

WIA Verbeteraanpak – Expert Review¹

dr. Georgina Kuipers & prof.dr. Martijn van der Steen

15 november 2024

Onuitvoerbaarheid als vertrekpunt én aandachtspunt

UWV voert vaker hersteloperaties uit. UWV is erop gericht zelf mogelijke fouten in dienstverlening op te sporen en deze vervolgens te herstellen. Dat zegt iets over het soort organisatie dat UWV is op twee manieren: het is een publiekgerichte dienstverlener die met de beste bedoelingen zich inspant voor zijn cliënten. Maar ook is het een organisatie die zulke complexe wet- en regelgeving moet uitvoeren, dat fouten vrijwel inherent onderdeel zijn geworden van het werk. In dat extreem foutgevoelige proces is het de taak van UWV om deze snel op te sporen en te herstellen. Daar is het hier misgegaan: er is te veel fout gedaan, te weinig en te laat opgespoord, en (dus) niet tijdig hersteld.

Maar het gaat niet alleen om ondermaatse uitvoering, zo blijkt uit talloze recente rapporten (Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas)², Algemene Rekenkamer³, *Renovatie in het sociaal domein*⁴, om een aantal te noemen); het is echt wet- en regelgeving die onuitvoerbaar is. In de *Verbeteraanpak* wijst UWV naast de WIA ook op andere regelingen – waaronder de Werkloosheidswet, Ziektewet en Wajong – die dit nog complexer maken. ‘Iedere medewerker moet worden opgeleid en kennis hebben van circa een 5-tal regelingen. Onze medewerkers moeten ook alle tussentijdse wijzigingen in zowel wet- en regelgeving, beleid, processen en systemen tot zich nemen.’ Uit de voornoemde rapporten wordt duidelijk dat zelfs doorgewinterde experts moeite hebben – of het zelfs onmogelijk vinden – om het hoofd te bieden aan al deze complexiteit. Bovendien wordt het (noodzakelijkerwijs) aantrekken van meer capaciteit in deze *Verbeteraanpak* als medeveroorzaker van de foutgevoeligheid aangemerkt. Dat maakt het uitvoering geven en ook het leiding geven aan de uitvoering van deze regelingen, waaronder WIA, schier onuitvoerbaar en dus inherent (extreem) foutgevoelig.

Dat punt moet voorop staan in de beoordeling van deze *Verbeteraanpak*. Natuurlijk moeten fouten uit het verleden worden rechtgezet en dat is waar UWV in deze *Verbeteraanpak* maatregelen voor neemt, die in deze review verder worden besproken en geanalyseerd. Maar aangezien dit vertrekpunt betekent dat fouten in de toekomst (vrijwel) zeker zullen gebeuren, moet dit zwaar wegen bij de wetgever. De uitvoering kan en moet beter, maar de werkelijke oplossingen liggen in andere (en uitvoerbare) wetgeving. Dat is des te belangrijker omdat eerdere signalen vanuit UWV over de onuitvoerbaarheid onvoldoende spoedig zijn opgevolgd door wetgever en beleidsmakers, waardoor UWV jarenlang noodbeleid heeft moeten uitvoeren. In de toekomst moet meer en eerder oog zijn voor de signalen van UWV over onuitvoerbaarheid en dient met veel voorrang

¹ Deze expert review is (enkel) gebaseerd op het document *Verbeteraanpak* versie 0.9. De onderzoekers hebben voor deze expert review geput uit hun eerdere ervaringen in hersteloperaties.

² Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Met aandacht, vertrouwen en zekerheid.*

³ Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers.*

⁴ Conferentiebundel ‘Renovatie in het sociaal domein’ (27 september 2024).

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

te worden gewerkt aan herziening van WIA en aanpalende regelingen, zoals in de eerdergenoemde rapporten aanbevolen.

Omvang en impact hersteltraject

In de *Verbeteraanpak* zet UWV uiteen wat de omvang en impact van fouten in berekeningen van WIA-uitkeringen zijn. De aanpak, redeneerlijnen en (cijfermatige) duiding hiervan zijn te volgen. Het lijkt ons aannemelijk dat door met situaties te werken die kunnen leiden tot verkeerd berekende daglonen, in beeld kan worden gebracht hoeveel cliënten een verkeerde WIA-uitkering hebben ontvangen. We begrijpen dat het handmatig vaststellen van de situatie bij alle 200.000 cliënten ‘onmogelijk veel capaciteit [zou] kosten’, en suggereren dat wellicht kan worden voorspeld hoeveel tijd gemiddeld deze aanpak per dossier kost, zowel om meer gevoel te krijgen voor de grootte van de voorgestelde operatie als van de gevolgen als de operatie wordt uitgebreid, bijvoorbeeld doordat uit steekproeven of verder onderzoek toch een andere bandbreedte van gedupeerden ontstaat.

Ook merken we op dat het via deze steekproeven en situaties-aanpak mogelijk is dat UWV wellicht fouten mist. We raden aan een toegankelijk en herkenbaar meldpunt op te zetten om alsnog toe te worden gevoegd aan de hersteloperatie.

In de *Verbeteraanpak* is nu gekozen voor correctie op cliënten uit 2020-2024. In de UWV Gedragslijn Herstelacties 2024 wordt ook gesproken over correcties in beginsel tot maximaal 5 jaar terug. We merken op dat 5% onjuist vastgesteld in de periode 2017-2019 nog steeds gaat om veel mensen. Het lijkt ons zinnig om duidelijk(er) te zijn waar de risicogrens van 95% juist vastgesteld vandaan komt. Dat deze standaard in beleidsdocumenten uit 2006 en 2019 te vinden is, betekent niet (direct) dat er een duidelijke (politieke) keus is gemaakt dat ‘we’ dit acceptabel vinden. Risicotolerantie en -sentiment kan door de tijd veranderen. (En die afweging is weer zuiverder te maken als ook duidelijk is wat een lagere mate van risicotolerantie betekent voor de uitvoeringscapaciteit.)

