U ontvangt uw uitkering De gemeente stelt uw uitkering vast. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.		Krijgt u vakantiegeld van uw uitkering? Het is mogelijk dat u vakantiegeld van uw uitkering krijgt. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Loon per week of per vier weken? Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.

Wat gebeurt er als u gaat werken?		Let op! Houdt u hier rekening mee?			
1. U gaat werken U gaat geld verdienen. Gaat door naar de gemeente.		Verandering in inkomen? Gaat u elke verandering in uw inkomen door aan de gemeente? Het is mogelijk dat de bijstand van uw uitkering ook verandert.	Krijgt u toeslagen? Als u gaat werken kunnen uw toeslagen (zoals de kindtoeslag) afnemen. Het is mogelijk dat de Bijstand van uw uitkering van uw inkomen afneemt. Het is mogelijk dat u later geld moet terugbetalen.	Loontoezoek Als u gaat werken heeft u geen recht op loontoezoek. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	
2. De uitkering wordt een toeslag Het UWV stelt in wat u elke maand aan toeslag krijgt. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.		Schuldtoeslag Het is mogelijk dat u een schuldtoeslag krijgt. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Krijgt de uitkering van uw uitkering? Het is mogelijk dat u uitkering van uw uitkering krijgt. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Looft het niet om in staat van loontoezoek te blijven? Gaat u niet in staat van loontoezoek? Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	
3. Inkomenscheck Het UWV doet een inkomenscheck. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.		Bonus of 15e maand? Het is mogelijk dat u een bonus van 15 maanden krijgt. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Loon per week of per vier weken? Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Wie uw inkomen in de gemeente kan declareren Het is mogelijk dat u uw inkomen in de gemeente kan declareren. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	
4. Te veel of te weinig uitkering Het is mogelijk dat u te veel of te weinig uitkering krijgt. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.		Loon per week of per vier weken? Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Wie uw inkomen in de gemeente kan declareren Het is mogelijk dat u uw inkomen in de gemeente kan declareren. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	Wie uw inkomen in de gemeente kan declareren Het is mogelijk dat u uw inkomen in de gemeente kan declareren. Het is belangrijk dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. Het is mogelijk dat u op tijd overloopt.	

De procesvisual voor gemeenten is [hier](#) te downloaden. Die voor UWV is [hier](#) te vinden.

Leeswijzer

Het hoofdrapport bestaat uit drie delen.

Deel 1 beschrijft de ervaringen van mensen met een arbeidsbeperking met de inkomstenverrekening. In deze hoofdstukken beschrijven we vanuit klantperspectief de aard en omvang van het probleem (onderzoeksvragen 1 en 2).

- Het hoofdstuk **'Geld speelt (g)een rol?'** beschrijft de financiële knelpunten waar mensen tegenaan lopen als ze vanuit de uitkering gaan werken. Het gaat hierbij om knelpunten die mensen direct in hun portemonnee voelen, en de gevolgen die dat heeft voor hun financiële situatie.
- Het hoofdstuk **'Niet weten waar je aan toe bent'** beschrijft knelpunten rondom het gebrek aan goede informatie en voorbereiding. Het gaat hier om knelpunten die niet direct gevolgen hebben voor de portemonnee, maar die diep ingrijpen op het welbevinden van mensen.
- Het hoofdstuk **'Buigen of barsten'** beschrijft de effecten van de knelpunten uit de vorige twee hoofdstukken. Hoe werken deze knelpunten door in keuzes die mensen maken in gaan werken, stoppen met werken, blijven werken en arbeidsmobiliteit?

In deel 2 zoomen we uit vanuit het klantperspectief en analyseren we hoe knelpunten ontstaan (onderzoeksvraag 3a).

- In het hoofdstuk **'Hoe werkt verrekenen'** beschrijven we op hoofdlijnen hoe de wettelijke regels voor verrekenen er in de verschillende regelingen uitzien.
- In het hoofdstuk **'Aan de andere kant van de tafel'** beschrijven we hoe die regels door UWV en gemeenten worden vertaald in de inkomstenverrekening
- Het hoofdstuk **'Hoe ontstaan knelpunten?'** gaan we op zoek naar hoe knelpunten in het samenspel van wetgeving, beleid en uitvoering kunnen ontstaan

Het laatste deel van het rapport bevat **conclusies** en **aanbevelingen** (onderzoeksvraag 3b).

Voor wie zich verder in de context van dit onderzoek wil verdiepen, hebben

we aan het hoofdrapport een **bijlagenrapport** toegevoegd met verdiepende achtergrondinformatie bij dit onderzoek. Om rond bepaalde onderwerpen meer verdieping aan te brengen, verwijzen we op specifieke plaatsen in het hoofdrapport naar onderdelen van dit bijlagenrapport. Via de links is het mogelijk om heen en weer te klikken tussen de verschillende onderdelen van het rapport.

Voor wie zich verder in de context van dit onderzoek wil verdiepen, hebben we aan het hoofdrapport een bijlagenrapport toegevoegd met verdiepende achtergrondinformatie bij dit onderzoek. @link toevoegen Om rond bepaalde onderwerpen meer verdieping aan te brengen, verwijzen we op specifieke plaatsen in het hoofdrapport naar onderdelen van dit bijlagenrapport. Via de links is het mogelijk om heen en weer te klikken tussen de verschillende onderdelen van het rapport.

In dit rapport gebruiken we de term 'deeltijder' als we het hebben over mensen met een arbeidsbeperking die vanuit de uitkering aan het werk zijn. We realiseren ons dat mensen vanuit de Wajong en WIA ook fulltime kunnen werken, en toch met inkomstenverrekening te maken krijgen. Waar er in het rapport 'deeltijder' staat, bedoelen we ook deze groep.

Lezen met de juiste bril

Tot slot van deze inleiding: dit rapport beschrijft waar mensen met een arbeidsbeperking tegenaan lopen als ze vanuit de uitkering gaan werken. Het is belangrijk om u tijdens het lezen bewust te blijven van de verschillen tussen werknemers met en zonder een beperking. Om u daarbij te helpen, zijn in de tekst zoveel mogelijk voorbeelden en praktijkverhalen opgenomen van mensen met een arbeidsbeperking¹¹. Mensen met een arbeidsbeperking komen in hun werk allerlei uitdagingen tegen. Soms hebben die uitdagingen te maken met hun beperking, soms met de manier waarop de werkvloer is ingericht, en soms vormen de reacties van collega's een heel eigen uitdaging. We nodigen u graag uit om in de verdieping bij dit rapport een aantal verdiepende casussen te lezen die deze uitdagingen beschrijven.

¹¹ De namen die in de voorbeelden zijn genoemd, zijn gefingeerd.

Deel I

Aard en omvang van het probleem vanuit klantperspectief



Als verrekenen een beperking is

Het verhaal van 497 respondenten die ervaring hebben met inkomstenverrekening



2

92% ervaart onzekerheid:

Het is onvoorspelbaar wat er met mijn uitkering gebeurt als er iets verandert in mijn inkomen.



61% kwam in betalingsproblemen:

Ik kwam in de financiële problemen door de verrekening.



1 op de 3:

Door dit gedoe wil ik niet (meer) werken.



4
De onzekerheid is eigenlijk erger dan de financiële problemen.



1. Geld speelt (g)een rol?

De financiële gevolgen van een stap richting werk

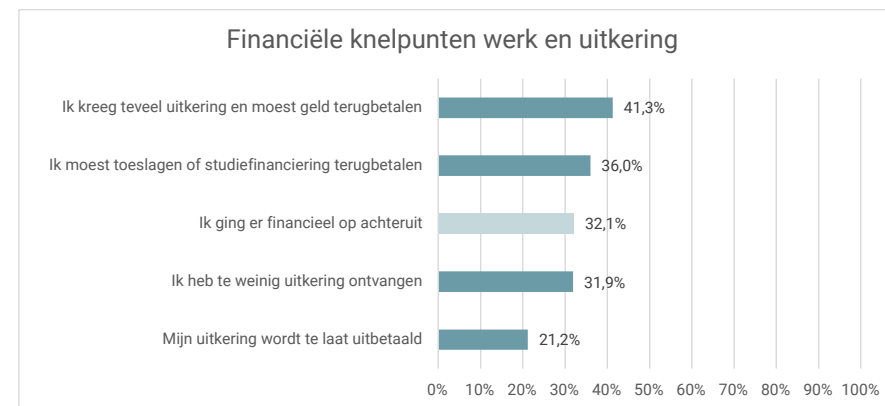
“Als het maar goed gaat, als het maar goed gaat. Zo zat ik. Schuiven met rekeningen. Dan moest ik echt een beetje schuiven. Dan zit je met rekeningen dat je moet bellen naar de woningbouw. Dat het niet ging. Dat je het later moest storten. Dat is het irritante ervan. Dat je met rekeningen op achterstand kwam. Dat je met beetje kunt betalen. Dat is heel irritant. Heel irritant. Stress is het dan. Overleven.”

Werk betekent voor de meeste mensen een bron van inkomsten. (Meer) werken betekent (meer) geld verdienen. Voor mensen met een uitkering gaat die vlieger lang niet altijd op. Sterker nog: werken vanuit de uitkering levert soms forse financiële problemen op. Dit hoofdstuk beschrijft de financiële knelpunten die mensen met een arbeidsbeperking tegenkomen, vanuit de basis van de resultaten van de enquête en de persoonlijke verhalen tijdens de diepte-interviews.

1. Knelpunten door de inkomstenverrekening

Een groot deel van de deelnemers aan de enquête die werken naast hun uitkering voelt de stap naar werk in de portemonnee – en helaas niet altijd op een positieve manier. Soms omdat ze onverwacht veel geld moeten terugbetalen. Maar soms ook omdat het UWV of de gemeente de uitkering later uitbetaalt, omdat het uitbetaalde bedrag te lager is dan het bedrag waar iemand recht op heeft, of omdat gaan werken kan betekenen dat je

minder geld overhoudt. De grafiek hieronder laat de meest voorkomende financiële knelpunten zien.



Figuur 1 - Deze vraag naar knelpunten is beantwoord door N=458 respondenten die ervaring hebben met inkomstenverrekening. De antwoordcategorie in een afwijkende kleur heeft een respons van N=476. Onderbouwing is [hier](#) te vinden.

Eén van de respondenten uit dit onderzoek die hiermee te maken heeft gehad is Job.

Maak kennis met Job

Job heeft een verstandelijke beperking en werkt in het magazijn van een bedrijf dat zendmasten aanlegt. Hij is trots op zijn werk. In het weekend doet hij trots in zijn bedrijfskleding boodschappen. Iedereen mag zien dat hij aan het werk is. Minder fijn is dat Job deze maand hoorde dat hij ruim 1.800 euro aan UWV moet terugbetalen. De vader van Job vertelt:

“Job is enorm gegroeid sinds hij aan het werk is. Hij hoort er ook helemaal bij. Heel leuk. Ik ben ook heel blij voor hem, maar over zijn financiën maak ik me grote zorgen. Vorige maand kregen we een brief van UWV. De uitkering van Job is vastgesteld, en die bleek veel lager dan UWV dacht. Hij heeft zes maanden lang meer dan 300 euro te veel uitkering gekregen. Dat moet nu worden terugbetaald. Het

stomme is: ik had al die tijd al het gevoel dat de uitkering niet helemaal klopte. Ik heb daar zelfs een paar keer over gebeld. Maar toen kreeg ik te horen dat ze na 6 maanden zouden kijken hoe of wat. Niemand kon me precies vertellen hoe hoog de uitkering eigenlijk echt zou moeten zijn. De arbeidsdeskundige gaf eerlijk toe dat ze daar zelf te weinig van af weet. Maar ook een medewerker van de uitkeren kon me niet echt verder helpen. Ze konden nu nog niet zien hoeveel hij echt had verdiend, en dat verschilt ook per maand. En verder moest ik me geen zorgen maken, zeiden ze. Nou, dat hebben we gezien. Ik weet niet, maar Job heeft echt geen 1.800 euro ergens op de plank liggen. Ik heb geen idee hoe dat moet worden terugbetaald”.

Terugbetalen komt onverwacht en gaat om forse bedragen

Achter deze cijfers gaat een hele wereld schuil. Mensen begrijpen bijvoorbeeld best dat ze te veel betaalde uitkering moeten terugbetalen. Net als Job, **Barbara** en **Johan** weten ze alleen vaak niet dát ze te veel uitkering ontvangen. Ze zien een terugbetaling dan niet aankomen, en zo ontstaat een knelpunt: het geld is dan al uitgegeven en dat betekent vaak dat er een aantal erg krappe maanden voor de deur staan waarin zij het te veel ontvangen bedrag alsnog moeten terugbetalen. Dit speelt vooral voor werkende respondenten¹² met een uitkering van UWV: bijna de helft van hen heeft wel eens een deel van de uitkering moeten terugbetalen. En dan gaat het niet om kleine bedragen: het gaat vaak (in 63% van de gevallen) om meer dan €500,- of – in ruim een kwart van de gevallen - zelfs om meer dan €1.000,- per verrekencyclus.

Een verandering van uitkering en inkomen kan ook doorwerken in bedragen die mensen van andere instanties ontvangen: 36% van de werkende respondenten moest hierdoor – vaak onverwacht – toeslagen of studiefinanciering terugbetalen.

¹² In de enquête is een deel van de vragen alleen voorgelegd aan respondenten die ervaring hebben met inkomstenverrekening. Dit zijn respondenten die nu werken of die in het verleden hebben gewerkt. Wanneer we spreken over werkende respondenten bedoelen we deze groep (N=497).

“Je krijgt een domino-effect. Mijn uitkering was te hoog, en daardoor klopte mijn jaaropgave van UWV niet. Bij DUO, maar bijvoorbeeld ook bij het vaststellen van de eigen bijdrage van mijn persoonsgebonden budget, wordt gekeken naar mijn fiscale verzamelinkomen. Dus als mijn jaaropgave niet klopt, klopt mijn studiefinanciering en mijn eigen bijdrage niet meer. En het heeft ook gevolgen voor je toelagen. UWV corrigeert dat dan achteraf wel, maar DUO, de belastingdienst en de gemeente niet. Dan word je dus driedubbel gepakt, want het teveel aan uitkering moet ik dan terugbetalen, terwijl ik wel blijf zitten met een lagere studiefinanciering en een hogere eigen bijdrage.”

In het verhaal van **Barbara** is te lezen wat dit voor gevolgen kan hebben.

Werken kost geld

Voor een op de drie respondenten betekende werken minder inkomen. Zij gingen dus werken, en hielden hierdoor per maand minder geld over dan toen ze nog niet werkten. Aan de enquête hebben ook mensen meegedaan die wel gewerkt hebben vanuit de uitkering, maar daar inmiddels mee zijn gestopt. Opvallend is dat van deze respondenten een nog veel groter deel (bijna de helft) er financieel op achteruit ging toen ze gingen werken. Dit kan dus meespelen in de beslissing om te stoppen met werken.

“Ik werd er volstrekt armer van, nog lager inkomen dan de bijstandsuitkering al is, als gevolg van opgetuigde systemen, waarbij je aan de ene kant wat krijgt en het aan de andere kant teruggehaald wordt. Bijv. je mag van de consulent een bepaald percentage van loon houden gedurende 6 maanden, betaal daar je reiskosten voor werk maar van en dan komt de belastingdienst omdat je totale bruto op papier hoger was, terwijl je nog minder overhield om te kunnen besteden. Werken KOST dan geld, geld wat je niet hebt.”

“Ik volgde een MBO1 opleiding als assistent. Toen kreeg ik een brief dat ik 1 dag per week op een sociale werkplaats kon gaan werken. Ik had tegen UWV gezegd dat ik was gaan werken. Toen kreeg ik het maandelijkse strookje van UWV. Toen bleek ik er financieel op achteruit te gaan. Hier kwam ik achter toen ik mijn nieuwe strookjes van werk en UWV, naast

mijn oude strookje van UWV legde. M'n totale inkomsten waren lager. Hier was ik niet van op de hoogte gebracht. En uiteindelijk bleek dat wanneer ik 7 uur en een kwartier zou werken per week, dan zou ik er financieel wel op vooruit gaan. En nog best wel veel ook, dan praat je over een paar tientjes per maand.”

Het andere geluid

Voor 28% van de werkende respondenten loont de stap naar werk juist wel: zij gingen er financieel op vooruit toen ze gingen werken. Voor werkende respondenten met een UWV-uitkering is dit aandeel met 37% nog een stuk hoger.

De wet vereenvoudiging Wajong, die in 2021 is ingevoerd, moet voorkomen dat Wajongers er door te werken financieel op achteruit gaan. De situatie zoals in de quote hierboven komt daarmee in de Wajong niet meer voor.

Eén van de respondenten die er financieel op achteruit ging, was Ferd.

Maak kennis met Ferd

Ferd heeft chronische pijnklachten en heeft daardoor zijn baan als wetenschapper moeten opgeven. Na een periode in de WW kwam hij in de bijstand terecht. Via de gemeente heeft hij een half jaar als bewaker van een fietsenstalling gewerkt. Ferd zat daar niet goed op zijn plek en zijn contract werd niet verlengd. Sinds een paar maanden werkt hij via een uitzendbureau als administratief medewerker op een hogeschool. Dat past hem een stuk beter. Inhoudelijk is Ferd blij met zijn werk, maar financieel wordt hij er minder blij van.

“Bij de fietsenstalling kreeg ik een vrijlating. Toen hield ik dus wat geld over. Ik wist dat ik die vrijlating niet meer zou krijgen, maar het was een nare verrassing dat ik nu opeens geld moet inleveren. Toen ik nog alleen een uitkering had, kreeg ik elke maand 1.000 euro. Nu houd ik elke maand maar 940 euro over. Ze verrekenen altijd meer dan ik heb

verdiend. Dat komt aan het eind van het jaar weer goed, zeggen ze. In mei krijg ik vakantiegeld, dat mag ik dan houden. En in november krijg ik 2 keer loon, en die 13e periode mag ik ook houden. Maar ja ik moet wel nú boodschappen doen hè. En ik kan moeilijk tegen de woningbouwvereniging zeggen dat ze die huur in november wel krijgen.”

Te weinig of te late uitkering: de klant als buffer

Het overkomt respondenten regelmatig dat ze de uitkering niet op tijd krijgen, of slechts gedeeltelijk. Het UWV en gemeente passen dit achteraf weer aan, maar tot die tijd moet de klant dit tekort zelf opvangen. Dit lijkt soms tot nijpende situaties, omdat klanten de vaste lasten wel op tijd moeten betalen en vaak geen buffer hebben.

“En dan betaal je deze maand huur, en dan betaal je geen gas en elektra. Dus volgende keer moet je twee keer gas en elektra betalen en betaal je 1,5 maand huur. (...) Dat ik tweedehands schoenen moet kopen, daar heb ik geen problemen mee. Maar dat ik geen idee heb hoe ik gas en elektra moet betalen, dat wil ik nooit meer. Dat is iets vreselijks. Dat is iets echt vreselijks.”

Dit overkwam ook Ina.

Maak kennis met Ina

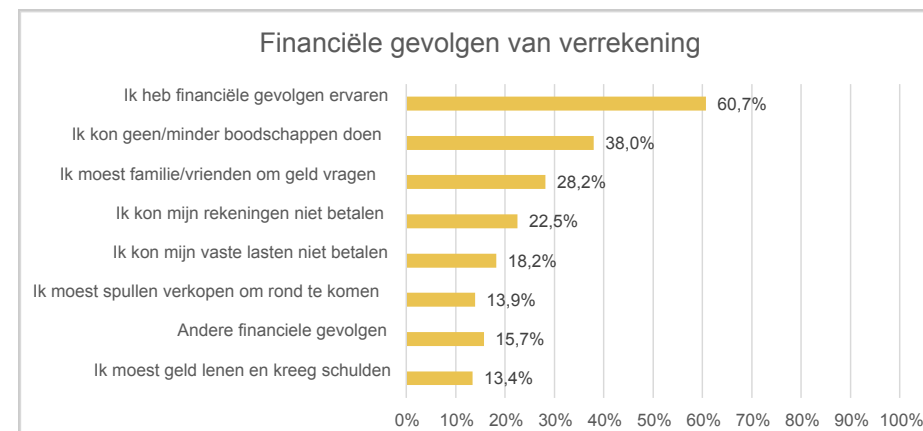
Ina heeft een chronische ziekte en zit sinds haar scheiding in de bijstand. Sinds een jaar werkt ze als schoonmaakster bij een bouwbedrijf. Het is niet het leukste werk: “soms gaan ze gewoon naast me staan plassen als ik aan het schoonmaken ben”, maar Ina geniet er toch van. Het is fijn om het huis uit te komen en iets om handen te hebben. Plassende bouwvakkers neemt ze op de koop toe. Wat Ina tot wanhoop drijft, is dat de uitkering altijd te laat wordt

uitbetaald. Dit geeft ontzettend veel stress.

“Sinds ik werk, zijn mijn financiën een puinhoop. Ik houd in mijn agenda precies bij wanneer ik mijn loon krijg. Hoeveel dat is, verschilt per maand. Ik heb vierwekenloon, dus wanneer het komt verschilt ook per maand. Maar dat vind ik niet het ergste. Het ergste is dat ik mijn uitkering echt nooit op tijd krijg. De sociale dienst betaalt pas als ik mijn loonstrook heb ingeleverd. Maar die krijg ik zelf altijd pas de volgende maand. En dan betaalt de sociale dienst altijd alleen op dinsdag en donderdag, dus als ik op vrijdag mijn loonstrook inlever, moet ik alsnog een halve week wachten voor ik mijn geld krijg. Soms verdien ik een maand genoeg om van mijn loon de huur te betalen. Maar in andere maanden is het schrapen, schrapen. De huur in beetje betalen. Bellen met de woningbouw, bellen met de gemeente: wanneer komt hij nou? Gek word ik ervan.”

2. De gevolgen van financiële knelpunten in de verrekening

Niet alle klanten kunnen deze financiële knelpunten rondom de verrekening zelf opvangen. Voor 61% van de respondenten met ervaring met inkomstenverrekening heeft dit wel eens financiële problemen opgeleverd: zij konden hun vaste lasten (18%) of andere rekeningen (23%) niet meer betalen, of konden geen of minder boodschappen doen (38%). Een derde van deze respondenten moest hierdoor geld vragen aan vrienden of familie, terwijl 13% hierdoor in de schulden raakte.



Figuur 2 - Deze vraag naar gevolgen is beantwoord door N=432 respondenten die ervaring hebben met inkomstenverrekening. Onderbouwing is [hier](#) te vinden.

Een deel van de respondenten is gestopt met werken. Respondenten die zijn gestopt met werken (N=141), hebben vaker te maken gehad met deze financiële gevolgen. 69% van hen kreeg betalingsproblemen door problemen met het verrekenen van de uitkering.

“Het experiment werk: dat was eens, maar never nooit meer. Niks dan financiële stress leverde het op. Ik heb steeds geprobeerd duidelijkheid te krijgen van UWV over de gevolgen voor mijn WAO-uitkering. Uiteindelijk werd ik een arbeidsongeschiktheidsklasse teruggezet, en kreeg ik dus minder geld. En toen moest ik na een half jaar ook nog heel veel geld terugbetalen. Ik moet al heel veel regelen met mijn ziekte. Ik kan dit er gewoon niet bij hebben.”

Vooraf het te laat ontvangen van de uitkering, het moeten terugbetalen van toeslagen en het krijgen van een uitkering die lager is dan waar iemand recht op heeft leiden tot financiële problemen. Hoe vaker respondenten deze specifieke oorzaken hebben aangekruist, hoe meer financiële gevolgen zij ervaren. Het verhaal van Ronnie, één van de respondenten in dit onderzoek, laat zien hoe financiële gevolgen doorwerken na het einde van een baan.

Maak kennis met Ronnie

Ronnie heeft een stofwisselingsziekte en zit in de bijstand. Hij zit ook in de schulden, sinds hij op een tijdelijk project van de gemeente ging werken.

“Het is verschrikkelijk. Echt verschrikkelijk. De gemeente regelt een baan voor je. Maar dat geven ze dan zelf niet door aan de afdeling inkomen. Ik heb dus 3 maanden veel te veel uitkering gekregen. Maar niemand die me dat heeft verteld. Ik dacht: de gemeente heeft die baan zelf voor mij gevonden. Ik wérk notabene bij de gemeente. En toen kreeg ik opeens geen uitkering meer. Dus ik bellen. Blijkt dat ze alles wat ik heb verdiend op mijn uitkering inhouden. Ik heb 3 maanden geen uitkering gekregen. Maar ik moet ook ergens van leven he. Nu dus een dikke huurschuld.”

2. Niet weten waar je aan toe bent

Hoe onduidelijkheid van invloed is op werk

“Ik was super trots dat ik weer een baan had. Voor het geld had ik het niet hoeven doen: uiteindelijk heeft het me niets dan schulden opgeleverd. Dat niemand me verteld had dat het zo zou gaan, dat vind ik het ergste. En als ik het ging vragen, dan was het altijd van ‘ja meneer, dat weet ik ook niet, maar ik ga het uitzoeken hoor.’ Je weet gewoon niet waar je aan toe bent, je kan je er niet op voorbereiden, dat is het ergste.”

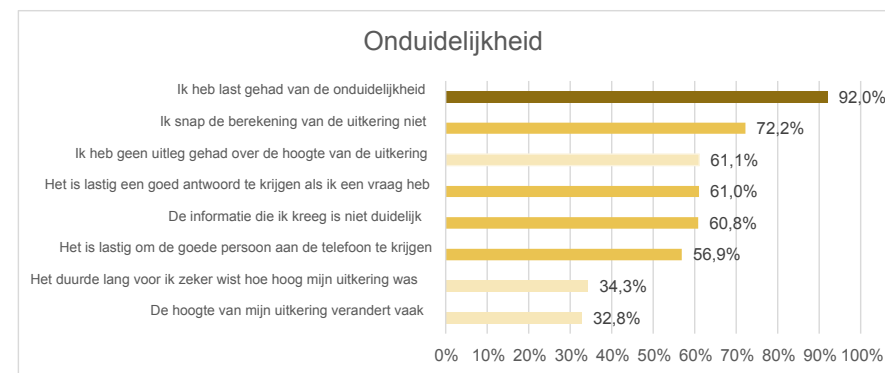
Werk brengt meer dan een inkomen. Werken brengt bijvoorbeeld structuur, sociale contacten en ontplooiing. Voor wie een arbeidsbeperking heeft komt daar vaak nog iets bij: werken betekent onzekerheid over je inkomen.

1. Knelpunten

Soms resulteert de stap naar werk in **financiële problemen**. Dat is in alle gevallen vervelend. Toch geven de deelnemers in de interviews aan dat financiële onregelmatigheden niet altijd een probleem hoeven te zijn, zolang zij zich hier maar op kunnen voorbereiden.

“Ik vind het niet meer dan normaal dat ik geld moet terugbetalen als ik te veel uitkering heb gehad. De uitkering is een aanvulling, dus dat is logisch, toch? Toen ik begon met werken heeft mijn arbeidsdeskundige uitgelegd hoe het werkt met je uitkering. Dat ze een schatting maken. En dat je geld moet terugbetalen als je loon hoger is dan die schatting. Geen probleem. Ik had het geld al opzijgezet. Dat gesprek is belangrijk. Dan weet je wat er komt. Het is een fijne mevrouw, mijn arbeidsdeskundige.”

Helaas schort het regelmatig aan deze voorbereiding. Vrijwel alle respondenten van wie de inkomsten verrekend worden hebben last van onduidelijkheid over hun inkomen. De figuur hieronder geeft weer waar die onduidelijkheid mee te maken had.



Figuur 3 - Deze figuur is gebaseerd op meerdere vragen uit de enquête. De respons is per kleur antwoordcategorie aangegeven. Donker: N=411, midden: N=413, licht: N=458. Onderbouwing is [hier](#) te vinden.

De respondenten die zijn gesproken in dit onderzoek, hebben behoefte aan grip op hun situatie. Dat betekent concreet dat zij zich graag voorbereiden. Dat kan met een goede uitleg of goede informatie. Ook willen mensen graag weten wie ze kunnen bellen wanneer ze een vraag hebben over hun inkomen en uitkering.

Aan het werk zonder uitleg

Bijna twee derde van de werkende respondenten heeft geen uitleg gehad over wat de stap naar werk voor gevolgen heeft voor de uitkering. Wanneer respondenten informatie kregen toegestuurd, was deze vaak niet duidelijk. Die onzekerheid duurde soms lang.

Als mensen wel een startgesprek hebben gehad waarin is uitgelegd hoe de verrekening werkt, dan zijn ze daarover vaak heel positief, zeker als dit een persoonlijk face-to-face gesprek is geweest. Het geeft rust en vertrouwen.

“Dat gesprek is belangrijk. Ik snap nog steeds niet helemaal wat er gebeurt, maar ik vertrouw er daardoor op dat het goed komt en dat de gemeente weet wat ze doet.”

Belangrijk daarbij is dat dit gesprek mensen goed voorbereid op hoe de verrekening gaat verlopen, wat ze daarbij kunnen verwachten en wat aandachtspunten zijn waar ze zich op kunnen voorbereiden. UWV heeft bijvoorbeeld het beleid dat iedereen die start op parttime werk wordt opgebeld. Toch ervaren mensen dat lang niet altijd als een startgesprek, omdat het tijdens dit gesprek vooral gaat over de hoogte van het voorschot. Over de implicaties van het werken met voorschotten wordt vaak niet gesproken. Daardoor weten mensen niet dat de uitkering mogelijk te hoog of te laag is en dat zij alles wat zij meer verdienen dan de schatting van het inkomen opzij moeten zetten omdat zij dit later moeten terugbetalen.

Van het kastje naar de muur

Tweederde van de werkende respondenten geeft aan dat het lastig is van UWV of de gemeente een goed antwoord te krijgen op een vraag. Dat begint al met weten wie je kunt bellen of mailen. Van alle respondenten die ervaring hebben met inkomstenverrekening zegt 49% van de gemeentelijke klanten en bijna twee derde van de werkende UWV-klanten (63%) dat zij dit niet weten.¹³

“Je mailt bepaalde dingen en dan verwacht je een antwoord en dan krijg je geen mail of je krijgt een mail waarvan je weet dat het een algemene mail is. Het is niet een persoonlijke mail. Je hebt zorgen, en dan stuur je mails. Ik had het ingevuld en opgestuurd en zou antwoord krijgen binnen 2 weken, kreeg geen antwoord, toen heb ik weer een mail gestuurd, en kreeg ik weer het antwoord: “we hebben je mail ontvangen”, niemand die je belt. Soms sturen ze ook nog een formulier dat je al eens hebt ingevuld sturen ze nog een keer terug. Want blijkbaar is dat een automatisch systeem dat ze hebben, dus ik denken: wat heb ik weer fout ingevuld? Dus ik vul het weer in, stuur het weer op, krijg er weer eentje, maar zonder uitleg over wat ik moet aanvullen. Dus ik stuur een bericht, geen

antwoord, nog een bericht, na de 2e mail krijg ik antwoord: nee dat is een automatisch bericht, als je het invult met pen en opstuurt naar het antwoordnummer. How should i know...”

“Mijn klantmanager had me per ongeluk een keer gebeld, toen had ik haar 06. Op het algemene nummer is het van: je wordt teruggebeld, want degene zit niet op haar plek. Daarna ben ik gaan bellen op de 06. ‘Ik ben nu niet aan het werk’ ja ik ook niet’. Als je er niet achteraan gaat bel ik je vanmiddag weer. Dat was niet de bedoeling. Ik ging haar gewoon op haar 06 bellen. Daarvoor zat ik steeds andere mensen aan de telefoon. Dan moet je aangeven welke afdeling je wilt hebben. Wie wilt u spreken? Die is niet aanwezig, die is alleen morgen aanwezig. U wordt teruggebeld. Dan word je ook niet teruggebeld.”

De ‘muur’ van het KCC

Als een klant de gemeente of UWV belt, is het eerste contact vaak met het klantcontactcentrum (KCC). Het KCC moet zoveel mogelijk vragen van klanten afvangen. Een medewerker van UWV: “De klant heeft geen contactgegevens, alle vragen vanuit de klant lopen via het KCC in Groningen of Goes. Het KCC handelt 87% van de vragen af, bij andere vragen noteren ze een terugbelverzoek.”

Het grootste deel van de vragen komt dus niet direct bij de uitkeringsadministratie terecht. Bij het maken van een terugbelverzoek krijgt een klant te horen dat het streven is om binnen een aantal werkdagen te worden teruggebeld. Als een klant belt met een acuut probleem, is dat erg stressvol. Klanten geven aan het KCC als een muur te ervaren: “het voelt alsof ze je buiten de deur willen houden.” “Het is een bedreigend gevoel dat je niet meteen bij de goede persoon terechtkomt.”

¹³ Gemeentelijke klanten: N=95. Klanten UWV: N=297

Als mensen wel een vaste contactpersoon hebben, ervaren ze dit vaak als heel positief:

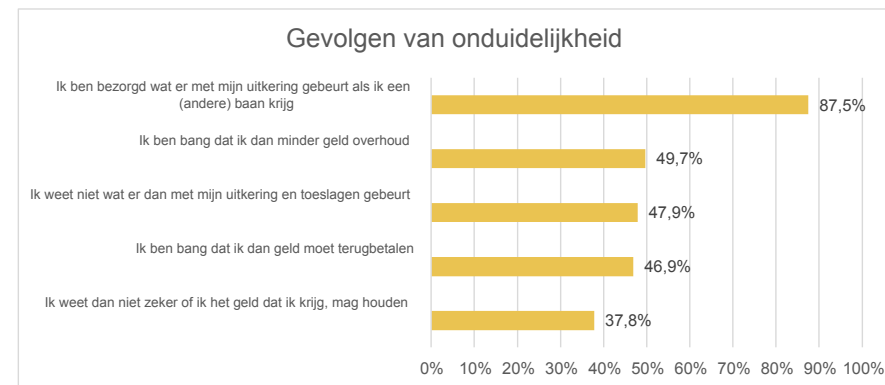
“Ik denk dat 1 contactpersoon heel erg belangrijk is. Dat je dat vertrouwen, dat mensen vertrouwen kunnen krijgen in een persoon en niet allerlei verschillende mensen krijgen en die weten ook allemaal niet wat er precies besproken is. (...) Het creëert rust om 1 persoon te hebben, ja, dat vind ik wel.”

“Het contact met de gemeente was best wel fijn. Ik heb een paar keer in paniek gebeld omdat ik de dingen niet voor de deadline kon inleveren. Toen waren ze echt superchill. Ik heb altijd goed contact gehad. Het was duidelijk genoeg. Nuchter. Rustig en ik voelde me begrepen. Ik voelde niet alsof ik op een stapel terecht kwam. Gewoon goed.”

“Weet je wat ik echt heel fijn vind? Ik kan mijn klantmanager altijd bellen. Dat mag eigenlijk niet hoor, van de gemeente. Zij mag haar directe nummer eigenlijk niet aan mij geven. Maar dat ze dat toch heeft gedaan: dat geeft zoveel vertrouwen. Een soort rust. Dat je weet dat je altijd kunt bellen als er iets is.”

2. Welke gevolgen heeft onzekerheid over het inkomen?

De onduidelijkheid die mensen die werken naast een uitkering ervaren weegt zwaar. In de grafiek hieronder is te zien dat de onduidelijkheid in informatie en communicatie leidt tot angst en onzekerheid.



