

De bedoeling is eenvoudig

Michiel van den Hauten

De roep om renovatie in het sociaal domein

Hij kreeg jaren geleden studiefinanciering van DUO en een Wajong-uitkering tegelijkertijd. Dat mag niet. Maar Robert kreeg niet de goede voorlichting en kampte in die tijd met psychische problemen, waardoor hij geen overzicht had en verkeerde dingen deed. Het leidde tot grote financiële problemen. Die zijn recent opgelost.¹

Zo begint een publicatie van UWV over armoede en schulden met verhalen over mensen die in financiële problemen zijn gekomen en de hulp van de overheid goed kunnen gebruiken om daar uit te komen. Hulp van de overheid bestaat in vele vormen. Nederland heeft een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, om gevolgen van tegenslag en sociale risico's op te vangen. Regelingen gestoeld op goede bedoelingen, maar in de praktijk vaak complex en voor burgers ongrijpbaar of ondoorgrondelijk. Terwijl de sociale zekerheid naast rechten ook verplichtingen met zich meebrengt. Niet nakomen daarvan kan leiden tot problemen, zoals in het voorbeeld van Robert. Er zijn veel Roberts, bij UWV en bij andere publieke dienstverleners. De Toeslagenaffaire heeft schrijnende voorbeelden aan het licht gebracht.

In reactie daarop zijn overheden sensitiever geworden voor burgers in de knel en zijn tal van initiatieven ontplooid, onder andere geïnitieerd door de kabinetsreactie op de Parlementaire Ondervraging Kinderopvangtoeslag² en het overheidsbrede programma Werk aan uitvoering.³ De hervormingen richten zich niet alleen op het vergroten van bestaanszekerheid, maar ook op betere dienstverlening en verbetering van rechtsbescherming. De versterking van de waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht is daar een voorbeeld van. Specifiek voor de sociale zekerheid is dat het wetsvoorstel Handhaving in de sociale zekerheid aangaande een herziening van het handhavingsinstrumentarium voor onder andere UWV.

Ondanks deze initiatieven vanuit de overheid blijft de maatschappelijke roep groot om ingrijpende vereenvoudigingen en meer ruimte voor menselijke maat. Deels gevoed door een herstelbeleid dat problematisch verloopt – de kosten in het kader van de toeslagenaffaire dreigen inmiddels op te lopen tot 14 miljard euro en het einde van de afhandeling is nog niet in zicht. Deels gevoed door nieuwe voorbeelden van burgers die in de knel komen - denk aan de onzorgvuldig uitgevoerde huisbezoeken bij studenten door DUO in het kader van de controle van de uitwonendenbeurs.⁴ En deels gevoed door nieuwe

¹ UWV, Eigen schuld dikke bult? Praktijkboek over armoede en schulden, 2023

² Ministerie van Algemene Zaken, *Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht*, 15 januari 2021

³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening*, 5 maart 2021

⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kabinetsreactie onderzoek naar controleproces uitwonendenbeurs*, 1 maart 2024

onderzoeken en adviezen, zoals de Staatscommissie rechtsstaat, die onder andere stelt dat complexiteit en onzekerheid van inkomensregelingen kunnen leiden tot niet-gebruik daarvan en daarmee de doelstellingen van het stelsel, en daarmee de rechtsstaat, ondermijnen.⁵ Het thema van de conferentie *Renovatie in het sociaal domein* (27 september 2024) en de achtergrondpublicatie *Chaos en onrecht in het publieke domein*⁶ sluiten aan op deze roep.

In dit *paper* ga ik in op hoe het vraagstuk van renovatie speelt op het terrein van *werknemersverzekeringen*. Daarbij focus ik op het vraagstuk hoe vereenvoudigen van beleid en uitvoering kan bijdragen aan het beter realiseren van de maatschappelijke en politiek doelstellingen, het bieden van inkomensbescherming en het bevorderen van arbeidsparticipatie. Ik zoom eerst uit naar het vraagstuk van renovatie van de sociale zekerheid, en in het bijzonder de werknemersverzekeringen, in historisch perspectief (deel 2). Daarna zoom ik in op een specifieke regeling, namelijk de Wajong, als voorbeeld van een regeling waaraan in korte tijd veel is gesleuteld en waar naar vereenvoudiging is gestreefd die deels is gestrand in goede intenties (deel 3). De lessen uit beide geschiedenissen is dat vereenvoudigen via *renovatie* een ingewikkelde opgave is. Naast verbeteringen op korte termijn komt daarom steeds vaker de roep om *nieuwbouw*, vanuit de gedachte dat er grenzen zijn aan wat met incrementele aanpassingen kan worden bereikt. Dit sluit aan bij de analyse van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Sociale Zekerheid⁷ aan de hand waarvan ik in ga op een aantal uitgangspunten die betrokken zouden moeten worden bij het ontwerpen van nieuwbouw van de sociale zekerheid (deel 4). Het is belangrijk daarbij niet alleen te kijken naar eenvoudige(r) wet- en regelgeving, maar ook naar daarbij aansluitende publieke dienstverlening (deel 5).

De geschiedenis van de sociale zekerheid: nooit klaar met renoveren

*De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.*⁸

In essentie is de bedoeling van de (werknemersverzekeringen in de) sociale zekerheid eenvoudig: mensen beschermen tegen de gevolgen van inkomensverlies bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid door deze risico's collectief te dragen. De politieke keuze om dit te realiseren kan rekenen op breed draagvlak en kent een stevige verankering in artikel 20 van de Grondwet. De manier *waarop* en mate *waarin* individuele tegenslagen zoals onvrijwillige werkloosheid en het niet (meer) kunnen werken door ziekte of arbeidsongeschiktheid collectief worden gedragen, is daarentegen wél continue onderwerp van politieke afweging. Daarbij gaat het enerzijds om de mate waarin een eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt verondersteld en afgeleid daarvan de mate waarin

⁵ Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat – tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 10 juni 2024

⁶ Faassen, Maat, Noordink, Simonse en In 't Veld, *Chaos on onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie*, concept mei 2024

⁷ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijk maken*, 13 maart 2023

⁸ Grondwet Artikel 20 lid 1 en lid 2.

mensen geacht worden zelf in hun inkomen te voorzien en daarmee in welke mate focus wordt gelegd op het bevorderen van arbeidsparticipatie. Anderzijds gaat het om zaken als de haalbaarheid, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van overheidsinterventies.