Bovendien zal UWV nu naar alle 13% van de onjuist vastgestelde uitkeringen in 2020-2024 kijken, en deze niet terugbrengen naar 5% (zoals in 2017-2019). Daar zit een mate van willekeur in. Hoe zeker is dat niet met meer terugwerkende kracht moet worden gecorrigeerd? Kan het zo zijn dat in de operatie van 2020-2024 deels dezelfde cliënten zitten als uit 2017-2019, en de fouten dus langer teruggaan? En is UWV er dusdanig van overtuigd dat corona (en dus post-2020) de belangrijkste verklarende veroorzaker is van (extra) fouten of kan die aanname ook een meer open blik op de grootte van het probleem verhullen?

Principes van vertrouwenwekkend schadebeleid

Het hersteltraject dat wordt voorgesteld in de *Verbeteraanpak* kan worden geanalyseerd via de lens van zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, zoals uiteengezet in eerder werk van Kuipers.⁵

⁵ Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Kluwer; Kuipers, G.M. e.a. (2024). *Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalerings Voorziening*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

1. Erkenning

Het eerste principe gaat over de vraag of gedupeerden zich gezien voelen. In de *Verbeteraanpak* is UWV duidelijk: 'Het vertrekpunt is dat de fouten door UWV zijn gemaakt en dat wij er alles aan moeten doen om deze recht te zetten.' De inzet is om de 200.000 cliënten uit de periode 2020-2024 zo snel mogelijk helderheid te bieden over of zij te maken hebben gekregen met te hoge of te lage UWV-uitkeringen. UWV wil daarom snel gaan communiceren naar cliënten waar geen sprake is van fouten. Eerdere ervaringen met andere hersteltrajecten geven ons mee dat er desondanks mensen in deze groep kunnen zitten die zelf wel het gevoel hebben dat bij hun aanvraag fouten zijn gemaakt; het is goed om voor hen een toegankelijk en herkenbaar loket te openen, waar zij zich kunnen melden en hun verzoek op empathische wijze wordt behandeld.

Onze belangrijkste vraag gaat over het uitgangspunt om in zekere gevallen bij te hoge UWV-uitkeringen te gaan terugvorderen. Wij vermoeden dat 'er alles aan doen om deze recht te zetten' uitgaat van het idee dat rechtzetten (ook) gaat over rechtmatigheid, en inderdaad zijn deze te hoge uitkeringen onrechtmatig verstrekt. Maar 'rechtzetten' kan voor een gedupeerde cliënt én een gemiddelde burger eerder het beeld opleveren dat mensen (ook nu) geen nadeel ervaren van de fouten van UWV.

Als het doel is om onzekerheid voor cliënten te verminderen kan je zeggen: 'Een vergissing van de bank in uw voordeel', zoals in Monopoly. Dat levert mogelijk een flinke kostenpost op voor de schatkist en kan dus in strijd zijn met het concept van rechtvaardigheid als je alle Nederlanders meeneemt in de berekening. Maar WIA-clieënten horen bij groep die al relatief kwetsbaar is. Wetende dat deze operatie lang gaat duren, ligt de politieke vraag voor om niet aan terugvorderingen te doen, en alleen benodigd extra geld uit te keren aan cliënten waarvan de berekening te laag is uitgevallen. Dat is extra prangend nu de *Verbeteraanpak* opmerkt: 'Een toets aan het criterium "redelijkerwijs duidelijk" vergt veel tijd. Alle communicatie die met een cliënt heeft plaatsgevonden, moet worden bekeken, en de specifieke omstandigheden moeten met inachtneming van de richtlijnen worden beoordeeld.' Uitgaande van een groep van 25.000 mensen kan worden bedacht: wat als UWV die toets niet doet, en simpelweg de uitkering van te veel geld laat gaan? Hoeveel capaciteit bespaart dit/levert dit op?

Daarbij komt de angst voor deze terugvorderingen en überhaupt vorderingen achteraf, die leeft sinds de toeslagenaffaire bij veel kwetsbare mensen, die daardoor bijvoorbeeld niet alle toeslagen of uitkeringen aanvragen waar zij recht op hebben. Dat betekent dat deze zin, hoe redelijk ook bedoeld, verder bij zal dragen aan deze angst: 'Maar we kunnen niet uitsluiten dat er in uitzonderlijke situaties toch sprake kan zijn van terugvordering, als de cliënt aantoonbaar had kunnen weten dat de uitkering te hoog was of als er sprake is van misbruik.' Het leidende principe bij veel regelingen van het sociaal domein is georganiseerd wantrouwen. Als burgers menen dat zij niet worden vertrouwd door hun overheid – bijvoorbeeld naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire – hoe kunnen zij er dan van uitgaan dat UWV niet zal oordelen dat de cliënt iets 'aantoonbaar had kunnen weten'? Benadeelt UWV zo ook niet de cliënten die zelf contact hebben gezocht met UWV omdat zij meenden dat iets fout zat, terwijl degenen die (misschien expres) niets zeiden, maar waarvan dit aantoonbaar maken (juridisch) moeilijker is, juist voordeel hebben van de fout van UWV? Ook door het steeds te hebben over 'correcties van WIA-uitkeringen die te hoog of te laag waren vastgelegd' creëert UWV (blijvende) nadruk op de mogelijkheid van te hoge WIA-uitkeringen en dus op de onzekerheid dat mensen misschien terugvordering zullen ervaren.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

