

# Leidraad voor menselijke maat



2024

# Leidraad voor menselijke maat

Dit document is een aparte versie van hoofdstuk 7 en bijlage 3 in het rapport *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers* (Algemene Rekenkamer, 2024) [\[link toevoegen\]](#).

De Algemene Rekenkamer heeft een leidraad ontwikkeld om te komen tot meer menselijke maat in het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid. De inzichten uit ons onderzoek *Grip op menselijke maat* vormen de basis voor deze leidraad. Deze gaan weliswaar over de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) – de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor langdurig zieke werknemers – en hoe de uitvoering hiervan uitpakt voor zieke werknemers. Maar de leidraad is breder van toepassing op andere onderdelen van de sociale zekerheid die andere doelgroepen hebben. Hieronder volgt eerst een toelichting en vervolgens de leidraad. De verschillende vragen in de leidraad zijn verder toegelicht en onderbouwd in de bijlage, tevens bijlage 3 in het rapport.

## Toelichting op de leidraad

### **Handvatten voor menselijke maat in de sociale zekerheid**

De Algemene Rekenkamer hoopt dat deze leidraad het parlement, de regering, ministeries en uitvoeringsorganisaties helpt om de menselijke maat in de praktijk toe te passen en te toetsen. Daarmee willen we bijdragen aan een beter functionerende, presterende én lerende overheid. De leidraad bevat concrete handvatten voor betrokken partijen om verbeteringen in de WIA en de sociale zekerheid in bredere zin aan te brengen die burgers ondersteunen en inkomenszekerheid geven, en waarmee voor

hen ongewenste gevolgen worden tegengegaan. Het hanteren van de menselijke maat geldt voor alle beleidsfasen en vraagt dus iets van de wetgever en alle betrokken overheidsorganisaties.

### **Hulpmiddel voor een lerende overheid...**

De Algemene Rekenkamer beoogt met deze leidraad de feedbackloop te stimuleren tussen beleid, uitvoering, toezicht, evaluatie en parlementaire controle. Deze feedbackloop is noodzakelijk voor een lerende overheid die beleid en de vertaling hiervan in wet- en regelgeving heroverweegt als deze onbedoeld ongewenste effecten hebben voor de doelgroep, onuitvoerbaar of te foutgevoelig zijn, of onvoldoende ruimte bieden aan uitvoerende partijen om in specifieke gevallen naar de bedoeling van de wetgever te kunnen handelen. Niet alles kan immers van tevoren worden voorzien.

### **... die de menselijke maat als open norm hanteert**

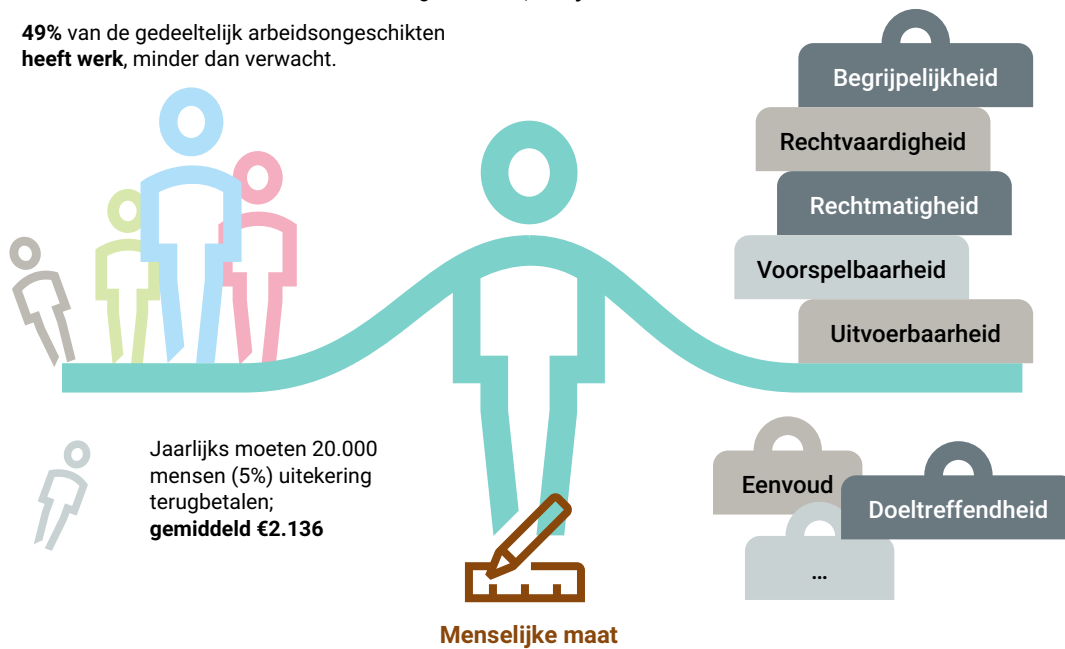
De leidraad is geen afvinklijst of blauwdruk. De menselijke maat is immers een open norm, aan de hand waarvan een afweging plaatsvindt van publieke waarden of belangen (figuur 1). Dit proces richt zich op een bewegend doel. De menselijke maat hanteren is een denk- en werkwijze die van de wetgever vraagt om expliciet te zijn over politieke keuzes, de onderliggende waardenafweging als zich hierbij dilemma's voordoen, en de wijze waarop deze waarden zijn vertaald in wet- en regelgeving. Een eenvoudiger arbeidsongeschiktheidsstelsel is beter uitvoerbaar en begrijpelijker voor én de uitvoering én de doelgroep, maar houdt minder rekening met specifieke situaties. Voor die specifieke situaties kan de wetgever aan een uitvoeringsorganisatie ruimte geven, zodat deze maatwerk kan bieden die past bij de bedoeling van de wet. Tegelijkertijd brengt maatwerk risico's mee, zoals we constateren in dit onderzoek: het kan de uitvoering en daarmee de besteding van publieke middelen duurder en daardoor minder doelmatig maken, en het vergroot de kans op willekeur.

