Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Regels en Ruimte

Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte



1912163 01884

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Rob Kerstens

In samenwerking met:
Horst Junk
Judith Bekenkamp

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

1912163 01884

Regels en ruimte

Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte

11 september 2019

1912163 01884

Voorwoord

Veel uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen periode werk gemaakt van het digitaliseren van de dienstverlening en de daarvoor benodigde standaardisatie van begrippen en werkprocessen. Dat heeft tot belangrijke resultaten geleid. De groeiende groep burgers die graag via zelfbediening hun zaken digitaal met de overheid regelt, wordt beter en sneller bediend. Ook in termen van efficiency en wendbaarheid zijn er belangrijke resultaten geboekt.

Wat heeft deze digitale transformatie van grote delen van de uitvoering betekend voor de mogelijkheden om in persoonlijk contact maatwerk aan burgers te bieden, daar waar het "doenvermogen", de individuele omstandigheden van de burger of de complexiteit van de regelingen het vraagt? Bieden de regels daarvoor voldoende ruimte en zijn de uitvoeringsorganisaties in conditie om de behoefte aan maatwerk op te sporen en dit maatwerk vervolgens ook aan te bieden?

Dat is het onderwerp van de verkenning "Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte" die wij in opdracht van de secretarissen-generaal van de ministeries van SZW en Financiën hebben uitgevoerd en waarvan het resultaat voor u ligt.

Wij danken de bestuurders, opdrachtgevers en medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen, CAK, DUO, SVB en UWV en de contactpersonen van de Ministeries van Financiën en SZW en het Netwerk Publieke Dienstverlening voor hun medewerking. Belangrijk is ook de bijdrage van Lili Sipos en Michel Gschwind van het ministerie van SZW aan het analyseren van de discretionaire ruimte in de wetten en (onderliggende) regelingen geweest. Wij danken ook Irene Nijboer voor haar feedback op verschillende tussenproducten.

Wij hopen dat onze verkenning een bijdrage levert aan de doorontwikkeling van het repertoire van de uitvoering en aan het realiseren van een goed en dynamisch evenwicht tussen digitale en persoonlijke dienstverlening en tussen regels en ruimte.

Horst Junk,
Judith Bekenkamp en
Rob Kerstens

Voorwoord		4
Samenvatting		6
1	Opdracht en Context	13
2	Aanpak	16
2.1	Fasering en lerende aanpak	16
2.2	Nadere afbakening	16
2.3	Focus: landelijke regelingen en organisaties in het sociaal domein	17
2.4	Werkwijze en verantwoording	17
3	Het begrip Maatwerk en conceptueel kader	19
3.1	Uitvoering van een publieke taak vastgelegd in sectorwetten en nadere regels	19
3.2	Digitalisering, maatwerk en dienstverleningsconcept	20
4	Wetgevingsanalyse	22
4.1	Analyse discretionaire ruimte in de vijf sectorwetten	22
4.2	Betekenis Awb	22
5	Beeld voor vijf uitvoeringsorganisaties in de uitvoering van vijf regelingen	24
5.1	UWV: De uitvoering van de WIA-WGA	24
5.2	SVB: De uitvoering van de AOW	30
5.3	Belastingdienst Toeslagen: de uitvoering van de Huurtoeslag	35
5.4	DUO: de uitvoering van de Wet Studiefinanciering	41
5.5	Het CAK: de uitvoering van de Wet Langdurige Zorg, inning eigen bijdragen	47
6	Conclusie en aanbevelingen	54
Bijlagen		57
Bijlage 1	Opdracht Verkenning	58
Bijlage 2	Analyse WIA - deelaspect werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA)	63
Bijlage 3	Analyse Algemene Ouderdomswet (AOW)	67
Bijlage 4	Analyse Wet op de huurtoeslag	74
Bijlage 5	Analyse Wet studiefinanciering 2000 (WSF)	78
Bijlage 6	Analyse Wet langdurige zorg, onderdeel inning door CAK	81
Bijlage 7	Literatuurlijst	83
Bijlage 8	Lijst geïnterviewden	86

1912163 01884

Samenvatting

Veel uitvoeringsorganisaties zijn de afgelopen periode intensief bezig geweest met het digitaliseren van hun dienstverlening en de bijbehorende interne werkprocessen. Daarbij spelen twee motieven een belangrijke rol:

- De groeiende behoefte van grote groepen burgers om de dienstverlening via digitale kanalen te ontvangen en
- Het benutten van de mogelijkheden die digitalisering biedt om de dienstverlening efficiënter en goedkoper te maken en zo invullingen te geven aan de vaak grote taakstellingen op de apparaatskosten.

Het digitaliseren van de dienstverlening heeft vaak het karakter van een grote, fundamentele transitie die raakt aan veel aspecten van het functioneren van de organisatie en veel aandacht van management en medewerkers vraagt.
De schaduwzijde van deze ontwikkelingen kan zijn dat daarmee de aandacht en (financiële) ruimte afneemt voor maatwerk in de dienstverlening, voor de niet digitale, persoonlijke dienstverlening aan burgers met specifieke behoeften op de inhoud (de rechten en plichten) en/of de vorm van de dienstverlening.

In verschillende publicaties (zie literatuurlijst) is de afgelopen periode aandacht gevraagd voor de risico's van deze ontwikkeling en voor het belang van persoonlijke, individuele afweging en maatwerk in de dienstverlening voor groepen burgers die niet digitaal of bureaucratisch vaardig zijn en/of (door bepaalde levensgebeurtenissen) geconfronteerd worden met ingewikkelde regels. De waarschuwing klinkt dat ongebreidelde digitalisering van de dienstverlening via niet transparante algoritmen en het ontbreken van maatwerk en persoonlijk contact doorwerkt op de geloofwaardigheid van de overheid en het vertrouwen van burgers in de overheid.

Verschillende auteurs waaronder H. Tjeenk Willink en M. Scheltema pleiten voor een fundamentele koerswijziging in de richting van een meer responsieve rechtsstaat die veel meer invulling geeft aan het burgerperspectief in plaats van het (interne organisatie-) perspectief van de overheid.

In die belangrijke en meer fundamentele context richt deze verkenning zich op het in beeld brengen van concrete aangrijpingspunten voor meer maatwerk in dienstverlening voor de korte en middellange termijn.

1912163 01884

Bij het tekortschieten van maatwerk in de dienstverlening kunnen het ontbreken van ruimte in de wet- en regelgeving en de afspraken tussen opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie over de kwaliteit van de dienstverlening een rol spelen of binnen de uitvoeringsorganisaties belemmeringen bestaan om tot maatwerk te komen.

Deze verkenning naar Maatwerk in dienstverlening vindt plaats in opdracht van de secretarissen-generaal van SZW en Financiën, als vervolg op de aandacht voor dit thema in de brief van het SG-overleg aan de kabinetsinformateur van 2017. De verkenning richt zich op het in kaart brengen van de verschillende aspecten van Maatwerk in dienstverlening voor vijf regelingen en de vijf uitvoeringsorganisaties die belast zijn met uitvoering van deze regelingen. Het betreft:

- Het onderdeel Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA) van de wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), uitgevoerd door het UWV;
- De Algemene Ouderdomswet (AOW), uitgevoerd door de SVB;
- De inning van eigen bijdragen voor de Wet Langdurige Zorg (Wlz), uitgevoerd door het CAK;
- De Wet op de Huurtoeslag (Wht) uitgevoerd door de Belastingdienst Toeslagen en de
- De Wet Studiefinanciering (WSF) uitgevoerd door DUO

De huurtoeslag maakt samen met de Zorgtoeslag, de Kinderopvangtoeslag en het Kindgebonden budget onderdeel uit van het door de Belastingdienst uitgevoerde systeem van inkomenstoeslagen. Naar aanleiding van problemen bij de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag loopt een discussie over de systematiek van bevoorschotting op basis van het geschatte inkomen en de definitieve vaststelling van het toetsingsinkomen en de klantgerichtheid van de Belastingdienst bij de uitvoering van de toeslagen. Deze discussie bevat elementen die ook relevant (kunnen) zijn voor de (uitvoering van de) Huurtoeslag en Maatwerk in de dienstverlening. Deze bredere discussie laten we in deze verkenning buiten beschouwing, omdat het geen onderdeel uitmaakt van onze opdracht, maar ook omdat op dit terrein twee adviescommissies actief zijn:

- De Commissie Donner die de uitvoering van de toeslagenregelingen door de Belastingdienst onderzoekt;
- Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar verbetermogelijkheden binnen het huidige stelsel en voor de lange termijn.

In onze verkenning beperken wij ons tot het aspect Maatwerk in dienstverlening bij de uitvoering van de Huurtoeslag en zijn we op zoek naar aangrijpingspunten voor verbetering op de korte en middellange termijn.

1912163 01884

Als eerste stap bij de invulling van onze verkenning hebben we gekeken naar de ruimte in de wetgeving. Samengevat leidt dat tot het volgende beeld:

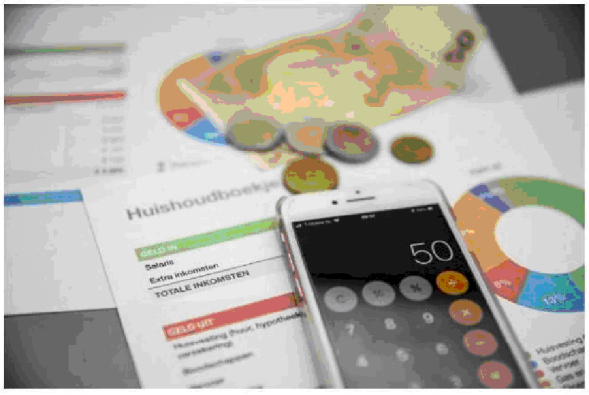
Samenvattende tabel Discretionaire Ruimte

	WIA / WGA	AOW	WLZ / EB	Huur Toeslag	WSF
BELEIDSVRIJHEID	beperkt	ruim	geen	beperkt	beperkt
INVULLING DOOR BELEIDSREGELS	weinig	veel	nee	nee	nee
BEOORDELINGS-RUIMTE	ruim	ruim	geen	beperkt	ruim (via HC)
HARDHEIDS-CLAUSULE	nee	nee (m.u.v. toekenning)	nee	nee	ja
DISCRETIONAIRE RUIMTE	**groot**	**vrij groot**	**geen**	**klein**	**vrij groot**

ABDTOPConsult | Regels en ruimte

Bovenstaand beeld maakt duidelijk dat er flinke verschillen in discretionaire ruimte (hierna: DR) bestaan tussen de onderzochte regelingen. Voor een deel zijn deze te herleiden tot de politieke doelstelling en het gekozen besturingsparadigma. Hardheidsclausules gericht op maatwerk komen maar beperkt voor.

Het ontbreken van DR is voor de vijf door ons onderzochte wetten en (onderliggende) regelingen niet over de hele linie de belangrijkste belemmering voor het leveren van maatwerk in dienstverlening. Wel op een aantal specifieke onderdelen. Deze worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht.



In de gesprekken met cliëntenorganisaties en uitvoeringsmedewerkers kwam het onderwerp schulden vaak ter sprake. Bij het leveren van maatwerk voor burgers met (meervoudige) schulden speelt het ontbreken van discretionaire ruimte bij de

1912163 01884

invordering van deze schulden een flinke rol. Het vergroten van de ruimte voor maatwerk bij schulden maakt ook onderdeel uit van het Actieplan Brede Schuldenaanpak dat sinds 2018 onder regie van het ministerie van SZW wordt opgesteld en uitgevoerd. Een aantal uitvoeringsorganisaties (BD, CJIB, UWV, SVB en CAK) is daarbij via het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak betrokken. Het is van groot belang om de uitvoering van de maatregelen uit deze aanpak gericht op het bieden van maatwerk, de komende jaren binnen de uitvoeringsorganisaties veel aandacht te geven en zo op een belangrijk thema overheidsbreed een werkende maatwerkaanpak tot stand te brengen.

In een onderzoek naar maatwerk mag het perspectief van de burger op de uitvoeringspraktijk niet ontbreken. In gesprekken met de Nationale ombudsman, klantenorganisaties, klantadviesraden, belangenorganisaties en via de afdelingen voor bezwaar en beroep hebben we de behoefte aan maatwerk in beeld gebracht. De behoefte aan maatwerk verschilt sterk per wet.

Vervolgens hebben we gekeken naar prikkels en belemmeringen voor het leveren van maatwerk binnen de vijf organisaties. Dat leidt tot het volgende beeld:

Maatwerk binnen de 5 organisaties

	UWV	SVB	CAK	BD T	DUO
AANDACHT	Regeling = Maatwerk	Groot, nu borgen	Groot. Atelier i.o.	Startend	Vrij groot, loopt vooral via HC
VRAAG NAAR MAATWERK	Groot	Op onderdelen	Op onderdelen	Op onderdelen	Op onderdelen
RECHTMATIG-HEID	Stevige spanning. Weegt zwaar.	Stevige spanning. Weegt zwaar.	Stevige spanning. Weegt zwaar.	Stevige spanning. Weegt zwaar.	Stevige spanning. Weegt zwaar.
CULTUUR EN LEIDERSCHAP	Startend via vakmanschap	Volop in ontwikkeling	Topmanagement	Ontwikkeling Startend	Betrokken via HC
KOSTEN	Flinke belemmering	Stap voor stap	Stap voor stap	Beperkt	Vooral i.r.t. kanaalgebruik
FRAUDE-BESTRIJDING	Naast elkaar	Naast elkaar	Geen issue	Veel aandacht	Naast elkaar
OPDRACHT-GEVERSCHAP	Richt zich m.n. op doeltreffendheid	Beperkte aandacht	Specifieke issues	Beperkte aandacht	Specifieke issues

ABDTOPConsult | Regels en ruimte

Ook op dit vlak zien we dus flinke verschillen tussen de organisaties.

In alle organisaties is er veel aandacht voor rechtmatigheid en fraudebestrijding. In een deel van de organisaties bestaat daarnaast aandacht voor het maatwerk in de dienstverlening en wordt actief gestuurd op de daaraan verbonden aspecten cultuur en leiderschap. Opvallend is ook dat veel van de onderzochte organisaties het maatwerk op rechten en plichten in de praktijk in veel gevallen invullen via bezwaar en beroep. Daarmee vindt maatwerk meer aan de achterkant van de dienstverlening en de

1912163 01884

klantreis plaats. Maatwerk in de vorm van persoonlijk contact staat op veel plaatsen vanuit kostenoverwegingen onder druk. Dat leidt tot tekortkomingen in de dienstverlening aan bepaalde groepen klanten, tot lange klantreizen en maatwerk dat uiteindelijk alleen geboden wordt aan burgers met veel bureaucratische vaardigheden en uithoudingsvermogen.



De opdrachtgevers van de uitvoeringsorganisaties hebben een beperkte bemoeienis met het thema. Het realiseren van de beleidsagenda en het beheersen van de kosten staan in het algemeen centraal in hun rolinvulling.

De feedback loop tussen uitvoering en beleid en vervolgens politiek functioneert vaak gebrekkig. Het eerdergenoemde Actieplan Brede Schuldenaanpak is een goed voorbeeld van de richting waarin op dit aspect verbetering gezocht kan worden.

Wij bevelen aan:

1. In het overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer het thema Maatwerk in dienstverlening grondig te bespreken en samen te zorgen voor een beter evenwicht tussen gestandaardiseerde, digitale dienstverlening enerzijds en maatwerk en persoonlijke dienstverlening anderzijds. De uitvoering zal beide onderdelen van het repertoire moeten beheersen. De methodiek van deze verkenning kan daarbij behulpzaam zijn. Daarnaast helpt een verrijkte sturingsrelatie binnen deze driehoek ook daarbij, waarbij algemene beginselen van persoonlijke dienstverlening voor burgers die dat nodig hebben en aspecten van handhaving, onderdeel uit maken van de opdracht van de uitvoeringsorganisatie.

1912163 01884

2. Kies daarbij een lerende aanpak van goed gekozen, kleinere stappen binnen en tussen de uitvoeringsorganisaties. Zorg voor een stimulerend klimaat en voorbeeldgedrag van bestuur en management, en van eigenaar en opdrachtgever.

3. Breng Maatwerk binnen de uitvoeringsorganisaties van de achterkant (bezwaar en beroep) meer naar de voorkant (het eerste- en tweedelijns-klantcontact). Zorg ervoor dat de onderwerpen die in aanmerking komen voor afweging van de individuele omstandigheden van de burger, onderdeel vormen van een werkwijze waarbij burgers proactief en via het voor hen passende kanaal voor klantcontact worden geïnformeerd over de mogelijkheden. Zorg in deze werkwijze voor een sluitende communicatie tussen eerste- en tweedelijns (en waar nodig derdelijns) klantcontact die ervoor zorgt dat de burgers snel weten waar ze aan toe zijn.



Investeer in de competenties van medewerkers en versterk de rol van data bij het opsporen en invullen van de behoefte aan maatwerk. Hanteer de kwaliteitsuitgangspunten van de Nationale ombudsman en benut de inzichten van het programma "De mens centraal".

4. Verbind de maatwerkaanpak voor de landelijke uitvoeringsorganisaties met de implementatie van de Brede Schuldenaanpak en van de verkenning Maatwerk Multiprobleem Huishoudens. Het is van groot belang om de uitvoering en implementatie van die programma's de komende jaren binnen de uitvoeringsorganisaties veel aandacht te geven en zo op belangrijke thema's een werkende maatwerkaanpak tot stand te brengen.

5. Zorg voor een vergroting van de kennis over de mogelijkheden die de Awb biedt voor maatwerk en maak daarbij gebruik van de in opdracht van het ministerie van BZK ontwikkelde tool-kit. Onderzoek de wenselijkheid van het opnemen van een brede hardheidsclausule in de sectorwetgeving en van uitbreiding van de Awb.

6. Verken en experimenteer met een radicaal scenario van vergroting van de ruimte voor maatwerk in de dienstverlening met de volgende elementen:
   a. Deregulering van (onderdelen van) een regeling, inclusief de beleidsregels;
   b. Verder professionalisering van de uitvoering daarvan;
   c. Versterking van de verantwoording over het gebruik van de door de deregulering ontstane discretionaire ruimte. Zoek in de verkenning verbinding met de Zweedse Tillitsreformen.

1 Opdracht en Context

Voorgeschiedenis

In de aanloop naar de kabinetswisseling in 2017 hebben de gezamenlijke SG's in hun brief aan de kabinetsinformateur van 28 maart 2017 aandacht gevraagd voor het thema maatwerk in dienstverlening en de juridische en financiële randvoorwaarden daarvoor. In de bijlage bij die brief wordt gesproken over de ruimte die nodig is voor uitvoerders 'om te komen tot een passende oplossing, door bijvoorbeeld rechten en voorzieningen toe te kennen die passen bij de persoonlijke omstandigheden van de burger'. Willekeur moet daarbij voorkomen worden, 'niet via nieuwe regels, maar via professionele checks and balances'.

De SG's van Financiën en SZW hebben na de kabinetswisseling het thema als portefeuillehouder opgepakt en door middel van werkbezoeken en gesprekken verder verkend en in gesprek gebracht met de uitvoeringsorganisaties ook via hun Netwerk Publieke Dienstverlening.[1] Dit gesprek heeft geleid tot de opdracht voor deze verkenning aan ABDTOPConsult.

Opdracht

ABDTOPConsult wordt verzocht om een verkenning uit te voeren naar:

- De discretionaire ruimte in de diverse – voor grote uitvoeringsorganisaties relevante – wetten (wat is de beschikbare ruimte?), en
- De manier waarop de uitvoeringsorganisaties met die ruimte omgaan.

Het bovenliggende doel is om de voorwaarden te scheppen voor maatwerk in dienstverlening. Daarbij gaat het om het bieden van een passende oplossing aan burgers door bijvoorbeeld rechten en voorzieningen toe te kennen of een vorm van dienstverlening aan te bieden die passen bij de persoonlijke omstandigheden. Zie bijlage 1 voor de volledige opdracht.

Ontwikkelingen: digitalisering en de roep om maatwerk

De 3 grote decentralisatie-bewegingen in het sociale domein per 2015 (de Jeugdwet, Participatiewet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning) zijn mede gebaseerd op het paradigma dat na decentralisatie door de grotere nabijheid van de burger de allocatie van middelen kan worden verbeterd, beter rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de burger en maatwerk kan worden geleverd. Om deze beweging en de daarbij betrokken bestuurders en professionals te ondersteunen is een groot aantal (interbestuurlijke) programma's gestart rond het thema maatwerk in het lokaal domein. Voorbeelden daarvan zijn: het programma Sociaal Domein, het

[1] Het Netwerk van Publieke Dienstverleners is een in mei 2017 ontstaan netwerk van een aantal reeds langer bestaande netwerken van uitvoeringsorganisaties als de Manifestgroep (dienstverlening), de Rijksbrede Benchmark (benchmarking en leren) en Klein Lef (dienstverlening kleine uitvoerders)

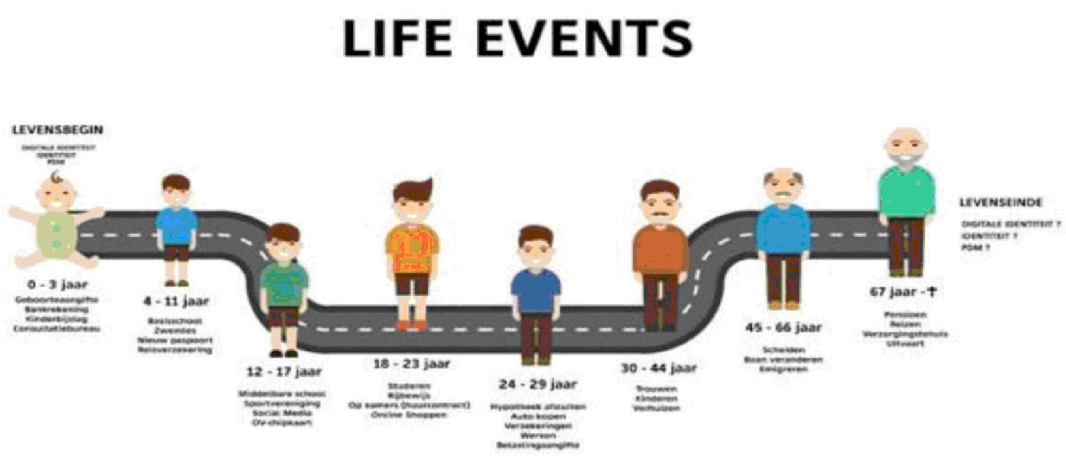
1912163 01884

Actieplan brede schuldenaanpak, het programma Maatwerk bij gestapelde problemen en het programma Prettig Contact Met de Overheid. Binnen deze programma's is veel aandacht voor het belang van een samenhangende persoonlijk dienstverlening door de lokale en landelijke uitvoeringsinstanties.

Binnen de landelijk werkende uitvoeringsorganisaties heeft het klantperspectief de afgelopen periode veel aandacht gekregen, maar dan vooral in relatie tot het uitbouwen en optimaliseren van de digitale dienstverlening via de website en klantportalen. Deze optimalisatie van de digitale dienstverlening kent twee belangrijke achtergronden:

a. Inspelen op de voorkeuren van (een groeiend deel van) de klanten;
b. Invulling van taakstellingen op de apparaatskosten.

Ook op het niveau van de (rijks)overheid als totaal heeft de digitale dienstverlening zich sterk doorontwikkeld via het portaal Mijn Overheid, de Berichtenbox en de website Rijksoverheid.nl. Belangrijke aspecten daarbij waren de inzage voor burgers in de eigen gegevens, digitale post van een groeiend aantal overheidsorganisaties en de ondersteuning van burgers bij (inmiddels 15) levensgebeurtenissen.