In de *Verbeteraanpak* wordt duidelijk dat het toepassen van het criterium ‘redelijkerwijs duidelijk’ voor te veel verstrekte uitkeringen ingewikkeld ligt, ook vanwege de complexiteit van de regelgeving. Zouden burgers echt weten hoe de WIA-berekening in elkaar zit, en begrijpen dat het niet mogelijk is om meer geld te ontvangen dan hun laatste loon, bijvoorbeeld? Wellicht dachten zij dat ze vanwege bijvoorbeeld de duur van hun dienstverband of een andere factor dat de verstrekte uitkering hoger moest zijn dan het inkomen waar de uitkering uit voortvloeide. Of, nog waarschijnlijker, mogelijk zijn burgers die WIA-uitkeringen ontvangen weinig bezig met het exact begrijpen of beredeneren van de hoogte ervan, omdat zij namelijk te maken hebben met langdurige ziekte waardoor zij bijvoorbeeld minder denk- en doenvermogen hebben. Dit alles kan overigens tot de afweging leiden om toch geld terug te vorderen, maar dat moet dan wel expliciet door de maatschappij en politiek worden gedragen, inclusief mogelijke hardvochtigheden die zich hierdoor kunnen voordoen.

De verrekeningen wordt verder gecompliceerd door de constatering dat onzekerheid en onduidelijkheid bestaat over de precieze herkomst van het geld – naast UWV betalen ook werkgevers en verzekeraars mee – dat extra moet worden uitgekeerd (na foutief lage uitkering) of teruggevorderd (na foutief hoge uitkering). Als een andere partij wordt betrokken, kan het naleven en uitzoeken van de bewijsvoering over het ‘aantoonbaar kunnen weten’ extra pijnlijk worden, zoals in andere situaties waar in schadeverhaal sprake is van ‘gedoe’ tussen private partij en overheid (vergelijk de langslappende arbitrage in het Groningendossier). Aangezien de oorzaak van dit probleem bij UWV – en te complexe en onuitvoerbare wet- en regelgeving – zit, kan het redelijk zijn om als rijk in te staan voor al deze zorgen en kosten.

2. Participatie

Het tweede principe gaat over de vraag of gedupeerden worden gehoord. In de totstandkoming van deze *Verbeteraanpak* maakt UWV gebruik van reguliere participatieprocessen: via Centrale Cliëntenraad, cliëntpanels. Zijn de geraakte cliënten voldoende representatief vertegenwoordigd in deze participatievormen? Is er een manier om dit te onderzoeken en aan te moedigen? (En als zij onvoldoende vertegenwoordigd zijn: wat zegt dit over reguliere structuren, wat wordt er nog meer gemist?) Ook wordt gesproken over een klankbordgroep. Wie zitten hierin, hoe verhoudt reguliere belangenvertegenwoordiging zich hiermee? Een laatste mogelijk idee kan zijn om – ook in het licht van de grotere geconstateerde problemen in de regelingen die UWV moet uitvoeren – een soortgelijk figuur als de Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden⁶ te introduceren voor UWV. Deze persoon zou als individuele casusbehandelaar en -ondersteuner, ‘troubadour’, en kritische vriend kunnen optreden zowel binnen de hersteloperatie als binnen het reguliere werk van UWV.

Een ander aandachtspunt gaat over de vraag bij wie het initiatief voor participatie ligt. Kunnen mensen contact krijgen met UWV als zij problemen ervaren, of wordt proactief contact gezocht? Hierin ligt een mogelijke rol voor begeleiding (zie hieronder).

⁶ Zie Advies ontwerp Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden; *Kamerstukken II 2023/24*, 31066, nr. 1396.

3. Begrijpelijkheid

Het derde principe gaat over hoe goed het schadebeleid voor gedupeerden te doorgronden en te begrijpen is.

Aandachtspunten hier gaan allereerst over de toegankelijkheid van de communicatie. De *Verbeteraanpak* is soms geschreven in vrij korte zinnen, waarschijnlijk vanuit de bedoeling begrijpelijk en leesbaar te zijn. De inhoud en opbouw van het stuk is echter waarschijnlijk niet bedoeld voor gedupeerden, zij zullen eerder een korte versie willen die op hen is gericht. En voor Kamerleden zou juist een versie met meer ingewikkeldheid en scherpte op zijn plaats kunnen zijn; in korte zinnen gaat het nodige verloren, en bijvoorbeeld reflectie op de wetsgeschiedenis is voor hen ook relevant. Komt er toegankelijke (bijvoorbeeld B1-niveau) uitleg van deze hersteloperatie voor alle mogelijke gedupeerden? Juist als onzekerheid verminderen van belang is, kan UWV letten op laagdrempelige uitleg en communicatie vormgeven samen met een klankbordgroep of cliëntenraad, om bijvoorbeeld overmatig juridisch taalgebruik te verminderen. De taal van de overheid is zelden de taal van de burger.