**Figuur 1** Het kabinet-Rutte IV en het parlement willen meer menselijke maat

### Menselijke maat is het afwegen van publieke waarden

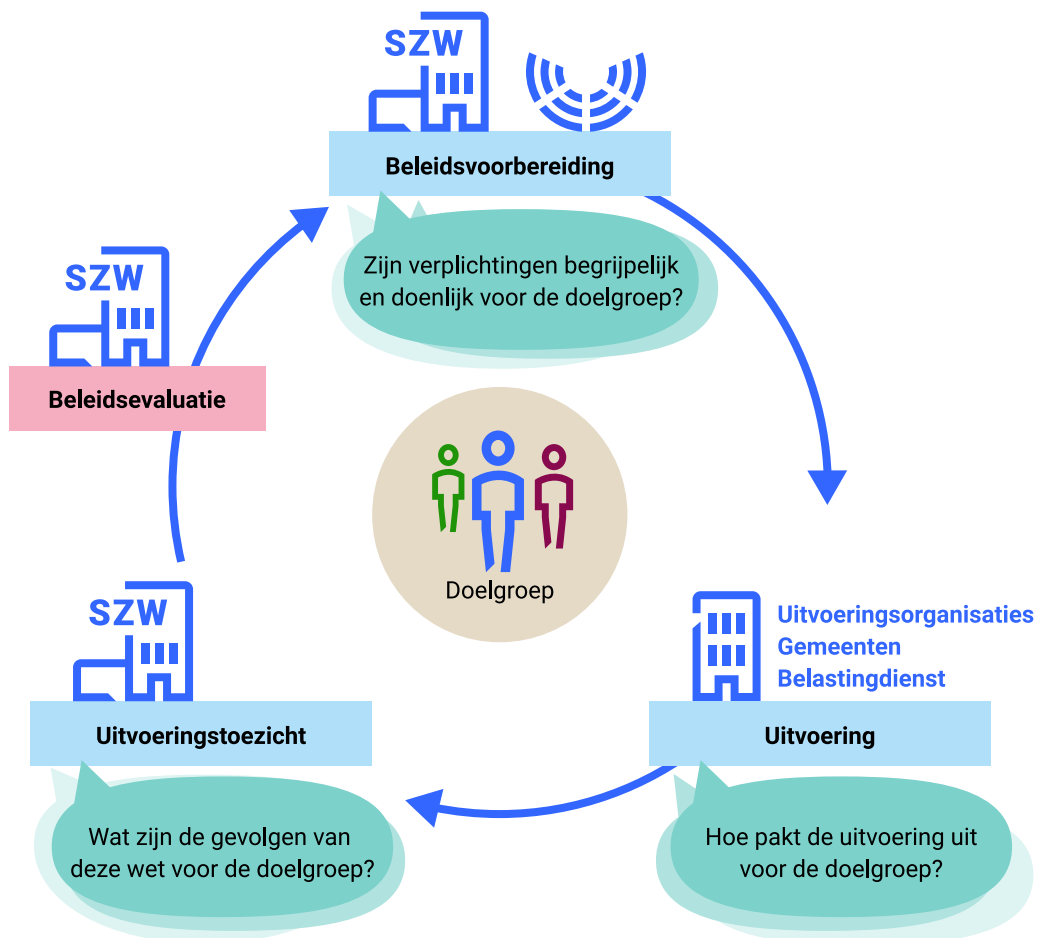
**423.000 mensen** hebben een WIA-uitkering; **totaal €9,3 miljard**.

**49%** van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten **heeft werk**, minder dan verwacht.



De Algemene Rekenkamer kan de leidraad op termijn gebruiken voor onderzoek  
Op termijn kan de Algemene Rekenkamer de leidraad gebruiken om het gevoerde beleid te onderzoeken op de toepassing van de menselijke maat. De leidraad is dan een aanvulling of nadere invulling van normen die de Algemene Rekenkamer hanteert voor rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

**Figuur 2** De leidraad voor menselijke maat in de sociale zekerheid  
De leidraad is van toepassing op de hele beleidscyclus



### De leidraad bevat vragen voor verschillende fasen van de beleidscyclus

De leidraad bevat vragen om in verschillende fasen van de beleidscyclus de menselijke maat te hanteren of te toetsen (figuur 2):

- de beleidsvoorbereiding en totstandkoming van wet- en regelgeving;
- de uitvoering van wet- en regelgeving;
- het uitvoeringstoezicht door de verantwoordelijke minister. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het socialezekerheidsbeleid.

We hebben geen specifieke vragen voor het hanteren van menselijke maat in beleidsevaluaties, het sluitstuk van de beleidscyclus. Onze algemene norm is dat de minister de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek evalueert op een transparante manier met het oog op versterking van het lerend vermogen. Aan de hand van deze leidraad kan de minister in evaluaties aandacht besteden aan het handelen volgens de menselijke maat in voorgaande beleidsfasen, en nagaan of de verkregen inzichten aanleiding zijn om het beleid aan te passen.

De leidraad gaat over de totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving, de uitvoering daarvan door uitvoeringsorganisaties, en het toezicht op de uitvoering. Daarmee belicht het niet de aspecten die op individueel niveau van belang zijn voor de kwaliteit van de uitvoering en dienstverlening. Ook op het niveau van beleid en uitvoering gaat het, vanzelfsprekend, steeds om de belangen van die individuele burgers en bedrijven die tot de doelgroep behoren.