Parallel daaraan is de aandacht voor de schaduwzijden van de ontwikkeling naar digitalisering van de dienstverlening voor het persoonlijk contact met een ander deel van de klanten gegroeid. In dit verband noemen we:

- Het WRR-rapport "Weten is nog geen doen" met veel aandacht voor het beperkte "doen-vermogen" van flinke groepen burgers. [2]
- Het Advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen[3]

[2] Rapport WRR "*Weten is nog geen doen*". Een realistisch perspectief op redzaamheid 24 april 2017
[3] Advies Raad van State, De effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, 31 augustus 2018

- Het boek van H. Tjeenk Willink "Groter denken, kleiner doen[4] met veel aandacht voor het belang van de kwaliteit van de uitvoering voor de geloofwaardigheid van de overheid.
- Het pleidooi van M. Scheltema voor de ontwikkeling van de bureaucratische rechtsstaat naar een responsieve rechtsstaat.
- Verschillende rapporten en nieuwsbrieven van de Nationale ombudsman[5]

Ook de politieke aandacht voor maatwerk in de dienstverlening is gegroeid. Voorbeelden daarvan zijn de aandacht voor de schuldenproblematiek (motie Voortman/ Peeters, Actieplan Brede schuldenaanpak en de motie den Boer en van der Molen over het recht je te mogen vergissen). In deze context vindt deze verkenning plaats.

[4] Herman Tjeenk Willink "Groter denken, kleiner doen", december 2018
[5] Diverse rapporten van de de Nationale ombudsman, https://www.nationaleombudsman.nl

1912163 01884

2 Aanpak

2.1 Fasering en lerende aanpak

Met de opdrachtgevers is een gefaseerde aanpak afgesproken. In de eerste fase proberen we een eerste, meer kwalitatief beeld op te bouwen bij de beantwoording van de twee centrale onderzoeksvragen voor een beperkt aantal regelingen en uitvoeringsorganisaties. In een eventuele tweede fase kan de verkenning worden uitgebreid naar andere regelingen/uitvoeringsorganisaties. Op basis van ervaringen met de wijze van onderzoeken kan de onderzoeksmethodiek voor de tweede fase worden bijgesteld en aangevuld.

De resultaten van de eerste fase zijn besproken met de opdrachtgevers (op 2 juli en 11 september) en met het Netwerk Publieke Dienstverleners (op 4 juli). De resultaten daarvan zijn verwerkt in dit rapport.

2.2 Nadere afbakening

In overleg met de opdrachtgevers is besloten tot de volgende nadere afbakening:

Overheid of rijksoverheid
Het onderzoek richt zich in deze fase op de rijksoverheid en daarbinnen op de grootschalige dienstverlening door bestuursorganen op basis van wettelijke regels en soms eigen beleidsregels. In het lokale domein is bij de uitvoering van de (voorzieningen in de) Participatiewet, de Jeugdwet en de WMO gewerkt met een ander paradigma. Maatwerk is daar het uitgangspunt.

Rijksbreed of binnen het Rijk in eerste instantie richten op het sociaal domein
Zwaartepunt van de problematiek ligt in het sociale domein. Besloten is om daar te beginnen en later eventueel te verbreden.

Burgers of ook instellingen en bedrijven
In ieder geval in de eerste fase beperken tot burgers.

Aanpalende activiteiten
Ter voorkoming van dubbel werk en om te kunnen voortbouwen op wat is uitgezocht zijn meteen na de start gesprekken gevoerd met de volgende "belendende percelen" als het gaat om maatwerk voor burgers:

- Actieplan brede schuldenaanpak (SZW);
- Verkenning Multiprobleem huishoudens (SZW i.s.m. BZK, JenV en VWS);
- Het programma Sociaal Domein (gemeenten en departementen);

1912163 01884

- Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar verbetermogelijkheden binnen het huidige stelsel van toeslagen en voor de lange termijn (Fin);
- Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP - BZK);
- Advies en toolkit Awb voor leveren maatwerk (BZK en Landsadvocaat);
- Het project Passend Contact met de Overheid (BZK)
- Het programma Mens centraal (AZ)

Voor een deel hebben deze programma's betrekking op Multi-problematiek. Op dit terrein is al veel gebeurd c.q. gaat gebeuren in samenwerking met beleid en uitvoering, en tussen lokale en landelijke partijen. Met name, via het Actieplan Brede Schuldenaanpak en de Verkenning (regeling) maatwerk multiprobleem huishoudens. Op de resultaten daarvan bouwen we door.

2.3 Focus: landelijke regelingen en organisaties in het sociaal domein

Binnen de gemaakte keuze voor het sociale domein hebben we gezocht naar een uitsnede van regelingen en organisaties die met elkaar een goed beeld geven van de maatwerkproblematiek. Het betreft:

- Het onderdeel Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA) van de wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), uitgevoerd door het UWV;
- De Algemene Ouderdomswet (AOW), uitgevoerd door de SVB;
- De inning van eigen bijdragen voor de Wet Langdurige Zorg, uitgevoerd door het CAK;
- De Wet op de Huurtoeslag (Wht) uitgevoerd door de Belastingdienst Toeslagen en
- De Wet Studiefinanciering (Wsf) uitgevoerd door DUO

2.4 Werkwijze en verantwoording

De opdracht voor deze verkenning hebben we vertaald naar drie hoofdvragen:

1. Welke discretionaire ruimte bieden de verschillende wetten aan de uitvoerder om maatwerk te leveren?
2. Welke factoren binnen de uitvoeringsorganisatie en in relatie met hun opdrachtgevers bevorderen of belemmeren het leveren van maatwerk?
3. Sluit de wijze waarop organisaties hun klanten benaderen in voldoende mate aan bij de verschillende behoeften van delen van de doelgroep?

Om een antwoord te kunnen geven op de vragen hebben we de volgende stappen gevolgd:
Voor een antwoord op de eerste vraag hebben we een analyse van de discretionaire ruimte in de wetten en de onderliggende regelingen laten maken. Deze analyse is uitgevoerd door twee juristen van het ministerie van SZW. Hun werk leverde een "foto"

1912163 01884

op per wet van de beoordelings- en beslisruimte die uitvoerders hebben (op de door ons onderzochte delen van de uitvoering).
Voor een antwoord op de tweede vraag zijn we nagegaan hoe de discretionaire ruimte, die de wet aan de uitvoerder biedt, in de praktijk van de uitvoering gebruikt wordt en welke belemmeringen zich voordoen bij het gebruik van die ruimte.
Omdat maatwerkvraagstukken zich binnen de uitvoeringsorganisaties op verschillende niveaus in verschillende vorm kunnen voordoen hebben we in elk van de betrokken organisaties gesproken met medewerkers in verschillende functies en rollen:

- Medewerkers uit de eerste lijn met klantcontacten,
- Operationeel managers,
- Medewerkers van de afdeling bezwaar en beroep,
- Medewerkers van strategieafdelingen die het overheidsbeleid vertalen naar het concrete uitvoeringsbeleid.

In die gesprekken zijn we systematisch op zoek gegaan naar mogelijke spanningen die zich in de praktijk van de betreffende medewerkers kunnen voordoen tussen maatwerk en rechtmatigheid, tijdigheid, productienormen, het voorkomen van precedenten, fraudebestrijding, competenties, organisatie- en cultuuraspecten.
In gesprekken met de ambtelijke opdrachtgevers van de uitvoeringsorganisaties hebben we tevens getracht een beeld te krijgen van de rol die maatwerk speelt in de aansturing van de uitvoerders door de departementen. Daartoe hebben we ook de prestatieafspraken die beide partijen met elkaar overeen zijn gekomen, in beeld gebracht.

Parallel daaraan hebben we het beeld dat burgers/gebruikers hebben van maatwerkproblemen in de uitvoering in kaart gebracht. Daartoe hebben we gesproken met klantenorganisaties, de Nationale ombudsman, belangenorganisaties, de Raad voor de Rechtsbijstand en het Juridisch Loket. Centraal stond daarbij de vraag waar in uitvoeringspraktijken onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke situatie en behoeften van individuele burgers, zowel in de klantbenadering als ook in de individuele gevalsbeoordeling. Zo hebben we getracht de behoefte aan maatwerk onder de gebruikers in beeld te brengen.

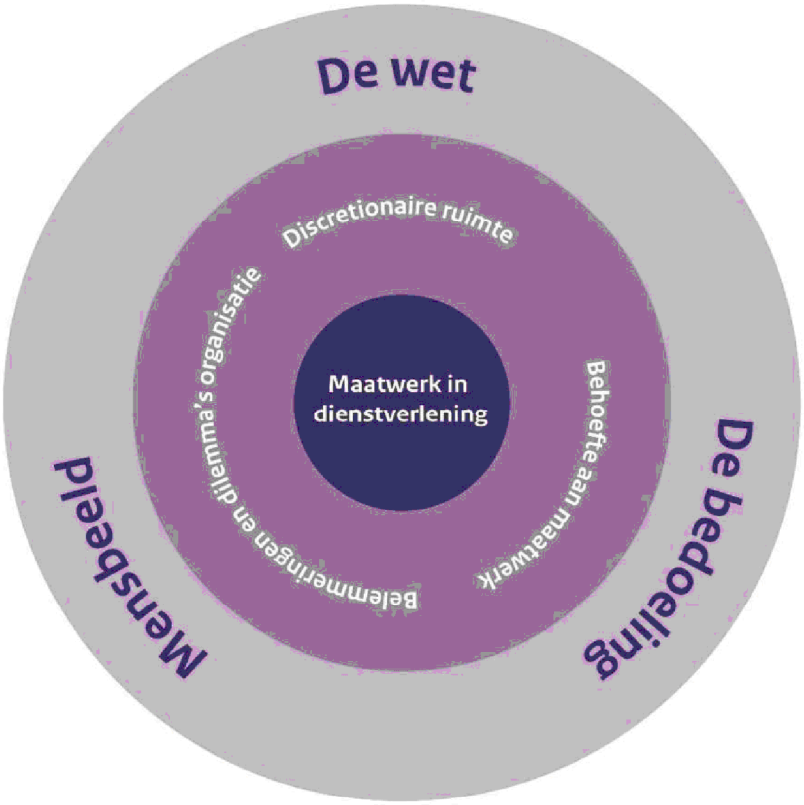
Naast genoemde gesprekken hebben we bij het vinden van antwoorden op de centrale onderzoeksvragen ook deskresearch verricht. Daarbij hebben we onder meer de jaarverslagen en jaarplannen van de uitvoeringsorganisatie, de jaarverslagen van de cliëntenraden en relevante rapporten van de Nationale ombudsman bestudeerd.

Dit onderzoek heeft een kwalitatief karakter. Hoewel we in het kader van dit onderzoek met een groot aantal mensen hebben gesproken is het goed om op te merken dat het aantal medewerkers dat we van elk van de vijf organisatie gesproken hebben, klein is. Dat geldt zeker in vergelijking tot de omvang van de organisatie.

1912163 01884

3 Het begrip Maatwerk en conceptueel kader

Voor deze verkenning hanteren wij het onderstaande conceptuele kader.



3.1 Uitvoering van een publieke taak vastgelegd in sectorwetten en nadere regels

Op basis van de doelstellingen van de wet maakt de wetgever afwegingen over invulling en instrumentatie gericht op realisatie van de verschillende publieke waarden die in het geding zijn (b.v. inkomensondersteuning van burgers die dat nodig hebben, het risico van fraude, etc.) en over de rechten en plichten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren. Het achterliggende mensbeeld en de kenmerken van het veronderstelde gedrag zijn daarbij van grote invloed. Mede op grond daarvan worden keuzes gemaakt over de *discretionaire ruimte* die de uitvoeringsorganisatie krijgt om rekening te houden met de individuele omstandigheden van burgers en de *behoefte aan maatwerk*. Dit heeft een stevige invloed op de mate van maatwerk in de dienstverlening.

Of de ruimte die de wet biedt ook werkelijk wordt gebruikt kan ook van andere factoren afhangen. Zo kan er een stevige invloed zijn van de *organisatiekenmerken* van de betreffende uitvoerder. Daarbij gaat het om aspecten als de aandacht voor maatwerk in de visie en het dienstverleningsconcept, de klantgerichtheid van de organisatie, de mogelijke spanning tussen maatwerk en (het denken over) rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, precedentwerking en fraudebestrijding.

Uiteraard moeten de keuzes over maatwerk passen binnen de financiële kaders waarbinnen de organisatie werkt en binnen de beschikbare hoeveelheid medewerkers en hun competenties. Bij het realiseren van maatwerk zijn de cultuur van de organisatie en de invulling van de rol van het management van groot belang. Ook met de opdrachtgever gemaakte afspraken kunnen een flinke invloed hebben.

3.2 Digitalisering, maatwerk en dienstverleningsconcept

In deze verkenning maken we onderscheid tussen 2 vormen van maatwerk:
Maatwerk in de wijze van klantcontact. Daarbij gaat het om de vraag of de uitvoeringsorganisatie rekening houdt met de voorkeur van de burger voor de manier van communiceren. Veel uitvoeringsorganisaties werken met een variëteit aan *kanalen* voor klantcontact: de website, een persoonlijk klantportaal, e-mail, telefonie, brieven en balie. De behoefte van klanten aan contact kan in de loop van een jaar kan sterk verschillen en leidt regelmatig tot pieken in de behoefte aan klantcontact. De kosten van het gebruik van de kanalen verschilt sterk. Veel organisaties hanteren een *kanalenstrategie* om een goed evenwicht te vinden tussen de behoeften van klanten en het kostenaspect. In de kern gaat het in de dienstverlening om het informeren van burgers of het realiseren van een transactie b.v. het indienen van een aanvraag, het terugbetalen van een schuld, het wijzigen van een adres etc.
Het concept van de *klantreis* maakt de verschillende stappen in het klantcontact en de kanalen via welke het klantcontact plaatsvindt inzichtelijk.



De *klantgerichtheid* van uitvoeringsorganisaties kent verschillende aspecten:

- Differentiëren naar de zelfredzaamheid en het "doen-vermogen" van de burger.
- Reactief versus proactief. Probeert de organisatie te anticiperen op mogelijke klantvragen, neemt men zelf contact op, etc.?
- Bereikbaarheid kanalen klantcontact. De digitale kanalen zijn in het algemeen 24/7 bereikbaar. Kanalen als telefonie en balie kennen beperkingen in de bereikbaarheid en er is soms sprake van wachttijden.
- Klantvriendelijkheid. Dit aspect betreft de toon en houding in het klantcontact, de bejegening.
- Snel op de juiste plek. Vindt de klant snel de informatie die hij zoekt of de plek waar hij de beoogde transactie kan verrichten?
- Duur van de "klantreis". Klanten willen zo snel mogelijk tot het beoogde resultaat komen.
- Doeltreffendheid, liefst "first time right". Dit hangt samen met de 2 voorgaande aspecten. De klant wil bij voorkeur in het eerste klantcontact duidelijkheid en resultaat.
- Klanttevredenheid. Bovengenoemde aspecten samen leiden tot een bepaalde tevredenheid van de klant over het klantcontact.

4. De tweede vorm van maatwerk heeft betrekking op de inhoud van rechten en plichten van een burger. Daarbij gaat het er vaak om of rekening kan worden houden met de individuele omstandigheden waarin een burger verkeert, als een gestandaardiseerde en geautomatiseerde uitvoering van regels tot resultaten leidt die niet overeenkomen met de bedoeling van de wet. Dat leidt tot vragen als:
   - Passen de uitkomsten van de strikte toepassing van de regels bij de bedoeling van de wet?
   - Zijn daarbij de principes van rechtsgelijkheid, redelijkheid en billijkheid in het geding?
   - Beschikt de uitvoeringsorganisatie over de discretionaire ruimte om rekening te houden met die individuele omstandigheden?

Het is ook goed om stil te staan bij het begrip *massa-maatwerk*: Veel uitvoeringsorganisaties zijn belast met de uitvoering van gedetailleerde regelgeving voor grote groepen burgers. Digitale uitvoering voor een groot deel van de klanten is noodzakelijk om binnen het kader van middelen en capaciteit de taken uit te voeren. Massa-maatwerk vindt vaak plaats via de portalen van de uitvoeringsorganisaties met behulp van beslismodules en algoritmen gekoppeld aan (basis)registers met informatie over de klant.

De verschillende vormen van digitale en persoonlijke dienstverlening in combinatie met de kanalenstrategie leiden tot het *dienstverleningsconcept* van de organisatie.

1912163 01884

4 Wetgevingsanalyse

4.1 Analyse discretionaire ruimte in de vijf sectorwetten

Voor de vijf geselecteerde wettelijke regelingen hebben we stapsgewijs een analyse gemaakt van de discretionaire ruimte (DR).

- Als eerste stap hebben we gezocht naar DR in de *wet en de lagere regelgeving* (AMvB en ministeriële regeling).
- Daarbij is onderzocht of sprake is van *beoordelingsvrijheid of beleidsvrijheid*
- En of er sprake is van een of meer *hardheidsclausules*.
- Vervolgens is onderzocht of sprake is van invulling van DR door de betreffende uitvoeringsorganisatie met eigen *beleidsregels.*
- Ook is gekeken naar de aanwezigheid van jurisprudentie die betrekking heeft op het gebruik van de DR en om welke wetsartikelen het daarbij gaat.
- Tevens hebben we gezocht naar publicaties waarin aandacht besteed wordt aan *problemen* die zich voordoen met betrekking tot de invulling van de discretionaire ruimte.
- Vervolgens is aan de uitvoeringsorganisatie gevraagd of er een beeld bestaat van de omvang van het beroep op de DR en de mate waarin sprake is van bezwaar en beroep en welke onderdelen van de regeling dit m.n. betreft.
- Ook zijn we nagegaan of er sprake is van lopende wetstrajecten waarbij (nieuwe) discretionaire ruimte in het leven wordt geroepen en/of bestaande discretionaire ruimte wordt verruimd?
- Tenslotte is de uitvoeringsorganisaties gevraagd naar hun appreciatie van de bestaande DR in het licht van de behoefte aan maatwerk.

4.2 Betekenis Awb

Naast de hierboven behandelde sectorwetten is ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang voor het bieden van maatwerk in dienstverlening. De Awb geeft een aantal algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en de individuele burger. Deze regels en procedurele waarborgen gelden ook voor de verschillende uitvoeringsdomeinen, tenzij daarvan in bijzondere wetten uitdrukkelijk en gemotiveerd is afgeweken.

De Awb en de sectorwetten vormen samen het kader waarbinnen de medewerkers van de uitvoering kunnen zoeken naar mogelijkheden om maatwerk te bieden. Van verschillende kanten wordt gesteld dat binnen de uitvoering de kennis van de Awb en het vermogen en het lef om de Awb bij het zoeken naar mogelijkheden voor maatwerk in de praktijk van het werk optimaal te benutten, beperkt is. De gesprekken die wij gevoerd hebben bevestigen dit beeld in algemene zin.

In deze context wordt in opdracht van BZK gewerkt aan een Awb-toolbox die medewerkers in de uitvoering moet helpen om de juridische ruimte die de AWB biedt beter te benutten zowel in het proces (b.v. de inherente afwijkingsbevoegdheid bij bijzondere omstandigheden) als op de inhoud (b.v. het evenredigheidsbeginsel).

In relatie met deze verkenning zijn verder een aantal lopende aanpassingen van de Awb van belang. Bij de evaluatie van de geldschuldenregeling van de Awb is geadviseerd om een bestuursorgaan de mogelijkheid te bieden een geldschuld geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het advies wordt uitgewerkt in een Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb. Het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel wordt thans verwerkt, waarna toezending aan de Tweede Kamer volgt. Op dit moment is nog niet bekend of het advies op het punt van de kwijtscheldingsregeling wordt overgenomen.

Voor de invulling van de wijze van klantcontact kan de introductie van een zorgplicht in het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (wijziging afdeling 2.3 Awb) van belang zijn. In dat wetsvoorstel wordt het recht van burgers om digitaal zaken met de overheid te doen geregeld, en wordt bestuursorganen opgedragen te zorgen voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan. De invulling van deze zorgplicht wordt overgelaten aan de bestuursorganen. Deze wetswijziging is op 12 juli 2019 door de ministerraad aanvaard en is daarna naar de Tweede Kamer gezonden.

5 Beeld voor vijf uitvoeringsorganisaties in de uitvoering van vijf regelingen

5.1 UWV: De uitvoering van de WIA-WGA

Bij UWV hebben we de dienstverlening aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten die een uitkering ontvangen in het kader van de Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) onderzocht. Dit is een onderdeel van de uitvoering van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Bij de ondersteuning aan WGA-gerechtigden door het UWV staat een professionele beoordelingen van de individuele situatie van een cliënt centraal. Deze taak vraagt om een rechtstreeks persoonlijk contact met de cliënt. Zonder een gedetailleerde beoordeling van de persoonlijke mogelijkheden van een cliënt is een effectieve ondersteuning van de terugkeer op de arbeidsmarkt niet mogelijk. Maatwerk ligt hier dus als het ware in de uitvoeringstaak zelf besloten. Hierin onderscheidt zich de opdracht van de WIA aan de uitvoerder van die van andere wetten. Om de discretionaire ruimte die de wet aan de uitvoerder biedt in beeld te brengen hebben we een wetgevingsanalyse gemaakt.
Om het feitelijke gebruik van de discretionaire ruimte vast te stellen bij problemen met de uitvoering die om maatwerk vragen, hebben we onder meer gesproken met medewerkers van het UWV, vertegenwoordigers van de klantenadviesraad, de Nationale ombudsman, het Juridisch Loket, de Raad voor de Rechtsbijstand en de ambtelijke opdrachtgever van de SVB voor de uitvoering van de AOW.

Organisatie en taken

Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een groot aantal sociale verzekeringswetten voor werknemers, zelfstandigen en jonggehandicapten uitvoert. Naast het verstrekken van uitkeringen, vormt de ondersteuning van cliënten om aan het werk te gaan een kerntaak van de uitvoerder. In 2018 heeft het UWV aan 1,2 mln. personen een bedrag van in totaal € 19,9 mld. uitgekeerd.[6] De uitvoeringskosten bedroegen in 2018 € 1,726 mld. Bij het uitvoeringsorgaan werkten in 2018 17.553 medewerkers verdeeld over 28 regiokantoren en het hoofdkantoor in Amsterdam.

Dienstverlening

Een klantreis in de WIA verloopt als volgt: Wie na twee jaar ziekte in aanmerking wil komen voor een uitkering in het kader van de WIA ondergaat allereerst een sociaal-medische beoordeling. Een verzekeringsgeneeskundige stelt daarbij vast in hoeverre een cliënt belastbaar is. Een verzekeringsgeneeskundige beoordeelt op grond daarvan wat een cliënt nog kan verdienen. Resultaat van de beoordeling door de afdeling

[6] UWV Jaarverslag 2018

1912163 01884

Sociaal Medische Zaken (SMZ) van het UWV is een indeling in een van vier categorieën arbeidsongeschiktheid. Mensen met een blijvend of duurzaam loonwaardeverlies van 80 tot 100% ontvangen een uitkering in het kader van de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA). Wie nog wel een kans op herstel heeft, komt onder de WGA en ontvangt een volledige WGA-uitkering. Daar maakt men een onderscheid tussen mensen met een verlies van 35 tot 80% en 80 tot 100%. Mensen met een verlies van minder dan 35% komen niet onder het regime van de WIA. WGA-gerechtigden worden na de beoordeling overgedragen aan het zogenoemde werkbedrijf dat de taak heeft hen te ondersteunen om hun resterende verdiencapaciteit op de arbeidsmarkt te realiseren. Hier ontvangen ze in principe gedurende de eerste vijf jaar van hun arbeidsongeschiktheid ondersteuning volgens het model van de basale dienstverlening. Dit houdt in dat met cliënten minimaal een oriëntatiegesprek wordt gevoerd, een klantprofiel en een werkplan worden opgesteld, gemiddeld twee contactmomenten per jaar plaatsvinden om te activeren en om de rechtmatigheid van de uitkering vast te stellen. Waar nodig worden voorzieningen en re-integratieactiviteiten aangeboden die extern worden ingekocht.