UWV geeft aan gebruik te willen maken van een lerende aanpak. Eerdere ervaringen van de Belastingdienst met zo'n lerende aanpak wijzen bijvoorbeeld uit dat het bij contact leggen met gedupeerde cliënten als prettiger wordt ervaren om eerst een (begrijpelijke) brief te ontvangen, en hierna (aangekondigd) telefonisch contact op te nemen om de brief toe te lichten en gelegenheid te bieden vragen te stellen.⁷ Ook wijzen we op het belang om bij 'een lerende aanpak waarin we accepteren dat we nog niet alles weten en nog niet alles kunnen oplossen' oog te hebben voor onduidelijkheden voor burgers, als de aanpak door de tijd heen – om goed onderbouwde redenen – verschilt. Communicatie is dan extra belangrijk. Een verschillende of onbegrijpelijke herstelaanpak speelt mogelijk überhaupt bij de wijze van berekening van het dagloon; dit is door de tijd heen al meermaals veranderd (bijvoorbeeld door de recente uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep). Welke rekenwijze wordt gebruikt om nu te kijken naar compensatie? Is dat de meest gunstige voor iedere cliënt, een vaste rekenwijze, of kunnen mensen verzoeken om een specifieke berekening voor een bepaalde tijdsperiode? Dit zal ook effecten hebben op de voortvarendheid van de hersteloperatie.

Het is goed dat UWV veel oog heeft voor mogelijke gevolgen voor andere uitkeringen, toeslagen en verdere fiscale effecten van een nabetaling en dit zo veel mogelijk vooraf met ketenpartners afstemt, zodat cliënten dit niet zelf hoeven uit te zoeken of te regelen. Belangrijk is om in die ketenafspraken helder te zijn voor wie het financiële nadeel is als het optreedt. Ook kan het uitzoekwerk met ketenpartners iets betekenen voor hoe lang het duurt voordat helderheid voor de cliënt is, omdat dergelijke ingewikkelde uitzoek- en afstemmingsprocessen mogelijk niet volledig parallel lopen aan de verdere verbeteraanpak.

UWV geeft aan cliënten ondersteuning en begeleiding te willen bieden bij het hersteltraject. Bij die ondersteuning is een aantal aandachtspunten. Ten eerste kan waardevol zijn om vooraf verwachtingen te managen hoeveel tijd er hiervoor is; 'ondersteuning' kan voor een gedupeerde iets anders betekenen – zeker bij woorden als 'alles aan doen om recht te zetten' – dan de uitgangspunten van UWV of een individuele ondersteuner. Ook is het mogelijk dat de houding van UWV door cliënten niet wordt ervaren als een van

⁷ Kuipers, G.M. e.a. (2024). *Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

servicegerichtheid, maar van afhankelijkheid. Cliënten zijn immers afhankelijk van UWV, mogelijk ook voor andere regelingen; dat maakt kwetsbaar. Zoals hierboven beschreven is het uitgangspunt van veel regelingen in het sociaal domein prudent om te gaan met allerlei uitkeringen; de angst voor overgebruik is groot. (Dat zit overigens ook in de wens hier om ‘aantoonbaar’ misbruik toch terug te vorderen.) Dat is allemaal logisch en te begrijpen: elke euro uit de schatkist kan je maar een keer uitgeven, en draagvlak voor onze sociale voorzieningen is heel belangrijk. Dat neemt echter niet weg dat mensen die afhankelijk van UWV zijn zich mogelijk eerder wantrouwd, dan vertrouwd voelen door UWV. Dat betekent dus veel voor de wijze waarop UWV-medewerkers communiceren. Dat gaat verder dan zaken vastleggen in een richtlijn en gaat over training, begeleiding, en uitwisseling om lerend te blijven opereren. In het bijzonder bij de cliënten die door de nabetaling of navordering slechter af zijn dan voor de operatie (‘Het is wel belangrijk om de verwachting hier uit te spreken dat we niet alle effecten van de verlaging of verhoging van de uitkering kunnen voorkomen’). UWV geeft aan deze keuzes, met ondersteuning, voor te leggen aan cliënten. Hier dient UWV zich zeer bewust te zijn van de moeilijke balans tussen eigenaarschap en eigen verantwoordelijkheid bij cliënten en een paternalistische houding bij minder doenvermogen.

4. Openbaarheid

Het vierde principe van openbaarheid gaat over de behoefte van gedupeerden om te kunnen doorgronden hoe schadebeleid tot stand komt, maar veelal ook hoe de schadeoorzaak kon ontstaan.

In de *Verbeteraanpak* merkt UWV meermaals op dat het vaststellen van de fouten die hebben geleid tot verkeerde uitkeringen lastig zal zijn omdat allerlei zaken niet zijn vastgelegd. Dat betekent ook dat dit niet door cliënten of hun belangenbehartigers kan worden gecontroleerd. Belangrijk om te bedenken is dat je in situaties van wantrouwen – UWV heeft een fout gemaakt – dan de schijn tegen blijft houden. UWV kan overwegen zo veel mogelijk wel proactief openbaar te maken; denk in plaats van, of aanvullend aan, tweemaandelijks rapportages aan de Tweede Kamer bijvoorbeeld aan een online inzagepunt zowel van de algemene voortgang van de hersteloperatie als van individuele dossiers. Mensen willen als schade is opgetreden graag weten hoe dit kon gebeuren, zodat het in de toekomst kan worden voorkomen, dat vermindert hun onzekerheid. Meer inzicht bieden in de besluitvorming bij UWV kan daarbij helpen. Maar ook open communiceren over het feit wat allemaal niet bekend is en wat helaas ook niet bekend gaat worden, bijvoorbeeld hoe fouten voor specifieke cliënten zijn ontstaan. Verandering in interne registratie door UWV in de toekomst – zie ook begin en einde van deze review – is dan extra belangrijk.

5. Onafhankelijkheid

Het vijfde principe van onafhankelijkheid gaat over de mogelijkheid voor gedupeerden om (ook) terecht te kunnen bij een derde partij, om een onafhankelijk oordeel te vragen over hun situatie. Ook kan het betekenen dat het schadebeleid wordt opgezet en/of uitgevoerd door een organisatie die op afstand staat van de overheid die de schade heeft veroorzaakt.