In de mate van bescherming en in de wijze van uitvoering ademt de sociale zekerheid mee met veranderende politieke voorkeuren, die op hun beurt mede beïnvloed worden door veranderende maatschappelijke en economische ontwikkelingen, zoals veranderingen op de arbeidsmarkt, economische crises of maatschappelijk draagvlak voor collectieve voorzieningen. Daarbovenop komt dat interventies door de overheid in het algemeen een houdbaarheidsdatum hebben. Interventies zoals hogere uitkeringen, strenger of minder streng handhavingsbeleid, de organisatie van de uitvoering en de mix van publieke en private uitvoering leiden vroeger of later tot onbedoelde effecten. Die onbedoelde effecten zijn vaak aanleiding voor nieuwe interventies, bijsturen en nieuwe regels en daarmee tot cumulatie van beleid.

Kortom, de inherente waardenspanningen die horen bij de doelstelling van sociale zekerheid, de ontwikkelingen in de maatschappij en economie, en de onbedoelde effecten van overheidsinterventies drijven een continue stroom van beleidswijzigingen en nieuwe wet- en regelgeving. Soms werken deze krachten zodanig op elkaar in dat sprake is van een grote herziening van de sociale zekerheid, zoals eind jaren tachtig en eind jaren negentig van de vorige eeuw. Nieuwe evenwichten zijn altijd tijdelijk. Vroeg of laat zorgen de inherente (waarden)spanningen of externe interferenties voor nieuwe renovatieplannen of een roep om nieuwbouw.

Ter illustratie een sprong terug in de tijd. In 2001 bestond de Ongevallenwet 100 jaar en die gelegenheid is gebruikt om '100 jaar sociale zekerheid' te vieren. Eén van de conclusies uit de bijbehorende publicatie⁹ was dat veel van de discussies die anno 1901 gevoerd werden, over de mate van overheidsbescherming en de financiering daarvan (oftewel de mate van collectivisering van sociale risico's) en de daarbij passende organisatievorm, anno 2001 nog steeds relevant waren. De tweede conclusie was dat de sociale zekerheid derhalve nog niet af was. En dat bleek. Nu, bijna 25 jaar later, terugkijkend naar 2001 stond de sociale zekerheid destijds middenin de steigers. Voor 2001 waren grote aanpassingen in de Ziektewet (bijvoorbeeld de loondoorbetalingsplicht voor werkgevers) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (bijvoorbeeld premiedifferentiatie) doorgevoerd en in het beleid voor de uitvoering stond privatisering centraal. Kort na 2001 is de uitvoering juist voor een deel van het private naar het publieke domein getrokken, is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ingevoerd en zijn maar liefst drie grote wijzigingen doorgevoerd in de destijds recentelijk (1998) geïntroduceerde Wajong. Om een paar voorbeelden te noemen.

De herziening van de sociale zekerheid kenmerkte zich in de periode na 2001 door meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid ('van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving'), gecombineerd met sturing via financiële prikkels voor burgers en bedrijven om het beroep op sociale zekerheid te verminderen en arbeidsparticipatie te

⁹ Berghman, Nagelkerke, Boos, Doeschot, Vonk (redactie), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, 2001

bevorderen. Fraudebeleid en controle op verplichtingen kreeg meer aandacht, vooral na de Fraudewet van 2012. De uitvoering – het nieuw opgerichte UWV – werd in New Public Managementstijl aangestuurd via prestatieafspraken en regelmatig geconfronteerd met forse bezuinigingen, mede vanuit de gedachte dat soberdere dienstverlening passend was bij een groter beroep op de zelfredzaamheid van verzekerden.

De laatste jaren verschuiven de accenten weer, opnieuw ingegeven door de eerder genoemde mix van inherente en externe factoren. De toeslagenaffaire bleek daarbij een ‘kanalisator’, maar zeker niet de enige drijver. In rapporten van de Ombudsman over burgers in de knel door overheidsbeleid of het rapport over doenvermogen van de WRR uit 2018¹⁰ tekenen zich de contouren af van benodigde renovatie waar we anno 2024 middenin staan. Dat leidde tot diverse trajecten om de menselijke maat in wet- en regelgeving terug te brengen en in investeringen om de publieke dienstverlening te versterken, in het bijzonder voor mensen bij wie juist geen sprake is van zelfredzaamheid.

De ‘beweeglijkheid’ van de sociale zekerheid komt niet alleen tot uiting in regelgeving en beleid, maar ook in hoe de uitvoering is georganiseerd. De uitvoering van de werknemersverzekering is opgebouwd uit corporatistische bedrijfsverenigingen en na een kortstondige flirt met marktwerking verstatelijkt met de oprichting van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). En de manier waarop deze publieke dienstverlener invulling geeft aan zijn opdracht ademt mee met de tijdsgeschiedenis. In de huidige meerjarenstrategie 2021-2025¹¹ streeft UWV naar verbetering van de dienstverlening met meer aandacht voor de menselijke maat. Hierin staat de mens en zijn situatie centraal en die vormen het uitgangspunt voor de ondersteuning om werk te houden of krijgen en bij het voorzien van inkomen als werk uitblijft of (even) niet mogelijk is. Daarnaast legt UWV meer focus op preventie: het voorkómen van werkloosheid (door inzet van dienstverlening, soms samen met andere publieke dienstverleners zoals sociale diensten) en op het voorkomen van arbeidsongeschiktheid (door inzet van kennis over arbeid en gezondheid).