De doelgroep en de aard van de ondersteuning zijn sinds de invoering van de wet in 2006 een aantal keren, onder druk van bezuinigingen en als gevolg van politieke keuzes, veranderd. Sinds 2017 dient het UWV, conform een prestatieafspraak met de minister van SZW, met 90% van de WGA-gerechtigden die vanaf 2017 zijn ingestroomd minimaal een keer en gemiddeld 1,8 keer per jaar gedurende 5 jaar in contact treden. Ook een deel van de mensen die voor 2017 zijn ingestroomd ontvangt deze vorm van ondersteuning. Door vanaf 2019 € 10 mln. extra in te zetten, hoopt de minister het UWV in staat te stellen alle uitkeringsgerechtigden in beeld te krijgen, te houden en gericht te ondersteunen naar werk.[7]
Gemiddeld stromen jaarlijks circa 30.000 mensen in de WGA in en 10.000 uit. Eind 2018 ontvingen 190 000 personen een WGA-uitkering. In totaal 81.600 personen ontvangen volgens het ZBO in 2019 in de een of andere vorm persoonlijke dienstverlening door het UWV. 13.300 mensen met een arbeidsbeperking gingen in 2018 volgens het jaarverslag van dat jaar aan het werk. Het merendeel daarvan – 9000 – waren mensen met een Wajong-uitkering.

Wetgevingsanalyse: de discretionaire ruimte in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)

Een centrale doelstelling van de WIA is zoveel mogelijk mensen met een resterende arbeidscapaciteit weer aan het werk te helpen en te houden. "Activering van arbeidsgeschiktheid" staat volgens de wet voorop. Maatwerk vormt het uitgangspunt bij de ondersteuning ten behoeve van de arbeidsinschakeling. De Memorie van Toelichting zegt daarover: "re-integreren is maatwerk" en "Maatwerk voorop: het re-

[7] SZW (2018e). Brief van de minister van SZW van 5 juli 2018 over dienstverlening naar werk. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 566, nr. 102. Den Haag: SDU

1912163 01884

integratietraject moet aansluiten bij de individuele situatie van de gedeeltelijk arbeidsgeschikte", "Eenvoud in regelgeving: voldoende ruimte en flexibiliteit voor de uitvoering." In de delen van de wet die betrekking hebben op de dienstverlening aan WGA-gerechtigden treffen we veel beoordelingsruimte voor de uitvoerder aan. Beoordelingsmomenten ontstaan in de wet door een expliciete opdracht tot beoordeling of het hanteren van open normen en niet nader gedefinieerde begrippen. In de eerste categorie vallen de opdracht het recht op ondersteuning nader in te vullen, door te beoordelen of en zo ja welke activiteiten voor arbeidsinschakeling noodzakelijk zijn (zie artikel 34, eerste lid). Tot deze categorie behoort ook de opdracht te beoordelen of sprake is van functionele beperkingen die het toekennen van een voorziening om als zelfstandige aan het werk te gaan, rechtvaardigen en de opdracht om in samenspraak met de verzekerde een re-integratievisie of -plan op te stellen en dit plan regelmatig te evalueren. Toekenning van een voorziening geschiedt in alle gevallen "... naar het oordeel van het UWV". Ook vraagt de wet om een inschatting van "de kans op inschakeling in het arbeidsproces" (artikel 37b) teneinde te beoordelen of men de arbeidsongeschikte onbeloonde additionele werkzaamheden kan laten verrichten. Open normen, zoals "in voldoende mate" (artikel 30, eerste lid, b) of begrippen als "passende arbeid", "dringende redenen" (artikel 76, 88 en 91) vragen tevens om een nadere invulling die aansluit bij de individuele situatie van een cliënt. Bij beoordeling van de vraag of een WGA-gerechtigde passende arbeid kan verrichten, dienen medewerkers van het UWV te beoordelen of lichamelijke, geestelijke of sociale redenen aanwezig zijn, die aanvaarding van de passende arbeid in de weg staan.

Behoefte aan maatwerk

Bij de dienstverlening aan WGA-gerechtigden bestaat vooral bij de uitvoerende arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening behoefte aan discretionaire ruimte. In het contact met de klant moeten ze te werk kunnen gaan volgens de regels en maatstaven van hun vak en dat kunnen doen, wat in het individuele geval nodig wordt geacht.

De kritiek op dit onderdeel van de uitvoering is zeer beperkt. Vertegenwoordigers van WGA-gerechtigden geven aan soms verschillen in behandeling door arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening te ervaren, die kunnen leiden tot verschillen in eisen, die aan cliënten worden gesteld. In de formele klantbenadering, via brieven legt het UWV naar mening van de geïnterviewde arbeidsdeskundigen en de vertegenwoordigers van de cliëntenraad te veel nadruk op verplichtingen, controle en mogelijke sancties bij het niet nakomen van de plichten. Volgens geïnterviewden kan dat bij een deel van de doelgroep stress, wantrouwen en een terughoudende opstelling, die de ondersteunende dienstverlening bemoeilijkt in de hand werken.

Van het omvangrijke aantal klachten (circa 8.000) en bezwaarschriften (70.000 - 80.000 in totaal, 34.000 - 37.000 verband houdend met arbeidsongeschiktheid) die het UWV jaarlijks ontvangt, heeft slechts een zeer klein deel betrekking op de ondersteuning door arbeidsdeskundigen.



Conclusie: Discretionaire ruimte in de WIA

Op grond van onze analyse van de wetgeving komen we tot de conclusie dat de wettelijke bepalingen in de WIA een professionele uitoefening van het vak van arbeidsdeskundige niet in de weg staan. De bepalingen die betrekking hebben op het procesonderdeel arbeidsinschakeling bieden een grote mate aan discretionaire ruimte aan de deskundige. De interviews met medewerkers die belast zijn met de ondersteuning van WGA-gerechtigden bevestigen dat beeld. Wettelijke bepalingen vormen in hun ogen geen belemmering voor het leveren van maatwerk. Ook de kanttekeningen die door de leden van de cliëntenraad gemaakt werden wijzen niet in de richting van een tekort aan discretionaire ruimte in de wet. Het zeer geringe aantal bezwaren dat betrekking heeft op het door ons onderzochte deel van het proces verklaren medewerkers mede uit het feit de dienstverlening ten behoeve van de re-integratie veel minder streng gereguleerd is dan andere onderdelen van het proces van de WIA.

Conclusies: Dilemma's en belemmering bij het leveren van maatwerk

De wet vormt in het door ons onderzochte onderdeel van het uitvoeringsproces geen belemmering voor het leveren van maatwerk. In tegendeel: bij de ondersteuning van WGA-gerechtigden vraagt de WIA om een individuele beoordeling van de behoeften en mogelijkheden van een cliënt.

Houding en professionaliteit van veel arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening zijn gericht op het leveren van maatwerk. Er is een sterke betrokkenheid bij het lot van de cliënten.
Rechtmatigheidseisen, werkinstructies en productienormen worden door arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening niet als belemmerend ervaren. De verantwoordingsplichten ervaart men, tegen de achtergrond van de toch al krappe tijd die men per cliënt heeft en een niet optimale systeemondersteuning, wel als een belasting.

De belangrijkste belemmering voor het leveren van maatwerk vormen capaciteitstekorten. Bij de ondersteuning aan WGA-gerechtigden zijn middelen en taken niet in evenwicht. Dat wordt algemeen erkend. Ook de € 10 miljoen die UWV vanaf 2019 bovenop het bestaande budget voor de dienstverlening aan WGA-gerechtigden ontvangt, zal niet voldoende zijn om alle WGA-gerechtigden in beeld te krijgen, gericht te ondersteunen naar werk en de rechtmatigheid van het verstrekken van de uitkering te controleren, zo verwacht de Algemene Rekenkamer en de minister van SZW geeft haar daarin gelijk.
Het budget dat UWV ontvangt voor de WGA-dienstverlening en de daarbij behorende afspraak om gemiddeld twee contactmomenten per WGA-er te leveren, beperken de mogelijkheden voor maatwerk. De organisatie en haar medewerkers komen daarbij feitelijk te staan voor de keuze tussen het leveren van de noodzakelijke ondersteuning voor sommige en een beperkte dienstverlening voor alle uitkeringsgerechtigden.

Een deel van de doelgroep heeft bovendien te kampen met meervoudige en complexe problemen. Hun ondersteuning vraagt om meer tijd.
Het tekort aan middelen en de complexe problematiek bij een deel van de doelgroep resulteren in een gebrek aan tijd om alle gedeeltelijk arbeidsgeschikten de ondersteuning te bieden die naar het oordeel van de professionals gewenst en geboden is. De formele procesafspraak, dat na een oriënterend gesprek duidelijk moet zijn welke instrumenten nodig zijn om de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt te verkleinen, is bij een deel van de cliënten niet realiseerbaar en kan tot een ondoelmatige inzet van middelen leiden. In de dagelijkse praktijk van de ondersteuning besteden arbeidsdeskundigen vaker, mede vanuit een grote betrokkenheid bij het lot van hun cliënten, meer tijd dan men (gemiddeld) beschikbaar heeft aan een uitkeringsgerechtigde.

Een goede aansturing van de teams wordt bemoeilijkt door het geringe inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het werk van de arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening. Systematische kennis over welke vorm van ondersteuning (verschillende groepen) WGA-gerechtigden nodig hebben om hun kansen op terugkeer op de arbeidsmarkt te vergroten is onvoldoende beschikbaar. Een transparante methodische aanpak voor verschillende groepen gedeeltelijk

arbeidsongeschikten ontbreekt thans. Doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak kunnen niet goed worden onderbouwd. Om middelen en taken beter in evenwicht met elkaar te brengen moet het inzicht in wat bij welke groepen gedeeltelijk arbeidsgeschikten werkt, welke tijdsinvestering en welke kosten daarmee verbonden zijn vergroot worden. In overleg met de opdrachtgever heeft UWV daarom besloten tot experimenten met de dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Die vormen naar onze mening een belangrijke stap om tot betere prestatieafspraken met het departement te komen.

Aanbevelingen

Vergroot het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning aan WGA-gerechtigden.

Vergroot het inzicht in de kosten die nodig zijn om WGA-gerechtigden gericht te ondersteunen om aan het werk te gaan en te blijven en breng de middelen van het UWV in overeenstemming met de taken die voortvloeien uit de ambities.

Hou bij de beoordeling van de effectiviteit van de ondersteuning en de raming van de kosten rekening met de complexe context waarbinnen het UWV gedeeltelijk arbeidsgeschikten ondersteunt.

Zorg voor een betere systematisering van de aanwezige kennis over wat bij welke groep WGA-gerechtigden werkt zonder daarmee de ruimte voor maatwerk in het contact tussen arbeidsdeskundige en cliënt in te perken.

5.2 SVB: De uitvoering van de AOW

Bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) hebben we de uitvoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) onderzocht. Om de discretionaire ruimte die de wet aan de uitvoerder biedt in beeld te brengen hebben we een wetgevingsanalyse gemaakt. Om het feitelijke gebruik van de discretionaire ruimte vast te stellen bij problemen met de uitvoering die om maatwerk vragen, hebben we onder meer gesproken met medewerkers van de SVB, vertegenwoordigers van de klantenadviesraad, de Nationale ombudsman, het Juridisch Loket, de belangenorganisatie voor senioren ANBO en de ambtelijke opdrachtgever van de SVB voor de uitvoering van de AOW.

Organisatie en uitvoeringstaak

De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan dat onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW opereert. De SVB is onder meer belast met de uitvoering van Kinderbijslag, de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, de Algemene Nabestaanden Wet en de AOW, die in onze verkenning centraal staat.

De SVB keert jaarlijks voor alle regelingen gezamenlijk rond € 43 mld. uit aan vijfenhalf miljoen burgers. 10% van de klanten woont in het buitenland. De totale personeelsformatie bestond in 2018 uit 3366 fte. Met de uitvoering van de socialezekerheidswetten zijn 2683 fte's belast. De totale kosten van de uitvoering zijn voor 2019 begroot op € 315 mln. Daarvan is € 228,6 mln. gereserveerd voor de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving.

In 2018 werd aan 3.444.930 AOW-gerechtigden een uitkering verstrekt. De totale uitkeringslast bedraagt € 38,6 mld., de uitvoeringskosten bedragen € 126,5 mln. De uitvoeringskosten per klant bedragen daarmee € 37.

Dienstverlening

De SVB heeft voor AOW-gerechtigden verschillende klantkanalen. Bij aanvraag van het pensioen of bij het doorgeven van wijzigingen in de persoonlijke situatie, legt de bank de nadruk op afhandeling via het internetportaal. 85% van de klanten vraagt de AOW dan ook digitaal aan. Bij 68 % wordt de aanvraag digitaal afgehandeld. Wanneer bij de digitale bewerking onduidelijkheden optreden, neemt de SVB in de regel persoonlijk contact op. De SVB benadert klanten actief persoonlijk, wanneer men het vermoeden heeft dat de post in de digitale berichtenbox niet gelezen wordt of wanneer een AOW-aanvraag niet is ingediend.

Tijdigheid en juistheid (in één keer goed) bij het toekennen en uitbetalen in een goede kwaliteit-prijs verhouding vormen de kernwaarden van het dienstverleningsconcept van de SVB die men zo veel mogelijk wil verbinden met maatwerk. De uitvoerder streeft naar een ideale mix van digitale en persoonlijke dienstverlening en wil die middelen inzetten, die "zoveel mogelijk passen bij de situatie van de klant en aansluiten op zijn

behoefte". Bij de beoordeling van rechten en plichten heeft de SVB veel aandacht voor maatwerk. De uitvoerder wil "Werken vanuit de bedoeling" van de wet. Daarom vraagt de SVB haar medewerkers ook te kijken of het resultaat van de uitvoering in overeenstemming is met de bedoeling van de wet.

WETGEVINGSANALYSE: DE DISCRETIONAIRE RUIMTE IN DE ALGEMENE OUDERDOMSWET (AOW)

De AOW biedt de uitvoerder op een aantal punten discretionaire ruimte.
Zo kan de bank in afwijking van de hoofdregel het ouderdomspensioen ambtshalve toekennen, de ingangsdatum bepalen, en de kring van verzekerden vaststellen. Op laatstgenoemd punt kent de AOW een hardheidsclausule.

Ook bij de beoordeling van de leefsituatie – relevant bij het bepalen van de hoogte van de AOW - heeft de SVB enige discretionaire ruimte. Dat geldt ook voor de hieraan gerelateerde vraag naar het hoofdverblijf van de aanvrager.

Een redelijke mate van beoordelingsruimte heeft de SVB op grond van de wet bij het opleggen van sancties. Waar de AOW gerechtigde zijn inlichtingenverplichtingen niet nakomt dient de SVB maatregelen te nemen. Bij het opleggen van een sanctie kan echter de verwijtbaarheid van het gedrag meegewogen worden en van bepaalde sancties kan afgezien worden, wanneer er naar het oordeel van de SVB dringende redenen zijn. In het kader van een schuldregeling kan de SVB onder voorwaarden een bestuurlijke boete kwijtschelden en afzien van terugvordering.

De SVB heeft ten aanzien van bijna alle onderwerpen die in de wet worden behandeld een uitgebreide set beleidsregels opgesteld en gepubliceerd. Van de beleidsregels kan in individuele gevallen op grond van bijzondere omstandigheden worden afgeweken.

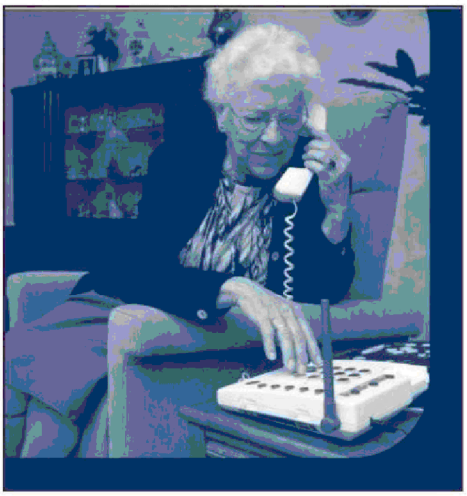
De behoefte aan maatwerk

Het beeld dat externe partijen schetsten van de dienstverlening van de SVB is overwegend positief. De SVB geldt als klantgericht, stelt haar brieven in begrijpelijke taal, handelt proactief, wanneer knelpunten dreigen, staat open voor suggestie en kritiek en is bereid te leren. In de regelmatig uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoeken ontvangt de SVB van haar klanten gemiddeld een 8.

Uit de gesprekken komt een viertal onderwerpen naar voren dat regelmatig om maatwerktoepassingen vraagt.

1912163 01884

Het betreft ten eerste de beoordeling van de *leefsituatie* van een aanvrager. De definitie en onderscheidingen die de wet voor leefvormen kent, worden in de samenleving niet altijd in eenzelfde zuivere vorm aangetroffen. Een demente oudere, die met een familielid samenwoont dat mantelzorg verleent of een alleenwonende



getrouwde migrant, wiens echtgenote in het buitenland woont, zijn voorbeelden van situaties waar zich een spanning voordoet tussen de letter en de bedoeling van de wet, zoals die door burgers en medewerkers van de SVB wordt geïnterpreteerd. Wanneer twee hoogbejaarden die samengaan wonen om elkaar te ondersteunen en om kosten voor de thuiszorg te besparen, gekort moeten worden op hun alleenstaanden AOW, wordt dat niet alleen door de betrokkenen zelf, maar ook door medewerkers van de SVB als schrijnend ervaren.

Ten tweede gaat het om het opleggen van sancties wanneer ouderen hun *informatieverplichtingen* niet of niet tijdig nakomen. Alvorens de SVB conform de wet- en regelgeving overgaat tot het opleggen van boetes of maatregelen, is een nauwkeurige beoordeling van de individuele situatie wenselijk. Waar een gebrek aan digitale vaardigheden of geheugenproblemen de oorzaak vormen voor het niet nakomen van verplichtingen, dient daar meer rekening mee gehouden te worden.

Ten derde komen we ook bij de SVB in relatie tot de *schuldenproblematiek* maatwerkmogelijkheden en een behoefte aan meer maatwerk tegen. Het besef dat de organisatie een verantwoordelijkheid heeft om problematische schuldsituaties tegen te gaan leeft, maar is in de werkprocessen onvoldoende terug te zien.

Ten vierde vraagt het verstrekken van AOW aan *pensioengerechtigden die in het buitenland* wonen om maatwerk, omdat de SVB hier niet kan beschikken over de elektronische gegevensbestanden die een geautomatiseerde afhandeling mogelijk maken.

Conclusie discretionaire ruimte

De discretionaire bevoegdheden die de Wet aan de uitvoerder biedt, sluiten in grote lijnen aan bij de behoefte aan maatwerk. In sommige situaties worden de eisen ten aanzien van de leefvorm als knellend ervaren.

1912163 01884

Conclusies: Dilemma's en belemmering bij het leveren van maatwerk

De dienstverlening van de SVB is klantgericht en sluit in grote lijnen aan op de behoeften van de doelgroep. Alertheid is geboden ten aanzien van de risico's die de uitgesproken voorkeur van de organisatie voor digitale contacten met zich mee kan brengen voor een deel van de klanten.

Er is veel aandacht voor maatwerk. De organisatie voert een eigen beleid om maatwerk te bevorderen met programma's als "Werken vanuit de bedoeling" en "Algemene beginselen van behoorlijke afweging". Ze zijn er op gericht de alertheid van medewerkers ten aanzien van de vraag of de resultaten van de reguliere uitvoering ook passen bij de bedoeling van de wet, te vergroten.
Niet op alle plekken en door alle medewerkers wordt de ruimte voor maatwerk ervaren en gebruikt. Redenen die daarvoor genoemd worden zijn:

- Sommige medewerkers zijn sterk gericht op rechtmatigheid, de tijdigheid of snelheid van beslissen en het voorkomen van precedenten. Ze volgen de werkinstructies nauw, willen liever geen eigen beslisruimte en vragen om vastomlijnde regels uit angst fouten te maken.
- De grote hoeveelheid zeer gedetailleerde werkinstructies verleidt sommige medewerkers ertoe, eigen afwegingen uit de weg te gaan.
- Sommige medewerkers ervaren weinig ruimte voor eigen oordeelsvorming.
- De productiedruk is hoog. Normtijden voor het persoonlijk contact met pensioengerechtigden worden als krap ervaren.
- Operationeel managers sturen op productienormen, rechtmatigheid en klachtfrequenties. Een flink deel van het operationeel management heeft, volgens medewerkers, te weinig aandacht voor maatwerk.
- De opleidingsgraad, het aantal dienstjaren en de ervaring, de werking van de werkinstructies lijken van invloed te zijn op houding en gedrag van medewerkers en de vraag of men de discretionaire ruimte gebruikt.
- Op veel plekken ontbreken nu nog de competenties om rechtmatigheid en efficiënt werken te combineren met aandacht voor de noodzaak van maatwerk.

Genoemde factoren dragen ertoe bij dat nog regelmatig beslissingen worden overgelaten aan het team dat bezwaar- en beroepsschriften behandelt. Maatwerk wordt daardoor verplaatst naar de achterkant van het proces van aanvraag en afhandelingen. Of een klant maatwerk ontvangt, wordt daardoor bovendien afhankelijk van zijn of haar zelfredzaamheid. Pensioengerechtigden moeten immers zelf het initiatief nemen en een bezwaarschrift opstellen en indienen. Bezwaarmedewerkers zijn er op gericht maatwerkoplossingen te vinden en hebben daar ook voldoende mogelijkheden voor.

Alles overziend komen we tot de conclusie, dat de ruime aandacht die men op veel plekken in de organisatie voor maatwerk in de dienstverlening heeft, er nog niet toe heeft geleid dat maatwerk ook tot het standaardrepertoire in het handelen op alle

niveaus van de organisatie behoort. Te veel maatwerk moet nog aan de achterkant, door de afdelingen bezwaar en beroep verricht worden. Maatwerk is nog niet voldoende verankerd in alle geledingen van de organisatie.
De SVB is naar ons oordeel een organisatie die bezig is met een complexe zoektocht om de organisatiewaarden rechtmatigheid, tijdigheid, efficiënt werken en maatwerk met elkaar te verbinden en in balans met elkaar te brengen. Maatwerk staat daarmee nadrukkelijk op de kaart van de organisatie, maar de basis voor het verbreden en versterken van maatwerk is nog onvoldoende stevig.

Ook in de gesprekken tussen de opdrachtgever, de DG Sociale Verzekeringen en Integratie van het ministerie van SZW, en de uitvoerder, ligt de nadruk op het evenwicht tussen rechtmatigheid, kosteneffectief uitvoeren en maatwerk leveren. Werken vanuit de bedoeling van de wet is een van de prestatie- indicatoren die beide partijen overeengekomen zijn. Daarmee wordt een basis gelegd voor het verankeren van maatwerk in de uitvoeringspraktijk van de SVB.

Initiatieven als "Werken vanuit de bedoeling" en de "Garage de bedoeling" kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een betere verankering van maatwerk door medewerkers handelingsmogelijkheden te bieden om de discretionaire ruimte ook daadwerkelijk te gebruiken. Met de 'Garage' beschikt de SVB ook over een goed gestructureerde methode van terugkoppeling van problemen in de uitvoering naar het management van de SVB en naar beleidsmakers in Den Haag.

Bij een deel van de organisatie is het besef aanwezig dat de SVB bij de aanpak van problematische schulden een eigen verantwoordelijkheid heeft. In de praktijk van de uitvoering is de schuldenaanpak nog onvoldoende ontwikkeld.

Aanbevelingen

Veranker de resultaten van het "Werken vanuit de bedoeling" in de gehele organisatie door medewerkers in het primaire proces en operationeel managers op te leiden en meer comfort te bieden om de ruimte die de discretionaire ruimte die de wet biedt ook daadwerkelijk te kunnen pakken.