De aspecten waaraan we in de beleidsvoorbereiding belang hechten zijn ook van toepassing voor de onderdelen van de sociale zekerheid die door gemeenten worden uitgevoerd. Deze aspecten dienen dan te worden betrokken met inachtneming van de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten.

### **De leidraad is een geheel**

De leidraad bestaat dus uit verschillende onderdelen die, afhankelijk van de context, in de praktijk afzonderlijk kunnen worden gebruikt. Maar het is van belang om daarbij het geheel en de samenhang tussen de onderdelen niet uit het oog te verliezen. Elk aspect in de leidraad vertegenwoordigt een publiek belang, waarbij geen vraag of onderdeel belangrijker is dan een andere. Het hanteren van de menselijke maat door de overheid vereist vaak een afweging van verschillende publieke belangen. ‘Selectief winkelen’ in de leidraad draagt daar niet aan bij. Met de leidraad wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan de transparantie van en verantwoording over politieke keuzes en uitvoerende besluiten, en de afwegingen die hierbij zijn gemaakt.

### **Geen specifieke vragen voor ervaren rechtvaardigheid**

We hebben geen specifieke vragen voor ervaren rechtvaardigheid opgenomen, hoewel dit een element is in de definitie van menselijke maat van de Tweede Kamer (Instituut Maatschappelijke Innovatie, 2023). We gaan er namelijk vanuit dat toepassing van de leidraad als geheel bijdraagt aan ervaren rechtvaardigheid, omdat het in alle opzichten gaat over het handelen van de overheid tegenover de doelgroep. Een gangbaar onderscheid is dat tussen de ervaren rechtvaardigheid van het gevolgde besluitvormingsproces – ofwel de procedurele rechtvaardigheid – en van de uitkomst van een besluit. Procedurele rechtvaardigheid is de mate waarin burgers en bedrijven het proces ter voorbereiding van een besluit als eerlijk ervaren en zich hierdoor recht gedaan weten (WRR, 2023). Verschillende UWV-medewerkers vertelden ons dat het voor cliënten vaak belangrijker is om te begrijpen waarom een besluit op een bepaalde manier is genomen, dan dat ze het ermee eens zijn. Bovendien helpt ervaren procedurele rechtvaardigheid om de uitkomst van een besluit te accepteren (Brenninkmeijer et al., 2012).

### **De leidraad is afgeleid uit onze onderzoeksresultaten**

De leidraad is bottom-up afgeleid uit onze inzichten verkregen over de uitvoeringspraktijk van de WIA en hoe deze uitpakt voor arbeidsongeschikte (ex-)werknemers (hoofdstukken 3 tot 6 van het rapport; bijlage 2 in het rapport). Dit geldt bijvoorbeeld voor de stapeling van uitkeringen en de problemen die dit geeft voor zowel de uitvoeringsorganisatie als de doelgroep (vragen 1.2, 1.8 en 1.10), de gevolgen van (samenloop met andere) wetgeving die voorbijgaan aan de bedoeling van de wetgever (vragen 1.1 en 1.2), en het kunnen uitvoeren en vastleggen van maatwerkbesluiten (vraag 1.4).

### **Vragen voor verschillende beleidsfasen houden onderling verband**

De aspecten die aan de orde komen bij de verschillende beleidsfasen houden onderling verband. Zo gaan verschillende vragen voor minister en uitvoeringsorganisaties over de voorlichting van de doelgroep over hun rechten en plichten, en over de gevolgen die wijzigingen in hun persoonlijke situatie kunnen hebben voor hun uitkering (vragen 2.1 - 2.3). Als deze voorlichting begrijpelijk en duidelijk is, wordt het inkomen voor hen voorspelbaarder. De verantwoordelijke minister dient hier al in de voorbereidende fase aandacht aan te besteden (vraag 1.6), en hierbij rekening te houden met de aard van de doelgroep (vraag 1.5). Zijn aanspraken en verplichtingen voor hen doenlijk (vraag 1.8)? En als de doelgroep onbewuste fouten maakt, heeft de minister dan van tevoren ook duidelijk en onderbouwd aangeven wat hiervan de gevolgen zijn, en welke afweging is gemaakt tussen deze gevolgen en het maatschappelijke doel van een besluit (vraag 1.7)? Vervolgens is het ook tijdens de uitvoeringsfase van belang om na te gaan hoe het staat met de bekendheid met rechten en plichten, en welke fouten de doelgroep maakt, als onderdeel van het uitvoeringstoezicht (vragen 3.1 - 3.3).

Een ander voorbeeld van de onderlinge samenhang betreft de uitvoerbaarheid en de gevolgen van beleid. In hoofdstuk 3 van het rapport geven we inzicht in de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de WIA voor zieke werknemers, in hoofdstuk 4 van het rapport rapporteren we over terugvorderingen en niet-gebruik van toeslagen, en eerder concludeerden we dat de WIA onuitvoerbaar is geworden vanwege de achterstanden bij de beoordelingen (Algemene Rekenkamer, 2023a). Bij de beleidsvoorbereiding moet de wetgever al nagaan of wet- en regelgeving – de brug tussen beleid en uitvoering – uitvoerbaar is. Eveneens of alle te verwachten effecten in ogenschouw zijn genomen, waaronder gedragseffecten van beleid (vraag 1.5). Maar niet alles kan van tevoren worden voorzien. Een voorbeeld hiervan is onze constatering dat financiële prikkels in de WIA niet altijd het gewenste effect hebben (§ 3.2). Daarom hebben we