Waar UWV in het realiseren van zijn huidige strategie echter tegenaan loopt is de complexiteit van regelgeving. Voor burgers en bedrijven is veel van de regelgeving onbegrijpelijk of ondoenlijk. Voor de uitvoering geldt vaak hetzelfde en in combinatie met een complex ICT-landschap en in toenemende mate schaarste aan mensen loopt de uitvoering vast. UWV wijst hier sinds 2021 jaarlijks op in Knelpuntenbrieven, waarin het voorbeelden benoemt van knellende regelgeving. De sociale zekerheid is hierin niet uniek. In de Staat van de Uitvoering is de noodzaak van radicale vereenvoudiging bepleit over vrijwel de gehele breedte van de publieke dienstverlening.¹²

De renovaties van de Wajong: vereenvoudiging leidt tot meer complexiteit

De overheid kijkt steeds meer naar wat burgers zelf kunnen bijdragen. Uit het onderzoek blijkt dat het de meeste jongeren met een beperking geenszins ontbreekt aan de wil om mee te draaien in de maatschappij. Door de wet- en regelgeving is dit voor hen in de praktijk

¹⁰ WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, 24 april 2017

¹¹ UWV, *Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening – UWV strategie 2021-2025*, juli 2021

¹² Staat van de Uitvoering 2022, 18 januari 2023

*echter lastig, wat demotiverend werkt. De overheid zal moeten leren om meer te denken vanuit de burger om ervoor te zorgen dat écht iedereen mee kan doen.*¹³

De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) is een regeling voor mensen die door een beperking niet via werk in eigen onderhoud kunnen voorzien en bij wie die beperking is ontstaan bij geboorte of op jongere leeftijd.¹⁴ Tot 1998 konden jonggehandicapten beroep doen op de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Sinds 1998 ('nieuwbouw') is de Wajong vrijwel constant in verandering ('renovatie') geweest, als gevolg waarvan er een complex geheel aan regels en voorzieningen is ontstaan.

Al vrij snel na de introductie van de Wajong viel op dat de instroom sterk begon te stijgen. In 2007 maakten 167.000 mensen gebruik van de regeling en was de instroom ten opzichte van de vijf jaar daarvoor verdubbeld. Er waren geen indicaties van een significante groei van ernstige ziektes of handicaps die deze groei konden verklaren. De verklaring werd daarom vooral gezocht in het complexer worden van de arbeidsmarkt en in kenmerken van de regeling die het vinden en behouden van werk in de weg stonden, zoals de focus op wat iemand niet kan in plaats van op wat iemand wél kan.¹⁵

In 2010 is de naam van de Wajong veranderd in de Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten ingevoerd – de Wajong 2010. Deze 'gerenoveerde Wajong' kwam naast de 'oude Wajong', omdat er voor werd gekozen de rechten van bestaande uitkeringsgerechtigden ongemoeid te laten (er was wel een mogelijkheid om vrijwillig over te stappen van de Wajong 1998 naar de Wajong 2010). Waar de Wajong 1998 het accent legde op inkomensondersteuning, kende de Wajong 2010 twee specifieke regelingen om arbeidsparticipatie en studie te bevorderen. Jonggehandicapten die, ook met ondersteuning, geen enkel perspectief op werk hadden konden beroep doen op een specifieke uitkeringsregeling. UWV kreeg in de nieuwe Wajong de opdracht jonggehandicapten te ondersteunen naar werk, daar waar die opdracht in de oude Wajong beperkt was tot jonggehandicapten die dat uit zichzelf aanvroegen.

In 2015 volgde opnieuw een ingrijpende wijziging en werd de Wajong 2015 ingevoerd. De Wajong 2015 werd beperkt tot jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Jonggehandicapten voor wie dat niet het geval was, vielen vanaf 2015 onder de Participatiewet en daarmee onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het doel van deze wijziging was zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te geleiden en/of te ondersteunen bij werk. Sociale diensten van gemeenten werden verantwoordelijk voor deze ondersteuning, UWV alleen voor de indicatiestelling. UWV kreeg vervolgens in 2018 ook de opdracht om iedereen die tot op dat moment onder de

¹³ Nationale Ombudsman, *Meedoen zonder beperkingen*, 2022, pagina 33

¹⁴ In de huidige Wajong komt iemand in aanmerking voor een Wajong-uitkering indien die door ziekte of handicap nooit meer kan werken, deze ziekte of handicap bekend was op de dag dat iemand 18 jaar werd of na 18 jaar mits voor dat dag dat iemand 30 werd en mits in het jaar voordat de ziekte of handicap is vastgesteld minimaal zes maanden een opleiding is gevolgd.

¹⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief *Participatie jongeren met een beperking*, 30 mei 2008

Wajongregeling viel (opnieuw) te beoordelen op arbeidsvermogen, wat kon leiden tot een andere uitkeringshoogte.

Zo is een relatief eenvoudige regeling in twintig jaar tijd verworpen tot een complex geheel van drie wetsvarianten (Wajong 1998, Wajong 2010 en Wajong 2015) die sterk van elkaar verschillen qua dominante focus (inkomenszekerheid vs. arbeidsparticipatie), regels en voorzieningen. Daarbij kon het ook nog eens voorkomen dat jonggehandicapten met meer dan een van de regimes te maken kregen, als gevolg van overgangsregimes bij nieuw beleid dan wel als gevolg van herbeoordelingen. Voor jonggehandicapten werd dit geheel aan regelingen uitermate complex. Ook de mensen in de uitvoering bij UWV liepen tegen de gevolgen van deze complexiteit aan. Dit had gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening, de ondersteuning naar werk en het bevorderen van inkomenszekerheid.