Figuur 4 - De vraag naar de gevolgen van onduidelijkheid is beantwoord door N=616 respondenten met een uitkering. Onderbouwing is [hier](#) te vinden.

Een mens lijdt dikwijls het meest, aan het lijden dat men vreest

Vrijwel alle respondenten (N=616) maken zich zorgen om wat er gebeurt met de uitkering bij een verandering in het inkomen, door een andere baan of door uitbreiding in uren. Veel van de toelichting die respondenten met een uitkering hebben gegeven in de open velden, beginnen dan ook met ‘ik ben bang...’.

“Ik heb angst voor een boete als ik een fout maak, angst dat ik iets niet goed heb begrepen of verkeerd ben geïnformeerd. Of dat de overheid de uitkeringen gaat verminderen.”

In het vorige hoofdstuk is al gebleken dat die financiële consequenties geen uitzonderingen zijn. Een deel van de respondenten merkt ook op dat ze voorzichtig zijn geworden na een ervaring uit het verleden: een inhouding of vordering door de uitkeringsinstantie, of een onverwachte naheffing van bijvoorbeeld de belastingdienst.

Afhankelijk van anderen

Daarnaast geeft 27% van de werkende respondenten (N=401) aan dat zij, door alle onduidelijkheid, ook afhankelijk zijn van de hulp van anderen om de zaken rond de uitkering te regelen.

“Mijn zus controleert maandelijks de uitkering, vakantiegeld, nabetalingen en de definitieve vaststelling. Ook belt ze en schrijft ze brieven als dat moet.”

“Ik werk als coach voor mensen met een licht verstandelijke beperking. De gemeente koopt onze dienstverlening in om mensen te helpen die het systeem niet snappen. Ik vind het bizar dat ik nodig ben. Dat er belastinggeld wordt gebruikt om een soort van kluchtig systeem in de lucht te houden. Soms snap ik het zelf niet eens. Ik heb nu een cliënt met een schuld van meer dan 2.000 euro omdat hij is gaan werken. Ik begrijp echt niet waar dat vandaan komt. Voor mij is het mijn werk. Hoe moeten mijn cliënten het dan begrijpen?”

Een nog groter deel (39%) van de werkende respondenten voelt zich overbelast door alle onduidelijkheid.

“Je moet altijd voorbereid zijn op het onverwachte. Het kost je dan altijd extra energie om het te regelen.”

“Omdat je alles zo paranoïde bij moet houden, krijg ik soms erg last van stress als iets vreemd of onduidelijk is.”

3. Buigen of barsten

De effecten van knelpunten in de verrekening

Werken vanuit de uitkering gaat vaak niet zonder slag of stoot. Het brengt **onzekerheid en angst over het inkomen** met zich mee, en niet zonder reden: vaak voelen mensen **de negatieve gevolgen hiervan in de portemonnee**. Hoe werkt dit door in hun keuzes rond werk?

Maak kennis met Ashanka

Ashanka is psychisch beperkt en heeft een Wajong-uitkering. Toen ze net begon met werken, had ze een klein contract van minder dan 12 uur. Daardoor had ze geen recht op een jobcoach, terwijl ze juist met iemand wilde sparren over het omgaan met haar beperking in werksituaties. Wat moest ze bijvoorbeeld doen met een collega die de kantjes eraf liep? Ze liep heel erg vast in haar denken daarover. Ze vertelt wat er daarnaast met haar inkomen gebeurde.

“In mijn eerste baan kreeg ik een volledige uitkering en volledig salaris. Ik kreeg 2 maanden een proefperiode om te checken of ik het kon. Niemand heeft me uitgelegd hoe het zat met het salaris. Na 3 maanden kreeg ik ineens een brief van het UWV dat ze ik te veel uitkering kreeg. Dat was totale paniek, want het UWV gaat de uitkering dan meteen bijstellen. Ik wist gewoon ook niet tot hoeveel ik eigenlijk mocht verdienen. Ik dacht dat ik alles wat ik erbij verdiende

mocht houden. Nu weet ik dat er blijkbaar een maximaal bedrag is, dat iemand mag bijverdienen.”

Ashanka krijgt bericht dat het UWV in november de uitkering gaan verrekenen. En dat er geen rente wordt berekend als ze alles vóór december heeft terugbetaald.

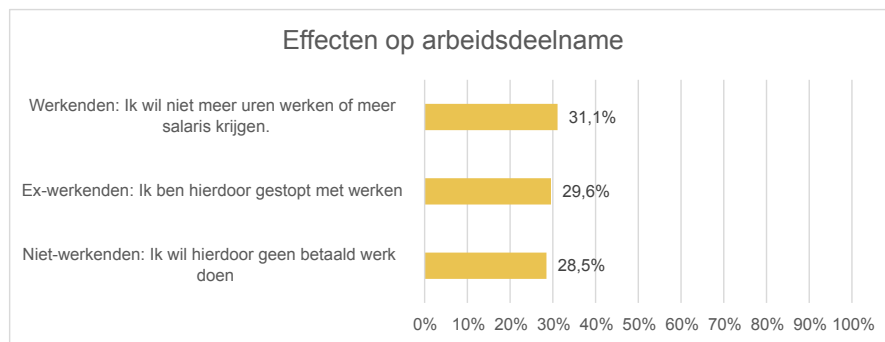
“Je krijgt eerst een brief waarin staat dat je teveel hebt gekregen. Daar staat in, dat gaan we verrekenen. Toen dacht ik nog niet, oh, dat is erg. Totdat in de volgende brief een bedrag van 2.400 euro staat dat ik terug moest betalen. Toen begreep ik het pas.”

In december kan ze extra werkten gezien de drukte. “Toen dacht ik: Yes, fijn. Maar daarmee begon de ellende pas echt. De verrekening van UWV lag wel bij mij op de mat, maar was niet verwerkt in allerlei systemen. Daardoor stopte de gemeente de collectieve zorgverzekering en in januari kwam het bericht dat ik de gemeentelijke heffingen zelf moest betalen omdat ik boven de bijstandsnorm kwam.”

“Als je gaat werken, word je keihard gepakt. Door de belastingen, door de gemeente. Je kan beter bij je ouders blijven wonen. Als ik niet zoveel moet afhandelen, dan had ik op 100% van mijn uren kunnen zitten. Dan had ik gewoon kunnen doen wat ik leuk vind. Bij gebrek aan advies van mensen die er verstand van hebben, weet ik niet waar ik aan toe ben. Ze hadden me beter moeten vertellen wat de nadelen zijn van gaan werken met een Wajong. Niemand legt uit waar je mee moet kunnen omgaan als je gaat werken. Dat had ik van tevoren willen weten. Wel leuk zo’n organisatie, maar ik trap er niet meer in.”

1. Gedragseffecten van knelpunten in de verrekening

Ashanka is niet de enige die onzekerheid en angst over het inkomen heeft ervaren, en waarbij de negatieve gevolgen in de portemonnee doorwerken in haar motivatie om te werken. Knelpunten in de verrekening zorgen ervoor dat een op de drie respondenten niet (meer) wil werken.



Figuur 5 - Respons: werkenden: N=264, ex-werkenden: N=125, niet-werkenden: N=214. Onderbouwing is [hier](#) te vinden

Werkenden: geen extra uren, geen extra inkomen

Wie werkt en een stabiel inkomen ontvangt, wil dit graag zo houden. De uitkering is dan meestal goed ingesteld en de verrekening geeft minder problemen. Een verandering in inkomen zet deze stabiele situatie onder druk: het is vaak onduidelijk wat dit voor gevolgen heeft op de uitkering en of en wanneer de gemeente of UWV de wijziging goed verwerkt. Een derde van de werkende respondenten ziet hier zo tegenop, dat zij hierdoor niet meer uren willen werken en geen salarisverhoging willen.

“Elke verandering van je inkomen geeft steeds een ongelooflijk gedonder met de uitkering. Ik zeg dus nee tegen elke loonsverhoging of urenuitbreiding die me wordt aangeboden. Dat heb ik ook met mijn werkgever afgesproken. Liever de stabiliteit die ik nu heb, dan die onzekerheid en dat gedoe. Dat is me die paar euro's extra gewoon echt niet waard.”

“Nu ik me niet meer zo'n zorgen hoeft te maken over het geld heb ik wat meer ritme, zie ik weer mogelijkheden, om me heen komen dingen ook wat meer op gang, dus ik zie nu ook dat dit niet voor altijd hoeft te duren. Nieuwe hoop. En ik kan ook weer een beetje helder nadenken. Als mijn inkomen verandert, is dat weer helemaal weg. Dat wil ik echt niet.”

Ook bonussen en extraatjes worden om deze reden door een derde van de werkende respondenten liever afgeslagen.

In een situatie waarin de overheid graag wil dat mensen zoveel mogelijk werken naar vermogen is dit een opmerkelijke uitkomst. Het laat zien dat een belangrijke sleutel om deze ambitie te realiseren bij de overheid zelf ligt. In verschillende projecten om uren uit te breiden (bijvoorbeeld 'van-deel-naar-heel-projecten') gaat de aandacht nu vaak uit naar werkgevers ('kunnen jullie deze klant niet meer uren geven?') of naar werknemers (motivatie, regelen van praktische zaken zoals kinderopvang, dreigen met sancties, etc.). Dit onderzoek wijst erop dat de overheid zelf een belangrijke sleutels in handen heeft: zorgen voor duidelijkheid en een stabiel en voorspelbaar inkomen.

Werkenden: blijven werken

Er is ook goed nieuws: veruit de meeste respondenten die nu werken (63,3%), willen dit blijven doen.

“Ik voel me vrij wanneer ik werk.”

“Ik krijg vaak de vraag waarom ik nog werk omdat het ziet voor zoveel gedoe en stress. Ik krijg zelfs van instanties zoals het wijkteam te horen “het lijkt haast beter om te stoppen met werken”. (...) Maar het levert ook heel veel op aan sociale contacten en het gevoel nuttig bezig te zijn.”

Werkenden: van ervaring leert men

Toch mist de problematiek rondom de verrekening ook voor deze groep zijn uitwerking niet. De meeste respondenten geven aan dat ze een stuk kieskeuriger zouden zijn als ze een nieuwe baan zouden moeten kiezen. Die kieskeurigheid gaat dan niet over de inhoud van de baan: een eventuele toekomstige baan moet vooral beter aansluiten bij de verrekeningssystematiek.

Zo zegt bijna de helft van de werkende respondenten dat zij alleen maar willen werken in een baan met vaste uren en een vast salaris. Tijdelijk werk of werk met wisselende uren willen ze niet meer. Dat geeft te veel gedoe met de uitkering. Er is ook een deel dat liever switcht naar vrijwilligerswerk (14%) of helemaal niet meer wil werken als de huidige baan stopt (16%).

“Ik durf geen betaalde baan meer te nemen, dat vertrouwen heb ik niet meer. Ik word er heel onrustig van alles met mijn uitkering weer van voor af aan begint.”

Ex-werkenden: redenen om te stoppen

De effecten gaan verder dan alleen het niet meer uren willen werken. Regelmatig is dit voor respondenten, net als voor Ashanka, een reden om helemaal met werken te stoppen. Eén op de drie respondenten die niet meer werken zegt te zijn gestopt met werken door problemen met het verrekenen van de uitkering.

“De eerste twee maanden dat ik werkte, betaalden ze mijn hele uitkering uit. Dat klopte niet. Dat te veel betaalde deel zette ik dan apart. Toen gingen ze het goede bedrag uitrekenen. Dat bleek minder te zijn dan wat ik had. Ze baseerden zich op de verkeerde grondslag, of zo iets. Het systeem kon niet werken met de grondslag die voor mij van toepassing was. Maar wat heb ik daarmee te maken? Toen heb ik mijn moeder in die maand gevraagd om even voor te schieten. Het heeft zolang geduurd om die grondslag goed in mijn dossier te krijgen, dat ik nu maar even geen betaald werk doe. Ik richt me op mijn vrijwilligerswerk. Terwijl deze baan, volgens vrienden, op mijn lijf was geschreven.”

Een kwart wil hierdoor nu ook geen nieuwe baan meer zoeken. De helft zegt alleen opnieuw te willen werken als dat kan in een baan met een vast salaris, zodat het gedoe met de uitkering minimaal blijft.

Niet werkenden: redenen om niet te werken

Soms zijn deze problemen zelfs een reden om helemaal niet aan werken te beginnen. Een derde van de respondenten die nog nooit hebben gewerkt, zegt dat zij niet willen werken omdat ze bang zijn voor gedoe met de uitkering. Vooral mensen met een uitkering van UWV kiezen er hierdoor voor om op de bank te blijven zitten (35%, tegenover 19% van de respondenten met een bijstandsuitkering).

Walter hoort in het nieuws dat de nieuwe plannen er vanuit gaan dat je nooit boven het minimumloon uitkomt. “Dan is het maar goed dat ik

geen vervolgopleiding heb gedaan,” zegt hij. “Anders zou dat zonde zijn geweest. Hij weet veel van de regels rondom de Wajong en wat je mag verdienen. Hij heeft precies uitgerekend wat dat voor hem verdient: hij moet zorgen dat hij in een eventuele baan maximaal 328 euro verdient. “Als ik namelijk 329 euro ga bijverdienen, dan korten ze mijn uitkering met 600 euro. En de kans is klein er ooit een baan voorbijkomt met een salaris dat onder de 328 euro blijft.”

“Het is natuurlijk niet zeker dat ik mijn recht op uitkering verlies, maar alleen al het idee... Het gaat nu relatief goed met mij, dus ik zou wat kunnen werken, maar alleen al het risico en het gedoe.....”

“Veel onzekerheid, geen idee wat voor gevolgen het voor mijn uitkering heeft en of ik terug kan vallen als het niet goed gaat.”

Bijna de helft van de respondenten die niet werken, geeft aan dit wel te willen doen als werken geen gedoe zou geven met de uitkering.

2. Onzekerheid erger dan financiële problemen

De financiële gevolgen van problemen met de inkomstenverrekening zijn niet mis. Toch zijn het uiteindelijk niet eens de financiële knelpunten, maar vooral de onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid die zorgen voor een breukpunt. Respondenten leggen in de interviews uit dat een zekere mate van financiële instabiliteit bij de stap naar werk wel op te vangen is. *“Ik snap ook wel dat het lastig is om direct de goede uitkering te berekenen. Als mijn inkomen nog niet duidelijk is, is dat natuurlijk ook lastig.”* Maar dat die instabiliteit vaak totaal niet voorspelbaar is, en dat nadelige effecten vaak als donderslag bij heldere hemel komen: dát is een groot probleem. *“Prima dat ze mijn inkomen in het begin moeten schatten. Maar leg dan tenminste heel duidelijk uit dat ik elke euro die ik meer verdien dan die schatting opzij moet zetten. Nu werd ik totaal overvallen door een brief waarin ik opeens duizenden euro's moest terugbetalen.”* Dat het vervolgens keihard werken is om van de gemeente of UWV toch iets van duidelijkheid en zekerheid te krijgen, drijft respondenten soms bijna letterlijk tot waanzin:

“Mijn spaargeld ging op aan vaste lasten. Ik had gemaild, nog niks gehoord over mijn uitkering, krijg ik hem überhaupt nog? (...) Dus op

een gegeven moment had ik een mail met aan het einde een naam, dus ik stuurde een mail op naam van die persoon, hopen dat die bij hem kwam.

Dus ik 2-3 keer gemaïld, dus om de 3 dagen ging ik mailen. Ik heb een bord achter mijn laptop hier en daar schrijf ik gewoon: om de 2 weken gemeente mailen, als ik geen antwoord krijg. Zo moet je het vasthouden. Nou na 2 keer kreeg ik een antwoord van die mail: je krijgt je uitkering pas eind mei (...). Waarom heeft niemand mij een mail gestuurd? Dat is slecht nieuws, maar het is tenminste nieuws, dan weet je dat. Je blijft hier maar wachten.”

“Mailen beantwoorden ze niet. Bellen sturen ze je door naar een persoon maar dan zeggen ze: we weten het momenteel niet en we sturen wel een mail als het zo ver is. Ik heb gemerkt dat mail beter werkt dan bellen, want ze sturen je telkens weer naar iemand anders en ben je alweer bij 3 mensen geweest voordat je eindelijk bij de correcte komt. En die correcte zegt dan ook nog eens: nee, we weten het nog niet, we sturen je een mail. En dan beginnen de zorgen, dan beginnen de zorgen: word ik uitbetaald? Ik moet betalen aan het einde van de maand. Ik heb huur te betalen, elektriciteit, gas, weet je wel.”

regelwerk dat daaruit voortkomt. Zo zwaar zelfs, dat dit voor een deel van de respondenten reden is om te (willen) stoppen met werken.

“In het begin werkte ik deeltijd, en dan werd dat gekort op de uitkering. Toen ik uitstroomde: kreeg geen huurtoeslag en zorgtoeslag meer, eind van de rit hield ik er hetzelfde aan over. Als het zo moet, dan is het helemaal niet handig om te werken. Als je er zoveel weer aan moet doen om je leven weer op de rit te krijgen nadat je gewerkt hebt, en je bent er financieel niets beter van geworden, dan denk je wel: in mijn hoofd ben ik er niet beter van geworden. Dan denk je doe, ik hoef helemaal niet meer te werken. Dat is maar even, als ik nu een vaste baan krijg dan doe ik het. Dat proces: dat ontmoedigt wel heel erg. Daar stap je niet gauw weer overheen. Ik heb wel gedacht: dat heeft geen nut. Als je zoveel werk moet doen om je uitkering te krijgen waar je dan recht op hebt, dan kun je beter stil blijven zitten en je armen over elkaar houden.”

Deze ervaringen bevestigen het beeld uit de enquête. De enquête toont significant aan dat, als respondenten (willen) stoppen met werken, dat verklaard wordt door het regelwerk en de onzekerheid.¹⁴ Zo'n verband is niet gevonden met de financiële knelpunten die zijn uitgevraagd. Hoewel de financiële gevolgen dus fors zijn, en 61% van de respondenten hierdoor zelfs in de betalingsproblemen komt, is het voor mensen nog zwaarder om niet te weten wat er gaat gebeuren, en te moeten omgaan met het

¹⁴ Voor deze analyse hebben we uit vraag 11b, 11c, 12a en 13a van de [vragenlijst](#) een nieuwe samengestelde variabele gemaakt die betrekking heeft op mensen die zijn gestopt met werken, zijn gestopt met werken of geen betaald werk willen doen. Vervolgens hebben we met regressieanalyse onderzocht of deze variabele verklaard kan worden door vraag 7 (dichotoom: wel of geen financiële gevolgen) en door vraag 9 (dichotoom: wel of geen gevolgen rondom onzekerheid/niet weten waar je aan toe bent). Er bleek geen significant verband te bestaan met vraag 7. Wel kon de nieuwe samengestelde variabele significant worden verklaard door vraag 9. De verklaarde variantie is 0,023. Onderbouwing is [hier](#) te vinden



ONZEKERHEID

IK DOE NIET MEER MEE.

Deel II

Het ontstaan van knelpunten in de inkomstenverrekening



4. Hoe werkt verrekenen?

Wettelijke verrekenregels op hoofdlijnen

In de vorige hoofdstukken vertelden we over de ervaringen van respondenten met de inkomstenverrekening. Om te begrijpen hoe deze knelpunten ontstaan, is het goed om eerst meer te weten over hoe de inkomstenverrekening er in de verschillende regelingen uitziet. In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de wettelijke verrekenregels. In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe UWV en gemeenten deze verrekenregels door UWV en gemeenten vertalen naar de uitvoering.

1. Inkomstenverrekening in de Participatiewet

De Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten. Mensen met een arbeidsbeperking komen langs verschillende routes in de Participatiewet terecht. Bijvoorbeeld omdat ze na hun 18e (deels) arbeidsongeschikt

zijn geraakt, terwijl ze niet in loondienst waren. Of omdat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en dus geen recht hebben op WIA. Sinds 2015 is de Wajong bovendien alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Kun je nog wel werken, of is de verwachting dat dit in de toekomst weer kan? Dan ben je aangewezen op de Participatiewet voor een bijstandsuitkering. De Participatiewet wordt voor mensen met een arbeidsbeperking sinds 2015 daardoor steeds belangrijker, en dat geldt des te meer voor mensen met een arbeidsbeperking die vanuit de uitkering gaan werken.

In de Participatiewet geldt de regel dat het inkomen wordt aangevuld tot de bijstandsnorm.¹⁵ Hoofregel is dus dat alle inkomsten die lager zijn dan de bijstandsnorm worden verrekend met de uitkering. Verdient iemand meer dan de bijstandsnorm, dan vervalt het recht op uitkering.

Iedereen die vanuit de bijstand deeltijd werkt, en niet genoeg verdient om uit te stromen, krijgt dus te maken met inkomstenverrekening.¹⁶ De bijstandsuitkering wordt dan verlaagd met het bedrag dat iemand heeft verdiend.

De gemeente mag wettelijk eenmalig 6 maanden lang 25% van de inkomsten vrijlaten, tot een maximum van €203,- per maand. Dat betekent dat tijdens de vrijlatingsperiode niet 100%, maar 75% van het inkomen wordt verrekend. De resterende 25% van het inkomen mag de deeltijder dan zelf houden. Deze vrijlating mag maar één keer worden ingezet in de periode dat iemand een bijstandsuitkering krijgt. Zodra de vrijlatingsperiode is afgelopen, worden alle inkomsten verrekend. Werken in deeltijd is vanaf dat moment in financiële zin niet meer lonend. Uitzondering hierop zijn alleenstaande ouders. Zij hebben na de eerste vrijlatingsperiode van 6 maanden nog 30 maanden recht op een vrijlating van 12,5%. Voor mensen met een medische urenbeperking geldt een structurele vrijlating van 15% van de inkomsten. Deze structurele vrijlating

¹⁵ De bijstand kent aparte normen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders, gehuwden, kostendelers, jongeren en alleenstaanden in een inrichting.

¹⁶ Bij een hoog inkomen en/of een lage bijstandsnorm, kan iemand ook met parttime werk al meer verdienen dan zijn/haar uitkering. In dat geval heeft iemand geen recht meer op een bijstandsuitkering.

is alleen beschikbaar voor mensen die door een arbeidsbeperking niet fulltime kunnen werken. Niet alle mensen met een arbeidsbeperking hebben daarom recht op deze structurele vrijlating: er zijn ook mensen met een arbeidsbeperking die medisch gezien wel in staat worden geacht om een volledige werkweek te werken, maar die bijvoorbeeld minder productief zijn dan gezonde werknemers in de uren die ze werken. Als zij toch in deeltijd werken, worden na de eerste 6 maanden al hun inkomsten verrekend.

2. Inkomstenverrekening in de Wajong

De Wajong wordt uitgevoerd door UWV. Wie vóór zijn 18e of tijdens de studie een ziekte of handicap hebt gekregen, kan Wajong aanvragen. Sinds 2015 is de Wajong voor nieuwe instroom alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en structureel niet kunnen werken.

De Wajong kent drie verschillende verrekenregimes. Zonder in te gaan op alle uitzonderingsposities die er zijn, beschrijven we hier op hoofdlijnen de verreken-regels die daarbij gelden. We beschrijven hier de geldende regelingen ten tijde van het onderzoek (eind 2020). Per 1 januari 2021 is de Vereenvoudiging Wajong ingegaan.¹⁷ Dit valt buiten de scope van het onderzoek.

oWajong

Wie voor 2010 in de Wajong is ingestroomd, valt onder de oude Wajong (oWajong). De oWajong werkt met arbeidsongeschiktheidsklassen. Iedereen die gaat werken werd op basis van het eigen inkomen en/of het maatmaninkomen¹⁸ ingeschaald in een arbeidsongeschiktheidsklasse. In de oWajong bepaalde de arbeidsongeschiktheidsklasse de hoogte van de aanvullende uitkering (zaagtandmodel):

AO-klasse	Hoogte aanvullende uitkering
25-35%	21% van de grondslag;
35-45%:	28% van de grondslag;
45-55%:	35% van de grondslag;
55-65%:	42% van de grondslag;
65-80%:	50,75% van de grondslag;
80% of meer:	70% van de grondslag.

Anders dan in de bijstand, is de hoogte van de aanvullende uitkering dus maar deels afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Zolang je binnen dezelfde arbeidsongeschiktheidsklasse blijft, wordt elke euro die je meer verdient niet verrekend (die euro mag je dan dus zelf houden). Maar: kom je boven de grens van een arbeidsongeschiktheidsklasse uit, dan wordt de uitkering schoksgewijs verlaagd, en kunnen mensen er in inkomen (loon plus aanvullende uitkering) op achteruit gaan. Dat gebeurt als de schoksgewijze verlaging van de uitkering groter is dan het extra inkomen dat iemand verdient. Onder de streep houdt iemand dan minder geld over.

Wajong2010

Wie tussen 2010 en 2015 in de Wajong instroomde, valt onder de Wajong2010. In de Wajong2010 gelden, afhankelijk van het inkomen, de arbeidsmogelijkheden en hoe lang iemand recht heeft op arbeidsondersteuning, verschillende rekenregels. We geven hier een overzicht van de meest voorkomende situaties voor de doelgroep van dit onderzoek:

Werkregeling

- Inkomen lager dan 20% WML: alles wordt verrekend (ofwel: de uitkering wordt verlaagd met het bedrag dat je hebt verdiend)
- Inkomen tussen 20% en 80% WML: de eerste 20% WML wordt volledig verrekend met de uitkering. Het inkomen boven 20% WML wordt voor de helft verrekend.
- Inkomen hoger dan 80% WML: inkomen wordt aangevuld tot 100% WML (ofwel: uitkering = 100%WML – inkomen)

¹⁷ Meer informatie is te vinden op de [website van de Rijksoverheid](#).

¹⁸ Het maatmaninkomen is een door UWV vastgesteld bedrag. Startniveau 100% WML en door maatmanwissel kan deze hoger worden. Een maatmanwisseling vindt plaats bij het afronden van een HBO/WO-opleiding voor het 30e levensjaar. Het maatmaninkomen wordt dan 150% WML. Een maatmanwissel vindt ook plaats bij het vervullen van een functie met een hoger functieloon dan WML. In dat geval wordt het maatmaninkomen gelijkgesteld aan het functieloon.

Voortgezette werkregeling (minimaal 7 jaar recht op arbeidsondersteuning en minimaal 27 jaar oud)

- Inkomen lager dan 20% WML: alles wordt verrekend (ofwel: de uitkering wordt verlaagd met het bedrag dat je hebt verdiend)
- Inkomen hoger dan 20% WML: inkomen wordt aangevuld tot 100% WML (ofwel: uitkering = 100%WML – inkomen)

In de Wajong2010 is werken dus lonend vanaf een inkomen dat hoger ligt dan 20% WML. Tegelijkertijd is méér werken niet méér lonend bij een inkomen vanaf 80% WML (in de werkregeling), of 20% WML (in de voortgezette werkregeling). In die gevallen geldt dat de uitkering – of iemand nu 80% WML of 99% WML verdient – sowieso wordt aangevuld tot 100% WML. Pas wanneer iemand meer dan 100% WML verdient, wordt méér werken ook meer lonend, maar in dat geval is er geen aanvullende uitkering meer en is er dus ook geen sprake meer van inkomstenverrekening.

De Wajong 2010 kent ook een studieregeling. In die gevallen geldt een uitkering van 25%. Inkomen uit werk wordt volledig verrekend.

Wajong2015

Sinds 2015 is de Wajong alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en volledig geen mogelijkheden hebben om te werken. Van wie vanuit die situatie toch gaat werken, wordt het inkomen volledig verrekend. De uitkering wordt dan verlaagd met het bedrag dat is verdiend. Werken is financieel dan dus niet lonend.

Geharmoniseerde regeling

Vanaf 2021 komt hier met de wet vereenvoudiging Wajong één geharmoniseerde regeling voor in de plaats. Doel van de harmonisering is om meer eenduidigheid en eenvoud te brengen in alle verschillende rekenregels zoals hierboven omschreven. Daarnaast moet deze wijziging van de Wajong voorkomen dat mensen er door te gaan werken financieel op achteruit gaan. Werken moet lonen, en méér werken moet ook méér lonen.

De hoofdregel van de nieuwe wet is dat 70% van het inkomen wordt verrekend.¹⁹ Ofwel: van elke euro die je verdient, mag je 30 cent houden. Dat geldt tot een inkomen van 100% WML. Wie meer verdient dan 100% WML, krijgt geen aanvullende uitkering en heeft dus ook niet meer te maken met de inkomstenverrekening. Voor wie werkt met loondispensatie geldt een andere regel, zij kunnen meer dan 30 cent per euro overhouden.

3. Inkomstenverrekening in de WAO

De WAO wordt uitgevoerd door UWV.

De WAO werkt, net als de oWajong met arbeidsongeschiktheidsklassen. Ook hier geldt: zolang je niet over de grenzen van je arbeidsongeschiktheidsklasse heen gaat, mag je elke euro die je verdient houden. Maar ook de WAO kent het zaagtandprincipe van de oWajong: als je over je arbeidsongeschiktheidsklasse heen gaat, wordt de hoogte van de uitkering schoksgewijs aangepast. Dat kan ervoor zorgen dat mensen er in inkomen (loon plus aanvullende uitkering) op achteruit gaan.

4. WIA

Wie tijdens werk in loondienst ziek of gehandicapt raakt, kan na 2 jaar in de ziekwet een beroep doen op de WIA, die sinds 2004 voor nieuwe instroom de WAO vervangt.

De WIA kent een grote verscheidenheid aan regelingen die elk een eigen uitkeringshoogte en verrekenregime kennen. Hoe lang iemand al in de WIA zit, de mate van arbeidsongeschiktheid, en de mate waarin iemand zijn restverdien capaciteit weet te benutten, bepalen samen onder welk WIA-regime iemand valt en hoe dat uitwerkt wanneer iemand gaat werken. Het voert te ver om deze regimes in dit rapport allemaal uit te werken.²⁰ Dat het verkrijgen van overzicht in alle regels zo ingewikkeld is laat eens te meer zien hoe complex de taak van UWV is – en hoe ondoordringelijk de verrekening is voor de inwoners die daarmee te maken krijgen.

¹⁹ Voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben geldt dat 75% van het inkomen wordt verrekend.

²⁰ Meer informatie hierover is te vinden op de [site van UWV](#).

5. Aan de andere kant van de tafel

De werkwijze van gemeente en UWV

In het vorige hoofdstuk zijn de wettelijke verrekenregels op hoofdlijnen beschreven. Wetgeving dicteert voor een belangrijk deel hoe de inkomsten verrekend moeten worden. Om te begrijpen hoe knelpunten ontstaan, is het daarnaast goed om te kijken naar de manier waarop gemeenten en UWV deze wettelijke regels naar de uitvoeringspraktijk vertalen. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de werkwijze van gemeenten en UWV bij het berekenen van de aanvullende uitkering. Omdat die twee nogal van elkaar verschillen, vertellen we hier eerst over hoe gemeenten werken, en daarna vertellen we over de werkwijze bij het UWV. Dit hoofdstuk is gebaseerd op **20 processcans bij gemeenten, en 3 scans bij UWV-vestigingen**.

1. Uitvoering door gemeenten

Eerst wat cijfers

Een gemeente met 100.000 inwoners heeft een gemiddeld bestand van ca. 2.000 bijstandsgerechtigden. Als je over een periode van twee jaar kijkt, dan heeft 21,4% van deze uitkeringsgerechtigden *op enig moment in die periode* inkomsten uit deeltijd werk.²¹ Bijstandsgerechtigden met inkomsten uit werk verdienen daarmee in 2019 gemiddeld 556 euro per maand.²²

Dit is geen stabiele groep: mensen hebben niet elke maand inkomsten uit deeltijdwerk. Het aantal verrekeningen dat een gemeente per maand uitvoert ligt dus een stuk lager: per maand heeft gemiddeld ruim 8% van de uitkeringsgerechtigden inkomsten uit arbeid. Dat betekent dat in een gemeente met 100.000 inwoners elke maand ca. 200 mensen in deeltijd werken. Het contact tussen gemeente en deeltijder loopt meestal via een klantmanager en/of een inkomensconsulent. Die heeft een 'caseload' van tussen de 60 en de 200 klanten waarvoor hij/zij eerste aanspreekpunt is. Een uitkeringsadministratie van een gemeente die 5000 uitkeringen verstrekt heeft ca. 10 fte aan administratief medewerkers in dienst. Dus ca. 1 medewerker per 500 uitkeringen, waarvan er 45-50 deeltijd inkomsten hebben.

De werkwijze

In de meeste gemeenten houden speciale klantmanagers contact met uitkeringsgerechtigden met een beperking. In de voorbereiding op werk en het begeleiden tijdens de baan is er dan meer specialistische kennis aanwezig. Bij het verrekenen van de inkomsten is dit onderscheid er niet meer: de werkwijze van de gemeente verschilt niet tussen 'gewone' deeltijders en deeltijders met een arbeidsbeperking.

Wanneer iemand vanuit een uitkeringssituatie begint met werken, verloopt het proces van inkomstenverrekening op hoofdlijnen als volgt:

1. **Wijziging doorgeven:** zodra je begint met werken moet je die mutatie doorgeven aan de gemeente, vaak met een wijzigingsformulier. Gemeenten informeren klanten over deze verplichting als ze een uitkering aanvragen. Deeltijders zijn zich daar zodra ze starten op werk niet altijd meer van bewust, vooral niet wanneer de gemeente zelf iemand naar werk heeft begeleid. Dan is het een medewerker van de gemeente die je voorstelt op een baan, waardoor mensen veronderstellen dat de wijziging al bekend was. Het wijzigingsformulier is ook niet altijd op de website te vinden. Gemeenten ontvangen via het Inlichtingenbureau achteraf een signaal dat er een nieuw dienstverband is: wie het vergeet te melden komt zo achteraf toch altijd bij de administratie in beeld.

²¹ Divosa Benchmark Werk en Inkomen, Jaarrapportage 2019.

²² Divosa Benchmark Werk en Inkomen, Jaarrapportage 2019.

2. **Informatie over de inkomstenverrekening:** de meeste gemeenten hanteren één standaardmethode van inkomstenverrekening. Wie voor de eerste keer inkomsten uit deeltijdwerk heeft, ontvangt meestal een brief met uitleg over het proces. Steeds vaker zijn gemeenten zich ervan bewust dat dit een belangrijk contactmoment is. Sommige gemeenten sturen de deeltijder eerst een kaartje of een bloemetje om ze te feliciteren met de baan.



Figuur 6 - Een aantal gemeenten, zoals Almelo en 's Hertogenbosch, feliciteren de klant met de nieuwe baan

“Als de klant ons belt om te vertellen dat hij of zij een baan heeft, staan ze vaak nog niet open voor informatie over alle rechten en plichten. We merken dat ze de informatie gewoon niet in zich opnemen over welke papieren ingevuld moeten worden en wat de voorwaarden zijn. We sturen klanten daarom nu eerst een kaartje, waarmee we ze uitnodigen voor een gesprek om daar op een later moment rustig over te praten. Zo zeggen we eerst alleen iets positiefs, en komt de informatie later, als de klant daar meer voor openstaat.”