verschillende vragen opgenomen voor het toezicht van de minister op de uitvoeringsorganisatie, zoals over het zicht op de uitvoering (vraag 3.1), de effecten (vraag 3.2) en de belemmeringen in de toegang tot wettelijke aanspraken voor de doelgroep (vraag 3.3). Als de minister en uitvoeringsorganisatie de juiste informatie verzamelen, kunnen zij problemen in de uitvoering van wettelijke taken eerder aan zien komen. Hiervoor dient de uitvoeringsorganisatie eventuele belemmeringen in de toegang te monitoren en voor zover mogelijk weg te nemen (vragen 2.6 en 2.7). Op basis van onder meer deze toezichtinformatie kan de minister zich een oordeel vormen (vraag 3.4) en initiatief nemen tot wetswijziging of het stellen van nadere regels (vragen 3.5 - 3.7).

### **De leidraad is niet statisch**

De leidraad is nog niet toegepast of getoetst in de praktijk. De praktijk zal moeten uitwijzen of de leidraad bijdraagt aan het door ons beoogde doel. Daarom is de leidraad niet statisch of compleet: gebruik ervan leidt tot aanpassingen.

## **Leidraad voor menselijke maat**

### **Beleidsvorming en totstandkoming van wetgeving**

De Algemene Rekenkamer hanteert als algemene norm dat beleid zorgvuldig is voorbereid, en uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar is. De wettelijke basis hiervoor is de normering van het begrotingsbeheer en financieel beheer van het Rijk in de Comptabiliteitswet 2016. Normen van de Algemene Rekenkamer om beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik te toetsen, bevatten aandachtspunten voor de regelgeving, voorlichting, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. De Algemene Rekenkamer hanteert als uitgangspunten voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding: vraaggerichtheid, een expliciete beschrijving en onderbouwing van de beleidstheorie waarmee aannemelijk is gemaakt dat de uitkomsten worden gerealiseerd, en duidelijke beleidsdoelen. Alle te verwachten beleidseffecten moeten daarbij in ogenschouw zijn genomen, inclusief mogelijke neveneffecten of averechtse effecten. De volgende vragen zijn leidend voor de menselijke maat in de beleidsvormende fase.



## **Beleidsvorming en totstandkoming van wetgeving**

### **Uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid, duidelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie**

- 1.1 Heeft de wetgever er zorg voor gedragen dat de uitvoeringsorganisatie de bevoegdheden heeft om de wettelijke doelen te realiseren?
- 1.2 Heeft de wetgever er zorg voor gedragen dat de uitvoeringsorganisatie de bevoegdheden heeft om te kunnen omgaan met gevolgen van (samenloop met andere) wetgeving die voorbijgaan aan de bedoeling van de wetgever?
- 1.3 Heeft de wetgever er zorg voor gedragen dat regels voor de uitvoeringsorganisatie inhoudelijk duidelijk zijn?
- 1.4 Heeft de minister zich ervan verzekerd dat de uitvoeringsorganisatie over de benodigde (ICT-)systemen en gegevens beschikt, of deze (ICT-)systemen tijdig kan aanpassen voor een soepele inwerkingtreding van het beleid?

### **Uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid voor de doelgroep**

- 1.5 Heeft de minister de beoogde doelgroep van de wet- en regelgeving adequaat in beeld gebracht wat betreft omvang, samenstelling (achtergrondkenmerken), doenvermogen en gedragseffecten?
- 1.6 Heeft de minister vooraf getoetst of recht op, hoogte en duur van uitkeringen en eventuele terugbetalingen voor de doelgroep duidelijk, begrijpelijk en voorspelbaar zijn?
- 1.7 Heeft de minister expliciet gemaakt welke gevolgen zijn verbonden aan fouten die de doelgroep maakt, en onderbouwd dat de gevolgen evenredig zijn ten opzichte van het belang van een rechtmatig besluit en het tegengaan van fraude?
- 1.8 Heeft de minister er zorg voor gedragen dat het voorgenomen beleid doenlijk is voor de doelgroep en dat de doelgroep in staat is te voldoen aan de plichten die als voorwaarden gelden voor uitkeringen en toeslagen, ook bij samenloop met andere wetgeving?
- 1.9 Streeft de minister ernaar dat de uitvoeringsorganisatie minder afhankelijk is van belanghebbenden voor het verkrijgen van gegevens?

### **Uitvoerbaarheid en doeltreffendheid bij samenloop met andere wetgeving**

- 1.10 Heeft de minister zicht op de risico's die samenloop met andere wetgeving meebrengt voor de uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van voorgestelde wetgeving?

## De uitvoering

De algemene norm van de Algemene Rekenkamer voor de uitvoering is dat uitvoeringsorganisaties het beleid effectief en efficiënt uitvoeren, en dat het beleid doeltreffend en doelmatig is. De volgende vragen zijn leidend voor de menselijke maat in de uitvoering.

### De uitvoering

#### Begrijpelijkheid, duidelijkheid van rechten en plichten

- 2.1 Informeren de minister en uitvoeringsorganisatie – in onderlinge afstemming – de doelgroep volledig, duidelijk en begrijpelijk over het recht op, hoogte en duur van uitkeringen, en gaan zij na of de doelgroep de informatie duidelijk vindt en begrijpt?
- 2.2 Informeren de minister en uitvoeringsorganisatie – in onderlinge afstemming – de doelgroep over de gevolgen van eventuele wijzigingen in de persoonlijke situatie voor het recht op, hoogte en duur van (voorschotten van) uitkeringen en toeslagen, en over terugvorderingen die hier het gevolg van kunnen zijn?
- 2.3 Informeren de minister en uitvoeringsorganisatie – in onderlinge afstemming – de doelgroep volledig, duidelijk en begrijpelijk over welke gegevens zij wettelijk verplicht zijn te verstrekken en hoe zij dit moeten doen, en wat de gevolgen zijn van het niet naleven hiervan? Gaan zij bij de doelgroep na of de informatie voor hen ook duidelijk en begrijpelijk is?