Om de gevolgen van deze complexiteit te mitigeren is in 2018 het Wetstraject *Vereenvoudiging Wajong* gestart. Daarbij is als doel aangegeven dat de vereenvoudiging moest bijdragen aan het stimuleren van werk of studie en dat Wajongers minder onzekerheid ervaren over de inkomensgevolgen als ze vanuit hun uitkering gaan werken.¹⁶ Het traject bestond uit zeven maatregelen, die deels in 2020 en deels in 2021 zijn ingevoerd:

1. Regels voor inkomensondersteuning harmoniseren (tussen de verschillende Wajongs);
2. Regels voor het beëindigen en het herleven van het recht op de Wajong 1998 en de Wajong 2010 aanpassen;
3. Regels voor passend werkaanbod in de Wajong 2010 versoepelen;
4. Studieregeling in de Wajong 2010 schrappen;
5. Uitsluitingsgrond studerende in de Wajong 2015 schrappen;
6. Instroom in de Wajong 1998 afsluiten en;
7. Mogelijkheid om af te zien van de Wajong 1998 creëren.

In 2023 heeft UWV een zogeheten ‘invoeringstoets’ uitgevoerd om een beeld te krijgen hoe de vereenvoudigingsmaatregelen in de praktijk uitwerken.¹⁷ De invoeringstoets is een nieuw instrument dat sinds de kabinetsreactie op de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag gebruikt wordt om vroegtijdig en op een lichtvoetige manier signalen op te halen over de werking van beleid nadat dat is ingevoerd.¹⁸ De conclusie van UWV is dat de maatregelen op onderdelen hebben geleid tot een vereenvoudiging. De Wajong-regeling als totaal wordt echter niet als minder ingewikkeld ervaren, zeker niet door Wajongers die te maken hebben met meerdere uitkeringen of jongeren die tussen wal en schip dreigen te vallen omdat ze niet voor de Wajong in aanmerking komen en de weg naar de Participatiewet niet weten te vinden

¹⁶ Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong, Kamerstukken II 2018/19, 35 213

¹⁷ UWV, *Invoeringstoets Vereenvoudiging Wajong*, 30 juli 2023

¹⁸ Ministerie van Algemene Zaken, kamerbrief *Kabinetsreactie rapport ‘Ongekend onrecht’*, 15 januari 2021

(slechts 20 procent van de oorspronkelijke doelgroep vraagt een uitkering op grond van de Participatiewet aan).¹⁹

Ook signaleert UWV op basis van de invoeringstoets dat Wajongers vooral willen weten wat een verandering in hun situatie voor gevolgen heeft voor hun *totaal*inkomen. Als UWV snel en met zekerheid inzicht kan geven in de inkomensgevolgen van (meer) gaan werken dan is dat belangrijker dan het zelf kunnen doorgronden van de complexe regels. Echter, het blijkt ook voor de UWV-medewerkers vaak heel lastig om zo'n berekening te maken. Op dit punt is complexiteit van regelgeving dus niet met dienstverlening te compenseren.

Een voorbeeld van complexiteit voor zowel Wajongers als UWV-medewerkers is de situatie die ontstaat als een Wajong-gerechtigde een garantiebedrag ontvangt. Het garantiebedrag is ingesteld om achteruitgang van de uitkering door de invoering van de Wet Vereenvoudiging Wajong te voorkomen. Het garantiebedrag is zo hoog als de uitkering voorafgaand aan invoering van de wet en kan behouden worden tot de ingang van de AOW. Er zijn twee manieren waarop iemand zijn recht op een garantiebedrag kan verliezen, namelijk 12 maanden geen inkomen hebben of 12 maanden recht hebben op een hogere uitkering op basis van de huidige rekenregels. In de praktijk blijkt vaak dat de Wajong-gerechtigde hier calculerend of vanuit onzekerheid terughoudend mee omgaat om zo het recht op het garantiebedrag te behouden. Deze cliënten verkiezen de zekerheid van het garantiebedrag boven een hoger inkomen door meer werk. Dit leidt ertoe dat iemand dan niet méér gaat werken of meer opdrachten aanneemt. Het uitgangspunt van de wet Vereenvoudiging Wajong “meer werken moet lonen” wordt hierdoor ondermijnd.

Kortom, de invoeringstoets uit 2023 bevestigt de signalen die UWV eerder heeft afgegeven in de knelpuntenbrieven van 2021 en 2022. De vereenvoudiging heeft voordelen opgeleverd, maar heeft ook tot nieuwe complexiteit geleid. De verrekening van inkomsten met de Wajonguitkering is voor slechts weinigen te begrijpen, de complexiteit van de overgang van de oude Wajongregimes naar de nieuwe Wajong vergde veel van de doelgroep en de wijzigingen hebben tot een druk op de uitvoering geleid. Het is derhalve twijfelachtig of met deze verandering de beoogde vereenvoudiging is bereikt.²⁰ Voor sommige Wajongers is het er juist ingewikkelder door geworden.

In reactie op de invoeringstoets benoemt ook het ministerie van SZW dat de maatregelen bijdragen aan vereenvoudiging van de Wajong doch de totale complexiteit groot blijft.²¹ In 2025 staat een beleidsevaluatie van de Wet Vereenvoudiging Wajong gepland. Vooruitlopend daarop, wijzen zowel UWV als het ministerie erop dat voor het oplossen van een deel van de problematiek breder moet worden gekeken dan alleen naar de Wajong: de onzekerheid over de inkomensgevolgen van (gaan) werken en complexiteit van verrekenen kan alleen worden opgelost als ook naar fiscaliteit en toeslagen wordt gekeken. Een ander voorbeeld is dat de schotten tussen voorzieningen en regelingen voor regulier werk,

¹⁹ Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), *Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*, oktober 2023, pagina 25

²⁰ UWV, Knelpuntenbrief 2022, 17 juni 2022

²¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerbrief *Reactie op Invoeringstoets Wet Vereenvoudiging Wajong*, 30 januari 2024

beschut werk en dagbesteding leiden tot complexiteit die participatie remt. Dat komt onder meer omdat vanwege de gecreëerde schotten aan de voorkant moet worden vastgesteld of iemand *duurzaam* wel of niet kan werken, terwijl het maar zeer de vraag is of en hoe duurzaamheid adequaat kan worden vastgesteld.