Goed voorbeeld

Steeds meer gemeenten, zoals GR IJsselgemeenten, Almelo en Amersfoort, voeren een persoonlijk startgesprek met deeltijders om hen over de verrekening te informeren. In dit gesprek bespreken ze samen hoe de verrekening in zijn werk gaat en welke gevolgen dit heeft voor de financiële situatie van de deeltijder. In Amersfoort is dit zelfs een uitgebreid inkomstengesprek, waarin de gemeente ook meedenkt over een eventueel effect op toeslagen of andere regelingen. Simpel Switchen in de Participatieketen heeft een **rekentool** én een **werkblad** ontwikkeld, waarmee de financiële gevolgen van een stap richting werk inzichtelijk worden en dit gesprek goed gevoerd kan worden. Daarmee wordt de werkwijze van Amersfoort aangemoedigd als standaard werkwijze.

3. **Loonstroken inleveren:** De bijstand is een netto-uitkering. Dat betekent dat de uitkeringsadministratie ook het netto loonbedrag moet vaststellen om de aanvullende uitkering te kunnen berekenen. Daardoor heeft de gemeente de loonstrook nodig van iedereen die deeltijd werkt. Wie parttime werkt, zal dus elke loonstrook (ook bij wekelijkse of vier wekelijkse inkomsten) moeten inleveren bij de gemeente. Veel gemeenten sturen daarom halverwege de maand een inkomstenformulier, dat eind van de maand samen met de loonstrook weer teruggestuurd moet zijn. Is de loonstrook nog niet beschikbaar, dan moet de deeltijder vaak een schatting van het verdiende loon opgeven. Het invullen van dit formulier en het berekenen van een goede inschatting van wat je gaat verdienen, vraagt ook rekenvaardigheden. De groep mensen die lage basisvaardigheden heeft in Nederland is groot. Veel mensen gaan de mist in bij deze vraag. Een aantal gemeenten, zoals Leeuwarden en Arnhem, zet dit formulier juist in als reminder, om klanten te ondersteunen.

“Onze gemeente ziet het inkomstenformulier echt als een herinnering voor de klant. We versturen die herinnering halverwege de maand. Het gaat ons erom: de looninformatie hebben we nodig, maar hoe die bij ons terecht komt maakt ons niet uit. We geven klanten daar ook ruim

de tijd voor: tot het eind van de volgende maand. We vertrouwen erop dat mensen dat doen en blokkeren de uitkering dus ook niet. Zodra de loonstrook er is, betalen we de uitkering. Krijgen we de loonstrook niet op tijd, dan gaan we bellen: kun je nog rondkomen? Heb je een voorschot nodig?"

Goed voorbeeld

De gemeente Delft stuurt zo'n reminder niet via een formulier, maar heeft een app ontwikkeld die deeltijders herinnert aan het inleveren, én het inleveren makkelijker maakt.

Daar tegenover staat een (grote) groep gemeenten waarbij de toon van de formulieren en brieven streng is, en waarbij geldt: is óf het formulier óf de loonstrook niet binnen, dan blokkeert de gemeente de uitkering.

Voorbeeld van een toelichting op een gemeentelijke website

Inkomsten

Heeft u inkomsten, bijvoorbeeld uit arbeid, dan moet u iedere maand een inkomstenformulier inleveren. Daarmee wordt berekend welk bedrag aan bijstand de gemeente aan u moet overmaken:

- Het inkomstenformulier wordt iedere maand thuisgestuurd. Het inkomstenformulier heeft de kleur groen
- Bij het inkomstenformulier moet u een kopie van uw salarisspecificatie(s) van die maand inleveren
- Heeft u nog geen specificatie? Neem dan contact op met uw contactpersoon
- Levert u het inkomstenformulier zonder specificatie(s) in? Dan zijn wij genoodzaakt deze aan u terug te sturen
- Op het inkomstenformulier staat een uiterste inleverdatum. Te laat inleveren betekent dat de gemeente uw uitkering niet kan overmaken. Zijn er bijzonderheden waardoor u het formulier niet op tijd kunt inleveren? Neem dan contact op met uw contactpersoon

U kunt het inkomstenformulier inleveren kan bij de balie van Werk Inkomen en Zorg. Vraag bij de balie om een bewijs van indiening. De balie is op werkdagen geopend van 09.00 tot 17.00 uur. Geen inkomstenformulier ontvangen? Neem dan direct, tijdens de spreekuren, telefonisch contact op met uw contactpersoon. Uw contactpersoon is bereikbaar via 14 0**

Toelichting op methoden van verrekenen

Gemeenten verrekenen parttime inkomsten met verschillende methoden:

- **Op de maand verrekenen:** de gemeente blokkeert de uitkering tot de loonstrook is ontvangen. De deeltijder krijgt de uitkering van januari pas als het inkomen over januari bekend is. Dit betekent concreet dat de uitkering van de maand januari pas wordt gestort wanneer het inkomen over de maand januari bekend is. Zolang de loonstrook er niet is, ontvangt de deeltijder dus ook geen uitkering. Looninformatie komt vaak laat binnen: het is niet ongebruikelijk dat een loonstrook zo'n drie weken na het verstrijken van de maand wordt ontvangen. In sommige gemeenten moeten mensen deze weken op eigen kracht overbruggen. In andere gemeenten kunnen zij een voorschot aanvragen. Deze methode heeft ook een voordeel voor de deeltijder: wanneer de uitkering wordt uitbetaald ontvangen zij wel direct het goede bedrag aan aanvullende uitkering.
- **Achteraf verrekenen:** om te voorkomen dat mensen een periode moeten overbruggen zonder inkomsten, verrekenen sommige gemeenten achteraf. Begin je met werken in januari, dan worden de inkomsten van de maand januari verrekend met de uitkering van februari. Over januari ontvangt de deeltijder dan een volledige uitkeringsnorm. In februari wordt het salaris van januari verrekend, en in maart het salaris van februari – en zo verder. Voordeel van deze methode is dat er geen financiële druk is op de burger. Nadeel van deze methode is dat er nog een vordering openstaat wanneer de baan of de uitkering stopt: dan moet er dus nog een bedrag aan de gemeente worden terugbetaald. Een ander nadeel van deze methode zijn de soms grote schommelingen in inkomen bij wisselende inkomsten. Is het loon in januari hoog, dan is de uitkering in februari laag. Als het loon dan ook laag is, heeft een klant in deze maand maar weinig te besteden.

- Een derde optie is het **schatten van inkomsten (fictief verrekenen)**. Dit mag alléén wanneer de klant aangeeft wat de hoogte van de schatting moet zijn – dus in goed overleg met de klant. Als in ons voorbeeld de loonstrook van januari nog is ontvangen, kan de deeltijder wel doorgeven hoeveel uur er in die maand is gewerkt. Op basis daarvan schat de uitkeringsadministratie dan het inkomen van januari. Die schatting wordt verrekend met de uitkering. Wanneer in februari blijkt dat de schatting te laag of te hoog was, wordt dit gecorrigeerd. Tegelijkertijd wordt dan een nieuwe schatting gemaakt voor de maand februari, wat het uiteindelijke plaatje voor de deeltijder ingewikkeld en moeilijk controleerbaar kan maken.
- Een vierde optie, die op het moment van schrijven op kleine schaal wordt toegepast, is **de methode Surplus**. Hierbij ontvangt de deeltijder in januari op een vast afgesproken datum een vast bedrag van de gemeente, dat gelijk is aan de uitkeringsnorm. De werkgever stort het salaris van januari op rekeningnummer van de gemeente. De gemeente voert de administratieve verrekening van het salaris uit wanneer de loonstrook ook is ontvangen. Hiermee wordt de bufferfunctie verlegd van de burger naar de gemeente. Het nadeel van deze methode is dat de deeltijder het eigen salaris niet op de eigen rekening ontvangt. De methode is voor de gemeente bovendien iets arbeidsintensiever.

Complicerende factoren

Wanneer mensen vierwekelijkse inkomsten hebben, loopt de betaling van de uitkering (per maand) niet gelijk aan de ontvangst van het salaris (per vier weken). In veel gevallen rekent de gemeente dan het inkomen om van vier weken naar de maand. Dat betekent dat er in de eerste 11 maanden van het jaar steeds meer inkomsten worden verrekend met de uitkering dan de deeltijder van de werkgever ontvangt. In december trekt de gemeente dit recht, doordat de deeltijder dan twee periodes salaris ontvangt (voor 8 weken) terwijl er maar één periode wordt verrekend.

Lastig is ook de verrekening van een eventuele eindejaarsuitkering. Deze moet wettelijk gezien verrekend worden naar rato van het aantal maanden dat iemand een bijstandsuitkering heeft gehad. Tegelijkertijd mag deze wettelijk nog niet worden verrekend als de deeltijder deze nog niet van de

werkgever heeft ontvangen. Soms doen gemeenten dat toch, en houdt de deeltijder maandelijks dus minder geld over. Het alternatief is dat de eindejaarsuitkering wordt verrekend in de maand waarin hij is ontvangen. Als de eindejaarsuitkering hoger is dan de bijstandsuitkering, lukt dat niet in een keer, en krijgt de deeltijder soms meerdere maanden geen of een heel lage uitkering.

Hetzelfde dilemma speelt rondom het vakantiegeld dat de werkgever uitbetaalt. Ook dat moet wettelijk gezien volledig met de uitkering worden verrekend. Hiervoor heeft de wetgever bepaald dat gemeenten verplicht zijn om dit maandelijks alvast op de uitkering in te houden. Als de werkgever het vakantiegeld in mei dan uitbetaald, mag de deeltijder dit houden. Nadeel is dat hij tot die tijd een lagere uitkering heeft gehad en er maandelijks dus financieel op achteruit gaat.

Contact tussen gemeente en deeltijder

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de toon en de mate van contact met de deeltijder. We zien grote verschillen in:

- Hoe de gemeente contact opneemt met de deeltijder. Soms gaat dit indirect: de uitkeringsadministratie heeft dan zelf geen klantcontact. Een klantmanager moet in die gevallen een herberekening uitleggen die is gemaakt door zijn collega op de uitkeringsadministratie - terwijl de klantmanager deze berekening zelf ook niet altijd begrijpt. In andere gemeenten heeft de uitkeringsadministratie zelf klantcontact.
- Hoe proactief medewerkers contact opnemen om uitleg te geven aan deeltijders over wat er verandert in hun inkomen op het moment dat ze doorgeven te gaan werken.
- Hoe begrijpelijk de teksten zijn. De meeste brieven zijn formeel en niet in een keer te begrijpen. Onderstaand voorbeeld laat dit zien.

Uw kenmerk
 Ons kenmerk 442563
 Verzenddatum 18 februari 2020
 Onderwerp Betreft uw aanvraag of melding met zaaknummer
 [#(Zaaknummer)] Inkomsten periode 2

Geachte mevrouw

Wij zijn bezig met uw aanvraag of melding met zaaknummer 442563

U hebt periode 1 met het inkomstenbriefje over februari meegestuurd.
 Ik heb de inkomsten over periode 2 nodig voor de aanvullende uitkering over
 februari.

Wilt u deze in bijgaande envelop alsnog toesturen

Indien u de melding of aanvraag ingediend heeft via DigiD, kunt u de voortgang

Figuur 7 - Voorbeeld van een herinnering om looninformatie aan te leveren



Figuur 8 - Still uit het filmpje van de gemeente Amsterdam

Goede voorbeelden

Gelukkig zijn er ook goede voorbeelden. Zo hebben de gemeenten Deventer, Enschede, Groningen en Zwolle op basis van een onderzoek naar de meest voorkomende vragen van deeltijders het online platform Maximaal jezelf ontwikkeld waar de antwoorden op die vragen in begrijpelijke taal te vinden zijn. De sociale dienst Drechtsteden heeft een infographic ontwikkeld waarmee deeltijders worden geïnformeerd over de verschillende manieren van verrekenen die mogelijk zijn.

De gemeente Amsterdam maakte een filmpje met een uitleg over de inkomstenverrekening. En andere gemeenten, zoals Renkum, Leeuwarden, Krimpenerwaard en Almelo hebben juist een heel actief contact tussen de uitkeringsadministratie en de deeltijder. Zij bellen bijvoorbeeld met alle nieuwe deeltijders om kennis te maken (Almelo), nemen altijd contact op bij ingewikkelde berekeningen (Krimpenerwaard), of zijn heel benaderbaar voor vragen waardoor deeltijders altijd het gevoel hebben dat ze bij moeilijkheden kunnen terugvallen op de administratie van de gemeente (Renkum en Leeuwarden).

Verder lezen

Op basis van een deel van de uitgevoerde scans is voor Divosa een uitgebreide beschrijving gemaakt van de verschillende methoden van verrekening. Deze werkwijzer inkomstenverrekening is te vinden op de website van Divosa. Gemeenten kunnen tips en goede voorbeelden rond het verrekenen van parttime inkomsten vinden en met elkaar uitwisselen in de Toolkit Parttime Werk, die is ontwikkeld vanuit Smpel Switchen in de Participatieketen.

2. Uitvoering door UWV

Eerst wat cijfers

De divisie uitkeren van UWV werkt vanuit regiokantoren. Een regiokantoor heeft in vergelijking met een gemiddelde gemeente een groot aantal uitkeringsgerechtigden onder de hoede. Deze zijn verdeeld in teams. Zo heeft een Team Wajong zo'n 15.000-20.000 dossiers. De WAO/WIA is iets kleiner, met ca. 10.000-15.000 dossiers per team. De meeste regiokantoren kennen daarnaast nog een Team Samenloop, waar medewerkers complexere dossiers behandelen van mensen met meerdere uitkeringsregelingen tegelijkertijd. De capaciteit van de teams is beperkt: ca. 10 FTE voor 15.000 dossiers. Een UWV-administratief medewerker beheert dus zo'n 1500 uitkeringsdossiers per medewerker.

De werkwijze

In het werkproces maakt UWV onderscheid tussen de verrekening van inkomsten bij de WW (Werkloosheidswet) en de AW (IA, WAO, Wajong, ERD WGA). Hieronder geven we het proces weer voor de AW-uitkeringen, aangezien dit de uitkeringen zijn waar mensen met een arbeidsbeperking het meest mee te maken hebben.

1. **Ontvangst gegevens:** de administratie van UWV krijgt via het systeem een melding dat een uitkeringsgerechtigde is gaan werken. Die melding kan ontstaan doordat iemand dat zelf heeft gemeld, doordat een collega binnen UWV die melding heeft gemaakt, of door gegevenskoppeling met de polisadministratie (de gegevens uit de loonaangifte van bedrijven die via de belastingdienst met UWV wordt gedeeld).

De medewerker beoordeelt of de melding voldoende gegevens bevat om de hoogte van de verdiensten te kunnen beoordelen. Is dat niet zo, dan neemt de medewerker contact op met de klant. De afspraak is dat medewerkers drie keer proberen om de klant te bereiken. Bij contact schatten ze samen welk bedrag aan verdiensten ze registreren in het systeem en hoe lang deze schatting wordt vastgezet: 3, 6 of 12 maanden. Ook spreken ze af of ze gaan verrekenen met loonstroken die mensen zelf aanleveren, of met gegevens uit de polisadministratie. Als er na

3 pogingen geen contact is, kiest de medewerker zelf de beste verrekening op basis van de informatie die beschikbaar is. Als er wisselende inkomsten worden gezien, dan wordt er een kortere termijn gekozen. Bij vaste inkomsten wordt een verrekencyclus van 12 maanden aangehouden.

Vastleggen van het voorschot: de medewerker verwerkt deze keuzes in het uitkeringsstelsel. Dit geschatte bedrag staat standaard vast voor een periode van 6 of 12 maanden. Zolang krijg je als uitkeringsgerechtigde hetzelfde voorschot. Afwijken van deze hoofdregel is mogelijk bij sterk wisselende inkomsten. Dan zet de medewerker het bedrag vast voor 3 maanden, en is sneller aanpassen van bedragen mogelijk. Om terugvorderingen te voorkomen, schatten sommige medewerkers de inkomsten 10% hoger in. Mensen krijgen zo een lager voorschot. Bij de definitieve berekening volgt dan meestal een nabetaling en geen terugvordering.

“Standaard is dat we het 6 of 12 maanden vastzetten, 3 maanden is bij uitzondering bij heel erg wisselende inkomsten. Als het hele vaste inkomen zijn dan zelfs nog per jaar. Daar wil UWV naar toe, maar zo ver zijn wij nog niet.”

2. **Verrekening**

Na de vastgestelde cyclus van 3, 6 of 12 maanden komt de klant via een melding weer in beeld bij de uitkeringsadministratie. De medewerker vergelijkt het werkelijk verdiende loon met de ingevoerde schattingen in het systeem.

“In maar 40% van de gevallen zitten we meteen goed met het voorschot. Behalve als het een vast loner is, daar zitten we wel vaker goed.”

Tijdens de verrekening blijkt vrij vaak dat de schatting afwijkt van het daadwerkelijke loon. Omdat steeds meer mensen wisselende inkomsten hebben, is het lastig om tot een goede schatting te komen. Bovendien worden klanten bij de start op werk in de

praktijk niet altijd gebeld of bereikt. In dat geval maakt UWV zelf een schatting.

Het resultaat van die definitieve berekening kan een nabetaling zijn. De klant krijgt dan nog extra uitkering nabetaald over de voorbije periode. Die nabetaling wordt doorgaans binnen 3 of 4 werkdagen gestort op rekening van de klant.

Er kan ook een terugvordering uit volgen. De klant heeft dan te veel uitkering ontvangen en moet terugbetalen. De interne afspraak bij UWV is om te bellen bij elke beslissing die financiële gevolgen heeft voor wie werkt naast de uitkering. De medewerker doet dan drie pogingen tot contact.

Er mag tot maximaal 380 euro in één keer worden gecorrigeerd op de volgende uitkeringsbetaling. Medewerkers van UWV geven in de interviews aan dat dit in de praktijk niet zo vaak gebeurt: meestal wordt een bedrag in meerdere termijnen verrekend met de uitkering. Hogere bedragen worden niet verrekend, maar overgedragen aan de afdeling invordering. Die kan een betalingsregeling treffen met de klant. Het wordt extra lastig wanneer de aflostermijn van een vordering over de jaargrens heen gaat (dus wanneer de vordering is opgebouwd in 2020, maar pas in de loop van 2021 helemaal is afgelost) omdat het openstaande bedrag dan bruteert.

“Wij kijken daarom altijd: zijn er al vorderingen in behandeling? Wat staat er nog open? Als na overleg met de klant blijkt dat hij het niet binnen 12 maanden kan aflossen, dan moeten we overdragen naar invordering. Maar ik probeer dat te voorkomen. Dan vraag ik aan de klant: wat kun je missen?”

UWV betaalt de uitkeringen rond de 22e van de maand op rekening van de klant. Mutaties op deze betalingen moeten tijdig worden aangeleverd: medewerkers hebben daarvoor tot het 2e weekend van de maand. In sommige maanden is dat lastig, vooral wanneer het 2e weekend al vroeg in de maand valt.

“Als ik dan nog een mutatie verwacht, houd ik de uitkering soms nog even vast. Als de gegevens dan een week later wel binnen zijn, kan ik tenminste meteen het goede bedrag betalen.”

Bijzondere situaties

Een bijzondere situatie is het ontvangen van vierwekelijks loon. Het UWV rekent deze vier weken om naar een maand. Ook al krijgt de klant in 13 periodes zijn salaris, het voorschot komt in 12-maandelijks periodes. Dit werkt soms door in de definitieve berekening. Een herberekening over 3 maanden is pas in de 5e maand beschikbaar, doordat UWV moet wachten tot alle looninformatie beschikbaar is.

Ook van de eindejaarsuitkering, die meestal in november wordt uitbetaald, wordt elke maand alvast een gedeelte ingehouden op de uitkering of het voorschot. In deze situaties kan het dus voorkomen dat er maandelijks meer inkomen wordt gekort dan dat de klant aan salaris ontvangt.

De werkwijze van UWV is uniform, op wat accenten na. Er zijn geen grote verschillen in de uitvoering tussen de verschillende regiokantoren. Individuele medewerkers of afdelingshoofden hebben daarbij weinig ruimte tot maatwerk. Wanneer uitbetaalde bonussen onderdeel zijn van het belastbaar loon, moeten medewerkers deze bijvoorbeeld altijd meenemen in de berekening, er is geen enkele ruimte om daarvan af te wijken. Dat vloeit voort uit wet- en regelgeving.

“Soms schrijnt dat. Vooral wanneer we te maken hebben met de overgang in inkomensklassen. Dan hoor ik wel eens een verhaal dat iemand een loonsverhoging heeft gehad van 100 euro in de maand, en er daardoor in een andere klasse komt en er een paar honderd euro op achteruit gaat. We hebben nu de ruimte niet om daar iets aan te doen. Als ik die mogelijkheid had gehad, dan had ik dat wel gedaan. Maar die hebben we nu een keer niet, dus dan houdt het voor ons ook op. We hebben ons gewoon te houden aan de wet.”

Contact tussen UWV en de klant

Vanuit de administratie is het telefonisch contact met de klant een belangrijk onderdeel van het proces. De gulden regel is dat medewerkers altijd bellen wanneer iets ingrijpt op de financiële situatie van de burger.

Wanneer een klant voor het eerst inkomsten heeft, dan neemt de medewerker contact op. Neemt die de telefoon niet op, dan heeft de medewerker de mogelijkheid een SMS te sturen met het tijdstip waarop nog een keer wordt gebeld. Ook bij een gewijzigd voorschot of een definitieve berekening die gevolgen heeft voor de klant, wordt er gebeld.

“Je zou eigenlijk altijd moeten bellen. In de drukte lukt dat niet altijd. Ik probeer dat in elk geval wel altijd te doen bij een nabetaling of terugvordering.”

De klant zelf heeft geen contactgegevens van het team dat zijn of haar uitkering beheert. Wanneer een klant vragen heeft, gaat dit via het Klant Contact Centrum, dat centraal georganiseerd is in Groningen en Goes. Het KCC handelt 87% van alle vragen af. Voor de overige vragen maken zij een terugbelverzoek, waarbij een professional de deeltijder terugbelt.

Goed voorbeeld: meer aandacht voor klantperspectief

Bewustwording van het perspectief van de burger heeft binnen UWV de aandacht. Zo heeft UWV recent een ‘no escaperoom’ ontwikkeld, waarmee deelnemers via verschillende opdrachten ervaren hoe het is om te lijden aan een specifieke taalstoornis, autisme of een visuele beperking. Het spelen van deze game kan bijdragen aan meer begrip voor de positie van de klant. Ook is persoonlijke service 1 van de pijlers in de huidige visie die gevolgd wordt. De uitwerking hiervan is binnen het Domein Uitkeren van UWV op steeds meer punten terug te vinden.



Figuur 9 - De No Escape Room, ontwikkeld door UWV



huidige frames

Nieuwe frames

6. Hoe ontstaan knelpunten?

Knelpunten in verrekening verklaard

“Je kunt er echt wel van op aan dat de meeste mensen die hier werken dat doen vanuit goede bedoelingen. We willen het allemaal zo goed mogelijk doen. En toch gaat het niet altijd goed en daar hebben klanten last van. Ik vraag me als manager dan af: hoe komt dat? Is dat wetgeving, komt het door onze beleidskaders, of zijn mensen in de uitvoering niet in staat om maatwerk te leveren? Als jij het antwoord hebt...”

In dit rapport ontmoeten we verschillende mensen met een arbeidsbeperking. Werken is voor hen niet persé vanzelfsprekend, en het behouden van die baan evenmin. De financiële gevolgen en de onzekerheid die het voortkomt uit de inkomstenverrekening helpen daarbij zeker niet mee.

Het staat buiten kijf dat het niet de *bedoeling* is van de wetgeving of van de uitvoerend instanties dat een stap naar werk uitmondt in problemen voor de wie werkt naast een uitkering, zoals ook blijkt uit bovenstaande quote van een teamleider bij een gemeente. En toch leidt de inkomstenverrekening bij 61% van de respondenten die ervaring hebben

met inkomstenverrekening tot financiële problemen en bij 92% van die respondenten tot onzekerheid. In de sociologie wordt hiervoor ook wel de term *‘onbedoelde effecten van sociaal beleid’*²³ gebruikt: beleid heeft dan effecten die tegenovergesteld zijn aan de oorspronkelijke bedoelingen.

Het opsommen van alle ongewenste, averechtse effecten van sociaal beleid (in dit geval op het gebied van inkomstenverrekening) brengt het gevaar met zich mee dat de gedachte ontstaat dat het beleid alleen maar negatieve effecten tot gevolg heeft. Dat zou een onjuiste conclusie zijn. De basis van het stelsel van sociale zekerheid en de aanvulling van inkomsten met een uitkering voor wie niet een volledig inkomen kan verdienen draagt bij aan de mogelijkheden van iedereen in Nederland om te werken én een decent bestaan op te bouwen. Er is daarin veel gerealiseerd, bedoeld en per ongeluk.

We hebben in dit onderzoek gezien dat zich ook op het terrein van de inkomensverrekening onbedoelde effecten voordoen – en dat er helaas veel mensen met een arbeidsbeperking zijn die daar de gevolgen van ervaren. In dit hoofdstuk rafelen we uiteen hoe deze onbedoelde effecten ontstaan.

We bouwen hierin voort op eerdere studies naar onbedoelde effecten van beleid. De literatuur over *onbedoelde effecten van beleid* benoemt diverse onderliggende mechanismen die kunnen leiden tot onbedoelde effecten.²⁴

Doelverschuiving aan de basis van knelpunten

Een mechanisme dat behulpzaam is bij het verklaren van dergelijke onbedoelde effecten van beleid is de *doelverschuiving* die is opgetreden bij zowel de wetgever als bij uitvoerende organisaties. Dit houdt in dat een interventie is gestart met een bepaald doel in gedachte, maar in de uitvoering van het sociaal beleid zijn deze oorspronkelijke doelen uit het

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

24 Engbersen (2009), (Merton 1968; vgl. ook Blau 1963). Van der Veen et al. 1992

zicht geraakt.²⁵ We zien in dit onderzoek doelverschuiving op vier manieren voorkomen.

1. Efficiëntie boven doelmatigheid: 'we willen de klant zo efficiënt mogelijk helpen'
2. Rechtmatigheid boven doelmatigheid: 'de Participatiewet is een vangnet, we voorkomen onrechtmatigheid'
3. Communiceren boven informeren: 'we communiceren in begrijpelijke taal'
4. Participatie boven inkomenszekerheid: 'werk boven inkomen'

In de paragrafen hieronder laten we zien hoe deze doelverschuiving aan de basis liggen van de knelpunten die respondenten ervaren als ze vanuit de uitkering gaan werken.

1. Doelverschuiving 1: Efficiëntie boven doelmatigheid

We willen de klant zo efficiënt mogelijk helpen

Sturen op efficiëntie

In de afgelopen jaren heeft UWV strak gestuurd op het efficiënter uitvoeren van zijn dienstverlening. Hiermee is het gelukt om taakstellingen van opeenvolgende kabinetten in te vullen.²⁶ Ook gemeenten zijn de afgelopen jaren gericht geweest op efficiëntie, mede ingegeven door de bezuinigingen die samengingen met de decentralisatie van de Participatiewet. We hebben in de processcans gezien hoe de focus op efficiëntie van invloed is op de inkomstenverrekening.

Doorwerking 1: voorschotten langdurig vastzetten

Eén van de methoden waarmee UWV en enkele grote gemeenten efficiëntie realiseren, is het werken met voorschotten. Dit is één van de grotere pijnpunten waar mensen met een arbeidsbeperking tegenaan lopen. UWV schat het inkomen van de klant, maar zet deze schatting pas na 3, 6 of 12 maanden om in een definitieve verrekening. Door een voorschot voor een langere periode vast te zetten wordt het aantal mutatie-momenten per uitkeringsdossier beperkt. Dat scheelt afhandelingstijd en voorkomt grote administratieve achterstanden. UWV stuurt er landelijk op om voorschotten zoveel mogelijk minstens 6 of 12 maanden vast te zetten.

“Standaard zetten we een voorschot 6 maanden vast. We kunnen kiezen voor 3 maanden bij uitzondering, als het gaat om heel erg wisselende inkomsten. Als vaste inkomsten zijn dan kiezen we zelfs nog voor een periode van een jaar. Daar wil UWV landelijk naar toe, zoveel mogelijk schattingen 12 maanden vastzetten.”

“Dan hebben we minder vaak een dossier in handen. Soms kán dat ook, als iemand hele vaste inkomsten heeft. Maar mensen vinden het toch prettiger als het iets vaker is. Anders moeten ze een jaar wachten op een nabetaling, dat willen ze toch liever eerder hebben. Wij hanteren daarom toch nog meer 6 maanden als standaard.”

²⁵ Engbersen, prof. dr. G.B.M., (2009) Fatale Remedies. Over onbedoelde effecten van beleid en kennis. Pallas Publicaties, Rotterdam.

²⁶ UWV, Jaarplan 2020. file:///C:/Users/marti/Downloads/bijlage-21-uwv-jaarplan-2020.pdf

Medewerkers proberen daarbij terugvorderingen te voorkomen door bij het vaststellen van het voorschot de inkomsten 10% hoger te schatten dan de reële inkomsten op dat moment. Ook bij een stijging van het inkomen volgt zo eerder een nabetaling dan een vordering. Keerzijde hiervan is dat klanten maandenlang een te laag inkomen ontvangen.

Gevolgen voor mensen met een arbeidsbeperking

Deze manier van werken met voorschotten die maandenlang vaststaan sluit niet goed aan op de dynamiek van de flexibiliserende arbeidsmarkt. Vooral mensen met wisselende inkomsten en zzp'ers krijgen te maken met de keerzijde van deze efficiëntie. Pas maanden na de start van de baan is duidelijk wat de gevolgen voor de uitkering nu precies zijn. Soms moeten mensen dan, net als **Job** en **Ashanka** die we in eerdere hoofdstukken leerden kennen, onverwacht (veel) geld terugbetalen. Soms krijgen klanten hierdoor maandenlang een te lage uitkering en moeten ze zien rond te komen van (te) weinig geld. Als de afrekening over de jaargrens heen gaat, klopt de jaaropgave van UWV niet, en werkt dit door op toeslagen van de belastingdienst en regelingen van DUO (zie ook het verhaal van **Barbara**). Maar ook als deze problemen zich niet voordoen, levert deze werkwijze veel onzekerheid op. En in de vorige hoofdstukken hebben we gezien dat juist deze **onzekerheid** ervoor zorgt dat klanten bevroren en niet (meer) willen werken.

Doorwerking 2: uitkering blokkeren

Ook gemeenten spannen zich – mede ingegeven door de bezuinigingen die samengingen met de decentralisatie van de Participatiewet – in om hun proces zo efficiënt en lean mogelijk in te richten. Dat uit zich in de keuze van verschillende gemeenten om de uitkering pas uit te betalen als duidelijk is wat iemand in een maand heeft verdiend. Bij deze methode van 'op de maand verrekenen', blokkeert de gemeente de uitkering geblokkeerd tot de loonstrook is ontvangen.

“Wij hebben als gemeente de keuze gemaakt om alleen nog op de maand te verrekenen. Vroeger deden we ook wel achteraf of fictief verrekenen.

Maar dat was voor ons heel veel werk: we hebben nu veel minder herberekeningen. Met op de maand verrekenen ben je maar één keer met een klant bezig. Dat scheelt enorm veel tijd.”

Gevolgen voor mensen met een arbeidsbeperking

Nadeel van deze methode is dat klanten soms lang op hun uitkering moeten wachten. Gemeenten geven in de processcans aan dat de loonstrook in 70%-90% van de gevallen nog niet binnen is op de uitbetaaldatum van de uitkering. Dat betekent dat het merendeel van de klanten de uitkering niet op tijd ontvangt als er op de maand verrekend wordt. Soms gaat het daarbij om enkele dagen, maar soms ook om meerdere weken. Zeker in die gevallen ontstaan makkelijk de financiële betalingsproblemen die we in hoofdstuk 1 van dit rapport hebben gezien.

Doorwerking 3: grote caseloads

De sturing op efficiëntie vertaalt zich op uitvoeringsniveau bij UWV in grote caseloads. Gemiddeld heeft een medewerker uitkeren van UWV 1.500 uitkeringsdossiers in beheer. Ook dit stuurt medewerkers in de richting van het zo lang mogelijk vastzetten van het voorschot:

“Het is lastig, want ik wil echt maatwerk leveren. Maar er liggen ook altijd zoveel dossiers op me te wachten, dat het eigenlijk niet mogelijk is om iedereen bijvoorbeeld elke 3 maanden te verrekenen. Dus zet je sommige klanten toch langer vast dan eigenlijk misschien handig is.”

“We mogen daar in uitzonderingsgevallen wel van afwijken. Maar de tijd die we krijgen is wel op deze richtlijn afgestemd. Het is echt niet de bedoeling dat we dat voor veel klanten maandelijks gaan vaststellen. Dat is soms best lastig, want soms zie je de problemen al aankomen. Ik probeer altijd wel te zoeken naar maatwerk. Maar niet iedereen doet dat. Daar wordt ook niet echt op gestuurd.”

Effect doelverschuiving: weinig maatwerk, weinig persoonlijk contact

Sturing op efficiëntie kan leiden tot het inrichten van werkprocessen die 'voor de grote groep' zouden moeten voldoen. Men veronderstelt dat een werkproces passend is voor 80% van de groep en dat een minderheid maatwerk nodig heeft.²⁷ In meerdere processcans kwam aan de orde dat er gezocht is naar een manier om efficiënt te werken voor de grote groep, om zo meer aandacht te kunnen besteden aan de klanten met complexere

27 Pareto, Vilfredo. Cours d'économie politique. Vol. 1. Librairie Droz, 1964.

verrekeningen. De gedachte dat het aantal complexere gevallen beperkt is wordt in beleid en uitvoering algemeen gedeeld.

Dit onderzoek laat op het gebied van inkomstenverrekening een radicaal ander beeld zien. We zien hier dat wie daadwerkelijk naar vermogen in beweging komt, een grote kans heeft om te maken te krijgen met negatieve prikkels. Dit scheidt een situatie waarin het voor uitkeringsgerechtigden financieel beter kan zijn om *helemaal niet* te werken. Voor 61% van de werkende respondenten aan dit onderzoek functioneert de wetgeving als een fuik: juist doordat zij participeren naar vermogen, komt de inkomenszekerheid in het gedrang.

Dit in de uitvoering compenseren met maatwerk is nagenoeg onmogelijk. Binnen het UWV is maatwerk leveren zelfs geheel uitgesloten:

‘We hebben de ruimte niet voor maatwerk. Had ik dat anders gewild? Als ik die mogelijkheid zou hebben gehad, dan had ik dat wel gedaan, maar die heb je nu een keer niet, dus dan houdt het voor ons ook op en dan hebben we ons gewoon te houden aan de wet, hoe sneu het ook af en toe is.’

En ook bij gemeenten is er onvoldoende capaciteit voor het bieden van maatwerk bij dermate grootschalige nadelige effecten.

2. Doelverschuiving 2: Rechtmatigheid boven doelmatigheid

De bijstand is een vangnetvoorziening: we willen onrechtmatigheid voorkomen

Doorwerking: transactiesysteem

Anders dan de regelingen die UWV uitvoert, is de bijstand geen inkomensverzekering, maar een vangnetregeling. Dat betekent dat het de bedoeling is dat er alleen aanspraak op bijstand wordt gemaakt als het echt niet anders kan.