UWV geeft zelf het hersteltraject vorm en geeft hier uitvoering aan. Dat lijkt ook passend gezien de rol die UWV zal spelen in het vaststellen van de juiste WIA-uitkering in de toekomst: het zal vanwege zijn taakstelling betrokken zijn en blijven bij de eventuele correctie. Mocht UWV signalen krijgen dat er veel

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

wantrouwen is jegens de uitvoering door UWV, zou kunnen worden overwogen om (meer) onafhankelijke deskundigen te betrekken bij opzet en uitvoering van een hersteltraject.

Wel benoemt UWV in de *Verbeteraanpak* een aantal onderdelen waar meer onafhankelijkheid wordt geïntroduceerd. Het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk wordt voor het correctieproces wordt apart ingesteld naast de reguliere dienstverlening. Ook werkt de cliëntondersteuner ‘onafhankelijk van de collega’s die betrokken zijn bij individuele Beoordelingen.’ Tevens wordt genoemd dat cliënten hulp in kunnen roepen van externen: ‘Sommige mensen die te maken krijgen met correctie van hun WIA-uitkering krijgen liever hulp en advies van een andere partij dan UWV’ en ‘De cliënt kan op kosten van UWV onafhankelijk financieel advies inwinnen, om de gevolgen van de nabetaling in kaart te brengen en eventuele negatieve financiële gevolgen te beperken.’ UWV kan overwegen om in plaats van hier met cliënten individuele (financiële) afspraken over te maken, dit meer te standaardiseren, zodat cliënten minder drempel voelen om advies en hulp van derden in te schakelen, en er minder risico is op willekeur tussen meer en minder mondige cliënten.

6. Voortvarendheid

Het zesde principe van vertrouwenwekkend schadebeleid is voortvarendheid: kunnen gedupeerden het ‘schadeverhaal’ ook redelijk snel afsluiten, is er een duidelijk einde aan het hersteltraject? Voortvarendheid kan dus iets anders zijn dan snelheid: soms betekent het gedupeerden meenemen in gegronde redenen voor een langduriger hersteltraject, hen op de hoogte houden gedurende dit proces, en een duidelijk einde aan het hersteltraject voorstellen en naleven.

UWV geeft in de *Verbeteraanpak* aan snelheid voorop te willen zetten: ‘Het allerbelangrijkste is, we starten zo snel mogelijk met correcties van fouten die gemaakt zijn in het vaststellen van WIA-uitkeringen.’ Het is logisch dat UWV gezien de mogelijke nijpendheid voor sommige cliënten – degenen die (veel) te weinig uitkering hebben ontvangen – en de politieke druk snelheid prioriteert en een tijdsfad schetst waarin begin 2025 kan worden begonnen met de eerste correcties. Tegelijkertijd leeft er bij ons een aantal zorgen en vragen.

Het is mogelijk dat de totale groep gedupeerden groter is dan nu in beeld. Natuurlijk kan er sprake zijn van overlap van fouten, maar in het geval de dossiers complexer blijken dan nu verwacht, of de samenloop van fouten juist zorgt voor een moeilijker vaststelling van wat de juiste uitkering zou zijn, betekent dit dat voor een grote groep cliënten (veel) tijd nodig is om de fouten en dus verrekeningen vast te stellen. Al helemaal als voor eventuele terugvorderingen ook nog moet worden uitgeplozen wat de aantoonbare kennis van cliënten zou zijn geweest.

Het is voor cliënten zorgvuldig en juist dat UWV ook kijkt naar de gevolgen van andere regelingen dan de WIA. Maar niet voor niets wordt in de *Verbeteraanpak* meermaals geschetst hoe gecompliceerd iedere regeling, laat staan de combinatie van regelingen is. Naar hoe meer je kijkt, hoe complexer – hoe langer de uitvoering duurt. Dit kan ook betekenen dat de totale groep gedupeerde cliënten groter is dan nu verwacht. En bovendien kan er in het hersteltraject nog allerlei vervolgschade worden aangetroffen – wat hebben

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

cliënten niet kunnen doen, of verkocht, of welke (rentevorderende) schulden zijn zij aangegaan, doordat zij een te lage uitkering ontvingen? Hoe gaat UWV daarmee om?

Bij de meest ingewikkelde gevallen zal afhandeling waarschijnlijk het langst duren: ‘We kijken naar het verschil tussen de eerder vastgestelde uitkering en de uitkering volgens de correcte berekening. En we kijken of er bij de cliënt sprake is van andere herstelacties, zoals loonloze tijdvakken en indexering. Het doel is om de uitkering in één keer juist te laten zijn.’ Precies gaan berekenen hoeveel de schade was is inherent ingewikkeld en duurt daarmee vrijwel altijd langer dan vooraf bedacht – zie ook ervaringen in het schadebeleid voor de toeslagenaffaire en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Zou het mogelijk zijn om cliënten, met name die die te weinig krijgen, een voorschot (eventueel zonder verrekening in hun nadeel) te verlenen, of te werken met standaardisering? Beide kunnen ervoor zorgen dat gedupeerde cliënten eerder worden geholpen, maar kennen ook nadelen: voorschotten moeten worden verrekend, wat onzekerheid geeft tenzij ‘een vergissing van de bank in uw voordeel’ wordt toegepast; en standaardisering kan betekenen dat sommigen (eerst) te weinig of te veel krijgen. Of is dit voor UWV expliciet niet wenselijk (en waarom (niet))?