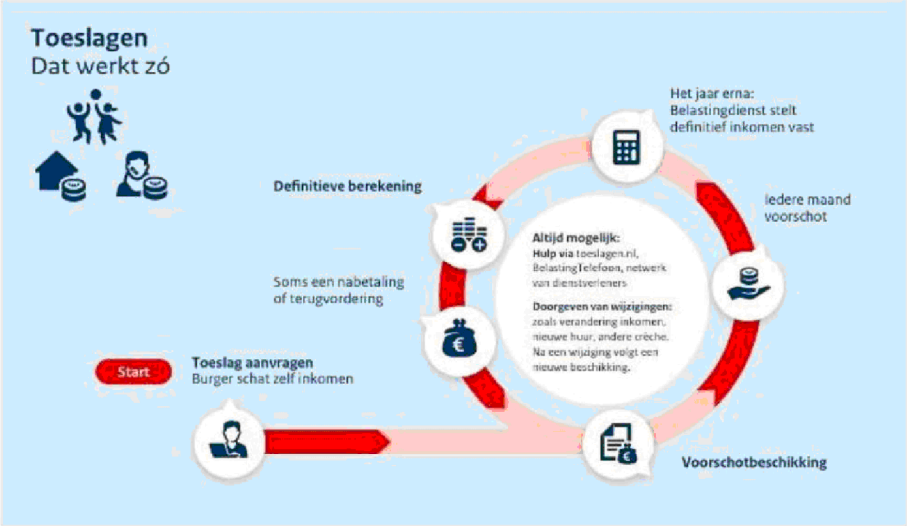
Zorg dat het leveren van maatwerk eerder in het proces kan plaatsvinden en klanten die in bijzondere omstandigheden verkeren, geen bezwaar moeten indienen om een behandeling te ervaren die recht doet aan hun situatie.

Onderzoek de mogelijkheden om bij de beoordeling van de leefsituatie een hardheidsclausule in te voeren die het mogelijk maakt om bijzondere situaties te beoordelen aan de hand van de bedoeling van de wet.

Verruim de capaciteit bij de behandeling van internationale AOW-zaken.

5.3 Belastingdienst Toeslagen: de uitvoering van de Huurtoeslag

Bij de Belastingdienst/Toeslagen is de ruimte voor maatwerk in de uitvoering van de huurtoeslag onderzocht. Enerzijds door een wetgevingsanalyse te maken, anderzijds is op basis van gesprekken en ontvangen stukken de werking van het dienstverleningsconcept beoordeeld. Gesprekken zijn gevoerd met onder andere medewerkers van de verschillende afdelingen binnen de Belastingdienst, de Nationale ombudsman, de Woonbond, en het Juridisch Loket.



Organisatie en uitvoeringstaak

Hoofdtaak van de Belastingdienst/Toeslagen is het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen. De Belastingdienst/Toeslagen voert naast de huurtoeslag ook de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget uit.

Voor het beleid, de regelgeving en het budgettair beheer van de huurtoeslag is de Minister van BZK verantwoordelijk. De uitvoering van de huurtoeslag geschiedt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën.

De huurtoeslag is een bijdrage in de huurkosten. De hoogte hangt af van de huurprijs, het inkomen, het vermogen, de leeftijd en het soort woning. De huurtoeslag wordt bij wijze van voorschot uitgekeerd, waarna de afrekening op basis van het definitieve toetsingsinkomen plaatsvindt. Het voorschot is gebaseerd op het schattingsinkomen dat de aanvrager invult.

1912163 01884

Voor de toeslagen gezamenlijk keerde de Belastingdienst/Toeslagen in 2018 een bedrag van (netto) € 12,7 mld. uit, voor in totaal 7,4 mln. toeslagen. Het aantal huurtoeslagen bedroeg 1,4 mln., waarop netto € 3,5 mld. uitbetaald is.
Over toeslagjaar 2017 diende de Belastingdienst/Toeslagen uiteindelijk in 46% van de gevallen een nabetaling aan de aanvragers te verrichten wegens te weinig ontvangen huurtoeslag. Bij 24% van de gevallen bleek er sprake te zijn van een terugvordering van te veel uitbetaalde huurtoeslag.

Dienstverlening

De Belastingdienst/Toeslagen gaat er in zijn dienstverlening vanuit dat burgers zelfredzaam zijn en de regels kennen. Compliance is een leidend principe in de dienstverlening.
Het aanvragen van de huurtoeslag verloopt digitaal via de persoonlijke pagina "Mijn toeslagen" op "toeslagen.nl". De huurtoeslag wordt eenmalig aangevraagd en loopt daarna vanzelf door voor de jaren daarna. De aanvrager ontvangt binnen vijf weken een voorschotbeschikking. De definitieve berekening van de toeslag ontvangt hij of zij in beginsel voor 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar. Dan blijkt of de aanvrager een nabetaling of terugvordering kan verwachten.
De dienst communiceert bij voorkeur via het internet met klanten. Wanneer een klant aangeeft geen berichten te willen ontvangen via de digitale berichtenbox, dan verstuurt de Belastingdienst de berichten per post. In de aanvraagfase wordt sporadisch gebeld met de burger.

Voor de beantwoording van vragen omtrent de huurtoeslag moet de burger zich wenden tot de Belastingtelefoon. De Belastingtelefoon werd in 2017 2,4 miljoen maal gebeld door burgers met vragen over toeslagen. In de top 3 van onderwerpen binnen deze groep staan vragen over huurtoeslag en invordering/betalingsverkeer.

Bij de behandeling van klachten en bewaarschriften vindt vaker dan in het eerstelijns klantcontact, persoonlijk contact met de burger plaats, zo blijkt uit de gesprekken met de medewerkers klachten van de Belastingdienst/Toeslagen. Aan het einde van de klantreis treffen we een vorm van maatwerk aan. Bij schrijnende gevallen, bijvoorbeeld wanneer grote financiële problemen of uithuiszettingen dreigen, schakelt de dienst een zogenoemd Stellateam in, dat naar passende oplossingen zoekt.

De dienst streeft naar een meer proactieve dienstverlening. In het Jaarplan 2019 wordt in dat kader aangekondigd dat burgers proactief geattendeerd zullen worden op wijzigingen in hun inkomenssituatie. Daarnaast gebruikt de Belastingdienst bij het jaarlijkse massaal automatisch continueren van toeslagen niet (alleen) het geïndexeerde, eerder door de burger geschatte inkomen, maar ook inkomensgegevens uit andere bronnen, als deze waarschijnlijk een betere benadering

van het toetsingsinkomen voor het volgende jaar opleveren. Bedoeling hiervan is met name hoge terugvorderingen na afloop van het jaar te voorkomen.

Wetgevingsanalyse Wet op de huurtoeslag (Wht)

De wet en de bijhorende besluiten[8] zijn geanalyseerd op beleids- en beoordelingsruimte en de aanwezigheid van een hardheidsclausule. Beleidsregels die specifiek zien op de huurtoeslag zijn niet aangetroffen.

De Wht zelf biedt de uitvoerder zeer beperkte discretionaire ruimte.
De Wht kent een afwijkingsmogelijkheid op de hoofdregel dat huurtoeslag alleen wordt toegekend wanneer er sprake is van een zelfstandige woonruimte. De voorwaarden voor het aanwijzen van onzelfstandige woonruimte, waarvoor een recht op huurtoeslag kan ontstaan, zijn echter zeer gedetailleerd vastgelegd in een AMvB. Hierdoor is er geen discretionaire ruimte voor de dienst aanwezig.
Ook de mogelijkheden om in bijzondere omstandigheden de partner of medebewoner bij toekenning van huurtoeslag buiten beschouwing te laten, zijn limitatief vastgesteld, waardoor ook hier geen sprake is van discretionaire ruimte.
In de Wet op de Huurtoeslag is geen hardheidsclausule opgenomen. De Awir kent in art. 49 wel een hardheidsclausule waarvan het bereik beperkt is tot een limitatieve opsomming van vermogensbestanddelen die uitgezonderd kunnen worden bij de berekening van het toetsingsinkomen (art. 9 Uitvoeringsregeling Awir). Uitkeringen, zoals ontslagvergoedingen of gelden die een verzekering uitkeert ter vervanging van de inboedel na brand, kunnen niet buiten beschouwing worden gelaten omdat deze niet in hierboven genoemde opsomming staan vermeld.

Bij het vaststellen van termijnbedragen in het kader van een terugbetalingsregeling heeft de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid rekening te houden met de betalingscapaciteit van een debiteur. Daarvoor dient de debiteur een onderbouwd verzoek in te dienen. De mogelijkheid staat bekend als maatwerkbetalingsregeling.

De Belastingdienst heeft de mogelijkheid af te zien van invordering. De schuld wordt dan niet meer actief ingevorderd. Ze kan evenwel nog gedurende drie jaar worden verrekend met eenmalige teruggaven (dus niet met lopende toeslagvoorschotten). Jaarlijks wordt gemiddeld in 24.500 gevallen (op een totaal van 474.000 terugvorderingen) afgezien van invordering. Het buiten invordering plaatsen van een terugvordering of een deel daarvan is op grond van de wet niet mogelijk, indien met betrekking tot het aanvragen van het onterechte of te hoge voorschot (dat wordt teruggevorderd) sprake is van opzet of grove schuld.

---

[8] Besluit op de huurtoeslag (Bht)
Uitvoeringsbesluit Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
Daarnaast zijns de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), met uitzondering van artikel 6, eerste en tweede lid en de Uitvoeringsregeling Awir van toepassing.

De behoefte aan Maatwerk

Uit de gesprekken met de Nationale ombudsman, Cliëntenorganisaties, Juridisch Loket, de Woonbond, medewerkers van de verschillende onderdelen van de Belastingdienst en de opdrachtgever van de Belastingdienst/Toeslagen komen enkele thema's naar voren waar de behoefte aan maatwerk het grootst is. Dat is het geval bij de aanwijzing van (on)zelfstandige woonruimte en bij medebewoning. Bij medebewoning ontstaan soms problemen omdat in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) een persoon ingeschreven staat die er feitelijk niet meer woont, maar wier inkomen vervolgens wel bij vaststelling van het recht op huurtoeslag betrokken wordt. Ook mantelzorgsituaties leveren in de praktijk problemen op. Wanneer men niet over een medische indicatie van het CIZ beschikt, wordt ook het inkomen van de mantelzorger bij vaststelling van het recht op toeslag betrokken.

De meeste problemen voor burgers ontstaan bij terugvorderingen en nabetalingen. Het feit dat niet alle incidentele of bijzondere inkomsten zoals afkoop pensioenregelingen of ontslagvergoedingen bij het bepalen van het toetsingsinkomen uitgezonderd kunnen worden, leidt volgens geïnterviewden vaker tot problemen. Voor een uitzondering dienen burgers bovendien zelf binnen zes weken na ontvangst van de beschikking, een aanvraag in te dienen. Veel burgers zijn zich niet bewust van die mogelijkheid en de Belastingdienst/Toeslagen is terughoudend met het verstrekken van informatie over deze mogelijkheid.

Kritiek is er op de klantbenadering van de dienst, in het bijzonder de wijze waarop burgers met vragen informatie over rechten en plichten kunnen verkrijgen. Daarnaast worden thema's als klantgerichtheid en kennisniveau in het eerstelijns klantcontact via de Belastingtelefoon vaak genoemd als verbeterpunten.

Conclusie discretionaire ruimte

De wettelijke regelingen bieden de Belastingdienst/Toeslagen zo goed als geen discretionaire ruimte in de hiervoor beschreven problematische situaties. We concluderen dat de Wht weinig discretionaire ruimte bevat en op onderdelen niet aansluit op de behoefte aan maatwerk.

Dilemma's en belemmeringen van maatwerk

De systematiek van de toeslagen vormt in de praktijk een risico voor het ontstaan van financiële problemen bij huishoudens met lage inkomens. Door het feit dat de toeslagen als voorschot worden toegekend, wordt een aanzienlijk aantal mensen met lage inkomens achteraf geconfronteerd met relatief hoge terugvorderingen. Regelingen die bedoeld zijn als inkomensondersteuning kunnen zo door de gekozen systematiek een tegenovergesteld effect hebben. De toeslagensystematiek wordt dan ook terecht via een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) onderzocht.

1912163 01884

In het licht van de algemene doelstelling, het ondersteunen van mensen met lage inkomens, zijn de mogelijkheden in wet- en regelgeving om problematische situaties te herstellen en maatwerk te leveren beperkt. Medewerkers van de dienst zelf geven aan het veelal onbevredigend te vinden, als in bijzondere situaties geen passende oplossing gevonden kan worden.

De Belastingdienst is van oudsher een organisatie die gericht is op het innen van belastingen. Het uitkeren van bedragen aan burgers is niet diep verankerd in het DNA van de Belastingdienst.
Ook de cultuur en de invulling van het leiderschap binnen de Belastingdienst lijken weinig ruimte te bieden voor maatwerk, zo blijkt uit de interviews en de casuïstiek. De aandacht voor maatwerk is gering, strikt regelgestuurde uitvoering heeft de voorkeur. Het middenmanagement lijkt vooral te sturen op rechtmatigheid, het voorkomen van precedentwerking, het behalen van productienormen en een stringente opvolging van werkinstructies. Medewerkers ervaren weinig beslisruimte.
In de praktijk blijkt het – mede onder politieke druk - lastig om een goed evenwicht te vinden tussen de bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik enerzijds en een uitvoering die rekening houdt met de belangen en behoeften van burgers anderzijds. De houding die het resultaat is van dit gebrek aan evenwicht, leidt tot een tekort aan service- en klantgerichte dienstverlening aan mensen die een beroep doen op de toeslagen.

Het leren van problemen in de uitvoering en casuïstiek verloopt moeizaam. Medewerkers ervaren niet dat er actie wordt ondernomen naar aanleiding van schrijnende gevallen. Beslisketens en doorlooptijden bij het aanpassen van werkprocessen en –instructies zijn te lang.

In de dienstverlening gaat men uit van zelfredzame, goed geïnformeerde en digitaal vaardige burgers. Wie maatwerk nodig heeft moet daartoe zelf het initiatief nemen door een beroep te doen op uitzonderingsmogelijkheden of door bezwaar aan te tekenen. Dat leidt tot lange klantreizen. Een groep niet zelfredzame en digitaal vaardige burgers (17% van de doelgroep volgens de Ombudsman) mist hierdoor de huurtoeslag.

Een uitdaging ligt er tot slot voor de Belastingdienst/Toeslagen in het verbeteren van de informatieverstrekking aan burgers. Burgers voelen zich niet snel en tijdig geholpen. Een belangrijke factor daarbij is de tekortschietende kennis van medewerkers van de Belastingtelefoon van de vaak complexe regelgeving op het terrein van toeslagen.

De Belastingdienst geeft aan dat het oplossen van schuldenproblematiek hoog op haar agenda staat. In het kader van de brede schuldenaanpak zijn een aantal maatregelen, waaronder wetswijzigingen, ingezet, die vanaf 2021 tot een meer debiteurgerichte aanpak van de schuldenproblematiek moeten leiden.
Voor de huidige schrijnende gevallen bieden de maatregelen, die nu in voorbereiding zijn (zie onder *Ontwikkelingen en verbetermogelijkheden*), helaas nog geen soelaas. Wel heeft de staatssecretaris van Financiën vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, per 1 januari 2021, toegezegd vanaf 2020 alvast in de geest van deze wet te handelen.
Voor wat betreft de terugvordering van het te hoge voorschot wordt door de Belastingdienst/Toeslagen reeds maatwerk geleverd. Betalingsregelingen worden op aanvraag getroffen, rekening houdend met de individuele omstandigheden.

Het ministerie van BZK heeft als opdrachtgever van de Belastingdienst/Toeslagen voor de uitvoering van de Wet op de Huurtoeslag primair aandacht voor rechtmatigheid. In het gesprek tussen opdrachtgever en uitvoerder komt maatwerk alleen dan aan de orde, wanneer politieke en publieke druk daartoe aanleiding geven.

Aanbevelingen

Bovengenoemde wetswijzingen en maatregelen zijn belangrijke stappen om meer ruimte voor maatwerk te creëren. Ze bieden echter geen oplossing voor alle schrijnende gevallen. Zorg er daarom voor dat de Belastingdienst/Toeslagen in de uitvoeringspraktijk vooruit kan lopen op de inwerkingtreding van de wetswijzigingen (analoog aan de toezegging van de Minister van Financiën over de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet of conform de oplossing van de Minister van BZK voor de problemen tijdelijke verhuur van zelfstandige woonruimte na uitstroom uit de maatschappelijke of vrouwenopvang).

Op gebied van wet- en regelgeving zouden de volgende verbeteringen van toegevoegde waarde zijn:
- Het verruimen van de artikelen 2 lid 2 BHT bijzondere omstandigheden incl. reactietermijn, 3 lid1 BHT aanwijzen zelfstandige woonruimte.
- Het versnellen van de inwerkingtreding van de voorgenomen wetswijzigingen zoals een meer geleidelijke afbouw bij de inkomenstoets.

Zie ook paragraaf 6.2, aanbeveling 5.

Breid het systeem van vroeg-signalering (bij schulden) uit en borg het goed in de werkprocessen.

Vergroot het kennisniveau van medewerkers in het eerstelijns klantcontact.

5.4 DUO: de uitvoering van de Wet Studiefinanciering

Bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hebben we de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) onderzocht. Om de discretionaire ruimte die de wet aan de uitvoerder biedt in beeld te brengen hebben we een wetgevingsanalyse gemaakt. Om het feitelijke gebruik van de discretionaire ruimte vast te stellen bij problemen met de uitvoering die om maatwerk vragen, hebben we onder meer gesproken met medewerkers van DUO, vertegenwoordigers van studentenorganisaties, de Nationale ombudsman, het Juridisch Loket en de ambtelijke opdrachtgever van DUO voor de uitvoering van de WSF 2000.

Organisatie en uitvoeringstaak

DUO is een baten-lastendienst van het Ministerie van OCW. Voornaamste taak van de dienst is het financieren en informeren van onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen. DUO verstrekt onder meer studiefinanciering en tegemoetkomingen in de schoolkosten, int studieschulden en lesgeld van onderwijsdeelnemers en bekostigt onderwijsinstellingen. Kerntaken bij de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) vormen het toekennen van studiefinanciering in de vorm van beurs of een lening en bijbehorende producten, zoals een reisproduct, en het innen van eerder verstrekte leningen.



Met het toekennen en uitbetalen van studiefinanciering, tegemoetkoming schoolkosten, en het OV-reisrecht was in 2018 in totaal bijna 6,2 mld. gemoeid. DUO inde in 2018 bijna 1,1 mld. aan eerder verstrekte leningen in het kader van de studiefinanciering, de tegemoetkoming schoolkosten en het lesgeld. In het voortgezet onderwijs maakten in 2018 circa 36.000 leerlingen gebruik van de tegemoetkoming in de schoolkosten. Afgerond komen 900.000 studenten in het hoger onderwijs en het mbo in aanmerking voor studiefinanciering. In het kader van de studiefinanciering moeten thans 750.000 oud-studenten en leerlingen eerder verstrekte leningen aan DUO terugbetalen. Deze en andere activiteiten verricht de dienst met een personeelsformatie van circa 2800 fte. De baten-lastendienst heeft in dit jaar een omzet van 334,2 mln.

Dienstverlening

DUO biedt haar klanten een breed spectrum van contactmogelijkheden aan. Daarbij ligt de nadruk sterk op het gebruik van een persoonlijk internetportaal. Bijna 11 mln. mensen maakten in 2018 gebruik van het internetportaal MijnDUO. Contact via de meer traditionele kanalen e-mail, telefonie, brieven en bezoeken aan de balie vormen

een fractie van de internetcontacten. Met 1,8 mln. is het aantal telefoongesprekken evenwel aanzienlijk. Het contact via traditionele kanalen vertoont een dalende lijn terwijl het contact via social media in dezelfde periode meer dan verviervoudigd is. Het proces van toekennen van studiefinanciering verloopt voor het overgrote deel van de klanten volledig geautomatiseerd. 95 procent van de aanvragen van studiefinanciering wordt zonder persoonlijk contact tussen de dienst en de aanvrager afgehandeld. Bij vijf procent van de aanvragers is persoonlijk contact nodig.

Ook het innen van studieschulden verloopt 80 procent geheel volgens het geautomatiseerde standaardproces via het internetportaal. Circa 20 procent van de schuldenaren vraagt extra aandacht van de dienst, veelal omdat men niet of niet tijdig op terugbetalingsverzoeken reageert.

Wetgevingsanalyse: de discretionaire ruimte in de Wet Studiefinanciering

De WSF biedt DUO bij het toekennen van studiefinanciering en bij het innen van studieschulden een ruime mate van discretionaire ruimte. De beoordelings- en beslismogelijkheden voor de uitvoerder komen vooral voort uit de in artikel 11.5 beschreven hardheidsclausule. Die biedt de mogelijkheid "... voor bepaalde gevallen de wet buiten toepassing [te] laten of daarvan af [te] wijken voor zover toepassing gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard". Hierdoor kan DUO de praktijk van de uitvoering in concrete gevallen toetsen aan de bedoeling van de wet. De reikwijdte van de hardheidsclausule is groot. Uitgezonderd zijn alleen de begrippen partner, toetsingsinkomen en vreemdeling, en de toepassing van de Awir.

Beoordelingsruimte voor de uitvoerder biedt de wet door het gebruik van open normen of verwijzingen naar niet eenduidig te definiëren maatschappelijke situaties, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een verstoorde relatie tussen een student en ouders. De beoordelingsruimte op dit onderdeel wordt evenwel begrensd doordat in lagere regelgeving (Besluit studiefinanciering 2000) nadere criteria geformuleerd zijn om te bepalen wanneer sprake is van een langdurig, ernstig verstoorde verhouding.
Bij het niet tijdig stopzetten van het reisproduct kan de uitvoerder op grond van artikel 3.27 afzien van het opleggen van een te betalen bedrag, indien aan de student "aantoonbaar niet kan worden toegerekend dat het reisproduct niet tijdig is stopgezet." Wat aantoonbaar is, moet DUO zelf invullen, aangezien de in het achtste lid van dit artikel genoemde ministeriele regeling, die nadere regels moet stellen omtrent de wijze waarop de niet-toerekenbaarheid moet worden aangetoond, niet is getroffen.
Bij langdurige afwezigheid in het beroepsonderwijs kan een uitzondering worden gemaakt op de hoofdregel, die bepaalt dat een beurs na vijf weken wordt omgezet in een lening, wanneer de afwezigheid is veroorzaakt door "bijzondere

familieomstandigheden". Ook dit begrip behoeft in de praktijk nadere duiding en biedt de uitvoerder beoordelingsruimte.[9]

De behoefte aan maatwerk

Het is met name de klantbenadering van DUO die veel kritiek van gebruikers, studentenorganisaties en de Nationale ombudsman ontmoet. De werkwijze van DUO is in hun ogen op een aantal terreinen onvoldoende toegesneden op de doelgroep. Dat geldt in het bijzonder voor de wijze van innen van studieschulden en het stopzetten van het reisproduct. DUO vertrouwt te veel op het digitale kanaal, communiceert in een moeilijk begrijpbare ambtelijke taal en is telefonisch slecht bereikbaar voor navraag en bevestiging. Men veronderstelt een zelfredzaamheid en doenvermogen dat in delen van de doelgroep niet aanwezig is. Dat bracht de Nationale ombudsman tot de constatering dat de "systeemwereld van DUO onvoldoende aansluit bij de leefwereld van de (oud)student."[10]

Verder worden genoemd het gebruik van de voorziening om het peiljaar te verleggen wanneer het ouderinkomen van studenten met een aanvullende beurs verandert en de leencapaciteit voor collegegelden bij studies aan buitenlandse universiteiten als punten waarop meer maatwerk wenselijk zou zijn.
Van de in totaal 18.332 bezwaarschriften en 684 beroepsschriften die tegen beschikkingen van de dienst werden ingediend, had het merendeel betrekking op de uitvoering van de WSF 2000. Ook de werkwijze bij het stopzetten van het reisproduct levert veel bezwaarzaken op.[11] De Nationale ombudsman handelde in 2018 56 klachten over DUO af.[12]

Kritiek ontmoet ook de manier waarop DUO omgaat met klanten met problematische schulden. DUO kijkt alleen naar de eigen schuldpositie en neemt de gehele financiële situatie van een debiteur onvoldoende in ogenschouw.