Deze vangnetgedachte is zichtbaar in het transactiesysteem (Participatiewet artikel 32 lid 2) dat sterk bepalend is voor de werkwijze in de inkomstenverrekening bij gemeenten. Het transactiesysteem bepaalt dat gemeenten inkomsten zoveel mogelijk moeten toerekenen aan de periode waarop ze betrekking hebben. Tegelijkertijd mogen inkomsten alleen worden verrekend als die ook echt zijn ontvangen. Het transactiesysteem waarborgt zo de vangnetfunctie van de bijstand. Een klant mag in een maand niet minder dan het sociaal minimum krijgen, maar de bijstand mag op maandbasis ook niet boven het sociaal minimum uitkomen. Dat heeft consequenties voor de juridische basis onder elk van de **eerdergenoemde methoden voor verrekening**:

- Bij op de maand verrekenen kan het blokkeren van de uitkering ertoe leiden dat een klant in die maand minder dan het sociaal minimum ontvangt.
- Bij achteraf verrekenen leidt doorbetalen van de eerste maand van de uitkering terwijl een klant ook parttime inkomsten krijgt ertoe dat een klant in die maand (ruim) meer dan het sociaal minimum krijgt. Als de baan of de uitkering stopt, staat er nog een vordering open, en kan een klant juist onder het sociaal minimum uitkomen. Ook bij wisselende inkomsten komt het inkomen de ene maand boven, en de andere maand onder het sociaal minimum uit.
- Schatten lijkt een middenweg maar daarbij is nooit helemaal zeker of een klant precies het sociaal minimum ontvangt. Sterker nog: de kans is groot dat dit maandelijks (iets) meer of juist (iets) minder is.

Elk van de methoden kan dus op gespannen voet staan met het transactiesysteem. Toch is het transactiesysteem voor veel gemeenten een belangrijk argument om inkomsten op de maand te verrekenen. Op die manier weet de gemeente precies hoeveel inkomen er in een maand is verdiend voor de uitkering wordt verstrekt. Dat betekent dat er nooit te veel of te weinig uitkering wordt uitbetaald. Zoals we hierboven hebben gezien, betekent het vaak wel dat de uitkering te laat wordt uitbetaald.

In de uitvoering gaat dit nog een stap verder: de interpretatie van het transactiesysteem leidt er vaak toe dat mensen er financieel op *achteruit* gaan bij een stap van uitkering naar werk. Dit gebeurt als gemeenten het transactiesysteem interpreteren als een verplichting om inkomsten toe te rekenen naar de maand waarin ze zijn verdiend. Dat betekent dat de gemeente op maandbasis vaak meer geld verrekent dan de deeltijder op zijn rekening binnenkrijgt.

Waarom wordt er op grond van het transactiesysteem maandelijks meer verrekend dan een parttimer binnenkrijgt?

Gemeenten interpreteren het transactiesysteem vaak als een verplichting om inkomsten toe te rekenen naar de maand waarin ze zijn verdiend. Oftewel: inkomen dat hoort bij de maand januari, moet worden verrekend met de uitkering van de maand januari. Ook als de deeltijder dat inkomen pas in februari betaald krijgt. Voor bij de werkgever opgebouwd vakantiegeld betekent dit bijvoorbeeld dat dit maandelijks alvast verrekend wordt. Omdat vakantiegeld vaak pas in mei wordt uitbetaald, verrekent de gemeente alle andere maanden dus meer dan een deeltijder aan inkomen ontvangt. In mei wordt het vakantiegeld van de werkgever dan vrijgelaten, maar alle maanden daarvoor heeft een deeltijder dan minder geld te besteden dan zijn bijstandsnorm (namelijk: zijn bijstandsnorm minus het gereserveerde (maar nog niet uitbetaalde) vakantiegeld).

Dit effect wordt versterkt als mensen (vier)wekelijkse inkomsten hebben. Op grond van het transactiebeginsel kiezen veel gemeenten ervoor om (vier)wekelijkse inkomsten om te rekenen naar de maand,

bijvoorbeeld met de formule te verrekenen $\text{loon} = \text{ontvangen loon} \times 13/12$. Het effect is dat de gemeente elke maand 8% meer loon verrekent dan een deeltijder daadwerkelijk ontvangt. In de laatste maand van het jaar wordt de dertiende periode dan vrijgelaten, maar het betekent wel dat mensen in alle andere maanden minder geld overhouden dan toen ze nog niet werkten. Voor klanten met (vier)wekelijkse inkomsten én een vakantiegeldreservering kan dit effect behoorlijk oplopen, zoals eerder al bleek uit het verhaal van **Ferd**.

Gevolgen voor deeltijders

Dit alles zorgt ervoor dat de bijstand op rechtmatige wijze wordt verstrekt, vanuit de vangnetgedachte die aan de Participatiewet ten grondslag ligt. Voor deeltijders kent deze doelverschuiving een keerzijde. Het betekent dat werken niet rendabel is.

Het transactiesysteem betekent voor parttimers zoals **Ferd** dat de gemeente maandelijks meer verrekent dan zij binnenkrijgen. Dat betekent dat zij op maandbasis minder geld overhouden als ze gaan werken. Daar komt nog bij dat werken soms ook geld kost:

“Ik moet kleren hebben waarin ik een beetje voor de dag kan komen. Ik maak reiskosten die mijn werkgever niet vergoedt. Maar ook: toen ik nog niet werkte, kon ik toe met twee maaltijden. Ik sta nu veel vroeger op, dus dat lukt niet meer. Dat ontbijt heb ik nu echt nodig. En misschien nog wel het meest belangrijk: ik heb nu geen tijd meer om alle koopjes na te jagen.

Waar is deze week het goedkoopste brood te koop, waar is de groente in de aanbieding? Ik werk op woensdag, dus ik kan niet meer naar de markt. Dat maakt werken gewoon best duur.”

3. Doelverschuiving 3: Communiceren boven informeren

We communiceren in begrijpelijke taal

In hoofdstuk 2 en 3 hebben we gezien dat het voor mensen belangrijk is om te weten waar ze aan toe zijn. De onzekerheid over de gevolgen van deeltijd werken op inkomen, kan er voor zorgen dat mensen niet (meer) willen werken. Informatie en een goede voorbereiding zijn dus belangrijk. Dit gebeurt onvoldoende. We zien een doelverschuiving waarbij gemeenten en UWV veel communiceren, maar weinig informeren. Mensen ontvangen veel brieven en mails, maar die informatie is naar vorm en inhoud vaak niet afgestemd op wat zij nodig hebben. En dat is een probleem: **eerder** hebben we gezien dat onzekerheid en het niet weten waar je aan toe bent sterk samenhangen met de keuze om niet (meer) te werken.

Doorwerking 1: inhoud van de communicatie: communiceren over het eigen proces

Uitvoeringsinstanties zijn zich bewust van het belang van begrijpelijke taal. Veel brieven zijn aangepast op B2-taalniveau. In de interviews geven deelnemers aan dat ze soms wel kunnen begrijpen wat er staat in een brief van een instantie, omdat het *taalniveau* begrijpelijk is, maar dat ze nog steeds niet snappen wat er nu precies gebeurt, omdat de *inhoud van de boodschap* niet op hen is afgestemd.

De communicatie volgt niet de informatiebehoefte van de klant, maar is voornamelijk volgend op het eigen interne proces van UWV en gemeenten. Er worden naar de klant mededelingen gedaan over het interne proces *“wij hebben uw uitkering omgezet in een voorschot”* of *“wij hebben uw uitkering in afwachting van uw loonstrook geblokkeerd”*.

De ruimte tussen wat een klant aan informatie nodig heeft, en waarover instanties daadwerkelijk communiceren, is vooral zichtbaar rond twee momenten de klantreis van een klant die inkomsten gaat verdienen:

1. Het eerste moment is de start op parttime werk. Op dat moment hebben mensen behoefte aan informatie over hoe de verrekening werkt, en waar ze op moeten letten.
2. Het tweede moment is wanneer er wijzigingen of bijzonderheden

optreden in het inkomen. Een klant krijgt een bonus of een eindejaarsuitkering, er is een loonsverhoging, of er vindt een definitieve verrekening plaats die financiële gevolgen heeft voor de klant.

Op beide aspecten laat de communicatie vaak te wensen over. Algemene informatie over inkomstenverrekening is maar mondjesmaat te vinden. Een enkele gemeente heeft de informatievoorziening op de website of in brieven goed op orde, zoals de gemeente Enschede die het platform Maximaal Jezelf heeft ontwikkeld. Maar doorgaans is een inkomstenformulier, een formele beschikking of een uitkeringsspecificatie de eerste ‘informatie’ die de klant ontvangt van de gemeente. Mensen krijgen zelden schriftelijk uitgelegd dat er soms meer wordt verrekend dan wat ze in een maand binnenkrijgen. Ook informeren de meeste gemeenten niet proactief over de verrekening van bonussen en extraatjes.

Op de website van UWV is evenmin een toelichting op de inkomstenverrekening te vinden. De brieven die hierover worden verstuurd aan klanten informeren over de processtappen waar zij mee te maken krijgen, maar geven geen antwoord op vragen die bij de klant kunnen leven.

Onderstaand voorbeeld laat een modelbrief zien die UWV gebruikt bij het informeren van klanten over het vaststellen van een voorschot bij de inkomstenverrekening. Uit de gesprekken met deelnemers aan dit onderzoek blijkt dat zij dan graag willen weten wat ze moeten doen. Bijvoorbeeld: zet alles apart wat je meer verdient dan de schatting, want dit moet je terugbetalen. Of: geef de hoogte van deze schatting door aan de belastingdienst, want die baseren je recht op toeslag hierop. Deze informatie ontbreekt in deze brief: het is in plaats daarvan een verslag van de stappen die UWV heeft en zal doorlopen. Informatie over wat daarbij aandachtspunten voor de klant zijn, mist.

Onderwerp
Beslissing: wij betalen uw uitkering voorlopig als voorschot

Geachte heer/mevrouw,

U ontvangt op dit moment een Wajong-uitkering. Daarnaast werkt u. Uw inkomsten verrekenen wij met uw uitkering.

Vanaf <datum> gaan wij één keer per - KEUZE - maanden de hoogte van uw uitkering berekenen.
Wij gebruiken hiervoor de gegevens die wij krijgen van de Belastingdienst.

Wat betekent dit voor u?
Wij houden rekening met inkomsten van € per maand. Vanaf krijgt u een voorschot op uw uitkering van € bruto per maand.

Op <datum> hebben wij u hierover telefonisch gesproken.

In <periode> stellen wij uw inkomsten over de periode <datum> tot en met <datum> definitief vast.
Was uw voorschot lager dan uw uitkering? Dan krijgt u een nabetaling. Was uw voorschot te hoog? Dan moet u een bedrag aan ons terugbetalen.

Figuur 10 - Modelbrief van UWV voor het informeren over het vaststellen van een voorschot bij de inkomstenverrekening

Doorwerking 2: vorm van de communicatie

Niet alleen de inhoud van de communicatie is niet voldoende afgestemd op wat klanten nodig hebben: dat geldt ook voor de vorm van de boodschap. Veruit de meeste communicatie-uitingen zijn sterk tekstueel: brieven en websites zijn de belangrijkste communicatiemiddelen. Dat sluit niet altijd goed aan bij de doelgroep.

“Het contact is eenzijdig. Oftewel: je krijgt een brief en daar staat precies in wat de gemeente van je wilt, en op geen enkele manier wordt er empathie getoond of wordt er rekening gehouden met de persoon in kwestie waar je mee te maken hebt, want iedereen krijgt dezelfde brief. Dus je mist de persoonlijke benadering, dus het is een eenzijdige grammofoonplaat die wordt afgespeeld. En elke brief bevat dan de nodige dreigementen erbij, want als ik niet voldoe aan alle vragen, en als ik niet snel genoeg reageer, nou dan kan dat wel eens gevolgen hebben voor de uitkering. Die staan onder elke brief van de gemeente, van de sociale dienst, daar staat onder elke brief een dreigement.”

“Kijk, dit zijn al mijn papieren. Als je dan gebeld hebt sturen ze je een papiertje toe, en dan doen ze dus 11 dagen tussen de dagtekening van de brief en dat je hem daadwerkelijk hebt. Dan zijn het allemaal voor en achterkantjes, het zijn er 12. Ik heb maar een paar fragmenten kunnen lezen, want ik trek dit gewoon niet. Als ik dit lees gaat mijn hartslag als een malle omhoog. Ik wil het gewoon niet. Ik lees het wel, maar dan weet ik nog niet echt wat erin staat.”

“Mijn zoon snapt niks van brieven. Hij is wat ze zo mooi noemen laaggeletterd. En dat geldt echt niet alleen voor hem. Dat ze dan toch steeds alleen met brieven communiceren is echt belachelijk. Probeer het eens met filmpjes, met plaatjes. Echt bizar dat ze daar nog niks op hebben gevonden.”

Doorwerking 3: geen vast contactpersoon, geen adequate tools voor directe communicatie

De respondenten die in dit onderzoek gesproken zijn, geven aan dat het veel verschil maakt wanneer zij persoonlijk contact hebben gehad rond de start van hun (deeltijd) baan. Ook helpt het om een vast contactpersoon te hebben waar je vragen aan kunt stellen. Voor de meeste klanten is dit nu niet georganiseerd. Van alle respondenten die ervaring hebben met inkomstenverrekening zegt 49% van de gemeentelijke klanten en bijna twee derde van de werkende UWV-klanten (63%) dat zij niet weten wie zij kunnen bellen bij vragen.

De meeste professionals onderkennen het belang van een goede uitleg en informatie aan klanten op het moment dat zij starten op (parttime) werk. Bij de meeste gemeentelijke organisaties is die taak echter niet belegd: het is onduidelijk wie moet informeren. Bij UWV is dit contactmoment weliswaar opgenomen in het standaard-werkproces, maar in de praktijk verloopt dit niet altijd even soepel. Wat daarbij niet helpt, is dat UWV-medewerkers weinig tools in handen hebben om direct met klanten te communiceren. Ze kunnen bellen, maar moeten dit doen zonder nummerherkenning, zodat klanten vaak niet opnemen. E-mailen is niet mogelijk. Medewerkers mogen hun directe contactgegevens niet met klanten delen, waardoor klanten hen ook niet direct kunnen bereiken.

“We proberen een klant altijd 3 keer te bellen. Maar vaak nemen klanten niet op, omdat we bellen met een onbekend nummer. En als ik een klant niet te pakken krijg, heb ik geen keus: dan moet ik zelf de hoogte van het voorschot bepalen. En dan is er dus de kans dat ik ernaast zit.”

“Wij bellen met een onbekend nummer, heel veel mensen nemen dan niet op. Dan moet je altijd een tweede keer bellen of een voicemail inspreken, SMS sturen. Onbelangrijke dingen afdoen met een mail of een SMS, dat zou fijn zijn. Mailen mag nu niet maar is wel het snelste kanaal. Maar dat mag niet.”

Bij gemeenten zijn de mogelijkheden tot telefonisch contact iets ruimer. In een aantal gemeenten zijn uitkeringsadministraties ook gewend om actief contact op te nemen met de deeltijders wanneer een verrekening ingrijpende gevolgen heeft voor de klant. Maar in veel gemeenten hebben administratief medewerkers geen klantcontact: zij voeren alleen administratieve handelingen uit. Klanten moeten dan zelf aan de bel trekken wanneer ze vragen hebben.

Gevolgen voor werkgevers

Instanties laten zo een gat vallen in de communicatie, waardoor mensen vaak nog rondlopen met vragen over hun inkomen. Dit heeft zijn weerslag op de werkvloer, en dat merken werkgevers ook op.

“We merken dat mensen bij ons komen met vragen over de huur en vragen over reiskosten: die kunnen ze dan niet voorschieten, daar moeten we dan bijspringen. Het zijn sowieso al medewerkers uit de meer kwetsbare doelgroep. Daar besteden we al extra tijd en aandacht aan, en het is belangrijk om ze hierbij ook extra te begeleiden. Want er komen echt regelmatig situaties voor waarbij ik denk: dat is niet hoe we het zouden moeten willen.”

Verschillende werkgevers proberen dit op te vangen door klanten hier zelf over te informeren. Grote werkgevers hebben hiervoor vaak een aparte afdeling, en/of sturen hierover hun eigen communicatie-uitingen, zoals het voorbeeld hieronder.

Informatie terugvordering UWV

Beste medewerker,

Zoals je weet staat het einde van het jaar alweer voor de deur. Dat betekent dat er door het UWV en de Belastingdienst wordt bekeken hoeveel salaris je hebt ontvangen en of je wel/niet recht hebt gehad op diverse toeslagen (denk hierbij aan bijvoorbeeld zorgtoeslag, huurtoeslag maar ook je aanvulling vanuit het UWV).

Volgens onze gegevens ontvang jij je salaris per periode (4 weken). Tempo-Team betaalt, geheel volgens de wet, jouw salaris per periode uit. Uit ervaring is gebleken dat de Belastingdienst jouw periodeloan noteert als maandloon. Hierdoor lijkt het voor de Belastingdienst dat je in bepaalde maanden een hoger loon ontvangt. Over deze maanden moet je aan het UWV Wajong terug betalen. Wij begrijpen dat dit absoluut niet wenselijk is en willen je middels deze brief adviseren hoe je dit in de toekomst kunt voorkomen.

Tip 1: Zorg dat je bij het doorgeven van de wijziging bij het UWV aangeeft dat je jouw salaris per 4 weken ontvangt. Het UWV maakt dan met behulp hiervan een berekening voor de hoogte van de uitkering die jij dan nog van hen ontvangt.

Tip 2: Probeer iedere maand een bedrag opzij te zetten, zodat je hiermee een buffer opbouwt voor het bedrag wat je volgend jaar eventueel terug moet betalen.

Tip 3: Mocht je over het jaar 2019 geld terug moeten betalen, geef dan bij je belastingaangifte aan dat er sprake is van terugbetaling bij het kopje 'Inkomsten uit loondienst'. Zet een minteken voor het bedrag dat je terug moet betalen. Misschien krijg je belasting terug over de terugbetaalde inkomsten. Eventueel meer informatie vind je via https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/pri/ve/werk_en_inkomen/werken/negatief-loon

Wij kunnen ons voorstellen dat bovenstaande informatie voor veel vragen en verwarring zorgt. We willen benadrukken dat we de situatie erg vervelend vinden, maar we het wel belangrijk vinden om je juist te informeren. Mocht je vragen hebben, kun je contact opnemen met jouw contactpersoon van Tempo-Team

tempo team

Figuur 11 - Tempo-Team ontwikkelde eind 2019 een flyer over de verrekening van het 13e periodesalaris door UWV

Gevolgen voor mensen met een arbeidsbeperking

Klanten hebben geen grip op de inkomstenverrekening. Het systeem is ondoorzichtig, en de communicatie bereidt hen niet voor op wat ze kunnen verwachten. Zonder deze voorbereiding ontstaat een probleem, want dan komt een eventuele terugbetaling, een te late uitkering, of een aanvulling die lager is dan verwacht als een complete verrassing. Dit leidt bij deze mensen die ervaring hebben met inkomstenverrekening tot onrust en onduidelijkheid. Eerder hebben we gezien dat deze onduidelijkheid eraan bijdraagt dat zij (willen) stoppen met werken.

4. Doelverschuiving 4: Taakopvatting: inkomen aanvullen

Werk boven inkomen

In de Nederlandse sociale zekerheid zit functionele ontwrichting bijna ingebakken in het systeem.²⁸ Aan de ene kant moeten gemeenten en UWV zorgen voor voldoende inkomensvoorziening, zodat iedereen als volwaardige burger kan participeren. Aan de andere kant hebben ze de opdracht om het beroep op deze inkomensvoorziening zo kort mogelijk te laten duren, en mensen zoveel mogelijk te stimuleren richting te arbeidsmarkt. Het is lastig om beide opdrachten met elkaar in evenwicht te brengen.

Toch is dat evenwicht belangrijk. Een stelsel dat te weinig gericht is op inkomensvoorziening werkt armoede in de hand, een stelsel dat te genereus is leidt tot langdurige uitkeringsafhankelijkheid. We zien een doelverschuiving waarbij de focus op werk de overhand heeft gekregen boven de inkomensvoorziening: 'werk boven inkomen'.²⁹ Het ironische is dat deze doelverschuiving soms negatief doorwerkt voor uitgerekend degenen die vanuit de uitkering de stap naar werk zetten.

Doorwerking 1: doelverschuiving in de wetgeving

De huidige Participatiewet streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, door mensen met en zonder beperking ondersteuning te bieden gericht op arbeidsinschakeling, en waar nodig ook inkomensondersteuning.³⁰ Ook de Wet Wajong en de wijzigingen hierop zijn erop gericht mensen aan het werk te krijgen én te houden. Het bevorderen van het vinden van werk³¹ en het wegnemen van belemmeringen richting werk³² zijn steeds de uitgangspunten geweest van wijzigingen in de Wajong. Hetzelfde geldt voor de WIA als opvolger van de WAO. Hiermee lijkt het stimuleren

28 Engbersen (2009), (Merton 1968; vgl. ook Blau 1963), Van der Veen et al. 1992

29 Zie bijvoorbeeld de website van de Programmaraad: <https://www.samenvoordeklant.nl/wetten/participatiewet> (bezoekt december 2020)

30 Echteld, van (P.) e.a. (2019), Eindevaluatie Participatiewet. SCP, Den Haag.

31 Euwals, R. e.a. (2014). Werken in goede gezondheid. CPB Policy Brief.

32 Wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

van participatie het voornaamste doel van de wetgeving. Dit is een doelverschuiving ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen van de sociale zekerheid. Zo is de Wajong na de Tweede Wereldoorlog in het leven geroepen als regeling om vroeg gehandicapten inkomenszekerheid te bieden. Iedereen moest zich financieel verzekerd weten tegen arbeidsongeschiktheid, ook wie nooit had kunnen werken en zich daarom niet kon verzekeren.

Met het stimuleren van participatie als primaire doel – ‘werk boven inkomen’ – is er ingeboet aan inkomenszekerheid voor wie in deeltijd 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.

Doorwerking 2: doelverschuiving in visie, beleid en uitgangspunten van gemeenten en UWV

In vrijwel iedere processcan die voor dit onderzoek is uitgevoerd, onderbrak een medewerker het gesprek om te benadrukken:

“Het is belangrijk dat we het niet hebben over inkomstenverrekening, of over het korten van inkomsten. Het is de bedoeling dat mensen zoveel werken als ze kunnen, en het is onze taak om dat inkomen aan te vullen met een uitkering als dat nodig is. Laten we het dus hebben over inkomens aanvullen, en niet over verrekenen.”

Zowel UWV als gemeenten formuleren de eigen opgave rond inkomstenverrekening als het aanvullen van inkomen. Het jargon waarbij medewerkers spreken over het aanvullen van eigen inkomsten, illustreert de grote nadruk die er ligt op de prikkel tot het verrichten van arbeid:

“We vinden dat de stap naar werk belangrijk is. Natuurlijk is inkomenszekerheid ook belangrijk. Als mensen er financieel niet beter van worden, of er op achteruit gaan, dan is dat natuurlijk jammer. Daar zouden we iets aan willen doen. Maar zelfs als mensen erop achteruitgaan, dan vinden we toch nog steeds werk zo belangrijk dat mensen dat moeten doen.”

Deze overtuiging is bij veel uitvoeringsorganisaties neergeslagen in visie, beleid en uitgangspunten. Daarin begint de redenering met het salaris dat een klant met een arbeidsbeperking verdient. Als dit niet toereikend blijkt voor een voldoende inkomensvoorziening, dan volgt *daarna* de aanvulling met een uitkering. Hoewel dit een logische redenering lijkt, blijkt de praktijk in dit onderzoek weerbarstiger: het salaris van klanten is lang niet altijd stabiel, de datum van uitbetaling door de werkgever kan onvoorspelbaar zijn en het bedrag is vaak niet toereikend voor het betalen van vaste lasten. De aanvullende uitkering is vaak noodzakelijk voor de inkomenszekerheid – maar door de taakopvatting van de uitvoerende organisaties staat ook voor dit bedrag de datum van uitbetaling niet vast. Ook de hoogte van het bedrag is onzeker, zowel tijdens de lopende maand als achteraf: er kan altijd nog een terugvordering of een nabetaling volgen.

“Ik ging dus per 1 juli van 10 naar 14 uur en toen was mijn loon nog een hele tijd onduidelijk omdat ik nog in onderhandeling was. Dus ik had al wel bij het UWV aangegeven van goh ik ga van 10 naar 14 uur. telefonisch. Nog niet online gedaan, want ik wist mijn loon nog niet. Voor 23 juni doorgegeven, gebeld. Mijn tijdelijke contract liep af per 30 juni, dus ik had vooraf laten weten wat het zou worden. Toen had het UWV bedacht. O, we hebben nog niks gehoord, dus dan zou het wel stoppen. Dus toen kreeg ik die maand, mijn volledige uitkering. Dit kreeg ik per brief. Dus ben ik gaan bellen, dit wil ik helemaal niet, want mijn baan stopt niet, ik weet alleen nog niet wat mijn loon is. Dus daarom nog niet doorgegeven.

Toen zeiden ze, maar wij hebben dit nu al ingevoerd, dus daar kunnen wij niks meer aan doen. Dus als je dit nu even zelf verrekent. Dus kan je het bedrag wat je nu te veel krijgt apart zetten en dan in december gaan we dat terug innen.”

Zowel UWV als gemeenten benoemen zo het salaris als eerste inkomen. Als dit bekend is, wordt aan de hand van de hoogte van het inkomen het recht op uitkering vastgesteld. Immers, als het salaris hoog genoeg is, dan vervalt het recht op uitkering. Als dit eerste inkomen niet voldoende is, is het aan de klant om de periode te overbruggen en te budgetteren tot het moment dat de aanvullende uitkering definitief is berekend. Deze opvatting legt zo een bufferfunctie neer bij de klant met een arbeidsbeperking.

Hier treedt doelverschuiving op, aangezien dit tegengesteld is aan het oorspronkelijke doel van de wetgever: inkomenszekerheid bieden.

Doorwerking 3: doelverschuiving op de werkvloer bij gemeenten en UWV

De opvatting dat werk boven inkomeng gaat, en dat de uitkering een aanvulling is, werkt door in een zeer taakgerichte uitvoering bij gemeenten en UWV. Uitvoerend professionals bij uitkeringsadministraties zijn vaak sterk gefocust op het uitvoeren van hun opdracht: het inkomen vaststellen, en daarna de aanvulling. Hierdoor missen ze soms het bredere perspectief van de mens die hierachter schuilgaat.

We illustreren dit met een voorbeeld dat bij gemeenten regelmatig voorkomt. Wanneer een deeltijder het salaris wekelijks uitbetaald krijgt, kan het gebeuren dat hij eind januari de loonstroken van week 1 t/m 4 wel heeft ingeleverd, maar de loonstrook van week 5 nog niet, omdat hij zich niet realiseert dat deze loonstrook deels ook bij de maand januari hoort. We zagen dat in deze gevallen de uitvoerend professional meestal geen contact opneemt met de klant. De medewerker is gericht op het verzamelen van de eigen informatie. Wanneer er onvoldoende informatie is om het inkomen van januari vast te stellen en aan te vullen met een uitkering, dan wordt een casus geparkeerd in afwachting van het moment dat deze informatie er wel is. Sommige uitvoerend professionals spreken hierbij van een 'piepsysteem': als de klant problemen krijgt omdat de uitkering geblokkeerd staat, piept hij vanzelf wel. Deeltijders weten daardoor vaak niet dát de uitkering te laat wordt uitbetaald en kunnen zich hier financieel dus niet op voorbereiden.

Ook als een klant te veel uitkering heeft ontvangen en dit bedrag verrekend moet worden, neemt een medewerker hierover meestal geen contact op. Medewerkers gaan ervan uit dat de klant het te veel ontvangen bedrag apart heeft kunnen zetten, waarna zonder overleg dit bedrag wordt ingehouden op de volgende uitkering(en). Klanten worden dan opeens geconfronteerd met een uitkering die niet wordt uitbetaald, en kunnen dat eventueel achteraf terugzien op de uitkeringsspecificatie.

“Ik heb toevallig in november een 13e maand gekregen. Ik wist nergens iets van. Ik snapte de berekeningen van de gemeente niet. Ik dacht dat

ik recht had op die 13e maand. Ik snap dat ik die maand niks kreeg. Maar ik kreeg de maand daarop ook niks. Dus ik gemaild, toen belde mijn casemanager op, die is wel heel aardig. Die zei: voor anderen is het inderdaad een extraatje, maar niet als je in de bijstand zit. (...) Ik wist nergens wat van. Ik dacht: daar kan ik eens lekker een winterjas kopen. Ik vind dat de gemeente je daar best over mag informeren. Ze hadden best een brief kunnen schrijven. Ik bedoel: ik werk al, dat is al meer dan wat andere mensen doen. Het is net alsof mensen die onderaan de richel zitten er nooit bovenop kunnen komen. Nu heb ik al 2 maanden geen uitkering gekregen, waardoor ik op een boterham moet kauwen, en geen boodschappen kan doen. Ik heb een kind he: hoe dan?”

Ook bij UWV gaat de prikkel om werk te stimuleren soms ten koste van de inkomenszekerheid. De beleidslijn is dat werk altijd goed is, als het binnen de fysieke en psychische mogelijkheden ligt. Werken levert immers niet alleen geld op, maar ook structuur, sociale contacten, zingeving. In de communicatie en voorlichting ligt hier ook in de uitvoering de nadruk op. De behoefte aan inkomenszekerheid lijkt daarbij van secundair belang.

“Als iemand een concreet bedrag noemt, dan mogen we dat berekenen. Maar we mogen niet de vraag beantwoorden: vanaf welk bedrag aan inkomen verandert mijn recht? (...) Soms zeggen mensen wel eens: ik zou zo graag willen weten wat er gebeurt. Dan zeggen wij: daar kunnen we geen antwoord op geven.”

“Ik vind ook niet dat we dat moeten doen. De volgorde is: mensen moeten zoveel mogelijk werken als ze kunnen. We zien dan welk salaris daarbij hoort, en dan bepalen we op basis daarvan de aanvulling.”

Gevolgen voor de uitvoering: compensatie

Hoewel de inkomstenverrekening voor een groot deel van de respondenten in dit onderzoek negatieve consequenties had – onzekerheid, angst en financiële problemen – is de meerderheid wel bereid te blijven werken. Toch zagen we dat er onbedoelde effecten ontstaan: de problemen rond inkomstenverrekening leiden bij ca. één derde van de deelnemers aan dit onderzoek tot een afgenomen participatiebereidheid.

Professionals in de uitvoering bij gemeenten en UWV hebben dagelijks te maken met die afgenomen participatiebereidheid. Deze professionals hebben een ingewikkelde taak te vervullen. Aan de ene kant is de focus van hun organisatie voornamelijk gericht op het stimuleren van participatie. Tegelijkertijd krijgen zij in toenemende mate te maken met gedemotiveerde uitkeringsgerechtigden. Een accountmanager die bij een gemeente verantwoordelijk is voor de begeleiding van deeltijders vertelt hoe hij dit compenseert:

“Deeltijdwerk was altijd al een uitdaging. Je zegt tegen mensen: kom op, in inkomen ga je er niet op vooruit, maar het is wel goed voor je toekomst. Maar steeds vaker zeggen mensen: ik wil wel, maar ik durf het niet. Mijn uitkering is zeker, ik begin er dus niet aan. Laatst had ik een mevrouw toch zo ver gekregen het te proberen. Ze begon met parttime werk en kwam binnen een paar maanden gigantisch in de financiële moeilijkheden. Ik moet dan praten als Brugman om te zorgen dat ze blijft werken. Nu is dat gelukt, en na een half jaar was ze zover dat ze uit de uitkering was. Dát is pas een veilige zone, zeg ik dan. Maar het kost me enorm veel tijd, die ik eigenlijk niet heb. Ik ben al te druk. Mijn manager zegt dan: inkomensissues, dat is vaak de belastingdienst, daar gaan wij niet over. Ik krijg er dus geen tijd voor. Maar ik snap dat niet. Dit is toch de rol van ons als gemeente? We moeten toch een compleet plaatje hebben voor de klant? Maar dat doen we niet. Ik mis vaak een goed beleid voor parttimers. Terwijl ik zelf liever twee mensen deeltijd actief heb, dan één voltijds. Want hoe meer mensen betrokken zijn op de arbeidsmarkt, hoe beter. Dat dat goed gaat, daar moeten wij voor zorgen. Ook al kost dat me mijn weekenden.”

De mensen die het persoonlijke contact voeren in de uitvoering, zoals deze accountmanager, zijn zo belast met de haast onmogelijke taak om al coachend en motiverend de negatieve onbedoelde effecten van de inkomstenverrekening te compenseren.

Deze compensatie zien we ook bij werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking een dienstverband bieden. Veel werkgevers nemen een deel van de administratieve lasten en financiële zorgen voor hun personeel over. Grotere werkgevers, zoals Tempo-Team en ISS, hebben zelfs een aparte afdeling ingericht om werknemers met een arbeidsbeperking te

kunnen coachen en hen te begeleiden bij de vragen en problemen die zij tegenkomen wanneer zij deeltijd gaan werken.

Dat het werkgevers en uitvoeringsprofessionals regelmatig lukt om de nadelige effecten van de inkomstenverrekening te compenseren, zegt iets over de kwaliteit van deze werkgevers en professionals in de uitvoering, maar deze inspanning zou niet nodig moeten zijn.

Gevolgen voor parttimers

De sterk gefocuste taakopvatting gaat ten koste van de inkomenszekerheid voor parttimers. De uitkering is vaak noodzakelijk voor de inkomenszekerheid, maar door de focus op het aanvullen van inkomsten komt de uitkering niet altijd op tijd, en is de hoogte van het bedrag onzeker. Daarbij dragen parttimers in de huidige taakopvatting zelf veel verantwoordelijkheid om de verrekening goed te laten verlopen. Ze moeten er zelf voor zorgen dat ze weten welke looninformatie ze wanneer moeten aanleveren. Ze moeten zelf informatie over de inkomstenverrekening opzoeken of onthouden. En ze zijn op zichzelf aangewezen als ze willen weten hoe de verrekening voor hen financieel uitpakt. Iets vergeten of iets niet weten kan grote financiële consequenties hebben. In de praktijk is het niet altijd realistisch die verantwoordelijkheid bij de klant neer te leggen. Het is maar de vraag of alle klanten die verantwoordelijkheid kunnen dragen. Daarnaast is het soms een onmogelijk verzoek: een loonstrook die je niet hebt ontvangen, kun je ook niet inleveren; en als je niet weet waar je op moet letten kun je dat ook niet doen.

5. Tot slot: Gezamenlijke verantwoordelijkheid

‘Het ministerie gaat over het ‘wat’, gemeenten en UWV over het ‘hoe’”

In de voorgaande vier paragrafen zijn doelverschuivingen beschreven die kunnen verklaren hoe knelpunten voor klanten zijn ontstaan. Wat deze analyses steeds weer laten zien, is dat de problemen die dit onderzoek beschrijft vaak het gevolg zijn van een samenspel tussen wetgeving, beleid en uitvoering.

In vrijwel alle interviews die voor dit onderzoek zijn gedaan, blijkt dat de professionals die zich bezighouden met deze thematiek zich hard maken voor een zo eerlijk mogelijke wetgeving en een zo goed mogelijke uitvoering van die wet. Dat geldt voor ambtenaren bij het ministerie van SZW, gemeentelijk beleidsmedewerkers, uitvoeringsprofessionals en medewerkers uit allerlei lagen van de organisatie bij UWV. Hoe komt het dat deze situatie dan nog niet is verbeterd? Hoe kan het dat wie een stap zet richting werk een grote kans heeft op onzekerheid, angst en financiële problemen?