#### Begrijpelijke, duidelijke en volledige informatie bij motivering van besluiten

- 2.4 Geeft de uitvoeringsorganisatie bij besluiten – of deze nu ten voordeel of ten nadeel strekken van personen of bedrijven uit de doelgroep – een deugdelijke, duidelijke en begrijpelijke motivering, en uitleg van berekeningen van voorschotten, vastgestelde uitkeringen en toeslagen, en terugvorderingen, zodat deze voor hen controleerbaar zijn?

#### Begrijpelijkheid, duidelijkheid van algehele communicatie

- 2.5 Gebruikt de uitvoeringsorganisatie in communicatie met de doelgroep eenvoudige taal, legt zij vakjargon in eenvoudige taal uit, en streeft zij het gebruik van ondersteunende beelden na?

### Belemmeringen bij aanspraken en verplichtingen voor de doelgroep

- 2.6 Monitort de uitvoeringsorganisatie de wettelijke en niet-wettelijke belemmeringen die de doelgroep tegenkomt bij aanspraak maken op uitkeringen, toeslagen, re-integratiedienstverlening en werkvoorzieningen, of bij nakomen van verplichtingen?
- 2.7 Onderneemt de uitvoeringsorganisatie actie om praktische belemmeringen weg te nemen?

### Zorgvuldige besluitvorming

- 2.8 Betreft de uitvoeringsorganisatie bij de voorbereiding van een besluit alle relevante feiten, omstandigheden en belangen? Maakt de uitvoeringsorganisatie daarbij gebruik van alle gegevens waarover deze wettelijk kan beschikken, waaronder gegevens van andere bestuursorganen?
- 2.9 Betreft de uitvoeringsorganisatie bij het verstrekken van voorschotten alle relevante feiten en omstandigheden, en past voorschotten aan als uit deze feiten en omstandigheden blijkt dat er een aanmerkelijke kans is dat voorschotten te hoog zijn berekend?

### Zorgvuldige controle

- 2.10 Betreft de uitvoeringsorganisatie bij de rechtmatigheidscontrole ook de signalen van medewerkers en uitkeringsgerechtigden over mogelijke fouten en nalatigheden in deze controle, en onderneemt zij actie om deze fouten en nalatigheden op te lossen en te voorkomen?

### Zorgvuldige invordering en handhaving

- 2.11 Gaat de uitvoeringsorganisatie, voordat zij een terugvordering oplegt, alle informatiekanalen (contactmogelijkheden) na die uitkeringsgerechtigden kunnen gebruiken om gegevens te verstrekken, om vervolgens vast te stellen of de uitkeringsgerechtigde heeft voldaan aan de inlichtingenplicht?
- 2.12 Toetst de uitvoeringsorganisatie of nadelige gevolgen van besluiten voor uitkeringsgerechtigden aanvaardbaar zijn in verhouding tot de doelen die deze besluiten moeten dienen? Betreft de uitvoeringsorganisatie bij deze gevolgen de mogelijke gedragseffecten van besluiten voor zover deze van invloed kunnen zijn op de bedoeling van de wet (bijvoorbeeld werkbehoud, inkomensbescherming)?

2.13 Houdt de uitvoeringsorganisatie rekening met de financiële draagkracht van uitkeringsgerechtigden bij het invorderen van terugvorderingen en boetes, en borgt zij dat uitkeringsgerechtigden niet onder het wettelijk bestaansminimum komen?

#### **Compensatie bij nalatigheid of fouten door uitvoeringsorganisatie**

2.14 Brengt de uitvoeringsorganisatie, als zij een fout erkent, in kaart wat de gevolgen zijn (geweest) voor (de inkomensbescherming van) de uitkeringsgerechtigde, en neemt zij een compensatie in overweging?

#### **Doorzendplicht**

2.15 Stuurt de uitvoeringsorganisatie informatie die onterecht aan de uitvoeringsorganisatie, of binnen de uitvoeringsorganisatie aan het verkeerde onderdeel is gestuurd, door naar de bevoegde ontvanger, intern of extern? Dit betreft ook informatie die voor een ander onderdeel van de uitvoeringsorganisatie relevant is voor de uitvoering van een wettelijke taak.

#### **Gegevensuitwisseling**

2.16 Benut de uitvoeringsorganisatie de mogelijkheden om persoonsgegevens uit te wisselen met andere uitvoeringsorganisaties en overheden die op grond van de AVG zijn toegestaan en zorgt zij voor voldoende kennis hierover bij haar medewerkers?

#### **Zorgplicht**

2.17 Wijst de uitvoeringsorganisatie een uitkeringsgerechtigde op de mogelijkheid van schuldhulpverlening bij een redelijk vermoeden dat deze problematische schulden heeft?

2.18 Onderzoekt de uitvoeringsorganisatie bij de verlening van een voorschot of vaststelling van een uitkering of de uitkeringsgerechtigde een inkomen heeft onder het wettelijk bestaansminimum? Informeert de uitvoeringsorganisatie deze persoon over mogelijkheden om het inkomen aan te vullen?

## Monitoring

- 2.19 Monitort de uitvoeringsorganisatie de te verwachten gewenste en ongewenste gevolgen van de uitvoering van wet- en regelgeving voor de doelgroep, voor zover deze gevolgen verband houden met de doelen van de wet?
- 2.20 Zorgt de uitvoeringsorganisatie voor een volledige en toegankelijke registratie van maatwerkbesluiten en de motivering hiervan?

## Het uitvoeringstoezicht

Organisaties buiten de rijksoverheid die wettelijke taken uitvoeren, zijn verantwoordelijk voor hun eigen taakuitvoering en bedrijfsvoering. Deze organisaties worden vaak aangeduid als ‘instellingen op afstand van het rijk’. Het kan dan gaan om rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo’s). De verantwoordelijke minister dient toezicht te houden op hun taakuitvoering. Op basis van dit toezicht legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de doelmatige en doeltreffende uitvoering van wettelijke taken en het beheer van publieke middelen. De minister dient zich te informeren over de uitvoering en de resultaten, hierover een oordeel te vellen, en in te grijpen als dit nodig is. Als de uitvoering van wet- en regelgeving voor een specifieke groep burgers anders uitpakt dan bedoeld en/of gewenst, dient de minister (een voorstel tot) aanpassing van de wet- en regelgeving te overwegen. Aanpassing van de wet is vanzelfsprekend een politieke keuze die de wetgever toekomt. De volgende vragen zijn leidend voor de menselijke maat in het uitvoeringstoezicht.

## Het uitvoeringstoezicht

### Informeren

- 3.1 Ontvangt de minister alle informatie die nodig is om een oordeel te vellen over de doeltreffende en doelmatige uitvoering van wettelijke taken en het beheer van publieke middelen door de uitvoeringsorganisatie? Betreft de minister hierbij de prestatie-indicatoren die zijn afgesproken met de uitvoeringsorganisatie?
- 3.2 Heeft de minister zicht op de aard en omvang van de gewenste en ongewenste effecten die de wettelijke taakuitvoering door een uitvoeringsorganisatie heeft op de doelgroep?
- 3.3 Heeft de minister zicht op de wettelijke en niet-wettelijke belemmeringen die de doelgroep tegenkomt, en de gevolgen hiervan, bij aanspraak maken op uitkeringen, toeslagen, re-integratiedienstverlening en werkvoorzieningen, of bij nakomen van verplichtingen?

### Oordeelsvorming

- 3.4 Vormt de minister een gemotiveerd en navolgbaar oordeel over de doelmatige en doeltreffende uitvoering van wettelijke taken en het beheer van publieke middelen?

### Interveniëren

- 3.5 Overweegt de minister maatregelen om wettelijke en niet-wettelijke belemmeringen voor de doelgroep weg te nemen?
- 3.6 Intervenieert de minister op basis van een toetsingskader en een bijbehorend escalatiemodel?
- 3.7 Neemt de minister tijdig initiatief tot een voorstel voor wetwijziging als deze naar het oordeel van de minister nodig is om de doelen van de wet te realiseren?

Bij de toezichtinformatie (vragen 3.1 - 3.3) behoren ook de indicatoren die de minister met de uitvoeringsorganisatie heeft afgesproken. In het geval van UWV zijn dit: bekendheid met plichten bij uitkeringsgerechtigden; tijdigheid van betalingen en sociaal-medische beoordelingen; uitstroom naar werk; en menselijke maat. De indicatoren voor menselijke maat gaan over de dienstverlening, ethische beraadslaging, trotse en vitale UWV-medewerkers, en vereenvoudiging van wet- en regelgeving (UWV, 2022b). Verder horen bij de toezichtinformatie ook de aard en omvang van bezwaar- en beroepsprocedures en van maatwerkbesluiten.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Toelichting leidraad voor menselijke maat

In deze bijlage (in het rapport bijlage 3) lichten we verschillende vragen in de leidraad toe.

### **Vragen voor de beleidsvoorbereiding**

*Vragen 1.1 - 1.4 en 1.11*

Onder uitvoeringsorganisatie begrijpen we hier ook andere bestuursorganen die betrokken zijn bij de uitvoering van de betreffende wetgeving.

*Vraag 1.2*

De grondslag van deze vraag is het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

*Vraag 1.5*

Deze vraag betreft het expliciet maken, door de minister, van aannames over wie de beoogde burgers en bedrijven zijn, hoe zij zich gedragen en wat zij kunnen. Dit is onderdeel van de toetsing vooraf van de beleidstheorie. Doenvermogen (zelfredzaamheid) betekent het vermogen om doelen te stellen, een plan te maken, in actie te komen en vol te houden bij tegenslagen (WRR, 2017). Kennis en motivatie alleen zijn vaak onvoldoende om mensen te laten doen wat regels van hen vragen. Hiervoor zijn ook mentale vermogens nodig. In de praktijk bestaan grote verschillen in mentale vermogens van mensen om te doen wat van hen wordt gevraagd. Stressvolle situaties zoals werkloosheid, ziekte en geldzorgen kunnen bovendien het doenvermogen

tijdelijk verminderen (UWV, 2023). Zie hiervoor ook de Raad van State (2022) en de Commissie sociaal minimum (2023).

#### *Vraag 1.6*

De vereisten van duidelijkheid, begrijpelijkheid en voorspelbaarheid zijn in de sociale zekerheid extra van belang, omdat uitkeringen en toeslagen doorgaans worden verstrekt op basis van voorschotten. Bij de vaststelling van uitkeringen en toeslagen achteraf kan daardoor sprake zijn van teveel betaalde voorschotten die vervolgens moeten worden teruggevorderd.

Bronnen: De Nationale Ombudsman stelt als norm dat de overheid duidelijk moeten laten weten wat de rechten en plichten van mensen zijn, en dat het handelen van de overheid voorspelbaar moet zijn (transparantie) (Nationale Ombudsman, 2019a; Nationale Ombudsman, 2019b). Ook de Commissie sociaal minimum hanteert het stelselvereiste van voorspelbaarheid en dat regels eenduidig, begrijpelijk en kenbaar moeten zijn (Commissie sociaal minimum, 2023).

#### *Vraag 1.7*

De grondslag van deze vraag is het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb).

#### *Vraag 1.8*

Of regels voor de doelgroep uitvoerbaar en de administratieve lasten aanvaardbaar zijn, is mede afhankelijk van hun doenvermogen. Zie hierover de toelichting bij vraag 1.5.

#### *Vraag 1.9*

Deze vraag is onderdeel van het beoordelingskader van de Algemene Rekenkamer voor het toetsen van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO).

### **Vragen voor de uitvoering**

#### *Vragen 2.1 - 2.3 en 2.5*

We betrekken de Uitgangspunten Overheidscommunicatie (Rijksoverheid, 2017) bij deze vragen over het informeren van de doelgroep. Een van de uitgangspunten is dat overheidscommunicatie technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk is. Mensen mogen zelf kiezen via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid communiceren, is een van de uitgangspunten.

Een basis voor deze vragen is het formele rechtszekerheidsbeginsel: de overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Ook de Commissie sociaal minimum hanteert het stelselvereiste van voorspelbaarheid, en dat mensen moeten weten wat hun rechten



en plichten zijn en zekerheid hebben over wat er gebeurt als er veranderingen optreden in hun persoonlijke situatie (Commissie sociaal minimum, 2023). Verder stelt de Nationale Ombudsman als eis dat de overheid duidelijke taal gebruikt en er rekening mee houdt dat mensen minder computer- of taalvaardig zijn (Nationale Ombudsman, 2019b).

#### *Vraag 2.4*

De grondslag voor deze vraag is het motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb). De overheid moet haar besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

#### *Vragen 2.8 en 2.9*

Onder 'alle wettelijk relevante feiten, omstandigheden en belangen' verstaan we informatie die rechtsgevolgen heeft voor de doelgroep. Dit kan ook informatie zijn over de partner of woningdeler van de cliënt. De grondslag van deze vragen is het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb).

#### *Vraag 2.9*

Bij deze vraag is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) betrokken dat bij voorschotverlening uitgangspunt moet zijn dat een bestuursorgaan de relevante omstandigheden in aanmerking neemt en dat de verlening op een zorgvuldige wijze plaatsvindt ([ECLI:NL:CRVB:2021:3046](#)). Zie over het verstrekken van voorschotten aan derden ook artikel 13 Regeling financieel beheer van het Rijk.

#### *Vraag 2.10*

Volgens normen van de Algemene Rekenkamer voor het beoordelen van beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO), moet het controlebeleid dusdanig zijn vormgegeven dat de minister redelijke zekerheid verkrijgt over de rechtmatigheid. De controle-informatie kan op meerdere manieren worden verkregen, zoals door benchmarks, data-analyses, steekproefsgewijze controles, steekproefsgewijze eigen waarnemingen en accountantscontrole. Signalen van medewerkers en cliënten over mogelijke fouten en nalatigheden zijn hierop een aanvulling.

Bij het toetsen van fouterstel door de uitvoeringsorganisatie betrekken we ook het interne beleid voor fouterstel van de betreffende uitvoeringsorganisatie. Bij UWV is dit het Beleid UWV met betrekking tot herstelacties voor groepen van uitkeringsgerechtigden/werkgevers.

#### *Vraag 2.11*

Zie de toelichting bij vraag 2.3.

### *Vraag 2.12*

Gedragseffecten kunnen bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de re-integratie en het nakomen van meewerkverplichtingen. Terugvorderingen, maatregelen en boetes kunnen bij belanghebbenden de motivatie en mentale vermogens om te re-integreren negatief beïnvloeden.

De grondslag voor deze vraag is het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) en de mogelijkheid van beroep op dringende redenen om af te zien van intrekking of herziening van een uitkering of van een terugvordering (o.a. art. 76 lid 3 WIA, art. 77 lid 6 WIA). Volgens de memorie van toelichting bij de WIA dient 'Toepassing van dringende redenen... te geschieden met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.' (SZW, 2005). De Nationale Ombudsman hanteert als norm dat de overheid boetes en verhoging(en) hiervan oplegt die in verhouding staan tot de oorspronkelijke schuld (Nationale Ombudsman, 2019b).

### *Vraag 2.13*

De wettelijke grondslag voor het sociaal minimum is gelegen in:

- artikel 20 lid 1 Grondwet: 'De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.'
- artikel 25 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM): 'Een ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen.' Dit recht is nader uitgewerkt in artikel 11 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

Een verwant uitgangspunt bij deze vraag is dat bij het innen van vorderingen door de Rijksoverheid onnodige schuldenoploop bij de debiteur wordt voorkomen (Rijksincassovisie).

### *Vraag 2.14*

Onder fouten wordt verstaan dat de uitvoeringsorganisatie in strijd met wet- en regelgeving heeft gehandeld, dan wel onrechtmatig heeft gehandeld (art. 6:162 Burgerlijk Wetboek en daarmee samenhangende artikelen). Hierbij kan worden vereist dat uitvoeringsorganisaties zich aan de eigen beleidsregels houden, bijvoorbeeld de coulanceregeling van UWV.