Conclusie discretionaire ruimte

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, werd duidelijk dat de medewerkers van DUO zich door de tekst van de wet niet belemmerd voelen om in bijzondere, individuele situaties bijzondere oplossingen te bieden. De hardheidsclausule biedt de dienst, naar het oordeel van alle geïnterviewden, ruime armslag om in uitzonderlijke situaties maatwerk te leveren.

Een uitzondering vormen de wettelijke bepalingen omtrent het inkomen bij het innen van studieschulden. Die worden door medewerkers bijvoorbeeld bij de vaststelling van

---

[9] DUO baseert haar beslissing hierbij overigens op de beoordeling van bijzondere familieomstandigheden door de onderwijsinstelling.
[10] Nationale ombudsman, 2017, Een gewaarschuwd mens telt voor twee, rapport 040, Onderzoek naar de informatieverstrekking van DUO aan (oud-)studenten met een schuld.
[11] Dat systeem is inmiddels aangepast, waardoor ook het aantal problemen aanzienlijk is vermindert
[12] DUO, 2019, Kerncijfers 2018, Groningen mei 2019

1912163 01884

de hoogte van de termijnbedragen voor het afbetalen van een studieschuld als knellend ervaren. Het inkomensbegrip dat het uitgangspunt vormt voor de vaststelling, is wettelijk eenduidig gedefinieerd en de hardheidsclausule is niet van toepassing op dit begrip. Wet- en regelgeving bieden volgens DUO geen mogelijkheid om rekening te houden met het besteedbare inkomen van een debiteur. Een voorbeeld vormt het geval van een modaal verdienende debiteur die op grond van het verzamelinkomen van hem en zijn partner maandelijks 330 euro terug moet betalen. De debiteur en zijn partner zijn beiden gehandicapt en hebben hoge medische kosten en door hun beperkingen extra kosten voor levensonderhoud. In de draagkrachtmeting wordt met deze extra lasten geen rekening gehouden.

Dilemma's en belemmeringen bij het leveren van maatwerk

Op grond van de gevoerde gesprekken kunnen we concluderen dat DUO ruime aandacht heeft voor maatwerk. In alle geledingen van de organisatie onderkent men de noodzaak van maatwerk en van een klantbenadering die beter aansluit bij de situatie en behoeften van studenten, leerlingen en oud studenten. Met de hardheidsclausule beschikt men, naar eigen zeggen over een instrument om in bijzondere gevallen, binnen het doel van de wet, passende oplossingen te bieden.
Bij sommige vraagstukken, zoals de eerdergenoemde gevallen waarbij sprake is van een langdurig ernstig verstoorde verhouding tussen de aanvrager en zijn of haar ouders, past men de hardheidsclausule in het primaire proces routinematig toe. Voor individuele gevallen, waarbij toepassing van de hardheidsclausule minder vanzelfsprekend is, beslist een multidisciplinair samengestelde gremium. Rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en de mogelijkheid van precedentwerking zijn criteria die medewerkers meenemen bij hun afweging om de hardheidsclausule al dan niet toe te passen.

Bij het gebruik van de hardheidsclausule plaatsen we een kanttekening. Om in aanmerking te komen voor maatwerk moet de klant vaak zelf het initiatief nemen en actief een beroep doen op de hardheidsclausule. Tegelijk zijn de mogelijkheden voor persoonlijk contact en bevestiging beperkt. Die combinatie leidt bij een deel van de leerlingen en studenten tot problemen. We concluderen dat DUO hier te veel vertrouwt op de zelfredzaamheid van klanten. Zo loopt de uitvoerder gevaar dat alleen die klanten in aanmerking komen voor maatwerk, die goed geïnformeerd zijn, over bureaucratische vaardigheden en over voldoende doorzettingsvermogen beschikken.

We constateren ook dat in het primaire proces medewerkers niet altijd de ruimte gebruiken die de wet hen biedt om individuele gevallen te beoordelen en eigen beslissingen te nemen. Onzekerheid bij de betreffende medewerkers, maar vooral ook tijdsdruk spelen daarbij een belangrijke rol. De werkdruk is mede vanwege de met de opdrachtgever overeengekomen prestatienormen hoog. Operationeel managers sturen sterk op productie uit angst dat de prestatienormen niet gehaald worden. Deze prestatieafspraken zijn volgens gesprekspartners te veel toegesneden op de

1912163 01884

zogenoemde gladde gevallen, die zonder problemen door het geautomatiseerde standaardproces verwerkt worden. Voor maatwerk laten zij te weinig ruimte.

Voorts concluderen we dat DUO in haar dienstverlening teveel uitgaat van een "one size fits all" aanpak. Daarmee wordt het doenvermogen van delen van de klantengroep veronachtzaamd. Dat wordt in het bijzonder duidelijk bij het innen van studieschulden, lesgeld en boetes wegens onterecht bezit van het reisproduct. 20% van de 750.000 debiteuren heeft een betalingsachterstand. Jaarlijks worden meer dan 100.000 debiteuren van DUO geconfronteerd met het CJIB c.q. een deurwaarder of een incassobureau. Bij de aanpak van problematische schulden neemt DUO een te terughoudende opstelling in.



DUO zelf constateert dat de dienstverlening verbetering behoeft en heeft een aantal initiatieven voor verbetering genomen. Het voorstel voor een nieuwe aanpak bij de inning van schulden onder de titel "persoonsgericht innen" is daarbij het meest belangrijke en zichtbare voornemen. Kern van dit nog te implementeren nieuwe dienstverleningsconcept vormt een gerichte benadering met meer persoonlijke contactmomenten van die (groepen) debiteuren die kans lopen een betalingsachterstand op te bouwen. Met de implementatie van het voorstel persoonsgericht innen zet DUO naar onze mening een belangrijke stap naar een meer klantgerichte dienstverlening en meer maatwerk.
Ook de aanpak bij het niet tijdig stopzetten van het reisproduct heeft men onlangs aangepast. Het aantal boetes dat daardoor wordt opgelegd is aanzienlijk verminderd.

Voor de opdrachtgever liggen de prioriteiten in het gesprek met DUO bij de positionering van de dienst, de telefonische bereikbaarheid en de kwaliteit van de ICT. Maatwerk vormt een afgeleide hiervan. Het is geen zelfstandig onderwerp in het gesprek tussen opdrachtgever en uitvoerder op ambtelijk niveau. Met de goedkeuring van een investeringsvoorstel persoonsgericht innen is een belangrijke stap gezet, weg van de "one size fits all" aanpak naar een benadering van debiteuren die meer rekening houdt met de uiteenlopende behoeften binnen deze groep.

Aanbevelingen

Stap af van de veel toegepaste "one size fits all" benadering en zorg voor snelle doorontwikkeling van een data-gedreven gedifferentieerde benadering van delen van de doelgroep.

Zorg voor een snelle implementatie van het persoonsgericht innen.
Verruim de toepassing van de hardheidsclausule tot het begrip inkomen.

Maak een beweging van reactief naar proactief maatwerk en pas de klantbenadering aan op het doenvermogen van delen van de doelgroep

Toets regelmatig de gesignaleerde gewoontevorming en de houding ten aanzien van de doelgroep in het onderlinge gesprek tussen medewerkers.

5.5 Het CAK: de uitvoering van de Wet Langdurige Zorg, inning eigen bijdragen

Bij het CAK onderzochten we de wijze waarop men de eigen bijdragen in het kader van de Wet langdurige zorg (Wlz) vaststelt en int.
Om de discretionaire ruimte die de wet aan de uitvoerder biedt in beeld te brengen hebben we een wetgevingsanalyse gemaakt. Om het feitelijke gebruik van de discretionaire ruimte vast te stellen bij problemen met de uitvoering die om maatwerk vragen, hebben we onder meer gesproken met medewerkers van het CAK, vertegenwoordigers van de klantenadviesraad, de Nationale ombudsman, het Juridisch Loket, de Raad voor de Rechtsbijstand en de ambtelijke opdrachtgever van de CAK voor de uitvoering van de Wlz.

Organisatie en uitvoeringstaak

Het CAK is een zelfstandig bestuursorgaan van het Ministerie van VWS. De kerntaken van het CAK zijn het vaststellen en innen van de eigen bijdrage voor de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Het CAK betaalt in het kader van beide wetten ook zorgaanbieders uit voor verleende langdurige zorg. Tevens voert het een aantal andere regelingen uit.
In het kader van de uitvoering van zijn taken bedient het CAK 1,5 mln. klanten en werkt samen met ruim 3000 ketenpartners. Jaarlijks wordt € 2.400 mln. ontvangen aan eigen bijdragen, premies en boetes.

Voor de uitvoering van haar wettelijke taken ontving het CAK in 2018 € 117,5 mln. voor de apparaatsuitgaven. Op dit moment werken er ruim 1250 medewerkers.

Dienstverlening

Het CAK wil volgens zijn missie een klantgerichte publieke dienstverlener zijn die staat voor de zorgvuldige uitvoering van regelingen van de overheid en die proactief communiceert met de klant. De kernwaarden van het CAK zijn: betrouwbaar, menselijk en professioneel. Het CAK probeert de uitvoering zo veel mogelijk af te stemmen op de doelgroep.

In het kader van de Wlz bedient het CAK ca. 325.000 klanten. Ongeveer 65% daarvan is 65 jaar en ouder. Rond 90% van de klanten heeft een bruto jaarinkomen van minder dan € 40.000 (59% <20.000 en 30% tussen 20.000 - 40.000).

De Wlz regelt de zorg voor mensen met een beperking en voor ouderen die blijvend 24 uur per dag zorg en toezicht nodig hebben. In het kader van de uitvoering van de Wlz stelt het CAK een eigen bijdrage vast die burgers moeten betalen voor de zorg die ze ontvangen. Tevens verzorgt het CAK de inning hiervan. De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van de indicatie, de zorg, de samenstelling van het huishouden, het verzamelinkomen en het vermogen. De eigen bijdrage wordt op basis van de

authentieke inkomensgegevens[13] van twee jaar eerder vastgesteld. Op initiatief van de verzekerde kan onder voorwaarden ook een schattingsinkomen van het lopende jaar gebruikt worden. De eigen bijdrage wordt dan voorlopig vastgesteld. Na ontvangst van de definitieve authentieke inkomensgegevens van dat jaar vindt definitieve vaststelling plaats. Voor de vaststelling van de eigen bijdrage is het CAK afhankelijk van gegevens van derden, zoals het Centrum Indicatiestelling zorg (CIZ), zorgkantoren, de BRP en de Belastingdienst.

Inning geschiedt in 71% van de gevallen via een automatische inhouding op de uitkering van de SVB en het UWV (broninhouding). Daarmee zijn € 1.800 mln. aan inkomsten van eigen bijdragen gemoeid (2018). Het CAK doet zijn werk aan het eind van een keten. De juistheid van de gegevens die het CAK van de andere ketenpartners ontvangt, is niet in alle gevallen gegarandeerd.

Het CAK probeert zijn communicatie via de website op de behoefte van de doelgroep af te stemmen door actief gebruik te maken van de feedback van klanten. Jaarlijks ontvangt men ruim 1 mln. telefoontjes en 41.500 e-mails. Bij de klantcontacten maakt het CAK een onderscheid tussen een eerste en een tweede lijn. Daarnaast is ook de afdeling Bezwaar en Beroep beschikbaar voor de beoordeling van juridisch lastige vraagstukken. Een atelier voor schrijnende gevallen is in oprichting.

Wetgevingsanalyse: de discretionaire ruimte in de Wet Langdurige Zorg, Onderdeel vaststelling en inning eigen bijdrage

Voor de vaststelling en inning van de eigen bijdrage Wlz zijn de Wet-, het Besluit- en de Regeling langdurige zorg van toepassing.

De wet- en regelgeving biedt het CAK ten aanzien van de vaststelling van de eigen bijdrage zeer beperkte discretionaire ruimte. Er is geen hardheidsclausule die in bijzondere omstandigheden een oplossing kan bieden. Vooral de medewerkers bezwaar en beroep van het CAK zijn bekend met de mogelijkheden van de Awb.

In zeer specifieke gevallen kan het CAK het innen van de eigen bijdrage stopzetten. Het gaat dan om situaties waarin de klant geen middelen heeft om aan zijn/haar betalingsverplichtingen te voldoen.

Van recente datum is de discretionaire ruimte die het CAK– vooruitlopend op een wetswijziging – heeft ten aanzien van de termijn voor de herziening van de eigen bijdrage. Het CAK kan de termijn onder voorwaarden verkorten naar maximaal 12 maanden[14]. De Minister heeft verder toegezegd[15] voor vaststelling en herziening meer

[13] Die zijn afkomstig van de Belastingdienst.
[14] Brief van Minister van VWS aan de Tweede Kamer, *Verkorten herzieningstermijn in het geval van een ernstige tekortkoming of vertraging aan de kant van het CAK*, 17 december 2018.
[15] De AMvB waarmee dit wordt geregeld is nog niet gepubliceerd.

1912163 01884

ruimte te zullen creëren waardoor het CAK in specifieke gevallen maatwerk kan leveren.

De behoefte aan maatwerk

Het aantal klachten, bezwaarschriften en beroepsprocedures dat betrekking heeft op de uitvoering van de Wlz door het CAK is gering. De meeste klachten en bezwaarschriften gaan over onjuiste zorg- en inkomensgegevens, de peiljaarverlegging, de overdracht van vorderingen aan het incassobureau en de vermogensinkomensbijtelling. Het komt regelmatig voor dat de klant de beschikking niet goed heeft begrepen. Nadere toelichting op bijvoorbeeld de berekening van de eigen bijdrage leidt al tot veel meer begrip en aanzienlijk minder bezwaarprocedures. 82% van de bezwaarprocedures kon worden gesloten na contact met de klant.

Onjuiste zorg- en inkomensgegevens

Door fouten in en een vertraagde aanlevering van de zorg- en inkomensgegevens die het CAK van ketenpartners betrekt, kan het voorkomen dat het twee jaar duurt voordat de klant een vaststelling van de eigen bijdrage ontvangt. Een herziening kan leiden tot hoge terugvorderingen (stapelfacturen)[16] met financiële problemen als gevolg of tot restitutie van de eigen bijdrage. Indien de eigen bijdrage niet binnen 12 maanden kan worden vastgesteld en dit te wijten is aan het handelen van de overheid, dan komen de nadelige financiële gevolgen voor rekening van het CAK, zo heeft de minister van VWS naar aanleiding van Kamervragen beslist[17]. De klant ondervindt hier geen hinder meer van.

Peiljaarverlegging

Doordat de hoogte van de eigen bijdrage bepaald wordt op grond van het inkomen en vermogen van twee jaar geleden, kunnen mensen wier inkomen of vermogen in die periode af is genomen, in financiële problemen komen. Klanten hebben wel de mogelijkheid een zogenoemde peiljaarverlegging aan te vragen.[18] Indien deze peiljaarverlegging niet gehonoreerd wordt of niet aangevraagd wordt, kan dit financiële problemen voor de klant opleveren. Het CAK meldt in het jaarbericht van 2016 wel aandacht te besteden aan de klanten die hierdoor in de financiële problemen dreigen te raken, door hen vroegtijdig op te sporen. Of dit geleid heeft tot minder problemen is ons tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden.

Overdracht van vorderingen aan het incassobureau

Wanneer een klant na drie verzoeken en 10 weken de eigen bijdrage niet heeft betaald, wordt de vordering overgedragen aan de deurwaarder. Boven op deze vordering zal de

---

[16] Soms doen zich situaties voor waarbij door een ernstige tekortkoming van het CAK of van ketenpartners, buiten de schuld van de klant, langere tijd geen of een onjuiste eigen bijdrage wordt opgelegd. De klant kan hierdoor later met een hogere eigen bijdrage worden geconfronteerd, een zogenoemde stapelfactuur.

[17] Brief van Minister van VWS aan de Tweede Kamer, *Verkorten herzieningstermijn in het geval van een ernstige tekortkoming of vertraging aan de kant van het CAK*, 17 december 2018.

[18] Wijzigingsverzoek peiljaar 2017 in 2019 → dient uiterlijk 31 maart 2020 ingediend te worden.

1912163 01884

klant dan ook incassokosten verschuldigd zijn. Omdat de gegevens die het CAK van ketenpartners ontvangt niet altijd betrouwbaar zijn, is de kans aanwezig dat de vordering op onjuiste gegevens is gebaseerd. In het licht hiervan is, in het belang van de klant, de noodzaak des te groter om een extra controle op de juistheid van de gebruikte gegevens te borgen[19]. Het CAK heeft aangegeven deze klanten, die dreigen de rekening niet te kunnen betalen, actief te willen opsporen door voorspellers in de werkprocessen in te bouwen.

Vermogensinkomensbijtelling

Bij de berekening van de hoogte van de eigen bijdrage is het in sommige gevallen mogelijk vermogensbestanddelen uit te zonderen. Het Besluit langdurige zorg noemt een aantal standaard aftrekposten op het vermogen. Tot voor kort was het niet mogelijk letselschade-uitkeringen (ontvangen na 1-1-2010) bij de bepaling van het vermogen buiten beschouwing te laten. Dit leidde soms tot schrijnende gevallen. Inmiddels hebben de ministers van VWS en Financiën besloten om de uitkering letselschade ook uit te zonderen. De bijdrage-plichtige moet daar wel een aanvraag voor indienen. Met de aanpassing van de Regeling langdurige zorg komen per 1 januari 2020[20] alle letselschadevergoedingen voor uitzondering van vermogensbijtelling in aanmerking. Dit biedt uitkomst voor de gevallen, die tot voor kort uitgesloten waren van dit recht. De klant zal zelf actie dienen te ondernemen door na ontvangst van de eigen bijdrage beschikking, uitsluiting van de letselschade-uitkering online aan te vragen. Op de website van het CAK wordt op deze mogelijkheid gewezen.

Ook de waarde van een nog onverkocht huis die bij vermogensvaststelling wordt meegeteld, leidde in het verleden tot betalingsproblemen voor de klant. De klant heeft op papier weliswaar vermogen, echter in de vorm van stenen. Inmiddels heeft het CAK een werkwijze ingevoerd die voor dit probleem een oplossing biedt. De klant betaalt – zolang het huis niet verkocht is- een lagere eigen bijdrage en krijgt voor het verschil uitstel van betaling. Na verkoop van het huis zal alsnog het resterende bedrag betaald dienen te worden.

Privacy en gegevensuitwisseling

Voor de klanten die de eigen bijdrage niet kunnen betalen (0,6% van het totaal aantal klanten), levert het CAK zoveel mogelijk maatwerk door zaken tijdig te signaleren en samen met de klant tot een oplossing te komen. Voor mensen met schulden bij meerdere partijen, zou het CAK graag meer willen doen, maar de noodzakelijke uitwisseling van gegevens wordt door privacyregels belemmerd. De brede schuldenproblematiek heeft de aandacht van het CAK.

---

[19] Zo stelt ook het NZa in haar rapport van februari 2019.
[20] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-36799.html

1912163 01884

Conclusie discretionaire ruimte

De discretionaire ruimte sluit grosso modo aan bij de behoefte aan maatwerk nu meer discretionaire ruimte in de wet gecreëerd wordt ten aanzien van het uitzonderen van letselschadevergoeding bij de inkomensbijtelling en de herzieningstermijn voor de eigen bijdrage.

Conclusies: Dilemma's en belemmering bij het leveren van maatwerk

Het CAK voert momenteel noodzakelijke verbeteringen door in de bedrijfsvoering om de rechtmatigheid van de geldstromen behorend bij de regelingen voor eigen bijdragen van zowel de Wlz als de Wmo te kunnen garanderen. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) die toezicht houdt op het CAK, vraagt de uitvoerder[21] prioriteit te geven aan het realiseren van een eenduidige, sluitende en transparante vastlegging in de administratie. Daarbij gaat het ook om het juist, volledig en tijdig opleggen van een eigen bijdrage aan een verzekerde voor ontvangen zorg. Problemen als hoge navorderingen of te hoog vastgestelde eigen bijdragen kunnen daarmee voorkomen worden.

Volledigheid, juistheid en tijdigheid gegevens

Zoals eerder beschreven kunnen onbetrouwbare gegevens die het CAK van ketenpartners ontvangt tot problemen bij burgers leiden. Over de vraag wie zorg moet dragen voor de juistheid van de gegevens waar het CAK mee werkt, bestaan verschillende opvattingen. Het CAK geeft aan hierbij gebruikersverantwoordelijkheid te hebben en gaat uit van de juistheid van de ontvangen gegevens. De NZa is van mening dat het CAK zorg moet dragen voor voldoende controles en maatregelen die de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de beslissing rondom de eigen bijdragen borgen. Om dit te bereiken, acht de NZa meer en betere samenwerking en afstemming met de ketenpartijen nodig. Het CAK lijkt te aarzelen bij het invullen van de hierbij noodzakelijke regisseursrol. Het ontbreken van de instrumenten voor invulling van deze rol is hier bepalend, volgens het CAK.

Doeltreffendheid klantcontact

Uit de gesprekken wordt duidelijk dat de medewerkers *eerstelijns klantcontact* veel ruimte ervaren om de vragen van klanten af te handelen. Zij ervaren geen druk ten aanzien van het strikt vasthouden aan productienormen. Er lijkt vooral gestuurd te worden op effectiviteit; *first time fixed.* Ingewikkelde vragen worden doorgezet naar het *tweedelijns klantcontact*. Het CAK streeft ernaar om bij ieder bezwaarschrift eerst

---

[21] Bron: Bestuurlijke verantwoording 2017 ten behoeve van het ministerie van VWS en de Nederlandse Zorgautoriteit en bijhorende accountantsproducten.
Door tekortschietende processen bij het vaststellen van de eigen bijdragen ontstaat het risico dat cliënten geen goed zicht hebben op de verschuldigde eigen bijdrage en mogelijk onverwacht geconfronteerd worden met hoge (stapel)facturen. Een voorbeeld van een haperend proces met mogelijke gevolgen voor de burger is dat over het jaar 2017 van circa 17.000 eigen bijdragen nog nader geanalyseerd moest worden of deze terecht niet zijn vastgesteld of alsnog geïnd moeten worden. De NZa vindt dat er onvoldoende aandacht is geweest voor het periodiek bewaken en afwikkelen van deze nog niet behandelde aanvragen (NZa, 2019).

persoonlijk contact met de klant te zoeken, om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Deze vorm van maatwerk zit evenwel aan het einde van het proces.

Naast maatwerk via het eerste- en tweedelijns klantcontact en de afdeling Bezwaar en Beroep heeft het CAK plannen om een zogenoemd atelier voor maatwerk bij schrijnende gevallen in te richten.
In veel van de in paragraaf 5.5.4 beschreven situaties moet de klant zelf het initiatief nemen om voor maatwerk in aanmerking te komen. Dat veronderstelt zelfredzaamheid en kennis bij de doelgroep. Het CAK vertrouwt in zijn communicatie en informatievoorziening vrij sterk op de digitale vaardigheden van de doelgroep.

Het CAK heeft aandacht voor de schuldenproblematiek en zoekt actief de samenwerking op met andere uitvoeringsorganisaties, gemeenten en maatschappelijke instellingen. Het CAK is aangesloten bij de Clustering Rijksincasso, die zaken van één burger zo veel mogelijk toewijst aan één gerechtsdeurwaarder. Medewerkers van het CAK geven echter aan behoefte te hebben aan meer maatwerkmogelijkheden bij vorderingen die aan incassobureaus dreigen te worden overgedragen. De werkwijze van het CAK zou er naar hun mening juist toe moeten leiden, dat aan het begin van het proces duidelijk is waarom een klant niet reageert of de rekening niet betaalt. Er zijn immers meerdere momenten in het proces waarin zichtbaar is dat de klant nog niet heeft betaald. Op die momenten zou het CAK contact moeten opnemen met de klant om zo een ingrijpende incassoprocedure te voorkomen. Voor deze vorm van maatwerk heeft het CAK geen (extra) wettelijke bevoegdheden nodig. Het lijkt ons eerder een vorm van dienstverlening die meer aandacht verdient eerder in het proces.