Een deel van deze problematiek wordt beleidsmatig geadresseerd in een hervorming van de Participatiewet.²² Ook het rapport van de commissie die recentelijk heeft geadviseerd over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, gaat in op de veel te complexe regels voor vroeggehandicapten.²³ Deze commissie pleit onder meer voor een persoonlijke ‘gids in het doolhof’ die mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen wegwijs maakt in de huidige complexiteit van maatregelen en instrumenten. Die gedachte sluit aan bij de manier waarop UWV streeft naar een ‘drempelloze dienstverlening’ waarin Wajongers zo min mogelijk last hebben van ingewikkelde regelgeving.²⁴ Desalniettemin staat complexe wetgeving, zeker in samenloop met fiscale en andere sociale regelingen, de begrijpelijkheid en doenbaarheid blijvend in de weg.

Inzoomen op de geschiedenis van de Wajongs laat zien hoe moeizaam het is om een duurzame regeling te ontwikkelen die begrijpelijk en doenlijk is. Dezelfde mechanismen als in deel 2 beschreven spelen hier een rol. Ten eerste de verandering in politieke voorkeur als het gaat om de manier waarop invulling wordt gegeven aan de algemene doelstelling, oftewel een verschuiving in de balans tussen inkomenszekerheid en activering. Bij de Wajong 1998 en Wajong 2015 lag het accent op inkomensvoorziening, bij Wajong 2010 en voor de groep jonggehandicapten die vanaf 2015 onder de Participatiewet vallen lag het accent op activering. Daarnaast speelden de veranderende maatschappelijke en economische omstandigheden ook een rol. In aanloop naar de Wajong 2010 verschoof het maatschappelijk debat over arbeidsbeperkingen naar het voorop stellen van wat mensen wél kunnen. In het politieke debat verschoof bovendien de opvatting over de rol die gemeenten konden spelen vanuit de gedachte van nabijheid voor de burger. In het brede sociale domein zijn ingrijpende decentralisaties doorgevoerd.

Een deel van de *gevolgen* van de complexiteit voor jonggehandicapten kan worden verminderd in de dienstverlening. Echter, ook daar zitten uiteindelijk grenzen aan en dienstverlening zou vooral complementair moeten zijn aan goede regelgeving in plaats van compensatie voor slechte regelgeving.

Nieuwbouwplannen voor sociale zekerheid: moeilijk makkelijker maken

Het stelsel van inkomensondersteuning is erg complex geworden voor veel mensen die daarvan afhankelijk zijn. Door de veelheid aan regelingen, verschillende uitvoerders en ingewikkelde voorwaarden zijn mensen onzeker over hun rechten, plichten en hun inkomsten. Deze complexiteit kan onder andere leiden tot niet-gebruik van regelingen en terugvorderingen. Mensen durven door deze onzekerheid de stap naar (meer) werk ook niet

²² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Programmaplan Participatiewet in balans, 11 december 2023

²³ Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel – Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid*, 29 februari 2024

²⁴ Zie ook UWV, Knelpuntenbrief 2022, 17 juni 2022

*altijd te zetten. Het eenvoudiger maken van het stelsel van inkomensondersteuning is daarom hard nodig om de bestaanszekerheid en de (arbeids)participatie van mensen te verbeteren.*²⁵

Vereenvoudiging van de sociale zekerheid: een heldere doch geen eenvoudige opdracht aan beleidsmakers. Nodig om knelpunten in specifieke regelingen op te lossen en nodig voor het oplossen van knelpunten die domeinoverstijgend zijn. De geschiedenis van vereenvoudiging van de Wajong uit laat van beide typen knelpunten voorbeelden zien, maar er zijn ook in de WIA, Ziektewet en Werkloosheidswet (WW) voorbeelden te vinden. Hoewel veel mensen hun weg zonder problemen weten te vinden, werkt het steeds complexer wordende stelsel van inkomensondersteuning voor een grote groep mensen niet goed.²⁶

Met het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) werken beleidsdepartementen en publieke dienstverleners sinds 2023 samen aan vereenvoudiging op het brede terrein van inkomensondersteuning. Naast verbeteringen op korte termijn worden varianten voor langetermijnoplossingen uitgewerkt. Daarbij wordt voortgebouwd op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid met de titel *Moeilijk makkelijker maken*. De dubbele betekenis van die titel is niet voor niets. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek wijst op een aantal mechanismen die ervoor zorgen dat vereenvoudigen complex is, die overigens deels overlappen met de lessen uit de geschiedenis van renovaties in de sociale zekerheid uit deel 2.²⁷

Ten eerste wijst het Interdepartementaal Beleidsonderzoek op veranderingen in de maatschappij waardoor de sociale zekerheid niet meer goed aansluit op de leefwereld van burgers. De samenleving en de mensen die gebruik maken van sociale zekerheid worden meer divers, bijvoorbeeld in de samenstelling van huishoudens, de werking van de arbeidsmarkt en door internationalisering. Voorwaarden en begrippen sluiten minder goed aan, zoals het partnerbegrip of het inkomensbegrip. De toename van zelfstandige arbeid betekent dat een steeds groter wordende groep werkenden niet, niet altijd of niet volledig valt binnen de klassieke werknemersregelingen. En een steeds grotere groep mensen met een flexibel contract kent niet dezelfde sociale zekerheid als mensen met een vast contract.

Ten tweede is complexiteit, en de mate waarin dat ervaren wordt door burgers, gerelateerd aan het doenvermogen van burgers. Dat doenvermogen kan structureel laag zijn, bijvoorbeeld als gevolg van beperkte leesvaardigheid of een licht verstandelijke beperking, maar ook tijdelijk lager als gevolg van een emotioneel belastende levensgebeurtenis. De kans is groot dat in die gevallen ook niet slechts van één regeling gebruik wordt gemaakt, maar van meerdere regelingen tegelijk. Een client van UWV kan naast bijvoorbeeld de Wajong, WW of WIA ook gebruik maken van gemeentelijke regelingen en toeslagen, en

²⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerbrief *Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen*, 8 december 2023

²⁶ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 13 maart 2023, pagina 21

²⁷ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 13 maart 2023, pagina's 35-45

daarnaast te maken hebben met fiscale regels of schuldhelpverlening. De hoeveelheid te verwerken ingewikkelde informatie en uit te voeren handelingen neemt exponentieel toe. Vaak zijn beschikbare culturele, sociale, financiële en fysieke hulpbronnen voor deze cliënten juist beperkt. Kortom, de sociale zekerheid wordt juist door mensen in de meest complexe situaties als te complex ervaren. Daarmee is vervolgens de kans op het maken van vergissingen en fouten groter, waardoor mensen extra in problemen kunnen komen. Vooral voor UWV is dit een aandachtspunt, omdat het Interdepartementaal Beleidsonderzoek de WIA en Wajong noemt als de meest ingewikkelde regelingen voor burgers.²⁸ Dit heeft te maken met de aard van het te verzekeren risico en de complexe claimbeoordeling die inherent is aan de huidige regelgeving. Zo zorgt de verplichting om vast te stellen of er sprake is van duurzaam verminderd arbeidsvermogen tot complexe sociaal-medische beoordelingen en voor cliënten soms niet te begrijpen uitkomsten.²⁹ De noodzaak om een aanvulling op grond van de Toeslagenwet aan te vragen als de Wajonguitkering onvoldoende inkomen biedt, veroorzaakt voor een cliënt extra complexiteit, terwijl pro-actieve dienstverlening door UWV wordt belemmerd door regelgeving omtrent het (her)gebruik van cliëntgegevens. UWV pleit daarom voor het overbodig maken van de Toeslagenwet door de Wajonguitkering te verhogen.³⁰

Ten derde is complexiteit het gevolg van politieke keuzes en de afruilen van verschillende perspectieven en beleidsdoelen. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek wijst in dit verband specifiek op de spanning tussen universele werking en gerichtheid op specifieke doelgroepen en omstandigheden. De afgelopen jaren heeft de nadruk in beleidskeuzes gelegen op het versterken van gerichtheid, mede vanuit overwegingen over doelmatigheid, rechtmatigheid en handhaving. De laatste jaren ligt de focus juist op hogere kwaliteit van dienstverlening, ruimte voor professionals en vertrouwen in de burger. Daarnaast wijst het Interdepartementaal Beleidsonderzoek op mechanismen als complexiteit als gevolg van compromissen, omdat politieke partijen deelbelangen vertegenwoordigen, complexiteit als gevolg van overgangsregelingen (denk aan de beschreven casus vereenvoudiging Wajong) en de pad-afhankelijkheid van eerder gemaakte keuzes die vereenvoudiging binnen het bestaande stelsel bemoeilijken.

De conclusie die in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek getrokken wordt, is dat het vereenvoudigen van het stelsel een driesporenbenadering vraagt: onderhoud (korte termijn), verbouwing (middellange termijn) en nieuwbouw (lange termijn). De eerste twee zijn vormen van renovatie om acute knelpunten voor burgers op te lossen, waarbij de tweede categorie een aantal langlopende en taaie vraagstukken betreft zoals het harmoniseren respectievelijk vereenvoudigen van begrippen die in verschillende regelingen verschillend worden gebruikt (bijvoorbeeld de begrippen partner en inkomen). Ook het zorgen voor grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen publieke

²⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moelijk makkelijk maken*, 13 maart 2023, pagina 23

²⁹ UWV, Knelpuntenbrief 2021, 3 juni 2021. Het duurzaamheidscriterium maakt de sociaal medische beoordeling complex en naar werknemers en werkgevers lastig uitlegbaar.

³⁰ UWV, Knelpuntenbrief 2024, 4 juni 2024. Door diverse redenen is het niet-gebruik van de Toeslagenwet door Wajongers hoog, namelijk 68%, wat onnodig leidt tot lagere inkomensondersteuning dan de bedoeling van de wetgever is.

dienstverleners, ten einde burgers en werkgevers beter te ondersteunen, is een traject voor de middellange termijn. Voor de lange termijn pleit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek voor nieuwbouw. De belangrijkste aanbevelingen richten zich daarbij op vermindering van het aantal regelingen en vermindering van het aantal loketten waar burgers mee te maken hebben. Dit wordt opgepakt in de langetermijnstelselvarianten van het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen, die in 2025 worden opgeleverd.

Wat zouden ontwerpprincipes kunnen zijn voor deze varianten? Welke inzichten uit de – nu bijna 125-jarige – geschiedenis van de sociale zekerheid, de lessen van de Wajongs en de analyses uit *Moeilijk makkelijker maken* zijn bouwstenen voor de komende herziening van de sociale zekerheid? Zonder te pretenderen volledig te zijn, zouden in ieder geval de volgende punten moeten worden meegenomen:

- *Balans en wendbaarheid op de hoofddoelen van sociale zekerheid*: participatie en bestaanszekerheid. Maak de nieuwbouw langetermijnbeleid dat conjuncturele politieke accentverschillen in de focus op inkomensondersteuning en (arbeids)participatie kan opvangen zonder dat de burger speelbal wordt van politieke wispelturigheid. Dat vergt een ander type beleidsproces, dat minder gefocust is op wisselende politieke meerderheden op deelvraagstukken en meer op breed maatschappelijk draagvlak.³¹ Dat kan ook helpen om tijdig oog te hebben op mogelijke onbedoelde effecten om te voorkomen dat die na verloop van tijd aanleiding zijn voor stapeling van regelgeving.
- *Doenbaar en begrijpelijk voor de burgers en werkgevers*. Dit geldt voor regelgeving én voor de processen van een publieke dienstverlener. UWV heeft hiervoor de doenlijksheidsanalyse ontwikkeld en inventariseert met de ‘menselijke maat monitor’ welke processen kunnen worden verbeterd. Voor regelgeving biedt het ‘grip-denken’ van de WRR aanknopingspunten: “...als de overheid zoveel nadruk legt op eigen verantwoordelijkheid, mogen burgers ook verwachten dat zij ervoor zorgt dat deze die eigen verantwoordelijkheid ook echt kunnen waarmaken.” Dat vergt in ieder geval doenbare en begrijpelijke regelgeving.
- *Ruimte in regelgeving, beperk detailsturing via wetgeving*. Richt de sociale zekerheidsregelgeving zo veel mogelijk universeel in en als gekozen wordt voor meer gerichtheid, regel niet alles dicht. Geef ruimte aan de vakmensen van de publieke dienstverleners om naar de bedoeling van de wet te handelen. Bij de (inkomens)ondersteuning van mensen, bij de ondersteuning naar en tijdens werk en bij het voorkomen van onbedoeld gebruik en handhaving. In het bijzonder voor de meest kwetsbare groep die – goede bedoelingen ten spijt – juist het meest wordt getroffen door stapeling van regelgeving. Dat precisie in regelgeving in alles kan voorzien is een fictie en overschat de maakbaarheid van de samenleving. En in zekere zin achterhaald als in toenemende mate van bestuursorganen wordt verwacht ten alle tijden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mee te wegen, waardoor de waarde van de letter van de wet – zou die al absoluut zijn –

³¹ Zie voor een pleidooi en handvatten voor dergelijke lange termijn beleid bijvoorbeeld het initiatief *De langetermijn denktank* (www.langetermijndenktank.nl).

gerelativeerd wordt vanuit de bedoeling van de specifieke wet en de kaders van de Algemene wet bestuursrecht. Niettemin is het van belang (nog meer) ruimte te creëren door vaker kan-bepalingen en minder moet-bepalingen in wet- en regelgeving op te nemen. Daarnaast is de vernieuwing van de Algemene wet bestuursrecht, met het nieuwe dienstbaarheidsbeginsel en versterking van de ruimte om het evenredigheidsbeginsel toe te passen, nodig om publieke dienstverleners ruimte te geven beter rekening te houden met individuele omstandigheden van mensen in complexe omstandigheden. Ten slotte is de ruimte voor dienstverleners sterk afhankelijk van het terugdringen van stringente interne regels en overmatig bureaucratische verantwoordingsseisen.

- *Vertrouwen in en ondersteuning van dienstverlening.* Meer ruimte in regelgeving vraagt vertrouwen in publieke dienstverleners. Dat vergt vervolgens dat publieke dienstverleners transparant zijn over hoe discretionaire ruimte wordt ingevuld, dat signalen over burgers in de knel waar die *niet* op uitvoeringsniveau opgelost kunnen worden beleid en politiek bereiken, en dat beleid en uitvoering nauw samenwerken aan de gezamenlijke doelstelling. Dat is nodig om niet in de valkuil te stappen van de incident-regelreflex wanneer onbedoelde effecten optreden. Beleid en politiek helpen publieke dienstverleners door tijd (en middelen) te geven zich aan te passen, zoals het versterken van vakmanschap en aanpassen van interne processen, richtlijnen en ICT.
- *Combineer renovatie en nieuwbouw:* voer op korte termijn veranderingen door in het huidige stelsel, om urgente knelpunten voor burgers, werkgevers of mensen in de uitvoering op te lossen. Rek de bestaande kaders op als dat nodig is voor kwetsbare groepen, die immers te maken hebben de meeste complexiteit. Leg de fundamenten om later makkelijker de stap naar een nieuw stelsel te zetten.

Publieke dienstverlening vanuit de bedoeling: een meervoudige aanpak

Daar komt bij dat inkomensondersteunende regelingen van de landelijke en gemeentelijke overheid, zoals de toeslagen, te ingewikkeld zijn of tegen elkaar inwerken. Vooral voor mensen die kwetsbaar zijn is dit geheel moeilijk te doorgronden.³²

Wat betekent een en ander voor UWV als publieke dienstverlener? Via het inzoomen op de geschiedenis van de Wajong en uitzoomen naar de geschiedenis van de sociale zekerheid is een bredere context geschetst van het vraagstuk dat voorligt: het appel voor renovatie – nieuwbouw? – in de sociale zekerheid. Beide geschiedenissen illustreren dat renovatie een constante is. Beide geschiedenissen laten ook zien dat als gevolg van de stapeling van beleid en bijbehorende overgangsregimes en uitzonderingen complexiteit steeds verder toeneemt. Mede daardoor is de sociale zekerheid steeds minder doenbaar voor burgers en minder uitvoerbaar voor UWV. Dit vergroot vervolgens de kans op fouten, die op hun beurt ingrijpende financiële gevolgen kunnen hebben en burgers (verder) in de knel brengen. De uitvoering van wetten als de WIA, WW en Wajong, en daarmee de bedoeling van de sociale zekerheid, dreigt vast te lopen.

³² Hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024, pagina 2

De veelgehoorde invulling van het appel voor renovatie is dan ook vereenvoudiging. Ook in het hoofdlijnenakkoord dat de basis is onder het huidige kabinet is deze ambitie opgenomen. De geschiedenis van vereenvoudigen, toegelicht aan de hand van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek, en van de Wajong in het bijzonder, laat echter zien dat dit geen gemakkelijke opgave is. Meer van hetzelfde proberen lijkt dan ook een weinig vruchtbare weg vooruit. Deze conclusie sluit aan bij de stellingname in het rapport *Chaos en onrecht in het sociaal domein* dat de kans groot is dat radicale vereenvoudiging en globalisering van wet- en regelgeving zal stuiten op de politiek als majeure hindernis, omdat eenvoud zich niet verhoudt tot (het verlangen naar) perfectionisme op papier.³³

De ervaringen in het verleden en urgentie van de problematiek nopen dus tot een andere aanpak, die gekenmerkt wordt door het maken van onderscheid tussen de korte en lange termijn en tussen oplossingen in (globalisering van) regelgeving en in (samenwerkende) dienstverlening. Elementen van deze meervoudige aanpak zouden ten aanzien van regelgeving kunnen zijn:

- Het voorkomen van nieuwe complexiteit door bij wetsvoorstellen expliciet te beoordelen op de bijdrage aan vereenvoudiging. Door publieke dienstverleners tijdig te betrekken bij het ontwerpen van wet- en regelgeving kan bijvoorbeeld beter worden aangesloten bij bestaande begrippen, data, ICT- en uitvoeringsprocessen.
- Het oplossen van bekende knelpunten, zoals uit de knelpuntenbrieven van UWV en de korte- en middellangetermijnagenda van het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen. Creëer of gebruik zo nodig gedoog- en experimenteerruimte, bijvoorbeeld om in de praktijk ervaring op te doen en onderbouwde keuzes te maken in het spanningsveld tussen gerichtheid en eenvoud van regelingen.³⁴ Omgekeerde bewijslast – “het tijdelijke construct wordt definitief tenzij” – helpt om vervolgens de stap naar definitieve oplossingen te zetten en niet minder snel te stranden in het bekende mechanisme waarin goede voornemens verzanden in pilots die gaan navolging krijgen.
- Het ontwerpen en voorbereiden van ‘nieuwbouw’ van de sociale zekerheid om fundamentele veranderingen te realiseren in de sociale zekerheidswetten en publieke dienstverlening. Dat ontwerp staat niet op zichzelf en hangt samen met arbeidsmarktbeleid en fiscaal beleid. En mede daarom vergt ‘nieuwbouw’ een langetermijnaanpak die meerder kabinetsperioden zal overstijgen.

Daarnaast kan – als onderdeel van de meervoudige aanpak – via dienstverlening een deel van de gevolgen van complexiteit worden gemitigeerd:

- Ruimte nemen om vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving en vanuit menselijke maat knelpunten op te lossen. Soms is dat maatwerk, veel vaker het

³³ Faassen, Maat, Noordink, Simonse en In 't Veld, *Chaos on onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie*, concept mei 2024, pagina 73.

³⁴ Een voorbeeld van deze werkwijze is het experiment met (afwijken van) de sollicitatieplicht in de WW, waarmee UWV de komende jaren ervaring opdoet vooruitlopend op een definitief besluit over vereenvoudiging.

herontwerpen van interne processen en verbeteren van de reguliere dienstverlening aan burgers.

- Waar nodig over de grenzen van organisaties en regelingen heen het vraagstuk van de burger centraal zetten. ‘Warm doorverwijzen’ en gegevensdeling tussen publieke dienstverleners zijn daar voorbeelden van en met name nodig voor mensen die op meerdere aspecten in hun leven vast (dreigen te) lopen. Ook daar is overigens ruimte in wetgeving nodig, zoals meer mogelijkheden voor gegevensdeling via aanpassing van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en meer ruimte om in de uitvoering rekening te houden met de specifieke omstandigheden van burgers via aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht en bijbehorende aanpassing van de sociale zekerheidswetten.
- Een vergaande variant op het voorgaande wordt voorgesteld in het rapport *Chaos en onrecht in het sociaal domein*, in de vorm van een nieuw op te richten overheidsinstantie met de bevoegdheid om in bijzondere gevallen regeling- en instantieoverstijgend te handelen, namelijk in die gevallen waarin de interferentie tussen regelingen en cumulatie van inkomenseffecten leidt tot knelpunten die niet oplosbaar zijn door (samenwerking tussen) afzonderlijke instanties.³⁵ Een experiment waard waarbij de uitdaging is om, net als bij bestaande maatwerkplaatsen bij bijvoorbeeld UWV, de meerwaarde te vinden in de (hoge) uitzondering.

Deze meervoudige aanpak vergt een langetermijntraject waarin beleid en uitvoering nauw samenwerken met maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van de mensen die afhankelijk zijn van de sociale zekerheid. De ambitie is groot maar gelukkig is ook al veel in gang gezet en er is veel kennis en kunde beschikbaar om verbeteringen te realiseren. Ik ben dan ook benieuwd welke balans wordt opgemaakt als we in 2026 125 jaar sociale zekerheid markeren. Ongetwijfeld spelen vergelijkbare dilemma’s en afruilen als in 1901 en 2001. De ‘renovatie’ is nooit helemaal af. Ook niet als er ‘nieuwbouw’ is gerealiseerd en de teller in 2051 op 150 jaar sociale zekerheid staat. Niet elk risico of vraagstuk is immers oplosbaar, niet elke oplossing of ideaal is maakbaar, en elke interventie zal op gegeven moment over de houdbaarheidsdatum heen zijn. Toch is het nodig dat de stappen die nu in gang worden gezet navolging krijgen en dat er gewerkt wordt aan de contouren van een écht ander stelsel, omdat de huidige lappendeken van regelingen onhoudbaar dreigt te worden voor zowel mensen voor wie ze bedoeld zijn als voor de mensen in de publieke dienstverlening. Dat stelsel moet teruggaan naar de naar de bedoeling en die bedoeling is eigenlijk best eenvoudig: mensen helpen mee te doen op de arbeidsmarkt en als dat niet lukt ondersteunen met een uitkering zodat de financiële gevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid worden beperkt en bestaanszekerheid is gegarandeerd.

³⁵ Faassen, Maat, Noordink, Simonse en In ’t Veld, *Chaos on onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie*, concept mei 2024, pagina 75.