UWV streeft naar ‘[i]n één keer duidelijkheid bieden: het streven is om alle correcties voor de WIA-doelgroep met een instroomdatum tussen 2020 en 2024 in één keer door te voeren.’ Hoe verhoudt deze ambitie, die betekent dat alles in een keer wordt vergoed en uitgekeerd, zich tot starten met een eerste groep en dan leren, een ambitie die ook wordt uitgesproken in de *Verbeteraanpak*? We vermoeden dat UWV alles voor iedereen tegelijkertijd wil doen, omdat ‘[a]ls het voor cliënten niet redelijkerwijs duidelijk was dat te veel uitkering werd verstrekt, wordt de uitkering per heden aangepast naar de rechtmatige situatie. Dit zou betekenen dat cliënten onmiddellijk minder uitkering gaan ontvangen. Er volgt geen terugvordering.’ In dat geval zou het dus in het nadeel van een cliënt zijn als zij eerder wordt onderzocht en gecorrigeerd dan haar buurman, die heeft dan geluk. Om ongelijkheid te voorkomen is het begrijpelijk dat UWV in een keer wil handelen. Maar we merken op dat als de combinatie van regelingen en andere bovenstaande factoren zorgt voor een langer herstelproces, dit betekent dat de onzekerheid voor gedupeerde cliënten ook langer aanhoudt. Een overweging kan zijn om cliënten in ieder geval gedurende dit proces inzicht te verstrekken in het lopende proces ‘aan de achterkant’ van UWV, ook zodat zij eerder aan de bel kunnen trekken als zij (financieel) in de problemen komen of in hun dossier iets zien wat niet klopt. Ook een cliëntondersteuner kan hierin een rol spelen om de cliënt te ontzorgen.

In dit herstelproces speelt verwachtingsmanagement een belangrijke rol; ‘nog niet alles weten en nog niet alles kunnen oplossen’ kan langer duren dan (politiek) gewenst. In navolging van het advies van de Nationale ombudsman⁸ merken wij op dat overheidsinstanties aan de start van een hersteltraject doorgaans veel haast hebben, terwijl juist in deze fase fundamentele keuzes worden gemaakt die lastig te wijzigen zijn. De inzet op snelheid als gevolg van politieke, media- of maatschappelijke druk resulteert dan op de lange termijn juist in vertraging, omdat een hersteltraject moet worden aangepast of bijgesteld. Bovendien kan veel inzet op snelheid voorkomen dat aan gedupeerden wordt gevraagd wat hun behoeften zijn en hun perspectief centraal te zetten, zowel vooraf als gedurende het herstelproces. Dan wordt er wellicht snel gehandeld, maar

⁸ Nationale ombudsman (2023). *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten.*

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

niet naar (volle) tevredenheid, wat in samenspel met politieke en maatschappelijke druk weer voor aanpassingen kan zorgen, en wederom vertraging in het oorspronkelijke tijdsfad. Als het uitgangspunt is om gedupeerden snel tegemoet te komen en te helpen kan meer tijd nemen – die er niet is – op de lange termijn dus toch de voortvarendheid ten goede komen.

Conclusies en aandachtspunten

Via deze zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid kan een aantal overkoepelende conclusies worden getrokken en aandachtspunten benoemd vanuit drie perspectieven die relevant zijn voor dit hersteltraject, gezien de doelen en uitgangspunten van UWV.

1. Belevingswereld burgers

Allereerst onze conclusies beredeneerd vanuit het perspectief van UWV als publieke dienstverlener: de beslissingen van UWV kunnen grote gevolgen hebben in het leven van mensen. Heeft UWV genoeg begrip voor burgers en hun belevingswereld en perspectief?

UWV beschrijft in de *Verbeteraanpak* allerlei manieren om aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers en hun cliënten in het bijzonder. Vanuit de aandachtspunten hierboven merken we op dat UWV scherp dient te zijn op de participatie van gedupeerde cliënten tijdens de opzet en tijdens de uitvoering van dit hersteltraject, omdat deze groep niet per se binnen de ‘reguliere’ participatielijnen valt. Overwogen kan worden om cliënten meer, en/of meer gestandaardiseerd, (onafhankelijke) ondersteuning te bieden zodat zij zo veel mogelijk worden ontzorgd en laagdrempelig toegang hebben tot (financieel) advies. Bij de ambitie om alle cliënten in een keer duidelijkheid te bieden wordt uitgegaan van een (waarschijnlijke) behoefte van gedupeerde cliënten: gelijk worden behandeld aan andere cliënten. Tegelijkertijd kan deze ambitie conflicteren met de wens om zo snel mogelijk, eerder in het proces, op de hoogte te worden gebracht van iemands individuele situatie. Op allerlei vlakken kan UWV dus overwegen om inbreng van gedupeerden meer centraal te stellen, of, als dit al wel is gebeurd, in de *Verbeteraanpak* te expliciteren welke stappen naar aanleiding van uitgesproken behoeften worden genomen.

Ons belangrijkste punt van zorg ligt bij het mogelijk terugvorderen van uitkeringen die foutief te hoog zijn geweest. Doordat deze mogelijkheid iedere keer wordt benoemd ontstaat voor alle ±200.000 WIA-clianten van 2020-2024 onzekerheid over of zij tot deze groep behoren. En die onzekerheid duurt voort totdat UWV het onderzoek heeft afgerond – en in het huidige voorstel horen de naar verwachting 150.000 cliënten al spoedig dat zij niet tot de hersteloperatie behoren, maar dat kan nog steeds betekenen dat zo’n 50.000 personen die al in kwetsbare situaties zitten lang in deze onzekerheid blijven, zeker als de ambitie is om alle correcties in één keer door te voeren. Vanuit de belevingswereld van cliënten maar zelfs die van andere Nederlanders – en daarmee mogelijke cliënten – is deze onzekerheid moeilijk te verteren, omdat deze het gevolg is van een fout van UWV.

2. Juridische redenering

In het handelen van een overheidsinstantie speelt ook altijd een juridische redenering; deze is noodzakelijk om het handelen van de overheid te rechtvaardigen, want alleen datgene dat in wet- en regelgeving is vastgelegd is rechtmatig. In schadeherstel spelen juridische beginselen zoals het gelijkheidsbeginsel

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

(behandelt de overheid gelijke gevallen gelijk?), zorgvuldigheidsbeginsel (bereidt de overheid beslissingen zorgvuldig voor en is de benodigde kennis door de overheid vergaard en geraadpleegd?) en vertrouwensbeginsel (heeft de overheid toezeggingen gedaan aan burgers en worden deze nageleefd?)⁹.

Wij lezen in de *Verbeteraanpak* inzet om deze beginselen te wegen bij dit hersteltraject. Alle cliënten in een keer (waar nodig) compenseren kan willekeurig voorkomen; per cliënt handmatig uitpluizen wat de juiste berekening is en waar fouten zijn gemaakt is zeer zorgvuldig, en kan ook voorkomen dat het vertrouwensbeginsel wordt geschaad omdat eventuele schriftelijke toezeggingen worden teruggevonden.

We vermoeden dat het ook juridische beginselen – eventueel in samenspel met financiële lasten voor de schatkist – zijn die UWV doen voorstellen om de mogelijkheid tot terugvordering open te houden voor cliënten die onterecht een te hoge uitkering hebben ontvangen. Zoals de Algemene Rekenkamer al schetste¹⁰ kan het zijn dat in die situaties onrechtmatig (zonder wettelijke basis) geld is uitgekeerd, als het niet wordt teruggevorderd. Ook kan dat in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel; niet bij iedereen is de dagloonberekening verkeerd gegaan, dus zullen sommige cliënten door de fouten van UWV bevoordeeld zijn, en anderen niet. Het vertrouwensbeginsel zal zelden zijn geschaad; burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid om in de gaten te houden wat een redelijke hoogte zou zijn van hun uitkering, hoewel er situaties denkbaar zijn waarin burgers telefonisch (dus niet herleidbaar) contact met UWV hebben gehad over de hoogte van hun uitkering en hen is verzekerd dat de uitkering klopte.

Maar wij menen dat deze beginselen moeten worden gewogen met in het achterhoofd de kennis van de onuitvoerbaarheid van wet- en regelgeving én met het oog op de aanhoudende complexiteit in de hervorming hiervan. Het voorstellen van rechtmatigheid kan hier betekenen dat de hersteloperatie én het reguliere werk van UWV (veel) langer duurt dan als wordt besloten niet terug te vorderen. Bovendien zou toepassing van het evenredigheidsbeginsel in deze situatie kunnen betekenen dat het reguliere proces van terugvordering zoals beschreven in de WIA en onderliggende regelingen¹¹ niet dient te worden gevolgd. Is in de wetsgeschiedenis (voldoende) rekening gehouden met de uitzonderlijke situatie dat door fouten van UWV (veel en structureel) onrechtmatig is uitgekeerd en moet worden teruggevorderd? Deze vraag verdient een gedegen juridische analyse, ook op basis van recente jurisprudentie¹², die wij hier nu niet kunnen bieden. Mocht het evenredigheidsbeginsel geen uitkomst bieden kan worden overwogen om de ministeriele regeling(en) over dit onderwerp aan te passen. Ook kan de wetgever overwegen hier een wettelijke grond (in formele zin) voor te creëren, hoewel het wetgevingsproces zelden snel verloopt, ook in hersteloperaties. Afwijking van dit reguliere proces betekent overigens wel dat expliciet moet worden overwogen dat dit zo'n unieke situatie is – omdat anders mogelijk sprake is van precedentwerking – of dat UWV, de minister en/of

⁹ Dit zijn versimpelingen van de (gecompliceerde) uitwerking van deze beginselen. Zie bijvoorbeeld Barkhuysen, T. e.a. (2024). *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*. Deventer: Kluwer, p. 107 e.v.; de diverse kronieken in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, of Nicolaï, P. (1990). *Beginselen van behoorlijk bestuur* (diss. Amsterdam). Deventer: Kluwer.

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*, p. 7-8.

¹¹ Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde bedragen, Regeling terugvordering geringe bedragen.

¹² Over het evenredigheidsbeginsel en over eventuele 'dringende redenen' om af te zien van terugvordering, art. 77 lid 6 van WIA, zie bijvoorbeeld Centrale Raad van Beroep 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2023:2086.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

de wetgever ook nu alvast moet besluiten dit toe te gaan passen voor andere regelingen met vergelijkbare foutgevoeligheid (zoals in de *Verbeteraanpak* beschreven Werkloosheidswet, WW en Ziektewet, ZW). Tevens betekent het dat politiek goed moet worden afgestemd hoe dit financieel wordt vastgelegd en geregeld, zodat UWV bijvoorbeeld niet deze kosten moet verhalen via bezuinigingen op zijn andere dienstverlening – die al flink onder druk staat – door toepassing van de (politieke) vuistregel dat tegenvallers worden opgelost binnen de eigen begroting. De wetgever dient te erkennen dat deze foutgevoeligheid een uitvloeisel is van de complexe wet- en regelgeving en de oplossing dus niet kan zijn om de uitvoering effectief minder middelen te geven om hun reguliere proces in te richten.

3. Organisatievraagstuk

Schadebeleid is ook een organisatievraagstuk, want op welke manier en via welke vorm(en) wordt uitvoering gegeven aan beleid? Is aandacht voor de uitvoerbaarheid, en de verhouding tussen slagvaardigheid en rechtvaardigheid in dit geheel? Ook vanuit organisatorisch perspectief benadrukken wij de ingewikkeldheid van precies uitzoeken wat de schade per persoon is, met name met het doel te verhalen/terug te vorderen wat onterecht extra is uitgekeerd.

In de *Verbeteraanpak* wordt meermaals duidelijk hoezeer de WIA-vaststellingsfouten worden veroorzaakt door structurele problemen die niet door UWV (alleen) kunnen worden opgelost. De complexiteit van wetten en regels over uitvoering daarvan; onvoldoende (kwalitatief) ICT; personeelstekort – allerlei capaciteitsproblemen. In de *Verbeteraanpak* wordt opgemerkt dat het beter vaststellen van het dagloon – dat wat het meest foutgevoelig is – ‘nog enige jaren [gaat] duren’. De diverse kwaliteitsmaatregelen uit hoofdstuk 5 moeten door mensen worden gedaan en kosten dus tijd en middelen. Wat kan er niet meer, of gebeurt er niet meer, als deze maatregelen plaatsvinden? Of worden er meer mensen aangenomen – maar dat betekent weer iets voor het opleiden van deze mensen en de bijbehorende foutgevoeligheid gezien de complexe regelgeving. Daarbij moet worden overwogen dat diverse (overheids)organisaties momenteel moeilijk aan voldoende personeel komen, een probleem dat UWV bovendien al langer kent op bepaalde terreinen (zoals districtsadviseurs).

Hoe kan dit alles worden gerepareerd terwijl UWV ook deze grote hersteloperatie moet doen en daar veel (politieke) aandacht naar zal gaan? Met die vraag in het achterhoofd lijkt het niet meer dan redelijk om de uitvoering van het hersteltraject zo simpel mogelijk te houden, al was het alleen maar om zo veel mogelijk organisatiecapaciteit beschikbaar te houden voor het oplossen van deze structurele problemen en vergelijkbare fouten in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen. Dat betekent dus deels inleveren op rechtvaardigheid om de kans op uitvoerbaarheid en slagvaardigheid te vergroten. Dat is een politieke afweging; andersom kan ook, maar de vraag kan dan worden gesteld of rechtvaardigheid daadwerkelijk kan worden nagestreefd, omdat mogelijkerwijs – ook met alle uitvoeringscapaciteit van het land – moeilijk tot op de bodem kan worden onderzocht wat cliënten redelijkerwijs hadden kunnen weten en wat niet.

Afsluitend: afweging in dilemma's

In de opzet en uitvoering van vertrouwenwekkend schadebeleid ervaren wetgever, beleidsmakers en uitvoerders een veelheid aan dilemma's. Deze dilemma's bevinden zich binnen en tussen de hierboven genoemde principes van vertrouwenwekkend schadebeleid. Met het erkennen van gedupeerden worden

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

bijvoorbeeld ook anderen *niet* erkend als gedupeerd; deze begrenzing kan nieuw leed betekenen: andere cliënten kunnen het idee hebben dat hun dagloon verkeerd is berekend en zij onterecht te weinig hebben gekregen, terwijl dit volgens gegevens van UWV niet het geval is. En het erkennen van een grote groep gedupeerden betekent vaak dat de ‘aantallen’ veel aandacht krijgen, waardoor de meest complexe of bijzondere schade of leed direct of indirect worden gevraagd te wachten omdat uitvoerende capaciteit eerst naar het helpen van de honderden of duizenden andere gedupeerden gaat, die meer ‘eenvoudige’ schade hebben ervaren, wat weer effect heeft op de voortvarendheid van het schadebeleid. Dilemma’s betekenen dus inherent keuzes die nadeel veroorzaken. De onderbouwing van die keuzes en de afweging die wordt gemaakt is zeker in een zoektocht naar herstel van vertrouwen van groot belang.

Dat betekent, de bovenstaande aandachtspunten in ogenschouw nemend, dat UWV expliciet(er) kan maken waarom het bepaalde keuzes maakt. Op allerlei vlakken zitten in het schadebeleid keuzes aangaande zorgvuldigheid (die vaak gepaard gaan met complexiteit, ten minste in de uitvoering) en voortvarendheid, zoals in deze review geschetst. Denk aan keuzes als wel of niet in een keer alle cliënten duidelijkheid bieden of de keuze om terugvorderingen uit te voeren. De vraag kan dan zijn of duidelijkheid op een bepaald moment in de toekomst niet minder inzicht biedt dan helderheid over processtappen tussendoor. En zeker het uitgangspunt van terugvorderingen lijkt op allerlei andere terreinen complexiteit te introduceren – de benodigde maatwerkverrekening in combinatie met incomplete dossiervorming lijkt een recept voor veel ingewikkeldheid en (dus) vertraging.

UWV benoemt zelf ook de benodigde balans tussen zorgvuldigheid en snelheid. In aanvulling hierop sporen we UWV aan om af te wegen en te expliciteren waarom deze twee waarden centraal staan en dienen te worden gebalanceerd. Waarom geen andere, zoals laagdrempeligheid of participatie of onafhankelijkheid? Dat kan UWV duidelijker uiteenzetten om fundamentele keuzes over de schadeafhandeling beter te doordenken en te onderbouwen. Natuurlijk willen (overheids)organisaties al deze waarden nastreven, maar niet alles kan tegelijkertijd.