Gelet op de kritische rapporten van de NZa ligt de prioriteit van de opdrachtgever primair bij het verbeteren van de rechtmatigheid en doelmatigheid. Voor managementafspraken over maatwerk acht hij op dit moment de tijd nog niet rijp. Wel heeft VWS de armslag van het CAK verruimd om maatwerk te leveren met de laatste twee wettelijke wijzigingen (letselschadevergoeding en herziening termijn vaststelling eigen bijdrage).

Conclusies
De druk op het CAK is fors als gevolg van de problemen in de informatievoorziening door ketenpartners.

In de interviews is ons duidelijk geworden dat het CAK de klant centraal wil stellen en maatwerk van groot belang vindt. Het CAK is in dit kader nog volop in beweging.

Discretionaire ruimte ten behoeve van maatwerk lijkt inmiddels in voldoende mate geregeld te zijn. Een overkoepelende kwijtscheldingsbepaling in de Awb wordt door het CAK nog wenselijk geacht om maatwerk te kunnen leveren bij schrijnende gevallen.

1912163 01884

Het realiseren van de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de aangeleverde gegevens tussen het CAK en ketenpartijen is al een flinke stap richting verbetering van de dienstverlening. De cliëntenorganisaties ervaren nu minder problemen voor wat betreft de inning en vaststelling van de eigen bijdrage Wlz. In het verleden leidde de berekening en vaststelling van de eigen bijdrage tot meer klachten. Daarnaast zijn de cliëntenorganisaties erg te spreken over de website, met name over de rekenmodule.

Aanbevelingen

Geef prioriteit aan het verbeteren van de informatie-uitwisseling binnen de keten in de opvolging van de adviezen en aanbevelingen van de NZa (kwaliteit data, inrichting processen en kennisniveau in eigen organisatie verhogen).

Verstevig de inzet op reeds ingezette verbetermaatregelen.

Creëer op dit vlak zoveel mogelijk waarborgen voor de klant gedurende de implementatie van de verbetermaatregelen.

Pak de regierol in de keten en bespreek eventuele knelpunten in de instrumentatie van de regierol met de opdrachtgever.

Verstevig en borg de rol in de brede schuldenproblematiek.

Versterk op korte termijn het uitvoeringsproces met de invoering van het Atelier; de Commissie schrijnende gevallen.

6 Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Binnen het dienstverleningsconcept voor de uitvoering van een groot deel van de onderzochte regelingen neemt digitale dienstverlening een belangrijke plaats. Daarbij wordt voor een flink deel massa-maatwerk geleverd waarbij complexe en gedetailleerde regelgeving met behulp van algoritmen en daaraan gekoppelde registers met gegevens over burgers wordt uitgevoerd. Zonder dit massa-maatwerk zou uitvoering van deze regelingen niet binnen de beschikbare budgetten voor apparaatskosten kunnen worden uitgevoerd. Maatwerk in de rechten en plichten en in de vorm van persoonlijk contact voor groepen burgers die dat nodig hebben staat op veel plaatsen vanuit kostenoverwegingen onder druk. Dat leidt tot tekortkomingen in de dienstverlening aan bepaalde groepen klanten, tot lange klantreizen en maatwerk dat uiteindelijk alleen geboden wordt aan burgers met veel bureaucratische vaardigheden en uithoudingsvermogen.
Er bestaat terecht veel aandacht voor het herstellen van de balans tussen digitale en persoonlijke dienstverlening. Deze verkenning geeft een beeld van een aantal belangrijke aanknopingspunten voor het herstellen van deze balans.

Er bestaan flinke verschillen in discretionaire ruimte tussen de vijf onderzochte regelingen. Voor een deel zijn deze te herleiden tot de politieke doelstelling en het gekozen besturingsparadigma voor de betreffende wet. Hardheidsclausules gericht op maatwerk komen maar beperkt voor.
Het ontbreken van discretionaire ruimte is voor de vijf door ons onderzochte regelingen niet over de hele linie de belangrijkste belemmering voor het leveren van maatwerk in dienstverlening. Wel op een aantal specifieke onderdelen van een deel van de regelingen. Deze zijn in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

In de gesprekken met cliëntenorganisaties en uitvoeringsmedewerkers kwam het onderwerp schulden vaak ter sprake. Bij het leveren van maatwerk voor burgers met (meervoudige) schulden speelt het ontbreken van discretionaire ruimte bij de invordering van deze schulden een flinke rol. Het vergroten van de ruimte voor maatwerk bij schulden maakt ook onderdeel uit van het Actieplan Brede Schuldenaanpak dat sinds 2018 onder regie van het ministerie van SZW wordt opgesteld en uitgevoerd. Een aantal uitvoeringsorganisaties (BD, CJIB, UWV, SVB en CAK) zijn daarbij via het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak betrokken. Het is van groot belang om de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit deze aanpak gericht op het bieden van maatwerk de komende jaren binnen de uitvoeringsorganisaties veel aandacht te geven en zo op een belangrijk thema een werkende maatwerkaanpak tot stand te brengen.

1912163 01884

De behoefte aan maatwerk verschilt sterk per regeling.

Ook op het vlak van belemmeringen en prikkels voor maatwerk binnen de vijf organisaties zien we flinke verschillen tussen de organisaties. In alle organisaties is er veel aandacht voor rechtmatigheid en fraudebestrijding. In een deel van de organisaties bestaat daarnaast aandacht voor het maatwerk in de dienstverlening en wordt actief gestuurd op de daaraan verbonden aspecten cultuur en leiderschap.

Opvallend is dat veel van de onderzochte organisaties het maatwerk op rechten en plichten in de praktijk in veel gevallen invullen via bezwaar en beroep. Daarmee vindt de invulling van maatwerk meer aan de achterkant van de dienstverlening en de klantreis plaats.

De opdrachtgevers van de uitvoeringsorganisaties hebben een beperkte bemoeienis met het thema. Het realiseren van de beleidsagenda en het beheersen van de kosten staan in het algemeen centraal in hun rolinvulling.
De feedbackloop tussen uitvoering en beleid en vervolgens politiek functioneert vaak gebrekkig. Het eerdergenoemde Actieplan Brede Schuldenaanpak is een goed voorbeeld van de richting waarin verbetering gezocht moet worden.

6.2 Aanbevelingen

Wij bevelen aan:

1. In het overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer het thema Maatwerk in dienstverlening grondig te bespreken en samen te zorgen voor een beter evenwicht tussen gestandaardiseerde, digitale dienstverlening enerzijds en maatwerk en persoonlijke dienstverlening anderzijds. De uitvoering zal beide onderdelen van het repertoire moeten beheersen. De methodiek van deze verkenning kan daarbij behulpzaam zijn.
2. Kies daarbij een lerende aanpak van goed gekozen, kleinere stappen binnen en tussen de uitvoeringsorganisaties. Zorg voor een stimulerend klimaat en voorbeeldgedrag van bestuur en management, en van eigenaar en opdrachtgever.
3. Breng Maatwerk binnen de uitvoeringsorganisaties van de achterkant (bezwaar en beroep) meer naar de voorkant (het eerste- en tweedelijns-klantcontact). Zorg ervoor dat de onderwerpen die in aanmerking komen voor afweging van de individuele omstandigheden van de burger, onderdeel vormen van een werkwijze waarbij burgers proactief en via het voor hen passende kanaal voor klantcontact worden geïnformeerd over de mogelijkheden. Zorg in deze werkwijze voor een sluitende communicatie tussen eerste en tweede (en waar nodig derde) lijns klantcontact die ervoor zorgt dat de burgers snel weten waar ze aan toe zijn. Investeer in de competenties van medewerkers en versterk de rol van data bij het opsporen en invullen van de behoefte aan maatwerk. Hanteer de kwaliteitsuitgangspunten van de Nationale Ombudsman.
4. Verbind de maatwerkaanpak voor de landelijke uitvoeringsorganisaties met de implementatie van de Brede Schuldenaanpak en van de verkenning Maatwerk Multiprobleem Huishoudens. Het is van groot belang om de uitvoering en implementatie van die programma's de komende jaren binnen de uitvoeringsorganisaties veel aandacht te geven en zo op deze belangrijke thema's een werkende maatwerkaanpak tot stand te brengen.
5. Zorg voor een vergroting van de kennis over de mogelijkheden die de AWB biedt voor maatwerk en maak daarbij gebruik van de in opdracht van BZK ontwikkelde tool-kit. Onderzoek de wenselijkheid van het opnemen van een brede hardheidsclausule in de sectorwetgeving en uitbreiding van de AWB.
6. Verken en experimenteer met een radicaal scenario van vergroting van de ruimte voor maatwerk in de dienstverlening met de volgende elementen:
   a. Deregulering van (onderdelen van) een regeling, inclusief de beleidsregels;
   b. Verder professionalisering van de uitvoering daarvan;
   c. Versterking van de verantwoording over het gebruik van de door de deregulering ontstane discretionaire ruimte. Zoek in de verkenning verbinding met de Zweedse Tillitsreformen.

1912163 01884

Bijlagen

Bijlage 1 Opdracht Verkenning

Verkenning discretionaire ruimte

Aan ABDTOPConsult wordt verzocht om een verkenning uit te voeren naar de discretionaire ruimte in de diverse – voor grote uitvoeringsorganisaties relevante – wetten (wat is de beschikbare ruimte?), en de manier waarop de uitvoeringsorganisaties met die ruimte omgaan. De vraag komt voort uit het bredere thema maatwerk in dienstverlening, uit de brief van de gezamenlijke SG's aan de kabinetsinformateur (28 maart 2017). In de bijlage bij die brief wordt gesproken over de ruimte die nodig is voor uitvoerders 'om te komen tot een passende oplossing, door bijvoorbeeld rechten en voorzieningen toe te kennen die passen bij de persoonlijke omstandigheden van de burger'. Willekeur moet daarbij voorkomen worden, 'niet via nieuwe regels, maar via professionele checks and balances'.

In gesprekken van het verantwoordelijke SG-duo met uitvoerders, kwam het beeld naar boven dat de huidige wetgevingsregimes te weinig ruimte bieden om dergelijk maatwerk te kunnen leveren. Maar ook, omgekeerd, dat de uitvoerders soms worstelen met de toepassing van de wel beschikbare ruimte. Het ongemak over het invullen van de bestaande discretionaire ruimte kan leiden tot het 'dichtregelen' van die ruimte met gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies. De organisaties verschillen in de manier waarop ze hiermee omgaan, en soms is er zelfs binnen één organisatie sprake van uiteenlopende culturen, variërend van een strakke omgang met regels tot een losse omgang vanuit de gedachte dat het maatschappelijk effect centraal moet staan.

Die cultuurverschillen kunnen te maken hebben met het domein, met verschillende stijlen van leidinggeven, met de mate waarin de uitvoering in de focus van de politieke aandacht staat, of andere factoren. In de gevraagde verkenning wordt dit uitgediept. Daarmee is het vooraf nog geen hard gegeven dat er meer juridische ruimte moet komen: als de ruimte er eigenlijk al is, maar nog onvoldoende benut wordt, is dat de focus van verder onderzoek en dialoog. De verkenning moet een basis opleveren voor een diepgaander onderling gesprek tussen SG's en uitvoeringsorganisaties over de discretionaire ruimte en de wijze waarop die nu wordt benut. Dat gesprek kan afhankelijk van de uitkomsten van de verkenning meer gaan over de noodzaak van wetswijzigingen om meer discretionaire ruimte te bieden dan wel over belemmeringen in de organisatiecultuur of omstandigheden die de organisatie beletten om de bestaande ruimte te benutten c.q. de grenzen van de ruimte op te zoeken.

1912163 01884

De verkenning moet naar boven halen waar vanuit de uitvoeringsorganisaties behoefte aan is. Maar het is belangrijk dat de problematiek niet alleen benaderd wordt vanuit het perspectief van de wetgeving en de uitvoerders: uiteindelijk gaat het om de vraag of de burger op maat geholpen wordt. Klachten van burgers, bijvoorbeeld bij de uitvoeringsorganisaties of bij ombudsmannen of andere klachtinstanties, kunnen zicht bieden op de vraag of er voldoende maatwerk geboden wordt, respectievelijk of uitvoeringsorganisaties erin slagen binnen de juridische randvoorwaarden dat maatwerk te leveren. We verzoeken ABDTOPConsult om dit perspectief bij de verkenning te betrekken.

De gevraagde verkenning kan niet meteen het hele overheidsdomein omvatten. In overleg met de uitvoerders (verenigd in de Manifestgroep en het Netwerk van Publieke Dienstverleners) dan wel op basis van een analyse van klachten of andere signalen van burgers kan een prioriteitsvolgorde worden afgesproken. Daarbij is het de inzet om de verkenning niet te beperken tot een of twee maatschappelijke domeinen, maar een aantal wetten te nemen die samen de breedte van het werkterrein van de rijksoverheid weerspiegelen. In de selectie dient ook een casus meegenomen te worden waarin de problematiek grensoverschrijdend is, in de zin dat er meerdere departementen en uitvoeringsorganisaties betrokken zijn.

Het SG-duo zal de komende maanden spreken met diverse uitvoeringsorganisaties (DUO, CJIB) en andere betrokken organisaties of personen (Nationale Ombudsman, Amsterdamse Ombudsman en Piet Hein Donner). Inzichten uit deze gesprekken kunnen meegenomen worden in de verkenning.

In de bijlage hieronder worden enkele begrippen rondom discretionaire ruimte nader toegelicht. Ook worden suggesties gedaan voor de wijze waarop die ruimte en de manier waarop die wordt ingevuld, onderzocht kan worden.

Bijlage: vaststelling van de discretionaire ruimte en de wijze waarop die wordt ingevuld

Wat zijn discretionaire bevoegdheden?
Als de wetgever volstaat met het toekennen van bestuursbevoegdheden die in de wet niet of nauwelijks genormeerd zijn, hebben de betreffende bestuursorganen discretionaire bevoegdheden: bevoegdheden die (in tegenstelling tot gebonden bevoegdheden) bestuursorganen in meer of mindere mate vrijlaten om in concrete gevallen naar eigen inzicht besluiten te nemen. De wetgever kan ervoor kiezen om die vrijheid impliciet te laten (door de normen niet nader te specificeren) of expliciet in de wet te benoemen. In beide gevallen beschikken de bestuursorganen over een zekere beslissingsvrijheid in het concrete geval.[22]

Bestuursorganen kunnen ervoor kiezen om die discretionaire ruimte in te vullen met eigen beleidsregels. Vervolgens moeten bestuursorganen zich houden aan de eigen beleidsregels, maar daar zijn uitzonderingen op. Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de bevoegdheid om af te wijken van de beleidsregels. Dit wordt wel de 'inherente afwijkingsbevoegdheid' genoemd. Op grond van dit artikel kan een bestuursorgaan van een beleidsregel afwijken indien de gevolgen van het handelen overeenkomstig de beleidsregel vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Afwijking van algemeen verbindende voorschriften is echter niet mogelijk, tenzij daarin een hardheidsclausule is opgenomen.

Hardheidsclausules zijn expliciet in de wet genoemde mogelijkheden om van dwingende wetgeving af te wijken als het gevolg van toepassing van die wetgeving tot een onvoorzien en onredelijk benadelend gevolg zou leiden voor de betreffende burger. Bijvoorbeeld art. 16 van de Participatiewet: 'aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, kan het college, gelet op alle omstandigheden, in afwijking van deze paragraaf, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken.'

De inherente afwijkingsbevoegdheid en de hardheidsclausule zijn bedoeld om in uitzonderlijke omstandigheden een beslissing te kunnen nemen die afwijkt van de regels. Bij het streven naar maatwerk hoeft het niet altijd om zulke bijzondere omstandigheden te gaan. Het kan ook gaan om een afwijkende interpretatie of een

[22] A.T. Marseille (2016), Capita bestuurs(proces)recht. Uitgeverij Boom.

1912163 01884

afweging van belangen. In dit kader is het verschil relevant tussen beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid.[23]

Bij *beoordelingsvrijheid* is het bestuursorgaan vrij om zelfstandig te beoordelen of aan de wettelijke criteria is voldaan. Bij een toetsing door de rechter zal de rechter zich beperken tot de vraag of het bestuursorgaan 'in redelijkheid tot zijn oordeel heeft kunnen komen'. Een expliciet in de wet genoemde beoordelingsvrijheid herkent men aan termen als 'naar het oordeel van [het bestuursorgaan in kwestie]' of 'ten genoegen van [het bestuursorgaan in kwestie]'.

Bij *beleidsvrijheid* is het bestuursorgaan vrij om op grond van een belangenafweging een ander besluit te nemen dan op grond van een strikte toepassing van wettelijke criteria en daarbij wettelijk geregelde maatregelen aan de orde zou zijn. Kenmerkend verschil met beoordelingsvrijheid is dat bij beleidsvrijheid de belangenafweging centraal staat. De rechter beperkt zich bij een rechterlijke toets doorgaans tot de vraag of het bestuursorgaan 'in redelijkheid tot deze belangenafweging heeft kunnen komen'. Een expliciet in de wet genoemde beleidsvrijheid herkent men aan vervoegingen van de werkwoorden *kunnen* of *bevoegd zijn*, zie bijvoorbeeld de artikelen 63 en 64 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (art. 63: 'Onze Minister is bevoegd voor bepaalde gevallen…' en art. 64: '… kan de inspecteur afwijken van …').

Impliciete vrijheid

De expliciete discretionaire bevoegdheden laten zich met het voorgaande wel opsporen, maar vaak is sprake van impliciete discretionaire bevoegdheden, bv. omdat een bestuurlijke bevoegdheid in algemene termen is geformuleerd en de detaillering daarvan aan het bestuursorgaan wordt overgelaten. De snelste manier om die impliciete discretionaire ruimte op te sporen, is de uitvoeringsorganisaties hiernaar te vragen.

Hoe wordt de ruimte ingevuld?

In het verlengde daarvan kan dan meteen ook gevraagd worden op welke manier die organisaties met die ruimte omgaan: zijn er beleidsregels en werkinstructies waarin die ruimte een concrete invulling krijgt? Of wordt er vertrouwd op het professionele oordeel van de uitvoerend ambtenaar? Hoe verhouden die twee strategieën zich tot elkaar? Uit de wereld van het onderwijs komt bijvoorbeeld vaak de verzuchting van leraren en schooldirecteuren dat alles 'dichtgeregeld' is, terwijl bij nadere bestudering vaak blijkt dat niet de wet, maar de schoolbesturen de bron zijn van dat 'dichtregelen'. De uit te

---

[23] W. Duk, De zachte kern van het bestuursrecht, RMTh 1978, p. 564-587.

1912163 01884

voeren verkenning zou dit spanningsveld tussen 'dichtregelen' en het bieden van ruimte aan professionele uitvoerders in kaart moeten brengen, zodat we daar het gesprek over kunnen voeren.

Bij organisaties die te weinig ruimte ervaren, kan doorgevraagd worden over de belemmeringen. Hierbij is ook aandacht nodig voor cultuuraspecten. Zijn er organisaties met vergelijkbare taken die van elkaar verschillen in de manier waarop ze met het vraagstuk van de discretionaire ruimte omgaan?

Vanuit het burgerperspectief (bv. blijkend uit klachten) kunnen andere thema's naar boven komen. Die kunnen dan weer besproken worden met de uitvoerders.

1912163 01884

Bijlage 2 Analyse WIA - deelaspect werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA)

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)
Geldend van 01-04-2019 t/m heden
Analyse: onderdeel werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) discretionaire ruimte UWV m.b.t. re-integratie en beoordeling ondersteuning

Algemene maatregel van bestuur (hierna: **amvb**),
Ministeriële regeling (hierna: **MR**),
Beleidsregels (hierna: **BR)**
Discretionaire ruimte (hierna**: DR**)

Artikel 30. Plichten gericht op inschakeling in de arbeid
1.De verzekerde die recht heeft op een WGA-uitkering is verplicht:
a.passende arbeid te verrichten indien hij daartoe in de gelegenheid wordt gesteld;
b.**in voldoende mate** te trachten passende arbeid te verkrijgen; en
c.geen eisen te stellen in verband met door hem te verrichten arbeid die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren.
[...]

4.Onder passende arbeid als bedoeld in het eerste lid, wordt verstaan alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd. Niet als passend wordt beschouwd arbeid op grond van een dienstbetrekking als bedoeld in hoofdstuk 2 of 3 van de Wet sociale werkvoorziening en arbeid op grond waarvan men niet als werknemer in de zin van de Werkloosheidswet wordt aangemerkt. **Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gestel**d omtrent het begrip passende arbeid.
DR: in artikel 30, eerste lid WIA**: 'in voldoende mate'** is **ter beoordeling UWV**
Echter géén direct op dit artikel gebaseerde beleidsregel over 'voldoende mate' aangetroffen, maar in de bijlage van Beleidsregels beoordelingskader poortwachter (art. 65 WIA) wordt wel naar dit artikel verwezen.

MR: **Regeling vrijstelling verplichtingen sociale zekerheidswetten**, gebaseerd o.a. op artikel 30, eerste lid WIA
DR: in **artikel 6, eerste lid** van deze Regeling (vrijstelling in verband met scholing en proefplaatsing): vrijgesteld is de uitkeringsgerechtigde die een **naar het oordeel van het UWV** noodzakelijke opleiding of scholing volgt.

Op grond van **artikel 30, vierde lid WIA kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gestel**d over passende arbeid.

Deze nadere regels zijn niet aangetroffen. **BR** over 'passende arbeid' zijn evenmin aangetroffen.

Artikel 34. Recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling van UWV

1. De verzekerde die recht heeft op een WGA-uitkering die niet ten laste komt van een eigenrisicodrager, heeft recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en, met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke bepalingen, op de **naar het oordeel van het UWV noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling**, tenzij artikel 42 van toepassing is.

BR: **Beleidsregels scholing 2016**

DR: in art. 34, eerste lid WIA. Volgens de Memorie van Toelichting bij de WIA kan UWV uitsluitend wettelijk geregelde re-integratie-instrumenten verstrekken, maar UWV beoordeelt of ondersteuning überhaupt noodzakelijk is en heeft uiteindelijk het laatste woord.

De DR is nader ingevuld in de beleidsregels voor wat betreft de maximum duur van de scholing en de beoordeling van het schoolbaar zijn van een uitkeringsgerechtigde.

Artikel 37b Onbeloonde additionele werkzaamheden

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen kan de persoon, die recht heeft op een WGA-uitkering, en voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende maximaal twee jaar. Artikel 10a, tweede tot en met tiende lid, van de Participatiewet is van overeenkomstige toepassing.

DR: het is ter beoordeling van het UWV of inschakeling in arbeidsproces gering is. Zie ook artikel 10a Pw, ten aanzien waarvan geldt dat gemeenten zorg dienen te dragen voor indicatiecriteria als werkervaring, sociale aangepastheid etc. UWV heeft dit **niet** nader ingevuld met beleidsregels.

Artikel 39. Reïntegratie-aanpak door het UWV

1. Nadat het recht op een WGA-uitkering is vastgesteld, stelt het UWV in samenspraak met de verzekerde een re-integratie-visie vast waarin verplichtingen en rechten van de verzekerde zijn vermeld.

2. Het UWV evalueert, in samenspraak met de verzekerde, periodiek de re-integratie-visie en stelt deze zo nodig bij.

3. Indien de re-integratie-visie daartoe aanleiding geeft laat het UWV ten behoeve van de verzekerde, bedoeld in het eerste lid, een plan gericht op behoud en verkrijging van mogelijkheden tot het verrichten van arbeid en inschakeling in arbeid opstellen door een reïntegratiebedrijf. Het re-integratie-plan wordt in samenspraak met de verzekerde opgesteld.