Wetgeving en uitvoering grijpen op elkaar in...

De eerste constatering is dat wetgeving en uitvoering sterk op elkaar ingrijpen. Dat maken de doelverschuivingen in dit hoofdstuk zichtbaar. De regelgeving is complex en gedetailleerd. Dat werkt door in de uitvoering van inkomstenverrekening: ook de uitvoering is complex en gedetailleerd en vereist precisie. Dat betekent dat elke inkomstenverrekening tijd kost. De complexe regelgeving staat een geautomatiseerde vorm van inkomstenverrekening vaak in de weg: het dossier moet altijd door de handen van een medewerker om ervoor te zorgen dat alles klopt en de daadwerkelijke verrekening komt vaak neer op handwerk van de professional.

Deze complexiteit in combinatie met een toenemende druk op budgetten, zorgt ervoor dat er steeds minder tijd en ruimte is om maatwerk te leveren. Dat is kwalijk, omdat het belang van maatwerk juist toeneemt als de verrekening complex is. Wanneer een goede afhandeling van een dossier veel tijd kost, zoeken uitvoeringsorganisaties naar manieren om het aantal momenten dat zij een dossier bekijken te verminderen. Dat kan leiden tot

(hoge) terugbetalingen of navorderingen en onjuiste jaaropgaves. Zo komt efficiëntie voor rekening van de klant.

... Maar er is weinig coördinatie tussen wetgeving en uitvoering

Hoewel wetgeving en uitvoering sterk op elkaar ingrijpen, ontbreekt het aan een gecoördineerde aanpak om het probleem gezamenlijk aan te pakken.

Ten eerste wordt er veel naar elkaar gewezen, vanuit de gedachte dat het ministerie gaat over het ‘wat’ en gemeenten en UWV over het ‘hoe’. In de interviews is dit regelmatig aan de orde gekomen. Uitvoeringsprofessionals benoemen dat ze schrijnende situaties zien, waarbij het voor hen niet mogelijk is om de inkomstenverrekening zo uit te voeren dat klanten daar geen last van hebben. Professionals bij UWV hebben daarbij zelfs vrijwel geen ruimte tot het leveren van maatwerk wanneer zij stuiten op een schrijnende situatie.

Maar ook bij gemeenten is het niet eenvoudig maatwerk toe te passen. Een teammanager van een gemeente verwoordde dat zo:

“Om maatwerk goed toe te kunnen passen moeten je de wet en de uitvoeringspraktijk van haver tot gort kennen, én dan ook nog de argumenten om accountants en controllers goed weerwoord te kunnen bieden. Want een te grote afwijking op het BUIG-budget kan financiële gevolgen hebben voor de hele gemeente. Het ministerie stuurt strak op toepassing van de regels.”

Aan de andere kant verwijst het ministerie vaak naar de beleidsvrijheid van UWV en de gemeente om knelpunten aan te pakken. In gesprekken en interviews met het ministerie in het kader van andere projecten die wij hebben uitgevoerd, is daarover het volgende opgemerkt:

“De wet biedt veel ruimte. In de uitvoering is er veel mogelijk, als de wil er maar is. Maar de uitvoering moet die ruimte wel gebruiken.”

“De Participatiewet biedt juist heel veel ruimte voor maatwerk. Gemeenten maken daar alleen niet altijd gebruik van. Wij gaan niet over hoe gemeenten het doen. Dat is ook niet de bedoeling: daarvoor hebben gemeenten juist beleidsvrijheid gekregen.”

Op hun beurt merken UWV en gemeenten daarbij op dat de beleidsvrijheid wel in praktische zin wordt beperkt door de beschikbaarheid van financiële middelen die vanuit het ministerie worden toegekend. Het resultaat is dat de inspanning om de dienstverlening te verbeteren geïsoleerd blijven tot één niveau: wetgeving of uitvoering. Daarmee ontstaat een patstelling, waarbij het resultaat uiteindelijk is dat er voor de klant niet veel verbeterd.

Communicatie over onuitvoerbaarheid

Ten tweede zien we dat er onderling niet altijd over de juiste boodschap wordt gecommuniceerd. Gemeenten en UWV kunnen stelliger bij het Rijk aangeven waar het beleid onuitvoerbaar is. 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. Daar waar in de uitvoering het doel van de wet onherroepelijk sneuvelt, moeten uitvoeringsorganisaties de wetgever op de vingers tikken. Dat geldt ook voor de toenemende druk op budgetten. Hoewel uitvoeringsorganisaties meermalen hebben aangegeven dat de budgetten tekortschieten voor een goede uitvoering,³³ is zelden of nooit specifiek aandacht gevraagd voor budget voor een goede uitvoering van de inkomstenverrekening. UWV stimuleert intern het langdurig vastzetten van schattingen, voor een periode van 6 of liefst 12 maanden, om zo het aantal keren dat medewerkers een dossier in handen hebben te kunnen verminderen. Dat geldt ook voor een aantal grote gemeenten. Andere gemeenten kiezen om dezelfde reden voor het blokkeren van de uitkering tot de looninformatie beschikbaar is. In alle gevallen is richting het ministerie niet (openbaar) aangekaart dat dit een noodzakelijke, maar ongewenste maatregel is die uiteindelijk contraproductief werkt op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking.

Het kan anders – en het gaat ook steeds vaker anders

Gelukkig is de laatste jaren het besef ingedaald dat dit anders moet en ook anders kan. Vanuit uitvoeringsorganisaties is er steeds meer aandacht voor het ‘werken vanuit de bedoeling’ en het leveren van

maatwerk.³⁴ Binnen het gemeentelijk domein wordt er de laatste jaren veel ontwikkelkracht geïnvesteerd in het verminderen van de administratieve last van het aanleveren van looninformatie door deeltijders en het zorgen dat klanten sneller meer inzicht hebben in de uitkomst van de inkomstenverrekening. Hoewel dit goede ontwikkelingen zijn, missen deze projecten ook deels het doel. Immers, niet de administratieve last, maar de onduidelijkheid, financiële instabiliteit en financiële gevolgen van de inkomstenverrekening wegen het zwaarst voor de doelgroep.

Ook werken ministerie en ketenpartners steeds vaker samen. Met het Breed Offensief³⁵ werken ministerie en ketenpartners aan het aantrekkelijker maken van werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Ook in het project Sijmpel Switchen in de Participatieketen werkt het ministerie samen met de uitvoering, om te inventariseren welke drempels burgers belemmeren bij het zetten van stappen in de participatieketen. Sijmpel Switchen inventariseert waar knelpunten in de keten liggen, wat oplosbaar is op uitvoeringsniveau en waar wet- en regelgeving in de weg zit.³⁶ Eén van de knelpunten die uit het project Sijmpel Switchen naar voren kwam is dat mensen met een Wajonguitkering de stap naar werk niet durven te zetten, uit vrees Wajongrechten te verliezen mocht het in een baan toch niet lukken.

Dit knelpunt wordt geadresseerd in de recente herziening van de Wajong, waardoor de termijn waarbinnen het recht op Wajong kan herleven is uitgebreid van ‘binnen vijf jaar’ naar ‘tot de AOW-gerechtigde leeftijd’. Dit is per 1 januari 2021 in werking getreden met de invoering van de Wet Vereenvoudiging Wajong.³⁷ Deze wet moet voorkomen dat Wajongers er door te werken financieel op achteruit gaan. Daarnaast zorgt de wet voor meer eenduidigheid en eenvoud in het woud van regels rondom de inkomstenverrekening die de Wajong nu kenmerken. Hoewel de vernieuwing van de Wajong een goed begin is, laat dit rapport zien dat er meer en diepgaandere oplossingen nodig zijn.

34 <https://www.divosa.nl/verslag-divosa-najaarscongres-2019>

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

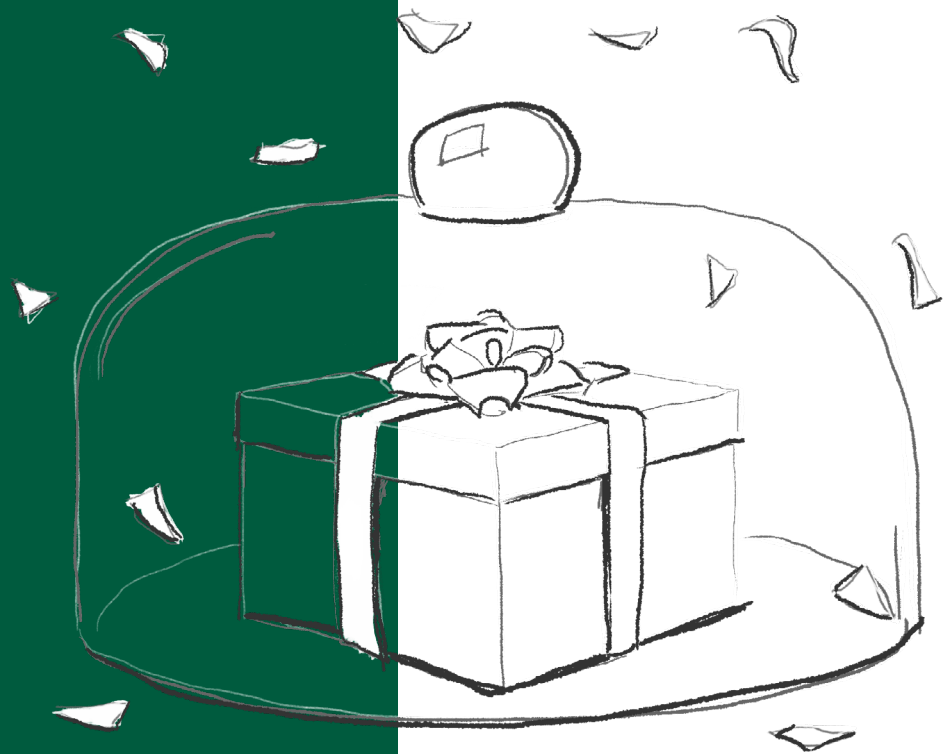
36 <https://www.divosa.nl/onderwerpen/sijmpel-switchen-de-participatieketen>

37 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/09/pdv149207-tk-stand-van-zaken-sijmpel-switchen-in-de-participatieketen>

33 <https://socfin.nl/sociaal-domein-meer-geld-of-anders-organiseren/>

Deel III

Conclusies en aanbevelingen



7. Conclusie en oplossingsrichtingen

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

Gemeenten en UWV stimuleren mensen met een uitkering om te gaan werken. Ook als dit in deeltijd is en 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.^{38,39} Regelmatig komen casussen in het nieuws waaruit blijkt dat het makkelijker is een volledige uitkering te ontvangen dan deeltijdwerk te combineren met een uitkering.⁴⁰

Uit dit onderzoek blijkt dat dit geen incidenten zijn. Voor veel respondenten in dit onderzoek 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

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

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

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

lasten niet kunnen betalen of geld moeten lenen bij familie of vrienden. 92% van de werkende respondenten met een arbeidsbeperking ervaart onzekerheid en angst door problemen met de inkomstenverrekening. Mensen zijn afhankelijker geworden van hun omgeving, minder zelfredzaam of bang dat hun werkgever ze beloont met een bonus. Problemen met inkomstenverrekening hebben ook effect op de groep die (nog) niet werkt. Zij zijn bang om een stap te zetten op de arbeidsmarkt.

2. Knelpunten in inkomstenverrekening hebben een averechts effect op arbeidsparticipatie

Hierdoor gaat arbeidspotentieel verloren. Veel mensen 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 werkenden is de financiële stress en onzekerheid rond de inkomstenverrekening zo erg, 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 niet te willen werken.

De Participatiewet, de Wajong en de WIA 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 wet voor hen averechts werkt: de gevolgen van de inkomstenverrekening werken bestaansonzekerheid in de hand en ontmoedigen daardoor arbeidsparticipatie.

3. 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 klant. 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: het bieden van een voldoende inkomensvoorziening enerzijds, en anderzijds 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 in deeltijd 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 houdt in dat in de uitvoering van het sociaal beleid de oorspronkelijke doelen van de wet/ interventie uit het zicht zijn geraakt.⁴¹ 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. Veel gemeenten kiezen ervoor om de uitkering te blokkeren totdat alle looninformatie beschikbaar is. Bij gemeenten en UWV is er daarnaast veel aandacht geweest voor rechtmatigheid, boven doelmatigheid. Het bieden van inkomenszekerheid 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.

4. 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 klanten 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.⁴² 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.⁴³

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 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.⁴⁴ Zo zijn het nu de klantmanagers, arbeidsdeskundigen en werkgevers die klanten 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

42 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

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

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

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

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 signaleerd 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.⁴⁵

5. 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 Breed Offensief⁴⁶ werken ministerie en ketenpartners aan het aantrekkelijker maken van werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Met het project Smpel Switchen in de Participatieketen⁴⁷ 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 de bestaande wet- en regelgeving, maar waar nodig ook door aanpassing van wet- en regelgeving. Een belangrijke stap is daarnaast de wet vereenvoudiging Wajong die in 2021 is ingevoerd.

6. Oplossingen tussen domeinen

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

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

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

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

“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.⁴⁸ 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.

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

Wetgever en uitvoeringsorganisaties moeten actief op zoek gaan om deze op te sporen en de onderliggende mechanismen aan te passen.

7. 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 hoeft niet af te 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 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 het volgende hoofdstuk 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.

8. Onderweg naar meer bestaanszekerheid

Oplossingsrichtingen om de inkomstenverrekening te verbeteren

“Als ik een gesprek heb met een klant die een uitkering aanvraagt, dan ben ik vaak het eerste half uur bezig met het wegnemen van angsten en vooroordelen. Maar bij ons is het echt beter geregeld. Het imago dat een sociale dienst problemen veroorzaakt, helpt niet om mijn tijd goed te investeren in het leren kennen van de klant, en in het samen werken aan een beter perspectief voor de toekomst. Dat is echt een gemiste kans. We zouden zoveel meer kunnen realiseren met elkaar.”

In hoofdstuk 6 zagen we hoe doelverschuiving kan leiden tot knelpunten voor klanten. Deze analyse laat zien dat er grote, structurele herzieningen nodig zijn in de wetgeving en in de verhouding tussen wetgever en uitvoeringsorganisaties.

Tegelijkertijd blijkt uit de analyse van deze doelverschuiving ook dat wetgever en uitvoeringsorganisaties niet kunnen wachten op deze herzieningen. Dit onderzoek geeft aanknopingspunten om – ook binnen de bestaande kaders – verbeteringen door te voeren. Dit lost de

stysteemproblemen niet op, het zijn pleisters op een grote wond. Maar ook op korte termijn kan actie worden ondernomen om de situatie voor klanten te verbeteren. En dat kan niet wachten, gezien de omvang en ernst van de problemen van de mensen die in dit onderzoek zijn aangetoond.

In dit hoofdstuk plaatsen we daarom tegenover elke doelverschuiving een helpend oplossingskader. We geven daar een korte toelichting op, en vatten daarna voor politici en wetgever, de uitvoeringsinstanties en uitvoerders alle tips en suggesties samen die we in dit onderzoek zijn tegengekomen.

Doelverschuiving	Oplossingskader
Elke klant zo efficiënt mogelijk helpen	Elke klant inkomenszekerheid bieden
De Participatiewet is een vangnet: we voorkomen onrechtmatigheid	De Participatiewet biedt een basisniveau van bestaanszekerheid
We communiceren in begrijpelijke taal	We communiceren tot de klant het snapt
Taakopvatting: inkomen aanvullen (taakgericht)	Taakopvatting: inkomensstabiliteit bieden (mensgericht)
Het ministerie gaat over het ‘wat’, gemeenten en UWV gaan over het ‘hoe’	We hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om inkomenszekerheid en inkomensstabiliteit te bieden

Een deel van deze tips en suggesties kan budgetneutraal worden uitgevoerd, maar voor een belangrijk deel geldt: aan betere dienstverlening hangt een kostenplaatje. Dat stelt eisen aan de budgetten die vanuit het Rijk aan gemeenten en UWV beschikbaar worden gesteld. Om structureel aan de slag te kunnen gaan met deze oplossingsrichtingen, is ook structureel meer budget nodig.

Elke klant bestaanszekerheid bieden



HUIDIGE SITUATIE

Elke klant zo efficiënt mogelijk helpen

HUIDIGE SITUATIE

Elke klant zo efficiënt mogelijk helpen

Aanpak

Door de wetgever is aan de burger beloofd dat werken loont, en dat wie productiever wordt of meer gaat werken, er financieel ook op vooruit gaat. Tegelijkertijd hebben instanties niet de wettelijke ruimte en de middelen gekregen om deze belofte waar te maken. Dat heeft geleid tot een uitvoeringssysteem waarin organisaties zich richten op efficiënt werken: veel dossiers per medewerker, voorschotten lange tijd vastzetten, en contact met de klant beperken.

Gevolg voor de klant

Klanten moeten daardoor soms onverwacht geld terugbetalen, of lang rondkomen van te weinig geld

“Ik kom in de problemen door de verrekening”

NIEUW KADER

Elke klant bestaanszekerheid bieden

Nieuwe aanpak

We stellen een nieuw kader voor waarbij de focus verschuift van efficiëntie naar het bieden van bestaanszekerheid. Leidend uitgangspunt is dat een klant niet in de financiële problemen mag komen als hij gaat werken.

Dat heeft implicaties op alle niveaus:

De **wetgever** financiert uitvoeringsorganisaties (mede) op basis van een goede uitvoering, en niet alleen op basis van efficiëntie.

UWV en gemeenten sturen op een stabiele inkomensstroom voor de klant, door voorschotcycli te verkorten en door het benoemen van nieuwe KPI's voor de uitvoering.

In de **uitvoering** is dit alleen haalbaar bij kleinere caseloads, waarbij er vaker en directer contact is tussen professionals en klanten

Tips en oplossingen AW-regelingen: van ‘elke klant zo efficiënt mogelijk helpen’ naar ‘elke klant bestaanszekerheid bieden’

Wettelijk (voor Kamerleden, bewindspersonen en beleidsmedewerkers SZW):

- Overweeg een financieringsstructuur waarbij de financiering wordt gekoppeld aan inhoudelijke doelen, zoals klanttevredenheid.
- Het verbreden van de KPI's waarover UWV rapporteert kan helpen om de interne focus te verbreden. Bijvoorbeeld: niet alleen rapporteren over aantal verstrekte uitkeringen en aantal deeltijd werkende klanten, maar ook over aantal en hoogte van terugbetalingen, en accuratesse van de schattingen (definieer daarvoor acceptabele marges).

Beleid (voor bestuurders en beleidsmedewerkers UWV):

- Een maandelijkse verrekening van parttime inkomsten neemt veel knelpunten voor klanten weg. Overweeg een verplichte maandelijkse verrekening voor klanten met wisselende inkomsten. Overweeg een verplichte maandelijkse verrekening in de eerste drie maanden van elke nieuwe parttime baan. Dit is arbeidsintensief, en dat kost geld. Het is dus belangrijk hiervoor voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen.
- Het Inlichtingenbureau heeft samen met een aantal gemeenten een interessante **pilot** uitgevoerd om op basis van de polisadministratie automatisch te verrekenen. Het verdient aanbeveling om hier vanuit UWV aansluiting bij te zoeken. Een verdere automatisering maakt een meer frequente inkomstenverrekening mogelijk.
- Het toevoegen van nieuwe/aanvullende KPI's kan medewerkers helpen om de focus te verbreden. Bijvoorbeeld: maximaal aantal terugbetalingen, maximale hoogte van terugbetalingen, minimaal aantal accurate schattingen (definieer daarvoor acceptabele marges), klanttevredenheid.
- Een aantal gemeenten werkt met maatwerkbudgetten voor professionals. Dit kan ook de regiokantoren van UWV helpen. Een maatwerkbudget kan bijvoorbeeld worden ingezet als een schatting toch verkeerd uitkomt. Dit budget kan de nadelige gevolgen voor de klant (deels) compenseren. Senior medewerkers kunnen dit budget beheren. Ervaring bij gemeenten leert dat een klein bedrag voldoende kan zijn. Zie voor inspiratie de **doorbraak-** of **overbruggingsbudgetten** die sommige gemeenten hiervoor al inzetten.
- Communiceer niet alleen over regels naar de uitvoering, maar ook over de ruimte die een medewerker heeft om van die regels af te wijken om maatwerk te leveren
- Overweeg het instellen van een compensatieregeling zoals gemeenten die ook hebben: neem financiële problemen die voor klanten ontstaan door verrekeningen over de jaargrens heen voor eigen risico

Uitvoering (voor teammanagers en uitvoerend professionals UWV):

- Bepaal samen met de klant hoe lang voorschot wordt vastgezet en bespreek daarbij de voors en tegens (zoals in een hypotheekgesprek)
- Geef de klant een vast contactpersoon
- Bel met nummerherkenning

Tips en oplossingen AW-regelingen: van ‘elke klant zo efficiënt mogelijk helpen’ naar ‘elke klant bestaanszekerheid bieden’

Uitvoering (voor teammanagers en uitvoerend professionals UWV):

- Zorg dat medewerkers ook kunnen e-mailen met klanten
- Richt een chatbot in die vragen kan beantwoorden en die gericht informatie kan uitvragen, zodat medewerkers die bellen de benodigde gegevens al op een rij hebben
- Geef klanten de mogelijkheid om direct contact op te nemen met medewerkers uitkering (niet alleen via KCC)
- Laat klanten weten wanneer je belt

De bijstand biedt een basisniveau van bestaanszekerheid



HUIDIGE SITUATIE

**De Participatiewet
is een vangnet:
we voorkomen
onrechtmatigheid**

HUIDIGE SITUATIE

De bijstand is een vangnetvoorziening

Aanpak

De Participatiewet is een vangnetregeling. Dit is zichtbaar in de aandacht die uitgaat naar het voorkomen van onrechtmatigheid, maar ook in (de interpretatie van) wettelijke bepalingen. Zo schrijft het transactiesysteem voor dat gemeenten en UWV inkomsten én extra's zoals vakantiegeld en een dertiende periode, moeten toerekenen naar de maand waarop ze betrekking hebben – waardoor het vaak voorkomt dat het bedrag dat klanten op hun rekening ontvangen lager is dan het bedrag dat de administratie inhoudt op de uitkering. De wet kent ook geen structurele voorziening om werken rendabel te maken.

Gevolg voor de klant

Werken betekent maandelijks minder geld overhouden, en de uitkering wordt vaak niet op tijd uitbetaald

“Ik kom in de problemen door de verrekening”

NIEUW KADER

De bijstand biedt een basisniveau van bestaanszekerheid

Nieuwe aanpak

De focus verschuift van het voorkomen dat er te veel geld aan de klant wordt uitbetaald naar het zorgen dat klanten een stabiel inkomen op het niveau van het bestaansminimum ontvangen.

Wettelijk kan dit een aantal consequenties hebben, zoals het verwijderen of wijzigen van de bepalingen rond het transactiesysteem. Voeg daarnaast een wettelijke bepaling toe die ruwer verrekenen mogelijk maakt, op basis van bankafschriften of de polisadministratie (de loonaangifteketen). Tot slot is het nodig deeltijd werken rendabel te maken, zodat werken geen geld kost.

In de **uitvoering** is meer flexibiliteit nodig: gebruik alternatieven zoals bankafschriften of de polisadministratie als (voorlopige) basis voor verrekening wanneer de loonstrook laat is. Pas maatwerk toe in de verrekening. Stop het blokkeren van een uitkering wanneer de gegevens niet volledig aanwezig zijn.

Tips en Oplossingen: van Onrechtmatigheid Voorkomen naar een Basisniveau van Bestaanszekerheid

Wettelijk (voor Kamerleden, bewindspersonen en beleidsmedewerkers SZW):

- Mogelijkheid van ruwer verrekenen: door wettelijke bepalingen kunnen gemeenten nu alleen verrekenen op basis van de loonstrook. Dat geeft veel administratief gedoe voor de klant en bovendien is de loonstrook vaak te laat. Benoem een marge waarbinnen gemeenten ruwer mogen verrekenen, zodat ze makkelijker kunnen verrekenen op basis van de polisadministratie of een bankafschrift (evt. i.c.m. een vorige loonstrook)
- Herbezinning op transactiesysteem: het transactiesysteem verplicht gemeenten om alle inkomsten toe te rekenen naar de maand waarin ze verdiend zijn. Klanten komen hierdoor in de problemen, omdat verdienen niet hetzelfde is als ontvangen. Biedt gemeenten de ruimte om in overleg met de klant inkomsten te verrekenen in de maand waarin ze zijn ontvangen. Een combinatie met onderstaande smeerolie-regeling is aanbevolen: als een klant bij uitbetaling vakantiegeld of dertiende periode boven de norm uit komt, kan een vordering die daardoor ontstaat met het smeeroliebudget worden afgelost
- Maak werken rendabel (voorkom dat werken geld kost):
 - Dit kan via een premieregeling, waarbij mensen die deeltijd werken bijvoorbeeld 8% van hun inkomen in 2 betaaltermijnen als premie krijgen uitbetaald. Doordat de uitbetaling niet maandelijks is maar in de vorm van een halfjaarlijkse bonus wordt een armoedeval voorkomen. Klanten gaan er zo bij uitstroom op maandbasis wel op vooruit. De premie voor arbeidsinschakeling (Participatiewet artikel 31, tweede lid, onderdeel j) kan hiervoor worden benut, als het mogelijk wordt gemaakt deze structureel in te zetten
 - Een variant hierop is de smeerolie-regeling. Voor iedereen die parttime gaat werken wordt een jaarlijks budget van bijvoorbeeld 1.500 euro beschikbaar gemaakt. Hiermee kunnen onregelmatigheden in de inkomstenverrekening (vb.: terugvordering, overbrugging bij te late loonstrook, etc.) worden opgevangen. Het bedrag dat aan het eind van het jaar overblijft, kan als jaarlijkse premie aan de klant worden uitgekeerd

Beleid (voor bestuurders en beleidsmedewerkers gemeenten):

- Maatwerk in verrekening: van one size fits all naar de best passende methode per klant:
 - **Op de maand verrekenen** voor mensen met vaste maandelijks inkomsten, van wie de loonstrook op tijd is.
 - **Fictief verrekenen** voor mensen met voorspelbare inkomsten van wie de loonstrook laat beschikbaar is. Let op: fictief verrekenen is wettelijk alleen toegestaan na toestemming van de klant.
 - **Achteraf verrekenen** voor mensen met vaste inkomsten van wie de loonstrook laat beschikbaar is. Bereid klanten hierbij goed voor op de vordering die ontstaat bij het stoppen van de baan of uitkering
 - **Surplus** voor mensen met wisselende of (vier)wekelijkse inkomsten

Tips en Oplossingen: van Onrechtmatigheid Voorkomen naar een Basisniveau van Bestaanszekerheid

Beleid (voor bestuurders en beleidsmedewerkers gemeenten):

- Een smeerolie-regeling met wettelijke basis kan veel zorgen rond inkomstenverrekening wegnemen. Tot de wettelijke basis er is, kan elke gemeente zelf besluiten tot het openen van een 'smeerolie-budget'. Dit is een budget dat door professionals kan worden ingezet wanneer dat voor een klant nodig is. Meerdere gemeenten werken hier al mee. Een dergelijk budget blijkt het meest effectief wanneer het benutten daarvan heel regellu kan: zonder aanvraagcriteria of uitgebreide formulieren, maar vanuit vertrouwen op de inschatting van de uitvoerend professional. Zie hiervoor bijvoorbeeld het [Doorbraakbudget Alblasserwaard-Vijfherenlande](#) of de [overbruggingspremie van de gemeente Amersfoort](#).

Uitvoering (voor teammanagers en uitvoerend professionals UWV):

- Zoek naar alternatieven als de loonstrook nog niet beschikbaar is. Vraag om een schatting van de klant of gebruik een bankafschrift of SUWINET om de inkomsten in overleg met de klant te schatten (evt. i.c.m. de vorige loonstrook).
- Blokkeer NOOIT de uitkering zonder overleg met de klant
- Bespreek met de klant hoe (vier)wekelijkse inkomsten het best verrekend kunnen worden
- Bespreek met de klant hoe de eindejaarsuitkering het best verrekend kan worden

Communiceren tot de klant het snapt (klantgericht)



HUIDIGE SITUATIE

Communiceren in begrijpelijke taal (procesgericht)

HUIDIGE SITUATIE

We communiceren in begrijpelijke taal

Aanpak

Communicatie van gemeenten en UWV informeert klanten vaak over het interne proces, maar is niet gericht op het voorbereiden van klanten op wat ze kunnen verwachten, of het beantwoorden van de vragen die bij hen kunnen leven. Communicatie is vaak schriftelijk en tekstueel: een vorm die niet persé aansluit bij de doelgroep.

Gevolg voor de klant

Mensen zijn niet voorbereid op (knelpunten in) de inkomstenverrekening. Zij kunnen knelpunten daardoor niet opvangen.

“Ik heb geen idee wat er gaat gebeuren”

NIEUW KADER

We communiceren tot de klant het snapt

Nieuwe aanpak

Wanneer de klantreis en de informatiebehoefte van de klant centraal komt te staan, verschuift het doel van de communicatie van het communiceren in begrijpelijke taal, naar het informeren van de klant tot hij/zij voldoende inzicht heeft in de verrekening en wat de gemeente of UWV er daarbij van hem/haar verwacht.

Dat is een grote uitdaging voor uitkeringsinstanties, maar gelukkig zijn er al goede voorbeelden die laten zien dat dit wel degelijk mogelijk is. Er verandert al veel ten goede wanneer er meer persoonlijk contact is over de gevolgen van een stap naar werk, en wanneer uitkeringspecialisten beter bereikbaar zijn voor het beantwoorden van vragen.

Tips en Oplossingen: van Communiceren in begrijpelijke taal naar Communiceren tot de klant het snapt

Voor gemeenten en UWV:

- Focus niet alleen op functioneel contact: neem periodiek tussentijds contact op met klanten om te vragen hoe ze de verrekening ervaren
- Vorm een groepje klanten en bespreek met hen de klantreis. Identificeer in die klantreis de sleutelmomenten waarop communicatie nodig is (gezien vanuit de klant, niet vanuit het interne proces). Loop vanuit deze sleutelmomenten je brieven en website door: geven zij antwoord op de vragen die klanten hebben? Zo niet: pas aan.
- Maak communicatie (ook) visueel.

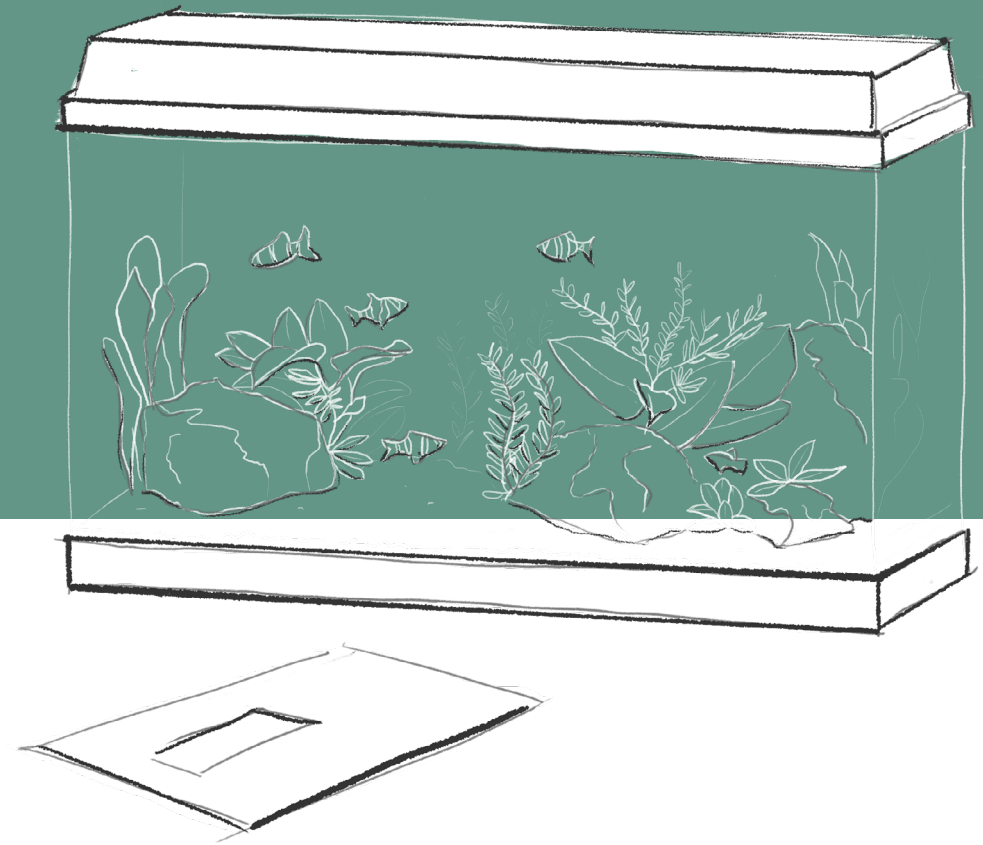
Voor gemeenten:

- Maak een **checklist** met een overzicht van alles dat een klant moet regelen
- Voer een telefonisch of persoonlijk startgesprek met alle klanten die starten op werk.
- Het **Goed Geregeld Gesprek** dat is ontwikkeld vanuit het project Sijmpel Switchen in de Participatieketen is hierbij een goed hulpmiddel
- Voor dit onderzoek is een **procesvisual** ontwikkeld die klanten informeert over de (aandachtspunten bij) de inkomstenverrekening. Stuur deze mee met de beschikking die de administratie verstuurt bij de start op parttime werk. Maak de procesvisual ook beschikbaar op de website
- Communiceer elk jaar in oktober naar alle parttimers over de manier waarop de gemeente de dertiende periode en de eindejaarsuitkering verrekent.

Voor UWV:

- Breidt bestaande belscripts voor het telefoongesprek dat professionals voeren als iemand start met parttime werken uit. Focus daarin niet alleen op het vaststellen van de schatting, maar ook op aandachtspunten bij de verrekening
- Laat een versie van het **Goed Geregeld Gesprek** ontwikkelen toegespitst op situatie UWV
- Voor dit onderzoek is een **procesvisual** ontwikkeld die klanten informeert over de (aandachtspunten bij) de inkomstenverrekening. Verstuur deze naar klanten als ze starten op parttime werk. Maak de procesvisual ook beschikbaar op de website

**Taakopvatting:
inkomensstabiliteit
aan deeltijdwerkende
klanten bieden
(mensgericht)**



HUIDIGE SITUATIE

**Taakopvatting:
inkomen van
deeltijdwerkende
klanten aanvullen
(taakgericht)**

HUIDIGE SITUATIE

We moeten het inkomen aanvullen

Aanpak

Wetgeving heeft uitkeringsinstanties in de afgelopen jaren steeds meer gericht op de prikkel naar werk. De focus ligt op eigen verantwoordelijkheid en het realiseren van eigen inkomen. Pas als dit niet toereikend blijkt wordt dit aangevuld. Dit legt veel verantwoordelijkheid bij de klant zelf: iets vergeten of iets niet weten, kan grote financiële consequenties hebben. Het is maar de vraag of alle klanten deze verantwoordelijkheid kunnen dragen.

Gevolg voor de klant

De klant voelt zich niet ondersteund en overvraagd. Werken leidt tot onzekerheid.

“Ik voel me een nummer”

NIEUW KADER

We bieden inkomensstabiliteit aan wie deeltijd werkt

Nieuwe aanpak

De focus verschuift van *taakgericht* naar *mensgericht* als het bieden van inkomensstabiliteit voor wie deeltijd werkt centraal komt te staan. Het berekenen van de juiste aanvullende uitkering is een *middel* om dit doel te bereiken.

Deze verschuiving kan worden bereikt door te investeren in het leren kennen van de deeltijder die achter de taak schuilgaat. Dit is niet alleen belangrijk voor **uitvoerders**, maar ook voor **politici** en **beleidsmakers** bij uitvoeringsinstanties.

Tips en Oplossingen: van taakgericht (we moeten het inkomen aanvullen) naar mensgericht (we bieden stabiliteit)

Voor politici, beleidsmedewerkers en uitvoerders:

- Voor dit onderzoek is een experience-game (zie [hier](#) voor meer informatie) ontwikkeld waarmee politici, beleidsmedewerkers en uitvoerders in de huid kruipen van een koppel dat in de bijstand terecht komt. Zij ervaren zo zelf waar klanten tegenaan lopen. De eerste testrondes laten zien dat dit een begin kan zijn van (gedrags)verandering. Speel deze game met alle medewerkers die voor of met de doelgroep werken.
- Voor dit onderzoek zijn twee [belevingsmodules](#) ontwikkeld waarin het verhaal van twee klanten die te maken hebben met inkomstenverrekening gevolgd worden

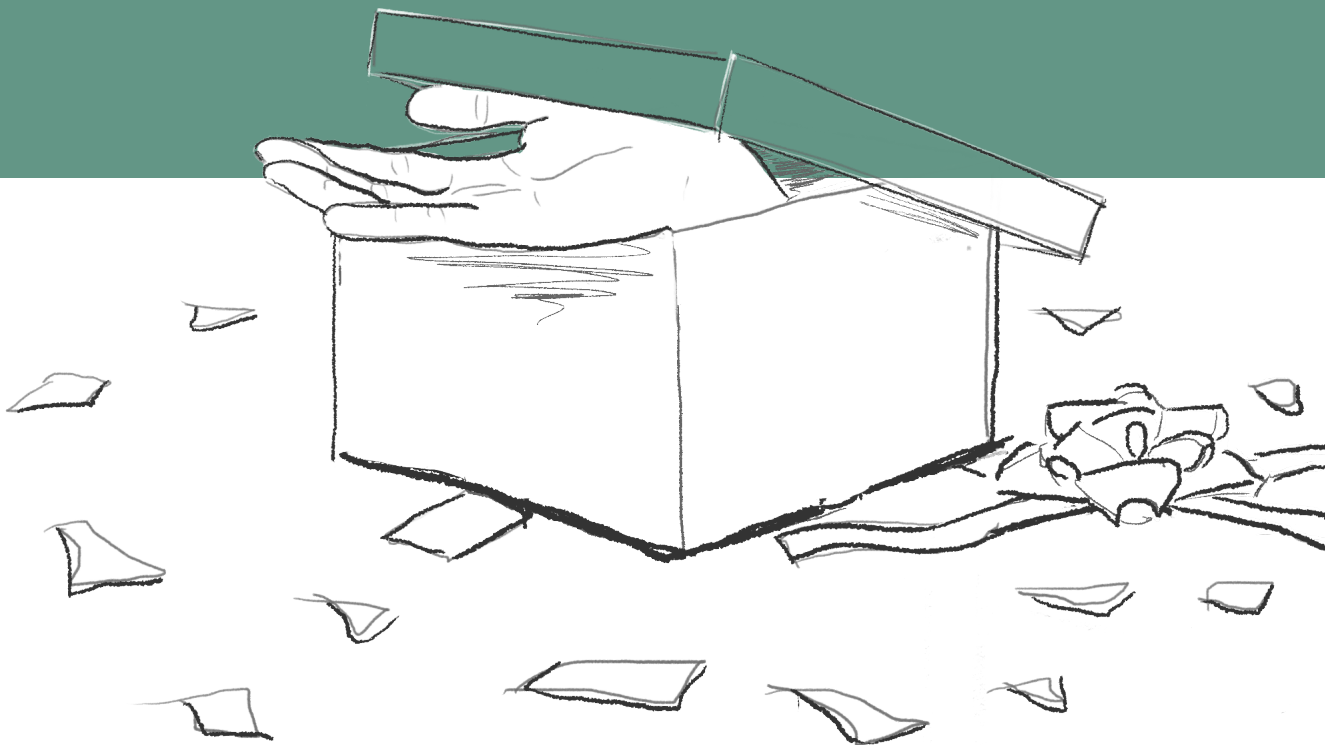
Voor UWV en gemeenten:

- Voeg de experience-game (zie [hier](#) voor meer informatie) en [belevingsmodules](#) toe aan het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers (van bestuur tot uitvoering)
- Ontwikkel een pop-up-programma op de computer, waarmee medewerkers regelmatig herinnerd worden aan de klant achter de taak (zoals een anti-RSI-programma)
- Eén van de respondenten van dit onderzoek heeft een Doos van Pandora ontwikkeld om de onderzoekers te laten beleven hoe zij de verrekening ervaart. Neem deze doos in productie en zet deze bij de koffieautomaat op de uitkeringsadministratie
- Bespreek casussen tijdens regelmatige intervisie-momenten, zodat medewerkers onderling kennis uitwisselen en van elkaars ervaringen leren
- Nodig periodiek een klant uit bij het teamoverleg zodat medewerkers uit eerste hand kunnen horen over de ervaringen van klanten met inkomstenverrekening
- Nodig periodiek een KCC-medewerker uit bij het teamoverleg en bespreek welke klachten daar binnenkomen
- Laat klanten een rondleiding geven door hun eigen beleving
- Neem ervaringsdeskundigen aan in de uitvoering

Voor UWV:

- Laat de experience-game doorontwikkelen tot een speelversie die is toegespitst op de UWV-regelingen
- Beperk de caseloads en geef medewerkers van de uitkeringsadministratie een vaste(re) caseload, zodat ze 'hun' dossiers kunnen leren kennen

We zijn samen verantwoordelijk voor de inkomenszekerheid en -stabiliteit



HUIDIGE SITUATIE

**Het ministerie
gaat over het ‘wat’,
gemeenten en UWV
over het ‘hoe’**

HUIDIGE SITUATIE

Het ministerie gaat over het ‘wat’, gemeenten en UWV over het ‘hoe’

Aanpak

Knelpunten ontstaan in een samenspel tussen wetgeving, beleid en uitvoering.

Er wordt hard gewerkt aan de verbetering van de dienstverlening, maar dat gebeurt vaak geïsoleerd op één niveau. Knelpunten worden daarom niet volledig opgelost. Daarbij ontstaat een tendens dat ministerie, gemeenten en UWV de verantwoordelijkheid voor het ‘echte’ probleem bij elkaar neerleggen. Gemeenten en UWV wijzen daarbij op de complexiteit van wet- en regelgeving. Het ministerie wijst op de beleidsvrijheid van gemeenten en UWV.

Gevolg voor de klant

Voor klanten ontstaat zo een patstelling waarin knelpunten niet (voldoende) worden aangepakt.

NIEUW KADER

We zijn samen verantwoordelijk voor de inkomenszekerheid en -stabiliteit

Nieuwe aanpak

Dit rapport is een oproep aan ministerie, gemeenten én UWV om samen aan de slag te gaan om klanten meer inkomenszekerheid en -stabiliteit te bieden. Om niet te blijven focussen op het ‘wat’ of het ‘hoe’, maar op het ‘waarom’. Dat vraagt een gecoördineerde inspanning van alle betrokken partijen. Het vraagt ook om een minder scherp onderscheid tussen de wetgever aan de ene kant, en de beleidsvrijheid van gemeenten en UWV aan de andere kant.

Ons advies is om deze gecoördineerde aanpak op te starten langs twee lijnen:

- Geef UWV en gemeenten meer ruimte om mee te denken over aanpassing van wet- en regelgeving. Zoek naar mogelijkheden waarbij UWV en gemeenten vaker tussentijds input kunnen geven op waar de huidige wet- en regelgeving in de weg zit.
- Andersom moet het ministerie meer ruimte krijgen (en nemen) om mee te denken over de manier waarop de wetgeving wordt vertaald in beleid en uitvoering. Ontwikkel samen een set van verrekenstandaarden (bijvoorbeeld: een voorschot mag bij wisselende inkomsten maximaal 3 maanden worden vastgezet, en: op de maand verrekenen mag alleen voor mensen van wie de loonstrook op tijd binnen is). Zo ontstaat een menukaart met duidelijke kaders waaruit gemeenten en UWV vanuit hun beleidsvrijheid keuzes kunnen maken die de inkomenszekerheid en -stabiliteit van klanten waarborgen. Het ministerie voert nadrukkelijker regie om dat wat nu goed gaat tot de standaard te maken.

Nawoord

Werken vanuit de uitkering valt vaak niet mee, zoveel is duidelijk. Het vinden en houden van een fijne baan is vaak al niet makkelijk voor mensen met een arbeidsbeperking, maar dit rapport illustreert dat de inkomstenverrekening daarbij vaak nog een extra beperking is.

We hebben in dit project het uiterste gegeven om goed in beeld te brengen wat er speelt, want als onderzoekers zijn we tijdens dit project telkens weer geraakt door alle verhalen over onzekerheid, financiële stress en zorgen bij mensen met een beperking.

We hopen dat u als lezer de tijd heeft genomen dit rapport grondig te lezen. Dat u zich heeft verdiept in de achterliggende documenten en de cijfers, en in de verhalen van mensen die hier dagelijks mee leven. En als u in de positie bent om te werken aan oplossingen, dan dagen we u uit om aan de slag te gaan met de oplossingsrichtingen die genoemd staan. Omdat het wat ons betreft onbestaanbaar is als we mensen met een arbeidsbeperking veroordelen tot een leven in financiële onzekerheid, omdat ze werken.

Als u dit leest, en u bent zo iemand die werkt, het hoofd boven water houdt en dealt met de onzekerheid: we hopen dat u in dit rapport uw stem terugvond. We hebben gezien hoe de inkomstenverrekening soms een extra beperking kan zijn, en uw inspanning verdient niet alleen groot respect, maar ook het commitment van alle lezers van dit rapport om de situatie voor u makkelijker, voorspelbaarder en stabiel te maken.

“Geen mens kiest voor een beperking. Dat overkomt je. Het zou fijn zijn als de overheid dit zou willen begrijpen, en het niet langer afstraft.”

Aan alle ruim 900 respondenten van dit onderzoek: dank jullie wel! Bedankt voor het vertrouwen in ons om aan dit onderzoek mee te werken, en om ons te vertellen wat er gebeurt. We hopen écht dat er dit het begin is van verandering.

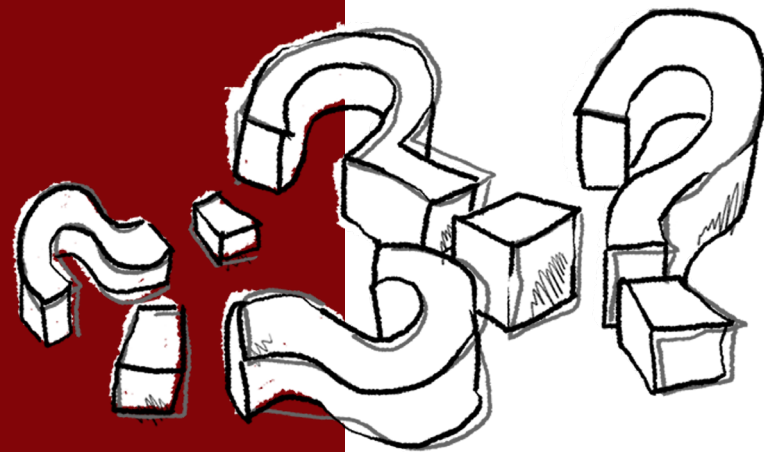
Naast alle mensen met een arbeidsbeperking zijn er nog veel anderen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. We willen hier bedanken: de begeleidingscommissie, de ‘influencers’ uit de doelgroep en de belangenorganisaties die hun netwerk hebben ingezet om de enquête onder de doelgroep te verspreiden, de gemeenten en UWV-vestigingen die aan de scan hebben meegedaan, en de werkgevers die we hebben gesproken. Heel veel dank! Zonder jullie was dit rapport niet mogelijk geweest.

Leusden, januari 2021

Onderzoeksteam Optimalistic, Muzus en Stimulansz

Bijlagenrapport

Verdieping en achtergrond bij het rapport



Hoe werkt werken met een arbeidsbeperking?

Lezen met de juiste bril

Starten met een nieuwe baan is voor iedereen spannend. De eerste ontmoeting met je nieuwe team, de nieuwe routines in de reis van huis naar werk – de meesten van ons zullen daar wel herinneringen aan hebben. Ook als je geen arbeidsbeperking hebt, kun je knap zenuwachtig zijn voor zo'n nieuwe stap. Maar zonder beperking hoeft je niet na te denken of je wel met de trein naar je nieuwe werk kan reizen. Het is niet spannend of je het gebouw wel in komt, en je hoeft niet na te denken over de vraag wie van je nieuwe collega's je zal moeten vragen om je te helpen bij de dingen die voor jou moeilijk zijn.

Dit rapport gaat over mensen met een arbeidsbeperking. Omdat zij gaan werken, krijgen ze te maken met inkomstenverrekening. Maar die inkomstenverrekening is niet de enige uitdaging waar ze bij hun stap naar werk tegenaan lopen. Er zijn vaak nog heel veel meer zaken waar zij zich door hun arbeidsbeperking op en rond de werkvloer mee bezig moeten houden. Zaken waar de meeste gezonde werknemers niet eens over nadenken.

Bij het lezen van dit rapport is het daarom belangrijk om u bewust te blijven van de verschillen tussen werknemers met en zonder beperking. Om u daarbij te helpen, schetsen we hier drie portretten van mensen

met een arbeidsbeperking. Zodat u, bij uw eigen analyse van de onderzoeksresultaten in dit rapport, dat steeds doet tegen de volgende achtergrond: het gaat hier niet zomaar om doorsnee werknemers. Het gaat om mensen die zich hard moeten inspannen om te kunnen werken – en daarvoor regelmatig het openbaar vervoer moeten trotseren, in spanning leven of hun werkgever bereid blijft om hun toegevoegde waarde te zien – ook als ze niet altijd present kunnen zijn op de werkvloer, hulp moeten vragen aan collega's om naar het toilet te kunnen gaan – en duizend andere ongemakken. We nodigen u uit om deze achtergrond beter te leren kennen via de verhalen van Maartje, Patricia en Pascal.

Maartje:

Gezien worden als waardevol

Maartje is 34 jaar en is chronisch ziek. Een zeldzame aandoening die maakt dat haar gezicht soms plotseling opzwellt en dat haar mondhoek gaat hangen. Ze heeft dan moeite met spraak en veel hoofdpijn. Daar komt nog bij dat Maartje zich soms slecht kan concentreren en dat nadenken moeilijk gaat. De ziekte is chronisch progressief wat betekent dat haar gezondheid steeds slechter wordt. Flexibele uren zijn belangrijk voor haar. Ze kan heel veel, maar ze valt ook vrij vaak uit met ziekte. "Dan is het lekker als ik op maandag echt niet kan werken, dat ik dat dan op donderdag in kan halen. En er zullen tijden zijn in het jaar dat het heel goed gaat en dat ik dan 32 uur kan werken. Maar er zijn ook momenten in het jaar dat het veel minder goed gaat en dan zit ik al met 21 uur aan mijn taks." Een rustige omgeving is belangrijk voor Maartje: als er te veel omgevingsgeluiden zijn, is het lastig om zich op het gesprek te focussen. Ze heeft ontzettend veel geluk gehad met haar werkervaringsplek. "Dat ik zo waardevol was dat ik mocht blijven. Ze zeiden wel, we moeten allerlei potjes bij elkaar schrapen om je te kunnen behouden. Als je voor de klas kunt staan kunnen we je sowieso behouden, maar zolang dat niet kan, zullen het dit soort constructies zijn. Dus toen heb ik de baan gekregen. Ik werd braaf voor elke vakantie ontslagen en na de vakantie weer aangenomen."

Patricia:**Spontaan met de trein naar je werk kunnen**

Patricia is 28 jaar. Ze is slechthorend, zit in een rolstoel en heeft verminderd vermogen in haar handen. Ze is universitair geschoold met het idee dat ze zo genoeg geld kan verdienen om de kosten van haar gezondheid te kunnen betalen. Ze vindt van zichzelf dat ze nogal ambitieus is. Ze heeft geluk gehad, vindt ze zelf: ze vond een baan bij een overheidsorganisatie die haar op het lijf geschreven is. Dat ze deze uitspraak niet te letterlijk moest nemen, bleek op haar eerste werkdag: hoewel de toegangspoortjes wel aangepast waren op rolstoelen, paste de rolstoel van Patricia er niet doorheen. Een nogal stressvol begin van haar eerste baan. Sinds vorig jaar rijdt er gelukkig een gelijkvloerse sprinter tussen haar woon- en werkplaats. Dit geeft haar de vrijheid om spontaan en zelfstandig met de trein te gaan.

Anders had ze ook nog extra gedoe gehad met het aanvragen van een taxivergoeding en het plannen van de taxi.

Op het werk ging veel tijd verloren aan contact met de HR-afdeling. De HR-adviseur moest ineens afwegen of automatische deuren nodig waren, wat te doen met Patricia tijdens een brandoefening en kreeg onverwachts toch geen vergoeding van UWV voor het aannemen van Patricia.

Fijn zijn wel de behulpzame collega's. "Er waren wel 10 collega's die me wilden helpen met het toilet."

Naast haar werk heeft Patricia een bijna fulltime taak aan het regelwerk met instanties. Schakelen met UWV over de inkomstenverrekening en werkplekaanpassing, het aanvragen van voorzieningen bij de gemeente, schakelen met de thuiszorg om op tijd de deur uit te komen: het levert soms veel stress op: "Ik heb veel meer regelwerk dan gezonde mensen. Zoals verzorging, hulpmiddelen en vergoedingen voor tolken bijvoorbeeld. Alles kost tijd en energie omdat het contact zo moeizaam verloopt. Het gaat bij iedere instantie zo."

Pascal:**Als je afwijkt van de norm**

Pascal kwam er na heel veel verschillende uitzendbaantjes achter dat hij door autisme niet in staat was om zijn werk te houden. Na een traject van 2,5 jaar kreeg hij via het UWV deze diagnose bevestigd, toen hij werd opgenomen in het doelgroepenregister.

Al die jaren was Pascal in zijn hoofd vooral bezig met zijn diagnose.

Het lukt hem niet prioriteit te geven aan werk. Hij hoopt dat zijn werkgever hem een contract aanbiedt in plaats van hem op uitzendbasis aan te houden. "Het heeft geen zin om me zorgen te maken, het enige wat ik kan doen is hard werken en goede prestaties te leveren." Waar hij in zijn werk tegenaan loopt is pestgedrag van collega's. Voor Pascal zijn regels en voorschriften heel belangrijk om houvast te hebben. En, dat zijn collega's daar niet moeilijk over doen. "Er zijn collega's die het bewust verkeerd gaan doen om mij te laten zien hoe het vlug kan. Daar krijg ik het heen en weer van." Als ook managers niet consequent de regels volgens is dit lastig voor Pascal. Pascal vraagt zich dan af, of ze hem voor de gek houden of dat het gewoon zo hoort.

De verhoudingen op de werkvloer werden lastig toen Pascal aan zijn baas een eigen gereedschapskoffer vroeg, omdat hij vond dat zijn collega's onveilig met gereedschap omgingen. Zijn collega's voelden zich daardoor aangevallen, en weigerden op Pascals verzoek in te gaan. De baas van Pascal gaf hem wel gelijk, en gaf zijn collega's op hun kop. In de ogen van Pascals collega's heeft hij hen verkleit. Volgens Pascal zelf deed hij niets verkeerd: hij vroeg alleen maar aandacht voor de regels. Toch was de band met zijn collega's blijvend beïnvloed.

Meer horen over hoe het is om te werken met een arbeidsbeperking? Luister [hier](#) en [hier](#) naar één van de belevingsinterviews.

Context

Het landschap waarin dit onderzoek zich afspeelt

1. Regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking

Wie in Nederland door een arbeidsbeperking niet in staat is om zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, kan een beroep doen op een uitkering. De belangrijkste regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking zijn:

- **Wajong:** voor wie vóór zijn 18e of tijdens zijn studie een ziekte of handicap heeft gekregen. Sinds 2015 is de Wajong alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. De Wajong wordt uitgevoerd door UWV. De vereenvoudiging van de Wajong is niet meegenomen.
- **WIA/WAO:** voor wie tijdens werk in loondienst ziek of gehandicapt raakt, en niet binnen 2 jaar beter is. De WIA vervangt sinds 2004 voor nieuwe instroom de WAO. WIA en WAO worden uitgevoerd door UWV.
- **Participatiewet:** voor wie na zijn 18e of na de studie een arbeidsbeperking heeft gekregen terwijl hij niet werkzaam was in loondienst, voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen sinds 2015, en voor wie een te laag arbeidsongeschiktheidspercentage heeft om voor WIA/WAO in aanmerking te komen. De Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten.

2. Inkomstenverrekening

De regels en criteria voor deze uitkeringen verschillen, maar één ding is in alle regelingen hetzelfde: wie kan werken, moet dit ook zoveel mogelijk doen. Als het inkomen daarbij te laag is om van te kunnen leven, wordt dit aangevuld vanuit de uitkering. Het UWV of de gemeente bekijkt dan hoeveel iemand heeft verdiend, en berekent op basis daarvan hoe hoog je aanvullende uitkering moet zijn. Dit noemen we de inkomstenverrekening.

In Nederland hebben elk jaar naar schatting minimaal 169.000 – 177.000 mensen met een arbeidsbeperking met deze inkomstenverrekening te maken. Het gaat om 144.000 mensen vanuit de Wajong, WIA en WAO, en nog eens minimaal 25.000 – 33.000 mensen met een bijstandsuitkering.

3. Het probleem van inkomstenverrekening

Deze inkomstenverrekening verloopt niet altijd zonder slag of stoot. De aanvullende uitkering moet aan het eind van de maand of snel daarna worden uitbetaald, maar vaak is dan nog niet duidelijk wat iemand heeft verdiend: de maand is nog niet voorbij en/of de werkgever heeft het loon nog niet doorgegeven. Vooral als iemand geen vaste inkomsten heeft, is het voor gemeenten en UWV een lastige taak om op tijd de juiste uitkering te berekenen en te betalen. Bij wisselende uren, loon dat wekelijks of vierwekelijks wordt uitbetaald of flexibel werk is die uitdaging het grootst.

In een arbeidsmarkt die steeds flexibeler wordt, lopen mensen die vanuit de uitkering gaan werken steeds vaker tegen problemen met de inkomstenverrekening aan. Hun uitkering wordt niet op tijd betaald, of er wordt niet direct het goede bedrag uitbetaald. Mensen moeten dan rondkomen van te weinig geld, of krijgen juist te veel geld dat ze later weer moeten terugbetalen.

De ruimte voor UWV en gemeenten om hierin maatwerk te leveren is beperkt. De regelgeving is strikt: er moet tot op de cent nauwkeurig worden verrekend en inkomsten moeten worden verrekend met uitkering van de maand waarop ze betrekking hebben. Daarnaast is de regelgeving ook behoorlijk complex. Het laat zich daarom moeilijk uitleggen wat mensen precies kunnen verwachten als ze de stap naar werk zetten.

Het gevolg is, zo constateerde voormalig staatssecretaris Tamara van Ark al in 2018, “dat mensen met een arbeidsbeperking soms de zekerheid van een uitkering verkiezen boven de onzekerheid van een baan met salaris.”⁴⁹ Ofwel: drempels in de inkomstenverrekening zorgen ervoor dat mensen niet meer willen bewegen.

4. Werken aan oplossingen

Het ministerie van SZW, UWV en gemeenten en ketenpartners zijn zich hiervan bewust. In verschillende projecten wordt al gewerkt aan het wegnemen van drempels in de stap naar werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Met het project Smpel Switchen in de Participatieketen⁵⁰ 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 de bestaande wet- en regelgeving, maar waar nodig ook door aanpassing van wet- en regelgeving. Met het Breed Offensief⁵¹ werken ministerie en ketenpartners aan het aantrekkelijker maken van werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Een belangrijk resultaat daarvan is de wet vereenvoudiging Wajong die in 2021 wordt ingevoerd. Deze wet moet voorkomen dat Wajongers er door te werken financieel op achteruit gaan. Daarnaast zorgt de wet voor meer eenduidigheid en eenvoud in het woud van regels rondom de inkomstenverrekening die de Wajong nu kenmerken.

Het landschap is dus in beweging. Het probleem komt steeds beter op het netvlies, en de ambitie om hier iets aan te doen wordt steeds groter. Maar alle positieve inspanningen en resultaten ten spijt: dit onderzoek laat zien dat we er nog niet zijn. De problemen zijn nog steeds te groot, en een deel van de problemen blijft nog onbeantwoord. We hopen dat dit rapport een bouwsteen kan zijn om vanuit het momentum van bovengenoemde inspanningen te bouwen aan verdere verbetering.

49 Kamerbrief project Smpel Switchen in de participatieketen, dd 27-12-2018.

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

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

Omvang van de doelgroep

Kwantitatieve oriëntatie

Dit onderzoek gaat over mensen met een arbeidsbeperking die vanuit de uitkering aan het werk gaan en daardoor te maken krijgen met inkomstenverrekening. In de inleiding beschreven we al dat het daarbij jaarlijks gaat om minimaal 169.000 – 177.000 mensen. In dit hoofdstuk onderbouwen we hoe we aan dit cijfer komen. De cijfers die in dit hoofdstuk worden genoemd, zijn gebaseerd op data uit de Benchmark Werk en Inkomen van Divosa. Daarnaast zijn data van het CBS en het UWV gebruikt.

1. UWV: Wajong, WAO, WIA

We weten dat vanuit de Wajong, WAO en WIA jaarlijks zo'n 144.000 mensen met een arbeidsbeperking gaan werken en dus te maken krijgen met inkomstenverrekening. In 2018 ging het om 39.600 mensen met een WIA-uitkering, 44.100 mensen vanuit de WAO en 60.300 Wajongers.⁵²

2. Gemeenten: Participatiewet

Vanuit de Participatiewet zijn dit soort cijfers niet beschikbaar. Er zijn geen harde data over het aantal mensen met een arbeidsbeperking in de bijstand. Er zijn daarmee ook geen cijfers over het aantal mensen met een

arbeidsbeperking dat vanuit de bijstand deeltijd werkt. Wel kunnen we op basis van de cijfers die er wel zijn een indruk geven van de minimale omvang van de doelgroep.

Doelgroepenregister

Bijstandsgerechtigden met een vastgestelde arbeidsbeperking én arbeidsvermogen kunnen worden aangemeld voor het doelgroepenregister. Het doelgroepenregister is dus een eerste vindplaats voor mensen met een arbeidsbeperking in de bijstand. In het tweede kwartaal van 2020 stonden er 89.791 mensen uit de doelgroep Participatiewet geregistreerd in het doelgroepenregister.⁵³ 40.280 van hen waren op dat moment via de Wet Banenafpraak aan het werk. Driekwart van hen heeft echt een bijstandsachtergrond.⁵⁴ Dat betekent dat 30.210 mensen met een indicatie Banenafpraak vanuit de bijstand aan het werk is.

Indicatie beschut werk

Niet alle bijstandsgerechtigden met een arbeidsbeperking worden aangemeld voor het doelgroepenregister. Als iemand door zijn arbeidsbeperking niet kan werken bij een gewone werkgever maar wel in een beschutte omgeving, kan iemand een indicatie Beschut Werk krijgen. In het tweede kwartaal van 2020 waren er 7.232 mensen met een indicatie Beschut Werk. Hiervan waren er 4.488 aan het werk.⁵⁵ Ongeveer 5 op de 6 komen bij de gemeente vandaan en heeft dus een bijstandsuitkering.⁵⁶ Dat betekent dat er ongeveer 3.740 bijstandsgerechtigden met een indicatie Beschut Werk aan het werk waren.

Loonkostensubsidie

Gemeenten hebben de mogelijkheid om werkgevers een loonkostensubsidie te geven als zij iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Ook het aantal loonkostensubsidies geeft dus een indicatie van het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat minimaal vanuit de

⁵³ Bron: Trendrapportage Banenafpraak UWV

⁵⁴ Onder de doelgroep Participatiewet vallen ook mensen die geen bijstandsuitkering hebben (gehad), zoals leerlingen pro/vso, afgewezen Wajong-aanvragen en tijdelijke registraties.

⁵⁵ Bron: Trendrapportage Banenafpraak UWV

⁵⁶ Bron: Divosa Benchmark

⁵² Bron: UWV-monitor arbeidsparticipatie 2019.

bijstand aan het werk is. Landelijk ligt het percentage loonkostensubsidies ten opzichte van het BUIG-budget op 7,7%.⁵⁷ Als we dat percentage doortrekken naar het totaal aantal uitkeringen dat gemeenten verstrekken (390.000 in september 2020), komt dat neer op 30.000 loonkostensubsidies.

Minimale omvang werkenden met een arbeidsbeperking vanuit de bijstand

Wat zeggen deze gegevens nu over het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat vanuit de bijstand aan het werk is? We weten dat de doelgroepen uit het doelgroepenregister en de indicatie Beschut Werk elkaar niet overlappen. Dat betekent dat we de 30.210 mensen uit het doelgroepenregister en de 3.740 mensen met een indicatie beschut werk bij elkaar kunnen optellen.

Loonkostensubsidie kan overlappen met een indicatie banenafpraak. We weten niet hoeveel mensen die vanuit het doelgroepenregister aan het werk gaan dit doen met een loonkostensubsidie, maar het is aannemelijk dat dit voor een groot deel van deze groep geldt. Veiligheidshalve gaan we er voor deze schatting daarom van uit dat de ruim 30.000 mensen uit het doelgroepenregister overlappen met de 30.000 mensen die werken met een loonkostensubsidie.

Dat brengt ons op een minimale omvang van de doelgroep werkenden met een arbeidsbeperking vanuit de bijstand van 33.950 (optelsom van mensen uit het doelgroepenregister en mensen met een indicatie Beschut Werk).

Dit is nadrukkelijk de minimale omvang: het werkelijk aantal werkenden met een arbeidsbeperking vanuit de bijstand ligt waarschijnlijk hoger, omdat niet alle bijstandsgerechtigden met een arbeidsbeperking zijn geregistreerd in het doelgroepenregister of een indicatie Beschut Werk heeft. Er gaan vanuit de bijstand ook mensen met een arbeidsbeperking aan het werk zonder indicatie Banenafpraak of Beschut Werk. Daarnaast zal de overlap tussen de groep die een loonkostensubsidie krijgt en in het doelgroepenregister geregistreerd staat geen 100% zijn.

Hoe groot de groep dan wel is weten we niet. Zeker is wel dat het in elk geval gaat om minimaal 33.950 mensen.

Aantal deeltijders met een arbeidsbeperking vanuit de bijstand

Dat betekent nog niet dat al deze 33.950 mensen ook daadwerkelijk te maken krijgen met inkomstenverrekening. Dat geldt alleen voor de mensen met een inkomen onder bijstandsniveau. Hoe hoog het inkomen is, wordt niet geregistreerd, dus van het aantal mensen dat te maken krijgt met inkomstenverrekening kunnen we hooguit een schatting maken.

Vanuit de Divosa Benchmark weten we dat ongeveer de helft van de werkenden een baan heeft met een omvang van maximaal 0,5 FTE. Van deze mensen weten we vrij zeker dat hun inkomen niet hoog genoeg is om uit te stromen,⁵⁸ en dat zij dus met inkomstenverrekening te maken krijgen. Mensen die meer dan 0,5 FTE werken, kunnen nog steeds te maken krijgen met inkomstenverrekening. Bij een loon ter hoogte van WML stroomt een alleenstaande pas uit bij een werkweek van 0,7 FTE, en een gehuwde bij een volledige werkweek.

Als we de gegevens uit de Divosa Benchmark dus doortrekken naar de doelgroep mensen met een arbeidsbeperking in de bijstand, dan hebben naar schatting minimaal 15.000 – 20.000 mensen met een arbeidsbeperking vanuit de bijstand te maken met inkomstenverrekening.

Over een heel jaar gezien, zijn dat er waarschijnlijk nog iets meer: waar maandelijks 8% van het totale bijstandsbestand deeltijd werkt, is dat over een heel jaar 15%.⁵⁹ Als we die dynamiek toepassen op onze schatting, dan gaat het op jaarbasis dus minimaal op 25.000 – 33.000 mensen.

Met het afsluiten van de Wajong in 2015 voor mensen die (op termijn) arbeidsvermogen hebben, zal dit aantal de komende jaren waarschijnlijk gaan toenemen. Immers: alle jonggehandicapten die (op termijn) kunnen werken, zijn voor een uitkering aangewezen op de Participatiewet. Dat betekent dat het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat vanuit de bijstand parttime werkt, zeer waarschijnlijk zal gaan toenemen de komende jaren.

⁵⁸ Dat zou alleen het geval zijn als iemand een heel hoog inkomen, of een heel lage bijstandsnorm heeft. Een gehuwde zou dan bijvoorbeeld meer dan 2 keer WML moeten verdienen. Dat komt in de praktijk onder de bijstandspopulatie nauwelijks voor.

⁵⁹ Bron: Divosa Benchmark

⁵⁷ Bron: Divosa Benchmark

Omvang van het probleem

Verrekenproblemen in kwantitatief perspectief

In het vorige hoofdstuk hebben we onderzocht hoe groot de groep mensen met een arbeidsbeperking die te maken krijgen met inkomstenverrekening is. Dat wil nog niet zeggen dat al deze mensen ook in dezelfde mate tegen problemen aanlopen in de inkomstenverrekening.

1. De uitdaging van inkomstenverrekening

Als iemand vanuit de uitkering gaat werken, is het aan UWV en gemeenten om vast te stellen hoe hoog het verrekenbare inkomen is en welke aanvullende uitkering daarbij hoort. In een flexibiliserende arbeidsmarkt is dat soms een pittige uitdaging.

Als iemand een vast maandelijks inkomen heeft, is het in het begin soms even zoeken naar het op de juiste manier instellen van de uitkering. In deze aanloopperiode is het soms lastig om op tijd de juiste uitkering uit te betalen. Na de eerste verrekenperiode is er vaak een evenwicht gevonden, en verloopt de inkomstenverrekening zolang de inkomsten stabiel blijven zonder al te grote problemen.

Steeds vaker werken mensen echter in wisselende uren op

oproepcontracten, en is vooraf dus niet goed te voorspellen hoeveel iemand in een maand gaat verdienen. Omdat looninformatie van de werkgever meestal nog niet beschikbaar is als de uitkering moet worden uitbetaald, is het voor UWV en gemeenten dan erg lastig om op tijd de juiste uitkering te betalen. Dat geldt ook als iemand veel wisselt van werk, zoals bij uitzendwerk of flexibele banen.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt door werkgevers ook steeds vaker wekelijks of vierwekelijks uitbetaald. Dat kan voor werkenden vervelend zijn, omdat de betaalcyclus van de werkgever dan geen gelijke tred houdt met de betaalcyclus van de vaste lasten. Ook voor UWV en gemeenten is dit een extra uitdaging, omdat inkomsten dan moeten worden omgerekend naar de maand. Op het moment dat de uitkering betaald moet worden, is dan vaak de loonperiode die hoort bij het laatste deel van de maand nog niet afgelopen. Er is dan nog geen informatie over dit deel van het loon. Dat betekent een extra onzekerheidsmarge in de inkomstenverrekening.