### *Vraag 2.15*

Deze vraag is een uitbreiding van de bestaande verplichting voor bestuursorganen om informatie (geschriften) door te zenden, namelijk door deze verplichting ook te laten gelden tussen onderdelen van een bestuursorgaan als de informatie niet onjuist is geadresseerd, maar deze ook bekend dient te zijn bij een ander onderdeel. Verder sluit deze vraag aan bij het uitgangspunt van handelen als één overheid. De doorzendverplichting zal in de Awb worden uitgebreid tot elektronische berichten met het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Onder de doorzendplicht valt niet het proactief delen van informatie met andere SUWI-partijen. UWV kan via Suwinet andere SUWI-partijen verzoeken om informatie te delen over cliënten, zoals gezinssituatie en partnerinkomen, maar doet dit niet proactief en is hiertoe ook niet verplicht.

De grondslag voor deze vraag is artikel 2:3 Awb. Deze bevat een algemene verplichting voor bestuursorganen om ten onrechte aan hen geadresseerde geschriften tot behandeling onverwijld door te zenden aan het bevoegde bestuursorgaan onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Deze verplichting geldt volgens de CRvB nog sterker voor het doorzenden naar een ander onderdeel binnen een en hetzelfde bestuursorgaan (CRvB:2015:2469, ro 4.3.).

### *Vraag 2.16*

Een rechtsgeldige grondslag in het kader van de AVG voor gegevensverwerking door overheidsinstanties is toestemming van de cliënt. Dit kan alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Het moet aan de betrokkene duidelijk zijn dat het geven van toestemming niet verplicht is.
- Betrokkenen die geen toestemming geven, dienen geen (basis)diensten van de overheidsinstantie mis te lopen en er dient geen afbreuk te worden gedaan aan de uitoefening van hun rechten.

De basis voor deze vraag is gelegen in Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken (Algemene Rekenkamer, 2023b).

### *Vraag 2.17*

Deze vraag betreft de doorverwijzingsplicht van overheidsinstanties. De recente aanpassing van artikel 73 Wet SUWI heeft mogelijk gemaakt dat UWV en SVB een warme overdracht kunnen doen aan gemeenten, wanneer een cliënt geldzorgen of schulden heeft. Alleen naam en contactgegevens mogen gedeeld, niet de mate van urgentie en casusinformatie.

De grondslag voor deze vraag is gelegen in:

- De doorverwijzingsplicht uit het convenant over schuldregelingen (minnelijke sanering) tussen uitvoeringsorganisaties (inclusief UWV) en de NVVK (belangenvereniging schuldhulpverleners). Artikel 4: 'Indien een schuldenaar aan de overheidscrediteuren kenbaar maakt financiële problemen te hebben, wijzen de overheidscrediteuren de schuldenaar op de mogelijkheid van schuldhulpverlening. Een schuldenaar is zelf verantwoordelijk voor het doen van een aanvraag of het opstarten van andere (vervolg)acties.'
- De Rijksincassovisie. Deze vraagt van de verschillende incasserende instanties dat zij signalen organiseren die een indicatie geven van de aflosmogelijkheden van de schuldenaar.
- Het oordeel van de Nationale Ombudsman dat overheden informatie over problematische schulden en aflosmogelijkheden van burgers verzamelen en onderling uitwisselen met toestemming van de betrokkene (Nationale Ombudsman, 2019b).

*Vraag 2.18*

Zie de toelichting bij vraag 2.13.

### **Vragen voor het uitvoeringstoezicht**

*Vraag 3.2*

Met effecten wordt bedoeld economische en sociale gevolgen in brede zin, waaronder gevolgen voor het inkomen, werk, gezondheid, sociaal netwerk, uithuisplaatsingen, et cetera.

*Vraag 3.3*

Deze vraag gaat over de toegankelijkheid van sociale voorzieningen. Uitkeringen en toeslagen moeten door de rechthebbende worden aangevraagd en worden niet automatisch toegekend. De doelgroep kan belemmeringen ondervinden om toegang te krijgen tot deze inkomensondersteuning, evenals tot re-integratiedienstverlening en voorzieningen voor terugkeer naar werk, of andere dienstverlening. Daarom is het van belang dat minister en uitvoeringsorganisatie zicht hebben op eventuele belemmeringen voor de doelgroep, ook voor burgers met weinig doenvermogen (Commissie sociaal minimum, 2023).

## Bijlage 2 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2023a). *Verantwoordingsonderzoek SZW 2022*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 360-XV, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 761, nr. 264.

Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*. Den Haag: eigen beheer.

Brenninkmeijer A.F.M., K. van den Bos & E. Röell (2012). Procedurele rechtvaardigheid. Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten. *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 4: 178-181.

Commissie sociaal minimum (2023). *Een zeker bestaan deel I en II*.

Instituut Maatschappelijke Innovatie (2023). *Literatuuronderzoek De menselijke maat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2025, 39 362, nr. 341.

Kabinet-Rutte IV (2021). *Coalitieakkoord 2021-2025; Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*.

Nationale Ombudsman (2019a). *Behoorlijkheidswijzer*.

Nationale Ombudsman (2019b). *Invorderen vanuit het burgerperspectief*.

Raad van State (2022). *Beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State*.

Rijksoverheid (2017). *Uitgangspunten Overheidscommunicatie*.

SZW (2005). *Memorie van toelichting bij Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 034, nr. 3.

UWV (2023). *Een doenlijker UWV*. UWV Kennisverslag 2023-7.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 28 maart 2024.

Dit document is op 18 april 2024  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

Foto omslag: David Rozing

**Den Haag, april 2024**