4. In het re-integratie-plan worden verplichtingen en rechten van de verzekerde vermeld voor zover die niet in de re-integratie-visie zijn vermeld.

5.Indien een reïntegratiebedrijf aan het UWV heeft gemeld dat het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon aan wie een WGA-uitkering is toegekend onvoldoende medewerking verleent aan de op hem betrekking hebbende werkzaamheden van het reïntegratiebedrijf, neemt het UWV een beschikking met betrekking tot de gehele of gedeeltelijke opschorting of schorsing van de betaling van de uitkering aan die persoon voor de duur van ten hoogste acht weken.

6.Het UWV stelt het reïntegratiebedrijf in kennis van een beschikking tot opschorting of schorsing als bedoeld in het vijfde lid.
[...]

BR: **Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006**. Deze gaan o.a. over ingang en duur en bevatten géén DR.

Artikel 64. Aanvraag van de uitkering
1.Het UWV stelt op aanvraag vast of recht op een uitkering op grond van artikel 47 **of artikel 54 (= WGA)** ontstaat.
[...]
10. Indien de toepassing van het eerste lid zou leiden tot kennelijke hardheid, is het UWV bevoegd het recht op een uitkering op grond van deze wet ambtshalve vast te stellen.
[...]
13. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de gegevens die door de verzekerde bij de aanvraag worden verstrekt.
DR: in het tiende lid. Blijkens de MvT heeft UWV heeft de bevoegdheid om te bepalen in welke situaties toepassing van deze hardheidsclausule kan leiden tot een ambtshalve toekenning van de uitkering. Gedacht kan worden aan situaties waarbij het niet of niet tijdig aanvragen van een uitkering het gevolg is van de ziekte waaraan betrokkene lijdt.
Bij ministeriële regeling **kunnen** regels worden gesteld met betrekking tot verstrekking gegevens: een dergelijke regeling is niet aangetroffen.

Artikel 76. Intrekking en herziening beschikkingen
[...]
3.Indien daarvoor dringende redenen zijn, kan het UWV geheel of gedeeltelijk van herziening of intrekking afzien.
DR: in het derde lid
BR: Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006. Deze gaan o.a .over ingang en duur en bevatten géén DR.

Hoofdstuk 10. Handhaving

Artikel 88. Maatregelen UWV

[...]

2. Onverminderd het eerste lid kan het UWV de uitkering blijvend geheel weigeren, indien de verzekerde door het niet nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 28, eerste lid, het ontstaan van de arbeidsongeschiktheid opzettelijk heeft veroorzaakt.

[...]

4. Het UWV kan afzien van het opleggen van een maatregel als bedoeld in het eerste lid en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing ter zake van het niet tijdig nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 27, eerste lid, indien het niet tijdig nakomen van de verplichting niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van uitkering, of ter zake van het zich niet houden aan de voorschriften, bedoeld in artikel 30, eerste lid, onderdeel b, artikel 64, derde lid, of in artikel 65, tenzij het niet tijdig nakomen van de verplichting of het zich niet houden aan de voorschriften plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven.

5. Het UWV kan afzien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

DR: in tweede, vierde en vijfde lid

BR: alleen m.b.t. het vierde lid is de DR ingevuld door beleidsregels:

Beleidsregel maatregelen UWV

Artikel 3 beleidsregels: afstemming op ernst en verwijtbaarheid

Bijlage 3 Analyse Algemene Ouderdomswet (AOW)

Algemene Ouderdomswet
Geldend van 01-01-2019 t/m heden
Wet van 31 mei 1956, inzake een algemene ouderdomsverzekering

Analyse Algemene Ouderdomswet (AOW) op DR

Algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb),
Ministeriële regeling (hierna: MR),
Beleidsregels (hierna: BR)
Discretionaire ruimte (hierna: DR)

NB: de SVB heeft met als grondslag het Besluit beleidsregels SVB 2016 (Stcrt 2016, 45608) ten aanzien van bijna alle onderwerpen die in de wet worden behandeld een uitgebreide set, genummerde beleidsregels opgesteld, waarin rekening wordt gehouden met jurisprudentie en die up-to-date worden gehouden. Deze zijn via de SVB-website te raadplegen via de zoekterm 'SVB-beleidsregels'. De beleidsregels zelf zijn niet op wetten.nl gepubliceerd! Over het Besluit beleidsregels merkt SVB o.a. op: "Ten aanzien van alle in deze publicatie vervatte regels geldt [...] het principe dat hiervan in individuele gevallen op grond van bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken." Dus ook m.b.t. de beleidsregels is nog DR aanwezig. (Zie ook 4:84 Awb.)

Artikel 1. Algemene bepalingen
1.Voor de toepassing van deze wet en van de tot haar uitvoering genomen besluiten wordt verstaan onder:
i.pensioengerechtigde leeftijd: leeftijd, bedoeld in artikel 7a, waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat;
j.aanvangsleeftijd: leeftijd, bedoeld in artikel 7a, met ingang waarvan een niet verzekerd tijdvak leidt tot een korting op het ouderdomspensioen;
[...

2.In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt gelijkgesteld met:
a.echtgenoot: geregistreerde partner;
b.echtgenoten: geregistreerde partners;
c.gehuwd: als partner geregistreerd;
d.gehuwde: als partner geregistreerde.

3. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt:
a.als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad;

b.als ongehuwd mede aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.

4.Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.

5.Een gezamenlijke huishouding wordt in ieder geval aanwezig geacht indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en:
a.zij met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van deze wet daarmee gelijk zijn gesteld;
b.uit hun relatie een kind is geboren of erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander;
c.zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of
d.zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding, bedoeld in het vierde lid.

6.Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke registraties, en gedurende welk tijdvak, in aanmerking worden genomen voor de toepassing van het vijfde lid, onderdeel d.
7.Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben als bedoeld in het vierde en vijfde lid, aanhef, en het blijk geven zorg te dragen voor een ander als bedoeld in het vierde lid.
8.Onder bloedverwant in de eerste graad als bedoeld in het derde lid, onderdeel a, wordt mede verstaan een meerderjarig aangehuwd kind of een meerderjarig voormalig pleegkind van de ongehuwde meerderjarige.
9.Onder voormalig pleegkind als bedoeld in het achtste lid wordt verstaan een pleegkind voor wie de ongehuwde meerderjarige een pleegvergoeding ontving of ontvangt op grond van de Wet op de jeugdzorg of de Jeugdwet, of kinderbijslag ontving op grond van de Algemene Kinderbijslagwet.

Artikel 6. Kring der verzekerden
[...]
3.Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, in afwijking van het eerste en tweede lid, uitbreiding dan wel beperking worden gegeven aan de kring der verzekerden.

Artikel 12a
Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wat onder inkomen uit arbeid en overig inkomen als bedoeld in de artikelen 8, eerste lid, 10, eerste en tweede lid, 11 en 12 wordt verstaan. Daarbij kan tevens worden bepaald dat nader te bepalen inkomen dat gedeeltelijk, niet, of niet langer wordt genoten als gevolg van gewijzigde omstandigheden of enig handelen of nalaten van betrokkene in aanmerking wordt genomen alsof het wel volledig wordt genoten.

Artikel 14. Toekenning
1.Het ouderdomspensioen alsmede een verhoging van het ouderdomspensioen wordt op aanvraag toegekend door de Sociale verzekeringsbank.
2.In afwijking van het bepaalde in het vorige lid is de Sociale verzekeringsbank bevoegd het ouderdomspensioen of een verhoging van het ouderdomspensioen ambtshalve toe te kennen.

Artikel 15. Controlevoorschriften
1.De Sociale verzekeringsbank is bevoegd controlevoorschriften vast te stellen. Deze voorschriften mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor een juiste uitvoering van deze wet.
[...]

Artikel 16. Ingangsdatum AOW
1.Het ouderdomspensioen gaat in op de dag waarop de belanghebbende aan de voorwaarden voor het recht op ouderdomspensioen voldoet.
2.In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan een ouderdomspensioen niet vroeger ingaan dan een jaar vóór de dag waarop de aanvraag werd ingediend of vóór de dag waarop ambtshalve toekenning plaatsvond. De Sociale verzekeringsbank kan voor bijzondere gevallen van het bepaalde in de vorige volzin afwijken.

Artikel 17. Intrekking en herziening
1.Het ouderdomspensioen wordt door de Sociale verzekeringsbank ingetrokken of herzien, wanneer degene, aan wie het is toegekend, ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde daarvoor niet of niet meer in aanmerking komt, onderscheidenlijk voor een hoger of lager ouderdomspensioen in aanmerking komt.
[...]
8.Ter uitvoering van dit artikel kunnen bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven.

Artikel 17a. Herziening en intrekking andere redenen
1.Onverminderd het elders in deze wet bepaalde terzake van herziening of intrekking van een besluit tot toekenning van ouderdomspensioen en terzake van weigering van

ouderdomspensioen, herziet de Sociale verzekeringsbank een dergelijk besluit of trekt zij dat in:
a.indien het niet of niet behoorlijk nakomen van een verplichting op grond van artikel 15, tweede lid, of 49, heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van ouderdomspensioen;
b.indien anderszins het ouderdomspensioen ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend;
c.indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting bedoeld in artikel 15, tweede lid, of 49, ertoe leidt dat niet kan worden vastgesteld of nog recht op ouderdomspensioen bestaat.

2.Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan de Sociale verzekeringsbank besluiten geheel of gedeeltelijk van herziening of intrekking af te zien.

Artikel 17b. Weigeren AOW en maatregelen
1.De Sociale verzekeringsbank weigert het ouderdomspensioen geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend, indien de pensioengerechtigde, zijn echtgenoot, of zijn wettelijke vertegenwoordiger een verplichting, hem op grond van artikel 15, tweede of derde lid, opgelegd, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 55, tweede lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen niet of niet behoorlijk is nagekomen, dan wel de verplichting, bedoeld in artikel 49 niet binnen de door de Sociale verzekeringsbank daarvoor vastgestelde termijn is nagekomen.
2.Een maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden. Van het opleggen van een maatregel wordt in elk geval afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.
[...]

4.De Sociale verzekeringsbank kan afzien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.
[...]
6.Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het eerste en tweede lid.

Artikel 17c. Bestuurlijke boetes
1.De Sociale verzekeringsbank legt een bestuurlijke boete op [...]
[...]
8.De Sociale verzekeringsbank kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.
[...]
10.Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete.

[...]
12.Indien ten aanzien van een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete is opgelegd geen sprake is geweest van opzet of grove schuld, en voorts is gebleken dat binnen een jaar nadat de bestuurlijke boete is opgelegd niet nogmaals een overtreding wegens eenzelfde gedraging is begaan, is de Sociale verzekeringsbank bevoegd op verzoek van degene aan wie de bestuurlijke boete is opgelegd, de bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijke kwijt te schelden bij medewerking aan een schuldregeling. Artikel 25, eerste, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 17e
Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de termijn waarvoor uitstel van betaling van de bestuurlijke boete kan worden verleend alsmede omtrent de hoogte van het op grond van artikel 17i, eerste of tweede lid, te verrekenen bedrag en de termijn of termijnen waarbinnen deze verrekening plaatsvindt.

Artikel 19. Betaling AOW
1.De Sociale verzekeringsbank betaalt het ouderdomspensioen waarop op grond van deze wet recht bestaat. De betaling geschiedt als regel maandelijks.
2.De Sociale verzekeringsbank kan de aan een gehuwde pensioengerechtigde toegekende toeslag betaalbaar stellen aan de echtgenoot.
[...]
DR: t.a.v. het tweede lid? Afweging? Of gebeurt het onder bepaalde omstandigheden automatisch?

Artikel 24. Terugvordering onverschuldigde betalingen

1.Het ouderdomspensioen dat als gevolg van een besluit als bedoeld in artikel 17 onverschuldigd is betaald, alsmede hetgeen anderszins onverschuldigd is betaald, wordt door de Sociale verzekeringsbank teruggevorderd van de pensioengerechtigde of zijn wettelijke vertegenwoordiger, dan wel van de erfgenaam van de pensioengerechtigde voor zover het onverschuldigd betaalde in het vermogen van die erfgenaam is gevallen.

2.In afwijking van het eerste lid kan de Sociale verzekeringsbank besluiten van terugvordering of van verdere terugvordering af te zien, indien de pensioengerechtigde, of zijn wettelijke vertegenwoordiger:
a.gedurende vijf jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan;
b.gedurende vijf jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan, maar het achterstallige bedrag over die periode, vermeerderd met de daarover verschuldigde wettelijke rente en de op de invordering betrekking hebbende kosten, alsnog heeft betaald;

c.gedurende vijf jaar geen betalingen heeft verricht en niet aannemelijk is dat hij deze op enig moment zal gaan verrichten; of
d.een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom in één keer aflost.
[...]

5.Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan de Sociale verzekeringsbank besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.
[...]

7.In afwijking van het eerste lid kan de Sociale verzekeringsbank, onder voorwaarden die Onze Minister kan stellen, besluiten van terugvordering af te zien indien het terug te vorderen bedrag een door Onze Minister vast te stellen bedrag niet te boven gaat.

Artikel 24b
Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van tenuitvoerlegging van de beschikking waarbij is vastgesteld dat onverschuldigd is betaald.

Artikel 25. Afzien van terugvordering door medewerking aan schuldregeling
1.In afwijking van artikel 24, eerste lid, kan de Sociale verzekeringsbank, op verzoek van de pensioengerechtigde, of zijn wettelijke vertegenwoordiger, besluiten gedeeltelijk van terugvordering of gedeeltelijk van verdere terugvordering af te zien door medewerking aan een schuldregeling, indien:
a.redelijkerwijs te voorzien is dat de pensioengerechtigde niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen;
b.redelijkerwijs te voorzien is dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen, behoudens de in het tweede lid bedoelde vorderingen, van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen;
c.een naar het oordeel van de Sociale verzekeringsbank betrouwbaar voorstel voor een schuldregeling tot stand is gekomen door tussenkomst van een schuldhulpverlener als bedoeld in artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet;
d.aannemelijk is dat medewerking aan een schuldregeling niet concurrentieverstorend werkt; en
e.uitdeling in het kader van de schuldregeling plaatsvindt overeenkomstig artikel 349 van de Faillissementswet.

[...]
4.Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld ten aanzien van de bevoegdheid om mee te werken aan schuldregelingen.

Artikel 37. Einde vrijwillige verzekering
De vrijwillige verzekering, bedoeld in artikel 35, eerste lid, eindigt:
[...]
f.met ingang van de dag volgend op de laatste dag van een door de Sociale verzekeringsbank gestelde termijn waarbinnen de gewezen verzekerde de van hem, in verband met de toepassing van dit hoofdstuk, verlangde inlichtingen dient te verstrekken, indien de gewezen verzekerde die gegevens niet heeft verstrekt, tenzij de gewezen verzekerde aannemelijk maakt dat dat hem niet in overwegende mate kan worden verweten.

DR: ten aanzien van f. Ter beoordeling van SVB of de verzekerde het aannemelijk heeft gemaakt.

BR: m.b.t. restitutie SB1258: géén DR

Artikel 50
In aanvulling op artikel 49 kan de Sociale verzekeringsbank de pensioengerechtigde of zijn wettelijke vertegenwoordiger verzoeken aan te tonen dat:
a.de pensioengerechtigde een pensioengerechtigde is als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a;
b.de feitelijke woonsituatie van de pensioengerechtigde in overeenstemming is met het door hem dan wel zijn wettelijke vertegenwoordiger verstrekte adres.
Teneinde hem daartoe in de gelegenheid te stellen kan de Sociale verzekeringsbank bij die verzoeken aanbieden met de toestemming van de pensioengerechtigde dan wel zijn wettelijke vertegenwoordiger de woning van de pensioengerechtigde binnen te treden.

Bijlage 4 Analyse Wet op de huurtoeslag

Analyse Wet op de huurtoeslag
Geldend van 01-01-2019 t/m heden

- Algemene maatregel van bestuur (hierna:**amvb**),
- Ministeriële regeling (hierna: **MR**),
- Beleidsregels (hierna: **BR)**
- Discretionaire ruimte (hierna**: DR**)

Artikel 1. Definities
In deze wet en de bepalingen die daarop berusten wordt verstaan onder:
[...]
c.**huurder**: persoon die zijn hoofdverblijf heeft in een door hem gehuurde woning, daaronder begrepen een woonwagen, tenzij:
1°.de overeenkomst van huur en verhuur een gebruik van de woning betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is, of
2°.de woning onderdeel uitmaakt van een hotel-, pension-, kamp- of vakantiebestedingsbedrijf, ongeacht de duur van de huurovereenkomst;
d.**huurprijs**: de prijs die bij huur en verhuur is verschuldigd voor het enkele gebruik van een woning;
e.**huurtoeslag**: een tegemoetkoming van het Rijk als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel h, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in de kosten van het huren van een woning;
[...]
k.**woning**: een gebouwde onroerende zaak voor zover deze als zelfstandige woonruimte, onvrije etage dan wel andere onzelfstandige woonruimte is verhuurd, alsmede de onroerende aanhorigheden;
[...]

Artikel 1a. AWIR
1.Op deze wet is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, met uitzondering van artikel 6, eerste en tweede lid, van toepassing.
De AWIR is van toepassing op de WHT.

Artikel 5. Huur
[...]
2.Bij de toepassing van het eerste lid kan het in de aanhef van dat lid laatstbedoelde bedrag slechts in plaats van de verschuldigde huurprijs in aanmerking worden genomen nadat, op verzoek van de Belastingdienst/Toeslagen, de huurcommissie, dan wel de voorzitter van de huurcommissie, aan de Belastingdienst/Toeslagen en aan de huurder advies heeft uitgebracht, dan wel een verklaring heeft verstrekt, over de redelijk te achten huurprijs. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent die verklaring nadere regels worden gesteld. **Geen AMvB aangetroffen! ook geen BR**

Artikel 9. Het recht op een huurtoeslag

[...]

2.In afwijking van het eerste lid kan een huurtoeslag worden toegekend, als de onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen **niet aan de huurder kan worden toegerekend**.

Enige DR: ter beoordeling BD; géén BR

Artikel 11. Eisen aan de woning

1.Een huurtoeslag wordt slechts toegekend voor de huur van een woning die:
a.een zelfstandige woonruimte of een onvrije etage is, of
b.een onzelfstandige woonruimte is, welke deel uitmaakt van een woongebouw of woning, geheel of gedeeltelijk verhuurd ten behoeve van begeleid wonen, groepswonen door ouderen of een daarmee vergelijkbare woonvorm, en in eigendom van en aan de huurder verhuurd door een rechtspersoon zonder winstoogmerk, die mede op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is.

2.Het eerste lid onder b vindt slechts toepassing als de onzelfstandige woonruimte deel uitmaakt van een woongebouw of woning, die door de Belastingdienst/Toeslagen is aangewezen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen terzake nadere regels worden gesteld, waarbij een lagere maximale rekenhuur kan worden vastgesteld dan uit artikel 13 voortvloeit.

Enige DR m.b.t. tweede lid voor wat betreft aanwijzing woongebouw of woning, maar dit is in het **AMvB**: **Besluit op de Huurtoeslag** volledig dichtgetimmerd in artikel 3. Daarin géén DR meer.
De **6 AMvB's** die bij dit tweede lid zijn aangetroffen bevatten **géén DR!**

Zelfs in het **Besluit op de Huurtoeslag** zit geen DR voor de BD/T.
In artikel 2 van dit Besluit worden bijv. wel bijzondere omstandigheden genoemd, maar in hetzelfde artikel wordt meteen ingevuld wat daaronder wordt verstaan.

Artikel 21. Berekening van de huurtoeslag

1.De hoogte van de huurtoeslag wordt als volgt bepaald:
[...]
b.het deel van de rekenhuur boven de kwaliteitskortingsgrens tot aan de aftoppingsgrens wordt voor een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage gesubsidieerd;
c.het deel van de rekenhuur boven de aftoppingsgrens wordt voor een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage gesubsidieerd:
[...]

AMvB niet aangetroffen!

Artikel 27. Aanpassing van bedragen

Ten behoeve van de jaarlijkse aanpassing van bedragen in het kader van de huurtoeslag is ter uitwerking van deze bepaling een MR in het leven geroepen. De mogelijkheid om op basis van het negende lid een AMvB in het leven te roepen is niet benut.

MR: aangetroffen: **Regeling huurtoeslaggrenzen 2019**: bevat géén DR

AMvB: niet aangetroffen

Artikel 28. Hulp- en informatiepunten

1. Burgemeester en wethouders bevorderen dat binnen hun gemeente een of meer voorzieningen tot stand komen die de dienstverlening, voortvloeiende uit de uitvoering van deze wet en van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, welke ten goede komt aan de huurders, verbeteren.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de taken en van de inrichting van de voorzieningen, bedoeld in het eerste lid.

AMvB: niet aangetroffen

DR: wel ten aanzien van inrichting dienstverlening maar dan niet door BD maar door B&W

Hoofdstuk 7. Informatieplicht, verificatie, opschorting, herziening en terugvordering

Vervallen artikelen 33 t/m 37!

De bepalingen die hierin stonden zijn komen te vervallen na invoering van de **AWIR**. De AWIR geeft invulling aan deze onderwerpen voor ook wat de huurtoeslag betreft. Daarin en in de daarop gebaseerde ***Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*** is met betrekking tot een aantal bepalingen (enige) DR aangetroffen.

DR in de AWIR zelf:

- **artikel 16, vijfde lid:**
  iemand kan voor verstrekking voorschot zijn aanspraak op een tegemoetkoming aannemelijk maken op de door de BD/T aangegeven wijze. Ter beoordeling van de BD/T.
- **artikel 18, vierde lid:**
  indien iemand geen opgave verstrekt van zijn belastbaar inkomen kan de BD/T de hoogte van een tegemoetkoming ambtshalve vaststellen.
- **artikel 21, eerste lid**:
  BD/T kan een toegekende tegemoetkoming herzien in het nadeel van de betrokkene op grond van bepaalde feiten en omstandigheden.
- **artikel 23**:
  BD/T kan de uitbetaling voorschot opschorten op grond van bepaalde omstandigheden.
- **artikel 24a**:
  kan afzien van uitbetaling: bij gerede twijfel juistheid adresgegeven of als uitreiziger

Opvallend:
Ten aanzien van het voor de burger ingrijpende **artikel 26** (terugvordering) geldt geen enkele DR ! Terugvordering is verschuldigd door belanghebbende bij herziening van een tegemoetkoming of herziening voorschot of nav een verrekening. In principe moet er ook binnen zes weken betaald worden (**artikel 28, eerste lid**), maar **artikel 31** regelt dat bij MR hierover regels worden gesteld.

Dit is gebeurd in de MR ***Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*** in **artikel 7en 8** over uitstel van betaling en betalingsregelingen. Het eerste lid van artikel 7 meldt dat iemand dan wel moet voldoen aan de door de BD/T nader te stellen voorwaarden, dus **DR.** **Artikel 27** schrijft verder voor dat over terug te vorderen bedragen rente in rekening wordt gebracht. Dit betekent dat wanneer iemand ten gevolge van een te hoog inkomen in een bepaald jaar, het jaar daarop ten gevolge van een herziening een bedrag moet terug betalen daar ook nog rente bij komt.

Artikel 55. Overgangsbepaling

[...]

5. Bij de toepassing van artikel 2, en bij de toepassing van artikel 7 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen kan de Belastingdienst/Toeslagen op verzoek van de huurder het op 31 december 2005 van kracht zijnde beleid toepassen dat Onze Minister heeft getroffen op grond van artikel 9 en artikel 26, eerste lid, zoals die artikelen onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen luidden.

6. Het vijfde lid geldt uitsluitend in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen gevallen.

[...]

Wel 4 AMvB's aangetroffen, maar die bevatten overwegend technische aanpassingen en geen DR!