2. Hoe vaak komt dit voor onder de doelgroep van dit onderzoek?

Er zijn geen cijfers bekend over hoe vaak mensen met een arbeidsbeperking in dit soort flexibele banen werken en hoe groot het risico op structurele problemen met de inkomstenverrekening dus is. Wel is bekend dat flexibel werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt veel vaker voorkomt dan bij functies met een hoger opleidingsniveau. Van alle laagopgeleide werknemers heeft 35% een flexibel contract, werkt 14% op oproepbasis en is 30% werkzaam als uitzendkracht. Onder hoogopgeleiden zijn deze percentages met 14%, 2% en 2% een stuk lager.⁶⁰ Omdat mensen met een arbeidsbeperking vaker zijn aangewezen op werk met een laag opleidingsniveau, is te verwachten dat zij vaker dan gemiddeld te maken krijgen met wisselingen in hun inkomen en de verrekenproblematiek die hieruit voortvloeit.

Van de werkenden die de enquête van dit onderzoek hebben ingevuld, heeft minder dan de helft (46%) een vaste baan met een vast aantal

⁶⁰ Bron: CBS Statline, Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring.

uur per week. Een kleine meerderheid werkt op een tijdelijk-, oproep-, of uitzendcontract of werkt als zelfstandige. Ruim een kwart geeft aan elke maand een ander loon te hebben. Nog eens 28% geeft aan dat het loon af en toe verandert. Onder respondenten aan dit onderzoek komt flexibel werk dus relatief vaak voor.

Als we iets dieper het bestaande cijfermateriaal induiken, dan wordt dat beeld bevestigd voor de bredere doelgroep. We zien dat deeltijders in de bijstand relatief vaak van baan wisselen. Waar maandelijks 8% van het bijstandbestand deeltijd werkt, is dat over een periode van 2 jaar 21%.⁶¹ Dat betekent dat deeltijd werk in de bijstand vaak van tijdelijke aard is en dat mensen dus te maken krijgen met wisselingen in hun inkomen.

In het algemeen zien we dat de arbeidsmarkt in zijn geheel sterk flexibiliseert. Daarmee neemt het probleem van de inkomstenverrekening hoe dan ook aan urgentie toe.

3. Tot slot

Dit onderzoek gaat over mensen met een arbeidsbeperking. Het is belangrijk om op te merken dat verrekenproblematiek niet alleen voorkomt onder mensen met een arbeidsbeperking. Uit projecten als Sijmpel Switchen in de Participatieketen, klantreizen parttime werk van VNG-R en Muzus en de processcans die voor Divosa hebben uitgevoerd, blijkt dat knelpunten in de inkomstenverrekening ook op grote schaal voorkomen onder mensen in de Participatiewet die geen arbeidsbeperking hebben. De urgentie is in de praktijk dus nog groter dan alleen de doelgroep van dit onderzoek.

61 Bron: Divosa Benchmark

Onderzoeks- verantwoording

Hoe dit onderzoek is uitgevoerd

Dit onderzoek is uitgevoerd door Optimalistic en Muzus, met medewerking van Stimulansz met een onderzoekssubsidie van UWV.

1. Doelstelling en vraagstelling

Met dit onderzoek willen we in kaart brengen tegen welke problemen mensen met een arbeidsbeperking aanlopen als hun inkomen verrekend wordt met de uitkering. We willen zicht krijgen op de effecten van deze problemen op hun leven en hoe dit doorwerkt in de keuzes die ze maken om te gaan werken, te blijven werken, of te switchen naar een nieuwe baan of een ander loon. We willen ook zicht op de omvang van het probleem: komen de problemen incidenteel voor, of speelt dit breder voor een grote doelgroep? We willen hiermee de urgentie om het probleem aan te pakken onderbouwen. Want het doel van ons onderzoek is niet alleen om het probleem in aard en omvang in beeld te brengen: we willen ook graag dat dit onderzoek aanzet tot verbetering.

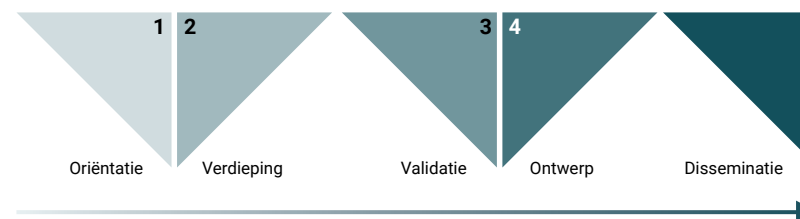
Het onderzoek moet daarom antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de aard van het probleem?
 - a. Tegen welke knelpunten lopen mensen met een arbeidsbeperking aan als hun inkomen wordt verrekend met

- de uitkering?
 - b. Wat zijn de effecten van deze knelpunten op het leven van deze mensen?
 - c. Hoe werkt dit door in de keuzes die deze mensen maken rondom werk?
2. Wat is de omvang van het probleem?
 - a. Hoe vaak komen problemen rondom inkomstenverrekening voor?
 - b. Hoe groot is het effect van problemen rondom inkomstenverrekening?
 - i. Effect op niet willen werken
 - ii. Effect op stoppen met werken
 - iii. Effect op niet meer uren willen werken
 - c. Wat is er te winnen als problemen rondom inkomstenverrekening worden opgelost?
3. Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen?
 - a. Hoe ontstaan problemen rondom inkomstenverrekening?
 - b. Welke oplossingsrichtingen kunnen we identificeren?

2. Onderzoekopzet

Het onderzoek is opgebouwd uit 5 stappen: een kwantitatieve oriëntatie, een kwalitatieve verdieping, een kwantitatieve validatie, een ontwerplab en de disseminatie en toepassing van de resultaten.



Stap 1: Oriëntatie

We zijn het onderzoek begonnen met een korte kwantitatieve oriëntatie op basis van bestaand cijfermateriaal om de contouren van de omvang van de problematiek in kaart te brengen. Voor deze oriëntatie is gebruik gemaakt van data uit de Benchmark Werk en Inkomen van Divosa. Daarnaast zijn data van het CBS en het UWV gebruikt.

In een serie interviews met het ministerie van SZW en de Landelijke Cliëntenraad hebben we ons verdiept in de wetgeving en de regels voor inkomstenverrekening die voor de verschillende wetten gelden.

Stap 2a: Belevingsinterviews

Daarna zijn 29 belevingsinterviews uitgevoerd met de doelgroep op basis van **contextmapping-methodiek**.⁶² Contextmapping maakt gebruik van Make&Say technieken uit de cognitieve psychologie waarmee deelnemers reflecteren op hun eigen context en ervaringen, en drempels en drijfveren expliciet kunnen worden gemaakt. De methode werkt met opdrachten in plaats van vragen en exploreert op een open en rijke manier welke behoeften er bestaan bij de doelgroep rondom specifieke thematiek. De deelnemer wordt hierbij geholpen door praatplaten. Dat brengt latente kennis en behoeften naar boven die mensen bezitten maar die ze moeilijk kunnen uiten of waar ze zich niet eens zelf van bewust zijn. Het geeft een rijk zicht op wat mensen echt beweegt en dus ook een dieper inzicht in problematiek en vraagstukken.



Omschrijving	Aantal
Aantal respondenten	29
Wetgeving	
• Wajong	13
• Participatiewet	7
• Wajong / participatiewet	1
• Ziektewet / participatiewet	1
• Ziektewet / WIA	2
• WGA	4
• WAO	1
Werksituatie	
• Heeft op dit moment betaald werk	21
• Had in het verleden betaald werk	8

Stap 2b: Processcan Inkomstenverrekening

Om zicht te krijgen op hoe knelpunten ontstaan, hebben we 8 processcans uitgevoerd bij gemeenten van verschillende grootte en in verschillende regio's:

- Arnhem
- Delft
- Den Haag
- IJsselgemeenten
- Krimpenerwaard
- Renkum
- Senzer
- Sittard-Geleen

Vanuit eerdere projecten hebben we een dergelijke scan al bij 12 andere gemeenten uitgevoerd. De inzichten in dit rapport zijn dus gebaseerd op 20 scans bij gemeenten.

Bij UWV hebben we processcans uitgevoerd op de vestigingen Breda en Hengelo. Eerder hebben we al een scan uitgevoerd in Utrecht.

Met de processcan hebben we het hele werkproces vanaf de melding van de start op parttime of tijdelijk werk tot aan de uitbetaling van de (aanvullende) uitkering in kaart gebracht. De scans bestonden uit:

⁶² <https://studiolab.ide.tudelft.nl/studiolab/contextmapping/files/2013/01/RI9-2.-Kistemaker-hoe-werkt-het.pdf>

- Interviews met beleidsmedewerkers, teammanagers, consultants werk en inkomen en medewerkers van de uitkeringsadministratie
- Intervisiegesprekken met professionals aan de hand van praktijkcasussen
- Observaties op de werkvloer (alleen bij gemeenten: bij UWV was dit niet mogelijk)
- Interviews met 3 klanten per scan (alleen bij gemeenten: bij UWV was dit niet mogelijk). Deze interviews komen bovenop de 32 belevingsinterviews uit stap 2a.

De inzichten vanuit de scans zijn aangevuld met interviews met 14 werkgevers:

- Aafje
- Amstelring
- Asito
- Buitengewoon (onderdeel van Facilicom)
- Cordaan
- ISS
- Medipoint Harting-bank
- Multiservice
- PO Scholen
- Randstad
- Start People
- Sustainalize
- Taxi Stam
- Tempo Team

Stap 3: Kwantitatieve validatie

In een webbased online enquête zijn de inzichten uit stap 2 gekwantificeerd. De vragenlijst is vooraf op begrijpelijkheid getest op een panel van mensen met verschillende arbeidsbeperkingen. De vragenlijst is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

De enquête is langs verschillende kanalen onder uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking verspreid:

- Via belangenorganisaties van mensen met een arbeidsbeperking (Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Landelijk Federatie

Belangenverenigingen Onderling Sterk (LFB), Landelijke Cliëntenraad (LCR), Stichting Studeren en Werken Op Maat (SWOM), IederIn en Onbeperkt aan de Slag)

- Via het netwerk van ‘influencers’ onder de doelgroep
- Via gemeenten
- Via het netwerk van de begeleidingscommissie en de onderzoekers
- Via het netwerk van deelnemers aan de belevingsinterviews en klantinterviews in de scans

Met deze aanpak hebben we ingezet op een zo groot mogelijke respons. Dat is gelukt: 914 respondenten zijn aan de enquête begonnen.

Respons

Onderstaande tabel geeft inzicht in de respons van de enquête.

Omschrijving	Aantal
Aantal respondenten	914
Geen doelgroep <ul style="list-style-type: none"> • Niet uitkeringsgerechtigd (geweest) • WW-uitkering 	85 42
Totaal respondenten behorend tot de doelgroep	787
Werksituatie <ul style="list-style-type: none"> • Heeft op dit moment betaald werk • Had in het verleden betaald werk 	331 166
Totaal doelgroep met ervaring met inkomstenverrekening	497
<ul style="list-style-type: none"> • Heeft geen betaald werk (gehad) • Geen antwoord 	243 47
Totaal doelgroep zonder ervaring met verrekening	290

De primaire doelgroep van dit onderzoek bestaat uit mensen met een arbeidsbeperking die nu of in het verleden inkomsten uit arbeid hebben (gehad) en een aanvullende uitkering (hebben) ontvangen. Niet alle respondenten behoren tot deze doelgroep: 85 respondenten hebben geen uitkering (gehad) en 42 respondenten hebben een WW-uitkering (gehad). De totale relevante respons bestond daarmee uit 787 respondenten. De

figuren en tabellen die in dit rapport zijn opgenomen hebben betrekking op deze groep.

Werkervaring

In de routing van de vragenlijst is een onderverdeling gemaakt in drie subgroepen: een groep die op het moment van de enquête betaald werk had (331 respondenten), een groep die op dat moment niet werkte, maar in het verleden wel betaald werk heeft gehad (166 respondenten) en een groep die geen betaald werk heeft of heeft gehad (243 respondenten). Respondenten die deze vraag niet wilden beantwoorden zijn in de routing aan deze laatste groep toegevoegd (47 respondenten).

Waar dit rapport spreekt over ervaringen van respondenten met inkomstenverrekening, hebben deze uitspraken betrekking op de groep respondenten die nu werken of hebben gewerkt: in totaal 497 respondenten. Alle onderliggende tabellen en analyses zijn beschikbaar gemaakt en hier te raadplegen.

Bij een aantal figuren is het aantal respondenten (de N) lager dan 497. De verklaring hiervoor is tweeledig. Om de doelgroep niet te overvragen is er in de samenstelling van de enquête voor gekozen vragen niet verplicht te maken. Waar nodig konden respondenten dus een vraag overslaan, om zo een te hoge non respons over de hele lijst te voorkomen. Toch zien we dat een deel van de respondenten voortijdig met de vragenlijst is gestopt. Wanneer de N lager is dan 497 is dit steeds bij de figuren vermeld.

Arbeidsbeperking

Van de 787 respondenten hebben er 93 aangegeven geen arbeidsbeperking te hebben, maar wel een uitkering van UWV of de gemeente te ontvangen (geen WW). Ondanks deze zelfrapportage zijn deze 93 respondenten wel opgenomen in de analyses. Het is goed mogelijk dat een deel van de respondenten zichzelf niet beschouwt als arbeidsbeperkt, maar wanneer zij een uitkering ontvangen van UWV dan hebben zij naar de beoordeling van UWV wél een arbeidsbeperking (dit geldt voor 34 respondenten).

Na overleg met vertegenwoordigers van gemeenten is besloten ook de respondenten vanuit gemeenten die aangeven geen beperking te hebben te includeren in de respons (dit zijn 61 respondenten). Gemeenten hanteren immers geen apart proces voor mensen met en zonder arbeidsbeperking.

De ervaring van gemeenten is bovendien dat voor een deel van de mensen in de bijstand geldt dat ze niet een vastgestelde arbeidsbeperking hebben maar wel een afstand tot de arbeidsmarkt die leidt tot een vergelijkbare uitgangssituatie.

Representativiteit van de respons

Dat zoveel mensen met een arbeidsbeperking de tijd hebben genomen om hun ervaringen te delen is uniek: nog nooit eerder is er in Nederland zo grootschalig onderzoek gedaan naar inkomstenverrekening. En nog nooit eerder gaven zoveel mensen met een arbeidsbeperking (doorgaans een lastige doelgroep om met onderzoek te bereiken) gehoor aan een oproep om mee te doen aan een onderzoek.

Deze onderzoeksmethode betekent wel dat de resultaten van de enquête niet zondermeer te generaliseren zijn naar de doelgroep als geheel. Omdat er geen representatieve steekproef is getrokken, kan er sprake zijn van een selectie-effect. Als we kijken naar de kenmerken van de respondenten, dan is er reden om aan te nemen dat dit inderdaad is gebeurd. We zien dat er relatief veel hoogopgeleiden en mensen met een fysieke beperking aan de enquête hebben meegedaan.⁶³ Hoe deze selectiviteit doorwerkt in de onderzoeksresultaten, is niet met zekerheid te zeggen. Aan de ene kant zijn mensen die ontevreden zijn wellicht sneller geneigd om aan een onderzoek deel te nemen dan mensen die geen klachten hebben. Dat kan een *overschatting* van het probleem betekenen. Aan de andere kant kan de selectiviteit echter net zo goed zorgen voor een *onderschatting*. Als we kijken naar de kenmerken van respondenten (relatief vaak hoogopgeleid en fysiek beperkt), dan zijn het relatief vaak de meer mondige, en vaak ook meer zelfredzame mensen die hebben meegedaan. De kans dat zij met hun mondigheid en zelfredzaamheid een uitweg weten te vinden uit problemen die ontstaan rondom inkomstenverrekening, is waarschijnlijk groter dan voor mensen die minder mondig of zelfredzaam zijn.

⁶³ We hebben geen cijfers van het opleidingsniveau en het type beperking van mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet (sterker nog: er worden überhaupt geen gegevens bijgehouden over het aantal mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet), dus hoe groot de oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden en mensen met een fysieke beperking precies is, weten we niet. Het ontbreken van deze gegevens maakt een her- of terugweging van de onderzoeksresultaten onmogelijk.

Bovendien werken hoogopgeleiden vaker in vaste contracten met vaste inkomsten,⁶⁴ en hebben zij daardoor doorgaans ook minder last van de inkomstenverrekening dan mensen met wisselende inkomsten. In die zin zouden de resultaten van de enquête wel eens slechts het topje van de ijsberg kunnen zijn.

Voor het doel van dit onderzoek is de representativiteit van de onderzoeksresultaten hoe dan ook niet het meest belangrijke. De enquête maakt duidelijk dat problemen rondom inkomstenverrekening geen incidenten zijn, maar dat een brede doelgroep in alle uitkeringsregelingen hiermee te maken heeft. Dat beeld kunnen we vanuit de processcans verder onderbouwen: we zien dat veel van de problemen die in de enquête worden benoemd – uitkeringen die te laat worden uitbetaald, te weinig uitkering ontvangen, of juist geld moeten terugbetalen – verweven zijn in de werkwijzen van UWV en gemeenten. Dat bevestigt het beeld dat knelpunten geen incidenten zijn, maar dat een brede groep mensen die met een arbeidsbeperking vanuit de uitkering aan het werk gaat hiermee geconfronteerd wordt. Hoe groot die groep precies is, is voor de *call to action* in dit rapport minder relevant: dát dit veel voorkomende problemen zijn, is een constatering die op zichzelf genoeg zou moeten zijn om aan de slag te gaan. Dat dit gevolgen zijn die diep ingrijpen in de levens van mensen met een arbeidsbeperking, zou een extra aansporing moeten zijn om daarmee ook snél aan de slag te gaan.

Een beschrijving van de respondenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen is te vinden in de [bijlage](#).

De tabellen en analyses hebben we als apart onderzoeksresultaat opgeleverd. Deze zijn [hier](#) te raadplegen.

Stap 4: Oplossingsrichtingen: Ontwerplab

In de vierde stap van het onderzoek zijn we in een co-creatiesessie met stakeholders aan de slag gegaan met het ontwerpen van oplossingsrichtingen. In een actieve werksessie samen met klanten uit de doelgroep, gemeenten, UWV, het ministerie van SZW en werkgevers hebben

we de verschillende knelpunten verkend en zijn we aan de slag gegaan met het ontwerpen van oplossingen. De oplossingen werden live gevisualiseerd door een tekenaar (zie de tekeningen op de volgende pagina's).

Het onderzoeksteam heeft twee ideeën uit het ontwerplab uitgewerkt tot concrete producten:

- [Procesvisual gemeente](#)
- [Procesvisual UWV](#)
- [Experience game](#)

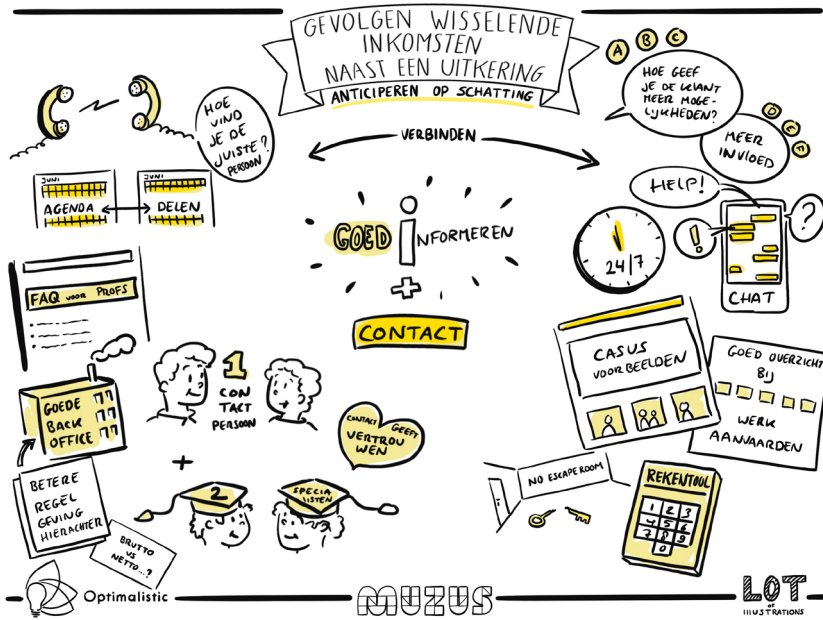
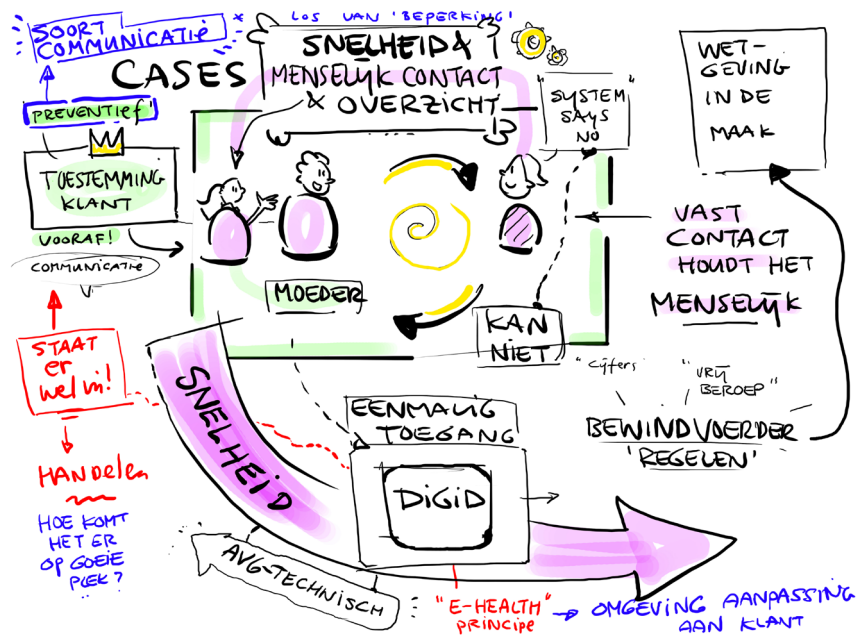
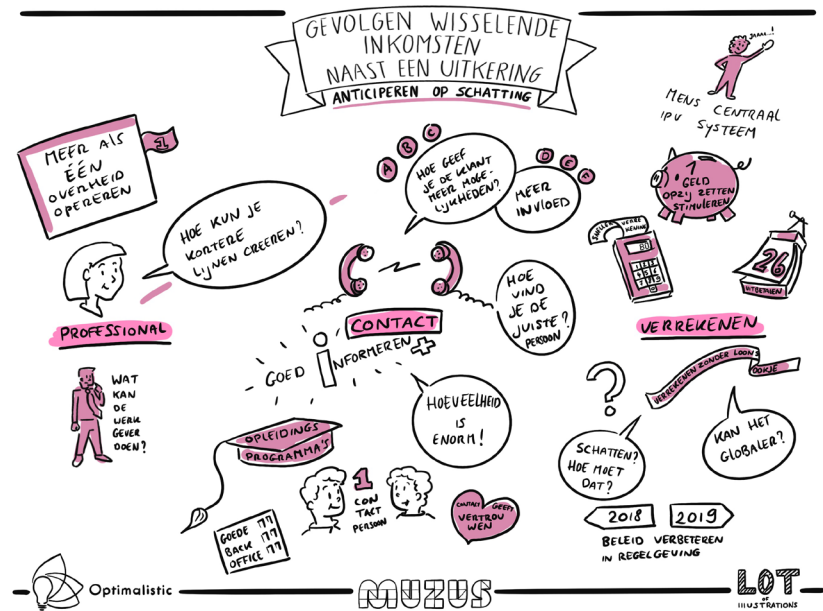
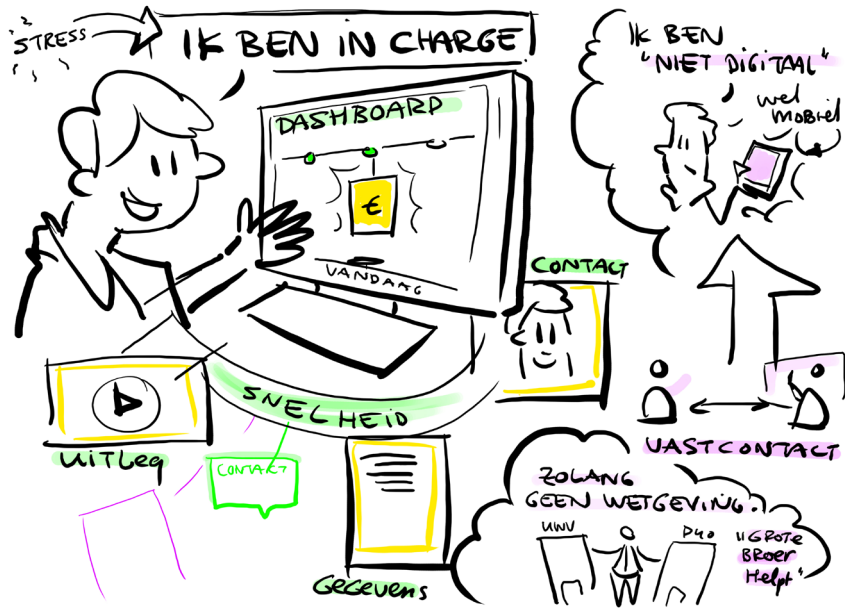
Stap 5: Disseminatie en implementatie

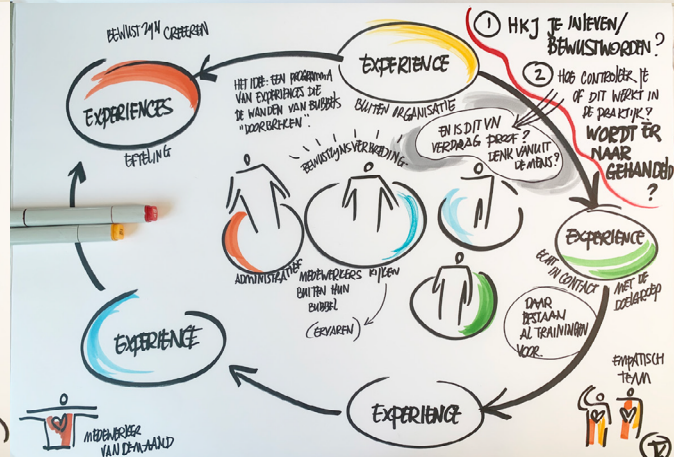
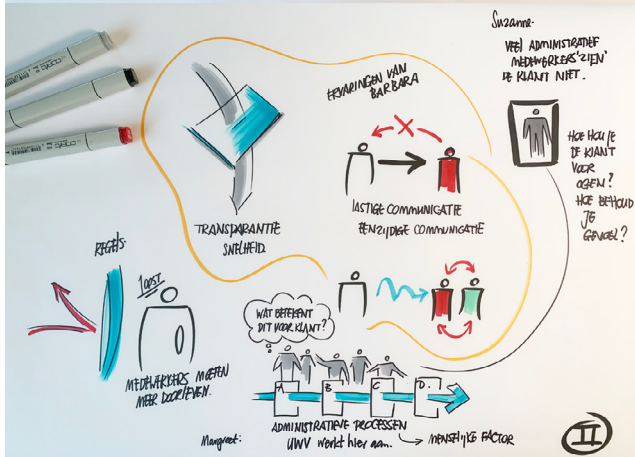
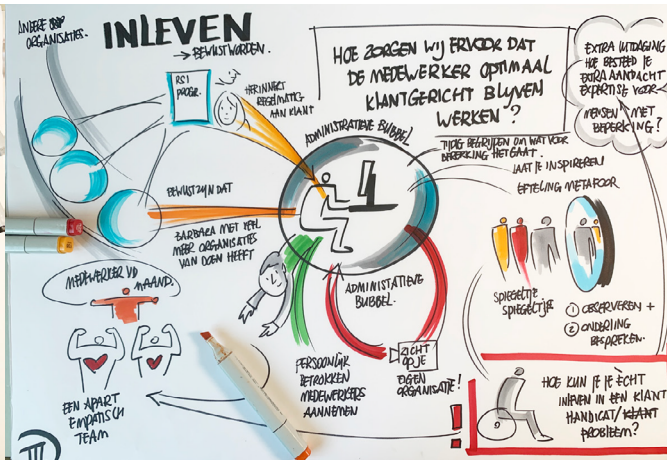
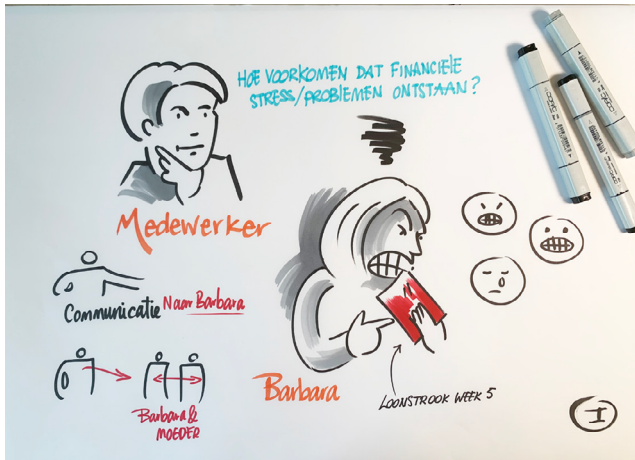
De laatste stap van het onderzoek begint nu. We vinden het essentieel dat de onderzoeksresultaten landen in het veld, en dat de resultaten ook echt worden gebruikt. Met dat doel hebben we niet alleen ingezet op een rapport, maar ook op concrete producten (zie de stap hierboven), die direct door UWV en gemeenten kunnen worden gebruikt.

Verder hebben we de resultaten niet alleen gerapporteerd in dit rapport (dat, hoe interessant ook, in de praktijk zeker niet van kaft tot kaft door iedereen zal worden gelezen). We hebben de belangrijkste resultaten ook samengevat in een interactieve [belevingsmodule](#), waarin lezers het verhaal van 2 persona's kunnen beleven.

Deze producten en de resultaten van het onderzoek worden verspreid via het netwerk van Stimulansz en worden ingebracht in het programma Simpel Switchen in de participatieketen. Daarnaast doen we een beroep op u als lezer van dit rapport: wij denken dat dit rapport een belangrijke boodschap vertelt. We doen graag een beroep op u om deze boodschap verder te verspreiden. En: als u in de positie bent om met de verbeterpunten uit dit rapport aan de slag te gaan: kom in actie!

64 Bron: CBS Statline, Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkring.





Vragenlijst

Gebruikt voor de enquête in dit onderzoek

1. Heb je een uitkering? (meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. Ja, een uitkering van de sociale dienst (bijstand, participatiewet)
 - b. Ja, een uitkering van het UWV
 - i. Oude Wajong (oWajong)
 - ii. Wajong 2010
 - iii. Wajong 2015
 - iv. Wajong: weet niet welke
 - v. WAO
 - vi. WIA: IVA
 - vii. WIA: WGA
 - viii. WIA: weet niet welke
 - ix. Ziektewet
 - x. WW -> einde vragenlijst
 - xi. Anders, namelijk....
 - c. Nu niet meer, maar wel gehad -> deel 3 overslaan
 - i. Uitkering van de gemeente (Bijstand/participatiewet)
 - ii. Uitkering van UWV
 1. Wajong
 2. WAO
 3. WIA
 4. Ziektewet
2. Heb je een arbeidsbeperking? (meerdere antwoorden mogelijk)

Toelichting: een arbeidsbeperking is een ziekte of handicap die het lastiger maakt om te werken.

 - a. (Licht) verstandelijke beperking
 - b. Psychisch (zoals autisme, adhd, depressie, angststoornis, etc)
 - c. Lichamelijk (zoals: visueel, auditief, chronisch ziek of motorisch)
 - d. Anders, namelijk
 - e. Nee

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:
3. Heb je werk? En word je voor dit werk betaald?

Toelichting: Vrijwilligerswerk valt hier niet onder, ook niet als je een vrijwilligersvergoeding krijgt.

 - a. Ja
 - b. Nu niet meer. Ik heb wel werk gehad toen ik ook een uitkering had.
 - c. Nee. Ik heb geen werk gehad sinds ik een uitkering heb. -> naar deel 2.3
5. Anders, namelijk...
6. Anders, namelijk....

Deel 2: Veranderingen in je uitkering

Mijn werk en mijn uitkering – geldzaken

4. Als je gaat werken kan je uitkering veranderen. Dat kan ook gebeuren als je meer of minder gaat verdienen of een andere baan krijgt. Dat heeft soms invloed op het geld dat je elke maand krijgt. Wat gebeurde er bij jou?

Toelichting: we bedoelen hier het geld dat je in totaal krijgt. Dus je uitkering + toeslagen + loon

 - a. Ik kreeg in totaal minder geld *Toelichting: bijvoorbeeld omdat je minder uitkering kreeg, of minder toeslagen*
 - b. Ik hield (ongeveer) evenveel over *Toelichting: bijvoorbeeld omdat je meer geld ging verdienen, maar je uitkering (ongeveer) met hetzelfde bedrag werd verlaagd*

c. Ik kreeg in totaal meer geld Toelichting: bijvoorbeeld omdat je meer geld ging verdienen, maar je uitkering niet (zoveel) werd verlaagd

d. Weet ik niet

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

5. Wat gebeurde er bij jou toen je ging werken, toen je loon veranderde, of toen je een andere baan kreeg? Kies de plaatjes die bij jou passen. (kies zoveel plaatjes als je wilt)
- Ik wist hoeveel uitkering ik elke maand kreeg
 - Ik wist niet hoeveel uitkering ik in een maand kreeg. Mijn uitkering veranderde vaak.
 - Het duurde lang voor ik zeker wist hoe hoog mijn uitkering was
 - Ik kreeg mijn uitkering elke maand op dezelfde datum
 - Ik kreeg mijn uitkering wel eens te laat -> indien niet gekozen, vraag 15 overslaan
 - De gemeente/UWV betaalde het goede bedrag aan uitkering
 - Ik kreeg wel eens te weinig uitkering, terwijl ik recht heb op meer ->. indien niet gekozen, vraag 16 overslaan
 - Ik kreeg wel eens te veel uitkering. Daardoor moest ik wel eens geld aan de gemeente/UWV terugbetalen. Toelichting: terugbetalen betekent niet altijd dat je letterlijk geld aan de gemeente/UWV moet betalen. Het kan ook dat de gemeente/UWV dit bedrag aftrekt van je volgende uitkering. Je krijgt dan minder uitkering tot dat het bedrag is terugbetaald. Ook dat telt hier mee. -> indien niet gekozen, vraag 6 en vraag 17 t/m 19 overslaan
 - Ik moest wel eens toeslagen van de belastingdienst of studiefinanciering terugbetalen
 - De gemeente/UWV heeft me goed uitgelegd hoeveel uitkering ik kreeg
 - De gemeente/UWV heeft niet uitgelegd hoeveel uitkering ik kreeg toen ik ging werken, of toen er iets in mijn werk of salaris veranderde. Ik wist daardoor niet hoeveel uitkering ik nog kreeg.

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

6. Hoeveel geld moest je terugbetalen?

Toelichting: als je vaker dan 1 keer geld terug moest betalen, tel dan de bedragen bij elkaar op. Weet je het bedrag niet precies? Maak dan een schatting.

- Minder dan 100 euro
- Tussen de 100 en 500 euro
- Tussen de 500 en 1000 euro
- Meer dan 1.000 euro, namelijk euro

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

7. -> alleen voor mensen die bij vraag 5 één of meerdere rode buttons hebben aangeklikt Je hebt soms problemen met je uitkering. Dit zijn problemen die jij hebt gehad: <...>. Welke gevolgen had dit? (je kunt hier meer dan 1 antwoord kiezen)
- Ik kon mijn vaste kosten (huur, gas, water, licht, stroom) niet betalen.
 - Ik kon andere rekeningen (internet, verzekering, krant, auto, etc.) niet betalen
 - Ik kon geen/minder boodschappen doen
 - Ik moest familie of vrienden om geld vragen, of ik kreeg geld van familie of vrienden
 - Ik moest geld lenen en kreeg schulden
 - Ik moest spullen verkopen om rond te komen
 - Anders, namelijk
 - Het had geen gevolgen

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

Mijn werk en mijn uitkering – je zaken regelen

8. Als je werkt en een uitkering krijgt, moet je veel regelen. Hoe is dit voor jou? Klik op de plaatjes die voor jou van op jou van toepassing zijn (kies zoveel plaatjes als je wilt)
- Het is makkelijk om inkomsten of wijzigingen aan de gemeente/UWV door te geven
 - Het is moeilijk om inkomsten of wijzigingen aan de gemeente/UWV door te geven
 - Het is veel werk om inkomsten of wijzigingen aan de gemeente/UWV door te geven
 - De informatie van De gemeente/UWV over mijn uitkering is duidelijk Toelichting: met informatie bedoelen we

bijvoorbeeld brieven, folders en de website van de gemeente/UWV

- e. De informatie van De gemeente/UWV over mijn uitkering is niet duidelijk Toelichting: met informatie bedoelen we bijvoorbeeld brieven, folders en de website van de gemeente/UWV
- f. Ik snap hoe De gemeente/UWV mijn uitkering berekent
- g. Ik vind het moeilijk te begrijpen hoe De gemeente/UWV mijn uitkering berekent
- h. Als ik een vraag heb over veranderingen in mijn uitkering, weet ik wie ik daarvoor bij De gemeente/UWV kan bellen of mailen
- i. Als ik een vraag heb over veranderingen in mijn uitkering, is het lastig om bij De gemeente/UWV de goede persoon aan de telefoon te krijgen
- j. Als ik een vraag heb over veranderingen in mijn uitkering, krijg ik daarop van De gemeente/UWV een goed antwoord
- k. Als ik een vraag heb over veranderingen in mijn uitkering, is het lastig om daarop van De gemeente/UWV een goed antwoord te krijgen
- l. geen van deze

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

9. Als je werkt en een uitkering krijgt, moet je veel regelen. Wat zijn de gevolgen voor jou?
 - a. Ik moet steeds controleren of mijn uitkering klopt
 - b. Ik moet veel bellen of mailen met de gemeente/UWV om te zorgen dat het goed gaat met de uitkering.
 - c. Ik heb hulp van anderen nodig om te helpen bij het regelen van de uitkering.
 - d. Ik voel me overbelast
 - e. Anders, namelijk..
 - f. Geen gevolgen

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

Mijn werk en mijn uitkering – mijn zelfvertrouwen en enthousiasme om te werken

10. Als je gaat werken of een ander loon of een nieuwe baan krijgt, kan

je uitkering veranderen. Waar maak jij je zorgen om als je denkt aan een ander loon of een andere baan krijgen? (je mag hier meer dan 1 antwoord kiezen)

- a. Ik maak me geen zorgen
- b. Dat ik het overzicht over mijn inkomsten en uitgaven kwijtraak
- c. Dat ik niet weet wat er met mijn uitkering en toeslagen gebeurt
- d. Dat ik geen recht meer heb op uitkering en/of toeslagen
- e. Dat ik veel geld aan de gemeente/UWV of de belastingdienst moet terugbetalen
- f. Dat ik minder geld overhoud
- g. Dat de overheid de uitkeringen gaat veranderen
- h. Dat ik niet zeker weet of ik het geld dat ik van de gemeente/UWV krijg, mag houden. Dat maakt me onzeker
- i. Dat ik een boete krijg

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

11. -> alleen voor mensen die werken (antwoord 3a) Werken naast een uitkering kan soms lastig zijn. Soms geeft het problemen met de uitkering. Wat heeft dit voor invloed op jou? (kies alle antwoorden die bij jou passen)

Stoppen of doorgaan

- a. Geen invloed: ik wil gewoon blijven werken
- b. Ik ben van plan om mijn baan op te zeggen
- c. Als deze baan stopt, ga ik geen nieuwe baan zoeken
- d. Ik wil vrijwilligerswerk doen. Dan heb ik geen gedoe met mijn uitkering.

Meer werken of verdienen

- e. Ik wil niet meer uren werken of meer salaris krijgen. Dit geeft misschien gedoe met mijn uitkering.
- f. Ik wil geen bonussen of extra'tjes . Dat geeft misschien gedoe met de uitkering
- g. Ik wil geen nieuwe baan. Die verandering geeft gedoe met de uitkering.
- h. Ik wil alleen maar werken in een baan met een vast salaris. Ik wil niet dat mijn loon de ene maand anders is dan de andere maand. Dat geeft gedoe met de uitkering.

- i. Ik probeer zoveel te verdienen dat ik geen uitkering meer nodig heb
- j. Overig
- k. Ik geef anderen het advies om niet te gaan werken.
- l. Anders, namelijk...

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

12. -> alleen voor mensen die niet meer werken (antwoord 3b) Werken naast een uitkering kan soms lastig zijn. Soms geeft dit problemen met de uitkering. Wat had dit voor invloed op jou?
- a. Ik ben hierdoor gestopt met werken
 - b. Ik wil hierdoor geen nieuwe baan zoeken
 - c. Ik wil vrijwilligerswerk doen. Dan heb ik geen gedoe met mijn uitkering.
 - d. Ik geef anderen het advies om niet te gaan werken.
 - e. Ik wil alleen maar werken in een baan met een vast salaris. Ik wil niet dat mijn loon de ene maand anders is dan de andere maand. Dat geeft gedoe met de uitkering.
 - f. Ik probeer een baan te vinden met zoveel mogelijk salaris, zodat ik geen uitkering meer nodig heb
 - g. Anders, namelijk...

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

13. -> alleen voor mensen die nooit hebben gewerkt (antwoord 3c) Werken naast een uitkering kan soms lastig zijn. Soms geeft dit problemen met de uitkering. Wat heeft dit voor invloed op jou?
- a. Ik wil hierdoor geen betaald werk doen
 - b. Ik wil alleen maar werken in een baan met een vast salaris. Ik wil niet dat mijn loon de ene maand anders is dan de andere maand. Dat geeft gedoe met de uitkering.
 - c. Ik probeer een baan te vinden met zoveel mogelijk uren, zodat ik geen uitkering meer nodig heb
 - d. Ik wil vrijwilligerswerk doen. Dan heb ik geen gedoe met mijn uitkering.
 - e. Ik geef anderen het advies om niet te gaan werken.
 - f. Anders, namelijk...

14. Wil je nog iets anders kwijt over jouw ervaringen met werken naast een uitkering? Toelichting: misschien ervaar jij lastige dingen die nog niet zijn genoemd, of is er juist iets dat je juist heel goed vind.

Dat kun je hier kwijt.

15. -> alleen voor mensen die vraag 5-e hebben gekozen Jouw uitkering wordt wel eens te laat uitbetaald. Hoe vaak is dat gebeurd?

Toelichting: De gemeente/UWV betaalt jouw uitkering elke maand op een vaste datum. Je uitkering is niet op tijd als je de uitkering later dan deze datum krijgt.

- a. 1 keer
- b. Niet zo heel vaak, maar vaker dan 1 keer
- c. Vaak

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

16. -> alleen voor mensen die vraag 5g hebben gekozen Je hebt wel eens te weinig uitkering gekregen. Hoe vaak is dat gebeurd?

- a. 1 keer
- b. Niet zo heel vaak, maar vaker dan 1 keer
- c. Vaak

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

17. -> alleen voor mensen die vraag 5h hebben gekozen Je moest wel eens een deel van je uitkering terugbetalen. Hoe vaak is dat gebeurd?

Toelichting: terugbetalen betekent niet altijd dat je letterlijk geld aan de gemeente/UWV moet betalen. Het kan ook dat de gemeente/UWV dit bedrag aftrekt van je volgende uitkering. Je krijgt dan minder uitkering tot dat het bedrag is terugbetaald. Ook dat telt hier mee.

- a. 1 keer
- b. Niet zo heel vaak, maar vaker dan 1 keer
- c. Vaak

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

18. -> alleen voor mensen die vraag 5h hebben gekozen Waarom moest je geld terugbetalen? (je kunt hier meer dan 1 antwoord kiezen)

- a. Het kwam door mijzelf Toelichting: bijvoorbeeld: je hebt een wijziging niet goed doorgegeven,
- b. Het kwam door gemeente/UWV: Toelichting: bijvoorbeeld: De gemeente/UWV heeft de uitkering verkeerd of niet meteen goed berekend

c. Anders, namelijk...

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

19. -> alleen voor mensen die vraag 5h hebben gekozen Wat heb je gedaan toen je geld terug moest betalen? (je kunt hier meer dan 1 antwoord kiezen)
- Ik was het niet eens met de beslissing en heb bezwaar gemaakt
 - Ik heb gelijk gekregen -> volgende vraag
 - Ik kreeg geen gelijk
 - Ik heb het in één keer terugbetaald
 - Ik heb geld bij anderen geleend om het terug te betalen
 - Ik heb het in delen terugbetaald
 - De gemeente/UWV heeft het van mijn uitkering afgehaald
 - Anders, namelijk...

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

Deel 3: Inhoud en houding tov werk Hoe belangrijk is werken voor jou?

3.1 -> Alleen voor Mensen die werken (vraag 3a)

Mijn werk

20. Wat voor werk doe je?
.... <Geen maximering op aantal tekens>
21. Wat voor contract heb je? (meerdere antwoorden mogelijk)
- Vast, met een vast aantal uur
 - Tijdelijk, met een vast aantal uur
 - Oproepcontract of uitzendwerk voor een wisselend aantal uur
 - Eigen bedrijf
 - Anders, namelijk...
22. Hoe vaak krijg je loon? (meerdere antwoorden mogelijk)
- Elke maand
 - Elke vier weken
 - Elke week
 - Weet ik niet
 - Anders, namelijk...
23. Is jouw loon elke maand hetzelfde?
- Ja, ik heb elke maand hetzelfde loon-> volgende vraag

overslaan

- Mijn loon verandert af en toe. Bijvoorbeeld door een loonsverhoging, een nieuwe functie of nieuwe baan of door seizoenswerk
 - Nee, ik heb elke maand een ander loon. Ik werk soms meer, en soms minder uren
24. Wil je meer uren werken dan je nu doet?
- Ja
 - Nee -> volgende vraag overslaan
25. Waarom doe je dat nog niet? Kies maximaal 3 antwoorden-> volgende vraag overslaan
- Kan niet door mijn gezondheid en/of persoonlijke situatie
 - Ik kan geen werk vinden waar ik meer uur kan werken
 - Ik vind mijn werk niet leuk
 - Ik ben bang voor gedoe met mijn uitkering
 - Meer werken loont niet: ik houd niet meer geld over als ik meer ga werken
 - Ik houd minder geld over als ik meer ga werken
 - Anders, namelijk ...
- Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:
26. Waarom niet? Kies maximaal 3 antwoorden
- Kan niet door mijn gezondheid en/of persoonlijke situatie
 - Ik kan op mijn werk niet meer uren krijgen
 - Ik vind mijn werk niet leuk
 - Ik ben bang voor gedoe met mijn uitkering
 - Meer werken loont niet: ik houd niet meer geld over als ik meer ga werken
 - Ik houd minder geld over als ik meer ga werken
 - Anders, namelijk ...
- Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

3.2 -> Alleen voor Mensen die niet meer werken (vraag 3b)

Mijn werk

27. Wat voor werk deed je?
.... <Geen maximering op aantal tekens>
28. Wat voor contract had je? (meerdere antwoorden mogelijk)
- Vast, met een vast aantal uur

- b. Tijdelijk, met een vast aantal uur
 - c. Oproepcontract of uitzendwerk voor een wisselend aantal uur
 - d. Eigen bedrijf
 - e. Anders, namelijk...
29. Hoe vaak kreeg je loon? (meerdere antwoorden mogelijk)
- a. Elke maand
 - b. Elke vier weken
 - c. Elke week
 - d. Weet ik niet
 - e. Anders, namelijk...
30. Was jouw loon elke maand hetzelfde?
- a. Ja -> volgende vraag overslaan
 - b. Mijn loon veranderde af en toe.
 - c. Nee, ik had elke maand een ander loon. Ik werkte soms meer, en soms minder uren
 - d. Nee, ik had elke maand een ander salaris
31. Waarom ben je gestopt met werken? (maximaal 3 antwoorden mogelijk: kies de 3 belangrijkste redenen)
- a. Het lukte niet door mijn gezondheid of persoonlijke situatie
 - b. Mijn baan stopte
 - c. Ik vond het werk niet leuk
 - d. Werken loonde niet: ik hield niet meer geld over
 - e. Ik hield minder geld over door te werken
 - f. Werken gaf gedoe met mijn uitkering.
 - g. Anders, namelijk....

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

32. Ben je van plan op weer opnieuw te gaan werken?
- a. Nee
 - b. Ja, ik ben op zoek naar een baan
 - c. Ja, maar zoek nog niet actief naar een baan

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

3.2 -> Alleen voor mensen die nooit hebben gewerkt (vraag 3c)

Werken en niet werken

33. Waarom werk je niet? (kies de 3 belangrijkste antwoorden)
- a. Lukt niet met mijn gezondheid of persoonlijke situatie
 - b. Ik kan geen werk vinden dat bij mij past

- c. Ik kan geen werk vinden waar ze rekening houden met mijn beperkingen
- d. Werken levert niet meer geld op
- e. Werken geeft gedoe met mijn uitkering
- f. Werken geeft gedoe met toeslagen/studiefinanciering
- g. De gemeente/UWV geeft me het advies om niet te gaan werken.
- h. Anders, namelijk...

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

34. Als je gaat werken verandert je uitkering. Misschien verwacht je hierdoor problemen. Welke problemen zijn dit?
- a. Als ik werk, verlies ik mijn recht op uitkering
 - b. Ik weet niet hoeveel uitkering ik krijg als ik ga werken. Dat maakt me onzeker
 - c. Ik ben bang dat de gemeente/UWV fouten maakt met mijn uitkering. Ik ben bang dat ik daardoor te veel of te weinig uitkering krijg.
 - d. Het kost me te veel tijd, energie en stress om het met De gemeente/UWV te regelen
 - e. Ik moet toeslagen/studiefinanciering terugbetalen als ik ga werken
 - f. Ik houd minder geld over als ik ga werken
 - g. Ik kan mijn inkomsten en uitgaven niet goed meer regelen als ik ga werken
 - h. Geen: deze problemen spelen voor mij niet
 - i. Anders, namelijk,

Als je hierover nog iets wil uitleggen, kan dat hier:

35. Wanneer zou wel willen werken? (meerdere antwoorden mogelijk)
- a. Ik wil sowieso niet werken
 - b. Als ik door te werken meer geld zou overhouden
 - c. Als werken geen gedoe geeft met mijn uitkering
 - d. Als werken geen gedoe geeft met toeslagen
 - e. Als ik werk kan vinden dat past bij mijn beperking
 - f. Als ik leuk werk kan vinden
 - g. Anders, namelijk ...

Deel 4: Segmenten

-> voor iedereen

Wat past bij jou?

Hoe meer je het schuifje naar links of rechts verplaatst, hoe meer je de uitspraak bij jou vindt passen.

36. Toelichting: Zet het schuifje op de plaats die bij jou past. Wil je heel graag begrijpen hoe de uitkering werkt? Sleep het schuifje dan helemaal naar links. Vind je dat helemaal niet belangrijk? Sleep het schuifje dan helemaal naar rechts. Is het iets daar tussenin? Zet het schuifje dan in het midden.
 - Ik wil begrijpen hoe mijn uitkering en de regelingen daaromheen werken
 - Ik vind het niet nodig om (precies) te begrijpen hoe mijn uitkering en de regelingen daaromheen werken
37.
 - Dingen overkomen mij: ik heb geen invloed op wat er in mijn leven gebeurt
 - Ik heb grip op mijn leven en onderneem actie om richting te geven aan wat mij overkomt
38.
 - Ik vertrouw erop dat de gemeente/UWV het goed voor mij regelt
 - Als ik wil dat de gemeente/UWV het goed voor mij regelt, moet ik daar zelf voor zorgen
39.
 - Als de gemeente/UWV mij vraagt iets te doen (zoals een wijziging doorgeven), dan doe ik dat
 - Als de gemeente/UWV mij vraagt om iets te doen, dan wil ik eerst weten waarom ze dit willen
40.
 - Ik accepteer de regels die horen bij werken naast een uitkering
 - Ik wil de regels die horen bij werken naast een uitkering veranderen
41. Zo ga ik om met verandering.
 - Als er iets verandert, privé of op het werk, dan voel ik me onzeker
 - Als er iets verandert, privé of op het werk, dan ga ik daar goed mee om.

Deel 5 – Afronding

Laatste vragen

42. Ik ben een:
 - a. Vrouw
 - b. Man
 - c. Anders of wil ik niet zeggen
43. Mijn leeftijd
... jaar
44. Naar welke school ben jij gegaan? Kies de laatste school waar je op hebt gezeten.
 - a. Schoolgebouw met op de gevel Basisschool
 - b. Schoolgebouw met op de gevel Praktijkonderwijs/VSO
 - c. Schoolgebouw met op de gevel LBO/VBO/VMBO/MAVO
 - d. Schoolgebouw met op de gevel Havo/VWO/ULO/HBS/MMS
 - e. Schoolgebouw met op de gevel MBO/ROC
 - f. Schoolgebouw met op de gevel HBO
 - g. Schoolgebouw met op de gevel Universitair
45. Welke tip heb jij voor anderen die gaan werken naast een uitkering?
46. Welke tip heb je voor de gemeente/UWV om werken naast een uitkering makkelijker te maken?
47. Mogen we je nog benaderen voor verdere vragen? Vul dan hier je naam en emailadres in. We gebruiken dit alleen om jou te bereiken. De antwoorden op jouw vragen worden nog steeds anoniem verwerkt.
 - a. Naam
 - b. Emailadres

Beschrijving respondenten

Achtergrondkenmerken deelnemers enquête

Een totaal aantal van N=914 respondenten is aan de vragenlijst begonnen. Niet alle deelnemers aan de enquête behoren tot de doelgroep van het onderzoek: 85 deelnemers zijn niet uitkeringsgerechtigd en 42 deelnemers maken aanspraak op een WW-uitkering. Dit rapport beschrijft de ervaringen van de 787 deelnemers aan de enquête die tot de doelgroep van dit onderzoek behoren. Deze bijlage geeft inzicht in de achtergrondkenmerken van deze deelnemers.

Navolgend presenteren we in enkele figuren de volgende achtergrondkenmerken:

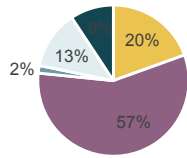
- Uitkeringsinstantie (vraag 1, N = 914)
- Type uitkering (vraag 1, N = 914)
- Type arbeidsbeperking (vraag 1, N = 787)
- Geslacht (vraag 42, N=914)
- Leeftijd (vraag 43, N=914)
- Opleidingsniveau (vraag 44, N=914)

Achtergrond van non-respons

Een groot deel van de 914 respondenten heeft de vragen naar achtergrondkenmerken niet ingevuld. Deze non-respons is weergegeven in de figuren. Deze non-respons heeft een aantal logische verklaringen:

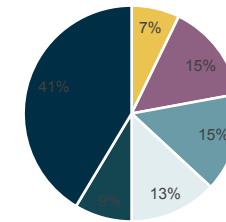
- 127 respondenten behoorden niet tot de doelgroep van het onderzoek (85 geen uitkering, 42 ww-uitkering). De vragenlijst is voor hen voortijdig beëindigd.
- De belangrijkste kenmerken (type uitkering, uitkeringsinstantie en type beperking) zijn vooraan in de vragenlijst geplaatst. Deze zijn door een groot deel van de doelgroep beantwoord.
- Om de doelgroep niet te overvragen is er in de samenstelling van de enquête voor gekozen de overige vragen niet verplicht te maken. Waar nodig konden respondenten dus een vraag overslaan, om zo een te hoge non respons over de hele lijst te voorkomen.
- Aangezien de achtergrondkenmerken geslacht, leeftijd en opleidingsniveau slechts dienden om een indruk te krijgen van de respondenten, en niet cruciaal waren in de analyses, is bij het samenstellen van de vragenlijst is er bewust voor gekozen de vragen naar achtergrondkenmerken aan het eind van de vragenlijst te plaatsen (vanaf vraag 42). Gezien de doelgroep verwachtten we tussentijdse uitval. We zien inderdaad dat een deel van de respondenten tussentijds met de vragenlijst is gestopt. Bij de eerste vraag naar achtergrondkenmerken in de respons gedaald tot 539 deelnemers.
- Uit de open antwoorden bij de vragen naar achtergrondkenmerken blijkt dat een deel van de respondenten deze vragen bewust niet heeft ingevuld. Sommige mensen waren bang dat de enquête niet anoniem was en hebben daarom deze vragen niet beantwoord.

Uitkeringsinstantie (N=914)



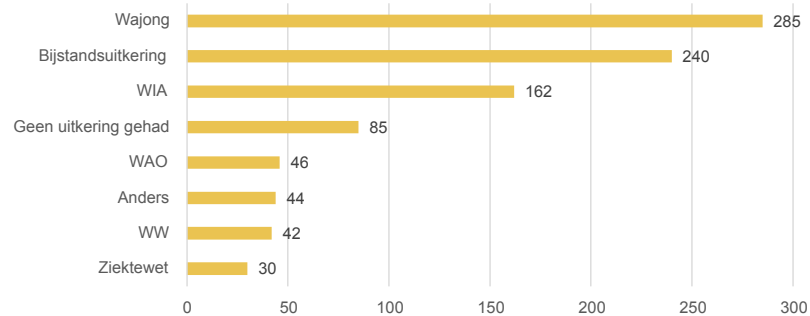
- Bijstandsuitkering (N=193)
- Een uitkering van het UWV (N=526)
- Een uitkering van de gemeente en het UWV (N=15)
- Nu geen uitkering meer, maar wel gehad (N=114)
- Nog nooit een uitkering gehad (N=85)

Leeftijd respondenten (N=914)

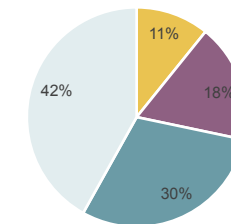


- 20 t/m 27 jaar
- 28 t/m 35 jaar
- 36 t/m 45 jaar
- 46 t/m 55 jaar
- 56 t/m 67 jaar
- Niet ingevuld

Uitkering die respondenten hebben (gehad)

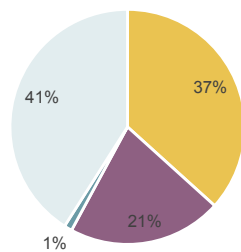


Opleidingsniveau respondenten (N=914)



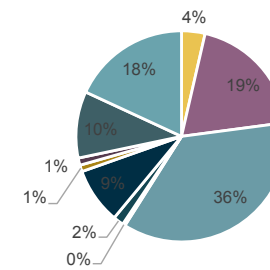
- Lager geschoold
- Middelbaar geschoold
- Hoger geschoold
- Niet ingevuld

Geslacht respondenten (N=914)



- Vrouw
- Man
- Anders / wil niet zeggen
- Niet ingevuld

Soort arbeidsbeperking (N=787)



- (Licht) verstandelijke beperking
- Lichamelijke beperking
- Verstandelijke en psychische beperking
- Verstandelijke en lichamelijke beperking
- Geen beperking
- Psychische beperking
- Verstandelijke, psychische en lichamelijke beperking
- Psychische en lichamelijke beperking
- Andere beperking
- Niet ingevuld

Mechanismen die leiden tot onbedoelde effecten

In de literatuur over *onbedoelde effecten* van beleid worden diverse onderliggende mechanismen benoemd die kunnen leiden tot onbedoelde effecten.⁶⁵

1. Functionele ontwrichting

Een veel voorkomend mechanisme is *functionele ontwrichting*, waarbij een sociaal systeem wordt verstoord door de beleidsinterventie. Zo leidde een actieprogramma om meer diversiteit op de werkvloer te stimuleren er in de jaren '80 toe dat de (leidinggevende) elite wegtrok uit migrantengemeenschappen.⁶⁶ Soms zit functionele ontwrichting bijna ingebakken in een systeem, zoals ook in de Nederlandse sociale zekerheid, waar organisaties steeds een bijna onvindbaar evenwicht moeten zoeken tussen enerzijds de doelstelling tot voldoende inkomensvoorziening, zodat iedereen als volwaardige burger kan participeren – en anderzijds de opdracht voldoende prikkels in te bouwen om niet-werkenden te stimuleren tot het verrichten van arbeid. Een stelsel dat te weinig gericht is op inkomensvoorziening werkt armoede in de hand, een stelsel dat te genereus is leidt tot langdurige uitkeringsafhankelijkheid.

2. Over-Commitment

Een ander mechanisme is *over-commitment*: wanneer beleid niet effectief is, komt dat vaak doordat de gestelde doelen moeilijk of zelfs onmogelijk te realiseren zijn. Eén van de manieren waarop dit gebeurt is onderfinanciering: het stellen van hoge doelen zonder daarbij toereikende middelen beschikbaar te stellen. We zien dat in deze context ook optreden, waarbij politiek en beleidsmatig de belofte is gedaan dat werken loont, en dat werken altijd beter is dan niet werken – terwijl dit in de praktijk vaak niet zo is. Burgers en uitvoerende professionals kunnen gefrustreerd raken wanneer hun verwachtingen, als gevolg van de gedane beloften, niet aansluiten bij de realiteit. De negatieve gevolgen voor burgers en uitvoerende organisaties kunnen dan groter zijn dan de positieve effecten.

De toereikendheid van middelen gaat niet alleen over geld, maar ook over zeggenschap. Wanneer uitvoerend organisaties wel een opdracht hebben, maar geen macht, dan kan dat ertoe leiden dat ze niet in staat zijn tot effectieve coördinatie, met als gevaar dat ze een rem worden op de effectiviteit – meer overleg, meer bureaucratie – in plaats van een verbetering te bewerkstelligen.

3. Doelverschuiving

Elementen van deze – en andere – mechanismen zien we terug in regelgeving en uitvoering rond het verrekenen van inkomsten. Dat maakt het belangrijk om als organisaties regelmatig het eigen functioneren te spiegelen – en te blijven spiegelen – aan deze mechanismen. Een laatste mechanisme, dat een belangrijk deel van de knelpunten in inkomstenverrekening verklaart, is *doelverschuiving*. Dit houdt in dat een interventie is gestart met een bepaald doel in gedachte, maar in de uitvoering van het sociaal beleid zijn deze oorspronkelijke doelen uit het zicht geraakt.

⁶⁵ Engbersen (2009), (Merton 1968; vgl. ook Blau 1963). Van der Veen et al. 1992

⁶⁶ Wilson, 1987.

Hoe wetgeving, beleid en uitvoering op elkaar ingrijpen en knelpunten veroorzaken

De oorsprong van een knelpunt kan niet uitsluitend op één van deze niveaus worden gevonden: er is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen wetgever, uitvoeringsinstanties en uitvoerend medewerkers. Hoewel die gedeelde verantwoordelijkheid wel wordt gezien, is er nog geen sprake van een gecoördineerde aanpak om de onderliggende problemen op te lossen. Het ministerie wijst regelmatig op de beleidsvrijheid of uitvoeringskeuzes van gemeenten en UWV. Aan de andere kant voelen deze instanties zich vaak gebonden door de wet- en regelgeving, of door de verantwoording die zij moeten afleggen over ontvangen budgetten. Dat werkt ook door op de werkvloer waar het contact met de klant plaatsvindt: uitvoerders ervaren niet altijd de vrijheid en ruimte die zij nodig hebben om maatwerk toe te kunnen passen. En het indekken tegen eventuele onrechtmatigheid verklaart ook de waarschuwendende toon in veel schriftelijke communicatie.

Voorbeeld Ministerie en UWV

Maak kennis met Mallory

Mallory werkt als ervaringsdeskundige bij een cliëntenorganisatie. Ze werkt daar nu zoveel dat ze geen Wajong-uitkering meer nodig heeft. Mallory is daar heel blij om. De aanloop om hier te komen liep niet bepaald soepel.

“Ik kon hier eerst parttime aan de slag. Mijn moeder regelt mijn geldzaken, en samen met haar heb ik UWV gebeld. We wisten niet wat dit voor mijn uitkering zou betekenen. Ik had al van anderen gehoord dat de rekenhulpen op de site van UWV niet altijd kloppen. Dat heeft iets te maken met hoe arbeidsongeschikt je bent of zo. Mijn moeder wilde het in elk geval zeker weten. We hebben gebeld met een dame van UWV. Die zei dat we ons geen zorgen hoefden te maken. UWV zou echt niet zomaar mijn uitkering stopzetten. Ze kon niet zeggen hoeveel uitkering ik zou krijgen. Maar ze zei ook dat werken altijd een goed idee is. Ik wilde het ook heel graag. Toen ik eenmaal aan het werk was, werd mijn uitkering heel veel lager. Zelfs met mijn loon erbij hield ik veel minder geld over dan daarvoor. Ik snap nog steeds niet hoe dat kan. Ik had mijn eigen huisje, maar ik hield opeens zo weinig geld over dat het lastig was om de huur en de boodschappen te betalen. Mijn ouders hebben toen geholpen. Gelukkig kon ik hier na een half jaar zoveel werken dat ik nu geen uitkering meer nodig heb. Het is dus goed gekomen. Maar het was in het begin wel heel erg schrikken. Als ik mijn ouders niet had gehad, weet ik niet hoe ik het had moeten doen. Ik zou ook niet snel meer een andere baan durven zoeken. Ik weet gewoon niet wat er dan gebeurt.”

Op **wettelijk** niveau speelt in deze casus de ingewikkelde regelgeving rond het verrekenen van parttime inkomsten in AW-regelingen: er wordt gewerkt met maatmanloon, verdien capaciteit, arbeidsongeschiktheidsklasse, Bremannregelingen. Voor een gemiddelde beleidsmedewerker is dit al niet te doorzien, laat staan voor klanten. Bij een UWV-vestiging wordt de zaak van Mallory behandeld door een medewerker uitkeren, die naast Mallory

nog 1499 andere dossiers in portefeuille heeft. In de beperkte tijd van deze medewerker moet een zo goed mogelijke berekening worden gemaakt, en daarover moet Mallory worden geïnformeerd.

De medewerker maakt dus een schatting van het inkomen van Mallory, waarna de uitkering wordt omgezet in een voorschot. Op **beleidsniveau** is bij UWV de regel vastgelegd dat die schatting liefst voor een periode van 6 maanden wordt vastgesteld. *“Voorheen moest je het voorschot per maand vaststellen. Nu is het veel beter. Het was echt veel meer werk eerst.”* In het geval van Mallory kon dit leiden tot een forse correctie na die zes maanden. Als de afrekening over de jaargrens heen gaat, klopt de jaaropgave van UWV niet, en kan dit voor Job ook doorwerken op toeslagen van de belastingdienst en regelingen van DUO (zie ook het verhaal van **Barbara**).

Maar het probleem van Mallory kent ook een **uitvoeringscomponent**. Een te lage schatting (en daarmee dus een te hoge uitkering die deels moet worden terugbetaald) hoeft niet per se een probleem te zijn als klanten wéten dat de uitkering te hoog is en dat ze alles wat ze meer verdienen dan de schatting uiteindelijk moeten terugbetalen. Voor klanten zoals Mallory is dit vaak niet duidelijk. Zij en haar ouders konden dit ook niet opmaken uit de brieven die zij ontvingen.

Voorbeeld Ministerie en gemeenten

Eenzelfde samenspel vindt plaats bij de Participatiewet, bijvoorbeeld rond het transactiesysteem. Dit werkte onder andere door in de casus van Ferd, die we eerder in dit rapport al tegenkwamen.

Maak kennis met Ferd

Ferd heeft chronische pijnklachten en heeft daardoor zijn baan als wetenschapper moeten opgeven. Na een periode in de WW kwam hij in de bijstand terecht. Via de gemeente heeft hij een half jaar als bewaker van een fietsenstalling gewerkt. Ferd zat daar niet goed op zijn plek en zijn contract werd niet verlengd. Sinds een paar maanden werkt hij via een uitzendbureau als administratief medewerker op een hogeschool. Dat past hem een stuk beter. Inhoudelijk is Ferd blij met

zijn werk, maar financieel wordt hij er minder blij van.

“Bij de fietsenstalling kreeg ik een vrijlating. Toen hield ik dus wat geld over. Ik wist dat ik die vrijlating niet meer zou krijgen, maar het was een nare verrassing dat ik nu opeens geld moet inleveren. Toen ik nog alleen een uitkering had, kreeg ik elke maand 1.000 euro. Nu houd ik elke maand maar 940 euro over. Ze verrekenen altijd meer dan ik heb verdiend. Dat komt aan het eind van het jaar weer goed, zeggen ze. In mei krijg ik vakantiegeld, dat mag ik dan houden. En in november krijg ik 2 keer loon, en die 13e periode mag ik ook houden. Maar ja ik moet wel nú boodschappen doen hè. En ik kan moeilijk tegen de woningbouwvereniging zeggen dat ze die huur in november wel krijgen.”

Toen Ferd begon met deeltijd werken, ging hij er financieel op vooruit: hij mocht 25% van zijn verdiende salaris houden. Na 6 maanden stopte deze **wettelijke** vrijlating. Daardoor ontving hij per maand vanaf dat moment precies evenveel geld binnenkrijgen als toen hij nog niet werkte. Tegelijkertijd kostte werken hem wel geld: zo moet hij nu zorgen dat hij representatief gekleed is en goede schoenen draagt.

Het tweede **wettelijke** obstakel is het transactiesysteem. Het vakantiegeld dat Ferd opbouwt bij zijn werkgever, wordt elke maand alvast op zijn bijstandsuitkering ingehouden. Daardoor wordt er elke maand meer verrekend dan hij aan inkomen ontvangt. Op **beleidsniveau** wordt dit effect voor Ferd nog versterkt, omdat zijn gemeente ervoor kiest zijn vierwekelijkse inkomsten om te rekenen naar een maandbedrag. Het effect is dat er elke maand 8% meer loon wordt verrekend dan Ferd daadwerkelijk ontvangt. Dit wordt in de laatste maand van het jaar weer rechtgetrokken, maar het betekent wel dat hij in alle andere maanden minder geld overhoudt.

In het eerste jaar dat Ferd werkte, kwam hij hier door ervaring achter. Op **uitvoeringsniveau** is er geen contact geweest over deze verrekening tussen Ferd en de gemeente. Als hij zich hierop had kunnen voorbereiden, was de situatie voor hem misschien beter te hanteren geweest.