Artikel 26 (Huursubsidiewet oud)

1. Onze Minister kan, als in een bepaald geval de onverkorte toepassing van de desbetreffende bepalingen, gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden:

a. bij de toepassing van de artikelen 2, 3, eerste lid, en 4, eerste lid, bepaalde medebewoners buiten beschouwing laten;

b. bij de toepassing van de artikelen 3, derde lid, of 4, derde lid, bepaalde inkomsten of vermogensbestanddelen geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing laten;

c. het in artikel 8 gestelde meerderjarigheidsvereiste buiten toepassing laten.

2. Een daling van het inkomen ten opzichte van het peiljaar, of een daling van het vermogen na de 1 januari die voorafgaat aan het subsidiejaar, kan niet leiden tot toepassing van het eerste lid.

In de **MR Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen** is wel in artikel 9 een hardheidsclausule opgenomen die ook geldt in het kader van de WTH maar daarin is een limitatieve opsomming opgenomen van bezittingen en uitkeringen/middelen die op verzoek van een belanghebbende buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Opvallend bij dit artikel 9: géén algemenere HHC of DR om in bepaalde schrijnende gevallen ook andere uitkeringen, zoals gelden die een verzekering uitkeert ter vervanging van inboedel na brand buiten beschouwing te kunnen laten. Dergelijke uitkeringen kunnen verhogend werken, zodat er achteraf minder recht op huurtoeslag bestaat, met terugvordering tot gevolg.

Daarnaast zijn geen beleidsregels aangetroffen.

Bijlage 5 Analyse Wet studiefinanciering 2000 (WSF)

Wet studiefinanciering 2000

Geldend van 01-02-2019 t/m heden

Wet van 29 juni 2000, houdende intrekking van de Wet op de studiefinanciering en vervanging door de Wet studiefinanciering 2000 (Wet studiefinanciering 2000)

Analyse Wet studiefinanciering 2000 (WSF) op DR

Algemene maatregel van bestuur (hierna: **amvb**), Ministeriële regeling (hierna: **MR**), Beleidsregels (hierna: **BR)** Discretionaire ruimte (hierna**: DR**)

Artikel 3.14. Weigerachtige of onvindbare ouders

1. Op aanvraag van een studerende kan de aan hem toegekende aanvullende lening worden verstrekt in de vorm van een aanvullende beurs, indien er sprake is van een langdurig ernstig verstoorde verhouding tussen ouder en studerende of van onvindbaarheid van de ouder. Onder een langdurig ernstig verstoorde verhouding wordt in ieder geval niet begrepen een conflict van financiële aard dat verband houdt met de studie.

[...]

3. Bij **algemene maatregel van bestuur worden** in ieder geval criteria gegeven ter beoordeling van de vraag of sprake is van:

a. een situatie als bedoeld in het eerste lid, en

b. de voorwaarden waaronder de toekenning van de aanvraag geschiedt.

AMvB: ***Besluit studiefinanciering 2000 (BSF)*** *(art. 3:14, derde lid, onderdeel c WSF)*

In de artikelen 6 tot en met 11 BSF zijn in artikel 6 de criteria hiervoor gegeven. Er bestaat in ieder geval aanspraak op een aanvullende beurs indien er sprake is van één van de genoemde criteria. Deze worden nader uitgewerkt in de artikelen 7 tot en met 11. Het 'in ieder geval' wijst op DR voor de minister om ook op basis van andere omstandigheden te concluderen dat er aanspraak op een aanvullende beurs bestaat. Hierover is in de Nota van Toelichting behorende bij het BSF (Stb. 2000, 329, blz. 22) opgenomen:

"Uiteraard laat het bovenstaande de mogelijkheid onverlet voor een studerende om een beroep te doen op artikel 11.5 (de hardheidsclausule) van de WSF 2000 buiten het in dit besluit bepaalde om, waarbij gedacht kan worden aan de omstandigheid dat er geen sprake is van een aanwijsbaar conflict, maar van een situatie die naar aard en gevolg gelijk te stellen valt met het in dit besluit omschreven conflict."

BR: géén

NB: Gelet op het huidige leenstelsel zal een beoordeling van dergelijke situaties niet vaak meer aan de orde zijn.

Artikel 3.27. Beëindiging reisrecht

1. De persoon die een reisrecht toegekend heeft gekregen is verplicht er zorg voor te dragen dat het reisproduct is stopgezet op uiterlijk de tiende kalenderdag van de maand waarin:

a. zijn aanspraak op reisrecht is beëindigd; of

b. zijn reisproduct op grond van artikel 3.7, tweede of derde lid, is vervangen door een reisvoorziening in de vorm van geld.

2. Indien het reisproduct niet is stopgezet na de termijn, genoemd in het eerste lid, aanhef, en er gebruik van is gemaakt, is degene aan wie het reisrecht is toegekend aan Onze Minister per halve kalendermaand een bedrag verschuldigd van, naar de maatstaf van 1 januari 2019:

a. € 75,00 voor zover het de eerste en de tweede halve kalendermaand betreft; en

b. € 150,00 voor zover het de derde en daaropvolgende halve kalendermaanden betreft.

[...]

7. Het tweede lid is niet van toepassing op een periode waarin het degene aan wie het reisrecht is toegekend, **aantoonbaar** niet kan worden toegerekend dat het reisproduct niet tijdig is stopgezet.

8. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de wijze van beëindigen van het reisrecht, en kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop en het tijdstip waarvoor de niet-toerekenbaarheid, bedoeld in het zevende lid, moet worden aangetoond.
DR: 'aantoonbaar' bergt beoordelingsruimte in zich.
MR: in het achtste lid van dit artikel is bepaald dat bij MR o.a. nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de niet-toerekenbaarheid moet worden aangetoond, alleen deze MR is er niet.

Artikel 4.3. Langdurige afwezigheid in het beroepsonderwijs

[...]

2. Onder afwezigheid met geldige reden wordt uitsluitend verstaan afwezigheid wegens ziekte van de deelnemer, welke ziekte uitsluitend kan worden aangetoond door middel van een gedagtekende verklaring van een arts, of afwezigheid **wegens bijzondere familieomstandigheden**

DR: 'wegens bijzondere familieomstandigheden' bergt een beoordelingsruimte in zich. In de kamerstukken wordt niet beschreven wat er onder bijzondere familieomstandigheden moet worden **BR**: géén

Artikel 9.9. Niet voldoen aan verplichtingen artikel 1.5 door deelnemer

1. Indien een deelnemer het normbedrag voor een uitwonende deelnemer toegekend heeft gekregen maar niet heeft voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 1.5, kan Onze Minister hem een bestuurlijke boete opleggen **van ten hoogste 50 procent** van het bedrag dat van de deelnemer in verband daarmee wordt teruggevorderd bij een herziening.

DR: maar zal langzaam uitsterven **BR**: géén

Artikel 9.9a. Geen aanspraak meer bij tweede maal niet voldoen aan verplichtingen artikel 1.5 door deelnemer

1. Indien Onze Minister de deelnemer een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 9.9, eerste lid, heeft opgelegd en de deelnemer heeft, nadat voormelde bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, voor een tweede maal niet voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 1.5, kan Onze Minister hem een bestuurlijke boete opleggen **van ten hoogste 100 procent** van het bedrag dat van de deelnemer in verband daarmee wordt teruggevorderd bij een herziening.

DR: bij beoordeling boete **BR**: géén

Artikel 11.5. Hardheidsclausule

1. Onze Minister kan voor bepaalde gevallen de wet buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:

a. het begrip partner,
b. het begrip toetsingsinkomen,
c. het begrip vreemdeling, en
d. artikel 1.8.

DR: met betrekking tot het eerste lid **BR**: *Beleidsregel educatieve master en verlenging studiefinanciering* *Beleidsregel meeneembare studiefinanciering hoger onderwijs* *Beleidsregel uitzondering verblijfsvereiste studenten op grond van artikel 11.5* *Wet studiefinanciering 2000*

Beleidsregels

Deze zijn m.b.t. lagere regelgeving niet aangetroffen

- Overigens geldt voor de WSF zelf dat er voor artikel 11.5, die de hardheidsclausule bevat, er wel drie beleidsregels zijn aangetroffen (zie artikel)

Bijlage 6 Analyse Wet langdurige zorg, onderdeel inning door CAK

Wet langdurige zorg

Geldend van 02-04-2019 t/m heden

Wet van 3 december 2014, houdende regels inzake de verzekering van zorg aan mensen die zijn aangewezen op langdurige zorg (Wet langdurige zorg)

Analyse van de discretionaire ruimte bij vaststelling en inning door CAK

Algemene maatregel van bestuur hierna: **amvb**), Ministeriële regeling (hierna: **MR**), Beleidsregels (hierna: **BR)** Discretionaire ruimte (hierna**: DR**)

Vaststelling en inning eigen bijdrage Wlz
In de Wlz is in artikel 6.1.2 vastgelegd dat het CAK hiermee is belast.

Artikel 6.1.2. Wlz:
Het CAK is belast met:
(NB: alleen onderdeel a is in dit kader van belang, omdat alleen die ziet op de eigen bijdrage Wzl)

a. de vaststelling en de inning van de eigen bijdragen, bedoeld in artikel 3.2.5;

Artikel 3.2.5 Wlz

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het recht op zorg slechts tot gelding kan worden gebracht indien de verzekerde de kosten daarvan gedeeltelijk draagt. De eigen bijdrage kan verschillen naar gelang de groep waartoe de verzekerde behoort, de zorg die verstrekt wordt en de wijze waarop het recht op zorg tot gelding wordt gebracht, en kan mede afhankelijk gesteld worden van het inkomen en vermogen van de verzekerde en diens echtgenoot.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop het inkomen en vermogen, bedoeld in het eerste lid, worden bepaald.
3. **[...]**

4. Het eerste tot en met derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op de artikelen 3.1.2 en 3.1.3.

AMvB (*ter uitvoering eerste en tweede lid*)**:**
Besluit langdurige zorg (Blz)
In dit Blz gaan de artikelen 3.3.1.1 t/m 3.3.2.9 over de eigen bijdrage.
Er zijn zeer gedetailleerde voorschriften over de berekening ervan opgenomen, waarbij op aanvraag van de verzekerde een beperkt aantal uitkeringen (bijv. bijstandsuitkering en uitkering vervolgingsslachtoffers 1940-1945) niet wordt meegeteld.
Om wat meer inzicht te geven in de bepalingen die over de eigen bijdrage gaan, zijn hieronder drie opgenomen. Overigens bevatten deze geen DR

Artikel 3.3.1.1 Blz

1. De verzekerde van achttien jaar of ouder draagt bij in de kosten van de zorg.
2. De eigen bijdrage is mede afhankelijk van het inkomen en het vermogen van de verzekerde en diens echtgenoot.

Artikel 3.3.1.3 Blz

1. De verzekerde is de eigen bijdrage verschuldigd aan het CAK.
2. De verzekerde betaalt de eigen bijdrage binnen dertig dagen nadat het CAK het besluit bekend heeft gemaakt waarbij vastgesteld is of en in welke omvang de verzekerde een eigen bijdrage verschuldigd is, tenzij dat besluit een later tijdstip vermeldt.
3. Het CAK is bevoegd tot verrekening van vorderingen krachtens de wet van of op de verzekerde met vorderingen van of op de verzekerde krachtens de wet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.
4. Het CAK maakt voor de vaststelling van de eigen bijdrage gebruik van:

a. het inkomensgegeven, bedoeld in artikel 21, onderdeel e, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, en van andere door de inspecteur, bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, verstrekte gegevens;
b. gegevens van het zorgkantoor over het verstrekken van zorg als bedoeld bij of krachtens de wet aan een verzekerde.

Artikel 3.3.1.6 Blz herziening eigen bijdrage

1. De eigen bijdrage wordt onmiddellijk herzien na het tijdstip waarop het CAK in kennis is gesteld van de omstandigheid die aanleiding geeft tot de wijziging.
2. De eigen bijdrage is verschuldigd of wordt gerestitueerd over ten hoogste 36 maanden voor de maand waarin het besluit, waarmee de bijdrage is herzien, aan de verzekerde is verzonden.
3. De herziene eigen bijdrage wordt voor zover mogelijk verrekend met de eerder vastgestelde bijdrage.
4. Voor zover de bevoegdheid tot herziening van de eigen bijdrage over een maand is vervallen op grond van het tweede lid wordt de over die maand eerder vastgestelde eigen bijdrage van rechtswege definitief.

Enige DR wel in **artikel 3.3.2.3, tweede lid Blz:**
Op aanvraag van de verzekerde stelt het CAK, in afwijking van het eerste lid, onderdelen a en c, het bijdrage-plichtig inkomen voorlopig vast op basis van het redelijkerwijs gedurende het lopende kalenderjaar te verwachten inkomen, vermeerderd met de vermogensinkomensbijtelling van het verwachte vermogen, en de over dat kalenderjaar te verwachten belasting indien toepassing van het eerste lid, onderdelen a en c, ertoe zou leiden dat na afdracht van de bijdrage maandelijks gemiddeld minder over zou blijven dan het zak- en kleedgeld,[...]

Enige DR ook in **artikel 3.3.2.4, tweede lid Blz:**
Op aanvraag van de verzekerde stelt het CAK, in afwijking van het eerste lid, het bijdrage-plichtig inkomen voorlopig vast op grond van het inkomen en het vermogen van het lopende jaar, indien redelijkerwijs te verwachten is dat het bijdrage-plichtig inkomen in het lopende jaar ten minste € 2.600 lager zal zijn dan het bijdrage-plichtig inkomen, bedoeld in het eerste lid, dan wel indien de verzekerde algemene bijstand op grond van de Participatiewet ontvangt.

Artikel 3.3.2.7, tweede lid Blz:

2. Indien na de vaststelling van de eigen bijdrage uit alsnog beschikbaar gekomen gegevens inzake het inkomen of de grondslag sparen en beleggen of uit een wijziging van deze gegevens, blijkt dat de eigen bijdrage op een te hoog of te laag bedrag is vastgesteld, herziet het CAK de eigen bijdrage met inachtneming van de beschikbaar gekomen gegevens dan wel van die wijziging. Dit betreft een verplichte herziening als eigen bijdrage te hoog of te laag is.

Bijlage 7 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer, 2017, UWV, *Balanceren tussen ambities en middelen*, 31 januari 2017

Algemene Rekenkamer, 2019, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*, Ministerie SZW (XV) *Rapport bij het jaarverslag*, 2019

Algemene Rekenkamer, 2019, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) *Rapport bij het jaarverslag*, 2019

Argumentenfabriek 2018, *Paradigma's in het sociaal domein*, maart 2018

Autoriteit persoonsgegevens, 2019, *Jaarverslag 2018, Grip op persoonsgegevens*, april 2019

CAK, 2018, *Jaarbericht 2017 Samen Vooruit*, https://www.hetcak.nl/jaarbericht/2017

City Deal Inclusieve Stad, 2016, *Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken*, oktober 2016

Corra, A. *Algemene Beginselen van behoorlijk afwegen/afwijken*, presentatie, Sociale Verzekeringsbank 2018

Dienst Uitvoering Onderwijs, 2019, *Kerncijfers 2018*, mei 2019

Dienst Uitvoering Onderwijs, 2019, *Managementafspraken 2019*, maart 2019

Eck, van M. 2018, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming*, Universiteit Tilburg 2018

Landsadvocaat 2019, *Professionals benut de ruimte die de AWB biedt!*

Michael Segal, 2019, *Overheid, maak een gedragscode voor algoritmes*, in: Financieel Dagblad, 20 april 2019

Minister van BZK, 2019, Brief van de aan de Tweede Kamer, *Aanbieding afschrift reactie op brief Nationale ombudsman over terugvorderingen huurtoeslag bij begeleid wonen*, 3 juni 2019
Minister van SZW, 2018, Brief aan de Tweede Kamer, Stand van de uitvoering sociale zekerheid, 20 december 2018

1912163 01884

Minister van SZW, 2018, Stand van de uitvoering sociale zekerheid UWV en de SVB, juli 2018

Minister van SZW, 2019, Brief aan de Tweede Kamer, *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting; voortgang Brede Schuldenaanpak*, 27 mei 2019

Morgens 2019, *De overheid van Morgen*, 1 maart 2019, https://www.morgens.nl/magazine/onze-visie-op-de-overheid-van-morgen

Nationale Ombudsman 2014, *De burger gaat digitaal*

Nationale Ombudsman 2016, *de Behoorlijkheidswijzer*

Nationale Ombudsman 2017, *Hoezo Mijn Overheid*

Nationale ombudsman, 2017, *Een gewaarschuwd mens telt voor twee, Onderzoek naar de informatieverstrekking van DUO aan (oud-)studenten met een schuld*

Nationale ombudsman 2019, *Rapport Invorderen vanuit burgerperspectief*

Nederlandse Zorgautoriteit, 2019, *Rapport Uitvoering wettelijke taken door het CAK - verantwoordingjaar 2017*, februari 2019

Overheidsbrede Beleidsoverleg Digitale Overheid, 2018, *Agenda Digitale Overheid*, juni 2018

Overleg van secretarissen-generaal, 2017, *Brief aan de kabinetsinformateur*

Programma Sociaal Domein 2019, *Uitwisseling persoonsgegevens en privacy*

Raad van State, 2018, *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*

Scheltema, M., 2019, *De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief*

Sociale Verzekeringsbank, 2018, *Jaarplan en Begroting 2019*

Sociale Verzekeringsbank, 2018, *Jaarverslag 2017*

Sociale Verzekeringsbank, 2019, *SUWI jaarverslag 2018*, 13 maart 2019

Staatssecretaris van SZW, 2018, *Actieplan Brede Schuldenaanpak*. Bijlage bij de Brief Brede Schuldenaanpak van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 23 mei 2018
Staatssecretaris van SZW, 2019, *Eindrapportage Verkenning Maatwerk Multiprobleem Huishoudens.* Bijlage bij de Brief van Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 22 mei 2019

Staatssecretaris van SZW, 2019, *Kamerbrief verkenning regeling maatwerk bij huishoudens met multi-problematiek*, 22 mei 2019

Tillesreformen, 2018, English Summary

Tjeenk Willink, H., 2019, *Groter denken, kleiner doen*

Uijlenbroek, J.J.M., 2015, *Arbeidsverhoudingen aan het werk. Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden,* 2015

UWV, 2018, *Jaarplan 2019*, november 2018

UWV, 2019, *Factsheet WGA-dienstverlening*

UWV, 2019, *Jaarverslag 2018*, 16 april 2019

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2016, *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden* (WRR-Verkenning nr. 33, 2016)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017, *Weten is nog geen doen. Een realistisch burgerperspectief* (WRR-Rapport nr. 97, 2017)

Witsemeer, G. Maas, M. Bruggen, van A. 2016, *Ervaringen vanuit de Strategische casustafel sociaal domein*, in: Sociaal Bestek, 6/2016

Bijlage 8 Lijst geïnterviewden

	Lijst geïnterviewden	Organisatie
1.	A. Neuteboom	Juridisch Loket
2.	Aat Bal	SVB
3.	Agaath Cleyndert	Belastingdienst
4.	Albert van der Meer	Belastingdienst
5.	Alex Corra	SVB
6.	Alex van Scherpenzeel	ANBO
7.	Alexa Holtman	Belastingdienst
8.	Amine Maatoug	Nationale ombudsman
9.	Annejet Troch	CAK
10.	Anneke Bode	Belastingdienst
11.	Annemarie Tuzgol	Nationale ombudsman
12.	Anouk Corel	Platform 31
13.	Asli Turkes	NO
14.	Benno van den Berg	DUO
15.	Bernard ter Haar	Ministerie van SZW
16.	Boukje Stevens	UWV
17.	Choi Ying Cheng	Belastingdienst
18.	Chris Kuipers	Ministerie van BZK
19.	Christa Visser	UWV
20.	Christie Vervoorn	UWV
21.	Corry van Zeeland	Raad voor de Rechtsbijstand
22.	Daphne Allewijn	CAK
23.	Dennis Bosgieter	UWV
24.	Dennis van Dorp	Belastingdienst
25.	Eddy van 't Goor	SVB
26.	Egbert de Graaf	SVB
27.	Els Brandenburg	SVB
28.	Eric Voerman	UWV
29.	Erik Bruinsma	Ministerie van Financiën
30.	Erik den Hoedt	Ministerie van AZ

31.	Erik van Zuidam	Belastingdienst
32.	Ernst van Koesveld	Ministerie van VWS
33.	Frans Aalders	SVB
34.	Frans Weerkamp	Nationale ombudsman
35.	Frederique Westenberg	Woonbond
36.	Gerda Peterse	Belastingdienst
37.	Gerhard Hagedoorn	UWV
38.	Gytha van Dijk	SVB
39.	H. Nabben	SVB
40.	Hans Schutte	DUO
41.	Henk van Kappen	DUO
42.	Hui-Ling Tigchelaar-Wu	Ministerie van VWS
43.	Jacob Smit	DUO
44.	Jan Kees Mol	SVB
45.	Jan Melsen	Belastingdienst
46.	Jan van Ewijk	Cliëntenraad UWV
47.	Jana van Kuringen	Ministerie van VWS
48.	Janny van den Berge	UWV
49.	Jean Dufrenne	Belastingdienst
50.	Jeroen Scharenborg	DUO
51.	Jiska Brands	SVB
52.	Jolanda Bosch	Belastingdienst
53.	Jos de Blieck	Belastingdienst
54.	José Lazeroms	UWV
55.	Karin Boelema	DUO
56.	Karin Morren	UWV
57.	Karo Waindrich	DUO
58.	Kees Brent	UWV
59.	Kees de Jong	CAK
60.	Kees van Bergenhenegouwen	UWV
61.	Kristel Dirkx	Programma Mens Centraal
62.	Leendert van Mourik	Cliëntenraad UWV
63.	Leila Groeneweg	Belastingdienst

64.	Léon Sonnenschein	Programma Sociaal Domein
65.	Leonie Voragen	Programma Sociaal Domein
66.	Lesley Harteveld	CAK
67.	Lia Vos	UWV
68.	Liesbeth de Koe	DUO
69.	Lilian Potjer	Ministerie van Financiën
70.	Lynn van der Velden	Ministerie van BZK
71.	Maarten Heinemann	Studentenbond LSVb
72.	Maartje Kemme	SVB
73.	Manon Leijten	Ministerie van Financiën
74.	Marcel Thiele	SVB
75.	Marijke Korst	Belastingdienst
76.	Marijke Morsink	UWV
77.	Marion Vreeburg	Ministerie van SZW
78.	Marjan Jellema,	Ministerie van SZW
79.	Marleen Jongeneel	Ministerie van BZK
80.	Maureen van Aartsen	Juridisch Loket
81.	Maurice Verschoor	UWV
82.	Melissa Montoya	UWV
83.	Michiel Hazelnoot	UWV
84.	Mildred Sobering	Ministerie van Financiën
85.	Mirjam Zin	Belastingdienst
86.	Monique Theeuwen	Belastingdienst
87.	Naika Brun	Ministerie van VWS
88.	Nathalie van der Knaap	SVB
89.	Nel van de Velde	UWV
90.	Paul Slagter	DUO
91.	Paula Sie	Woonbond
92.	Peter Hoppen	Belastingdienst
93.	Petra van Schaik	Belastingdienst
94.	Pieter Hilhorst	Projectleider Sociaal Domein, publicist, lid Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)

95.	R. Nicolaas	SVB
96.	Raquel Perez, SVB	SVB
97.	Rémi Langenberg	CAK
98.	Richard Schluter	Belastingdienst
99.	Rudi Snijders	DUO
100.	Sabine Quist	CAK
101.	Saskia Reijnders	UWV
102.	Servaas Toebosch	Ministerie van Financiën
103.	Simone Sluiter	Belastingdienst
104.	Simone Zwijsen	UWV
105.	Sjoerd Stikvoort	ISO
106.	Stan Basten	Ministerie van Financiën
107.	Terry Lamboo	Ministerie van BZK
108.	Tiny Beks	Belastingdienst
109.	Walter van den Berg	NOM
110.	Weshaad Bholai	CAK

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl