

## **NOTA VAN TOELICHTING**

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

##### 1.1 Algemeen

De socialezekerheidswetten die worden uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB) en gemeenten<sup>1</sup> kennen verschillende verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden. Een belangrijke verplichting is de inlichtingenplicht. Bij overtreding hiervan kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.<sup>2</sup> Naast de inlichtingenplicht moeten uitkeringsgerechtigden aan verschillende andere wettelijke verplichtingen voldoen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het tijdig inleveren van formulieren, gehoor geven aan een oproep om te verschijnen op het kantoor van de uitkeringsinstantie, voldoen aan de verplichtingen in het re-integratieplan of meewerken aan een geneeskundig onderzoek. Als een uitkeringsgerechtigde een dergelijke verplichting overtreedt, kan het bestuursorgaan een maatregel opleggen om naleving van de plicht te bewerkstelligen. Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering. Daarnaast is het mogelijk een maatregel op te leggen voor overtreding van de inlichtingenplicht als iemand niet binnen de vastgestelde termijn gevolg geeft aan een verzoek om alle feiten en omstandigheden mede te delen waarvan redelijkerwijs duidelijk is dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering.

Een maatregel heeft een zogenaamd reparatoir karakter. Dat betekent onder meer dat maatregelen zijn gericht op het bevorderen van de naleving van de verplichting in de toekomst.<sup>3</sup> Het reparatoire karakter van de maatregel neemt niet weg dat een verlaging van inkomsten invloed heeft op de mate waarin iemand in het levensonderhoud kan voorzien. Daarmee kan een maatregel grote gevolgen hebben voor belanghebbende. Zo kan het niet naleven van de verplichting om mee te werken aan een arbeidsongeschiktheidsonderzoek bijvoorbeeld leiden tot een korting op de uitkering van 10 procent gedurende twee maanden.

In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (hierna: Maatregelenbesluit) is de bevoegdheid om een maatregel op te leggen nader ingevuld. Zo is in het besluit onder meer de hoogte en duur van maatregelen voorgeschreven. Met onderhavige wijziging van het Maatregelenbesluit vinden wijzigingen plaats in deze nadere invulling.

##### 1.2 Aanleiding en noodzakelijkheid wijziging

---

<sup>1</sup> Formeel het college van burgemeester en wethouders. Voor de leesbaarheid van de toelichting wordt 'gemeenten' hier gehanteerd.

<sup>2</sup> Een bestuurlijke boete wordt opgelegd bij het niet, onvolledig of onjuist verstrekken van gegevens die (kunnen) dienen ter vaststelling van het recht op uitkering. Omdat voor overtreding van de inlichtingenplicht het Boetebesluit socialezekerheidswetten geldt, wordt hier in deze toelichting niet nader op ingegaan.

<sup>3</sup> Zie ook artikel 5:2 Algemene wet bestuursrecht, dat expliciet regelt dat een herstelsanctie strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

De aanleiding voor deze wijziging van het Maatregelenbesluit is tweeledig. Allereerst zijn de Participatiewet (Pw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) onder de reikwijdte van het Maatregelenbesluit gebracht. Het Maatregelenbesluit gold tot dit moment alleen voor de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. Met de Participatiewet in balans, zijn de Pw, de IOAW en de IOAZ gewijzigd. In de Pw is een aantal geüniformeerde verplichtingen komen te vervallen. De standaard verlaging in reactie op overtreding van deze geüniformeerde verplichtingen werd door zowel gemeenten als bijstandsgerechtigden als te strikt en disproportioneel ervaren. De Participatiewet in balans biedt ook de mogelijkheid om het maatregelenbeleid voor eerdergenoemde wetten te differentiëren. Daartoe is in voornoemde drie wetten een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels ten aanzien van het verlagen van de uitkering in een algemene maatregel van bestuur. Vanuit het burgerperspectief was het verschil in maatregelenbeleid tussen UWV, de SVB en gemeenten moeilijk uitlegbaar. Zeker gezien het feit dat veel mensen te maken hebben met een stapeling of opeenvolging van regelingen die worden uitgevoerd door verschillende bestuursorganen. Door het bereik van het Maatregelenbesluit te verbreden naar de gehele sociale zekerheid, wordt uniformiteit bevorderd. Uniformiteit draagt bij aan meer kenbaarheid en voorspelbaarheid van het maatregelenbeleid over de hele breedte van de sociale zekerheid.

Naast het verbreden van het bereik van het Maatregelenbesluit, zijn er ook andere redenen om het besluit te wijzigen. Het Maatregelenbesluit kende een aantal hardheden die een evenredige handhaving in de weg staan. In het rapport 'Tussen staat en menselijke maat' stelde ook de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur vragen bij de proportionaliteit van het maatregelenbeleid.<sup>4</sup> Dit blijkt ook uit de uitvoeringspraktijk, waar regelmatig naar buitenwettelijke oplossingen wordt gezocht om onevenredige handhaving te voorkomen. Om meer balans te brengen in het maatregelenbeleid is het Maatregelenbesluit op verschillende punten aangepast. Zo zijn de bepalingen ten aanzien van de categorieën (maximumhoogte, minimale duur en maximale duur) herzien, is de recidivebepaling komen te vervallen en is de mogelijkheid geïntroduceerd om een maatregel tussentijds te beëindigen. Het besluit geeft ook nadere invulling aan de ruimte die de materiewetten bieden om in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen in welke gevallen kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. Voor een aantal verplichtingen betekent dit dat het bestuursorgaan de ruimte krijgt om zelf te beoordelen of het opleggen van een maatregel passend is. Bovengenoemde wijzigingen sluiten ook aan bij de doelstellingen van de wet Participatiewet in balans om een meer gedifferentieerd maatregelenbeleid te bewerkstelligen.

### 1.3 Toepasselijke wetten

Het onderhavige besluit stelt regels met betrekking tot op te leggen bestuurlijke maatregelen op grond van de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Wet arbeid en zorg (Wazo), de Toeslagenwet (TW), de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Algemene kinderbijslagwet (AKW), de Wet inkomensvoorziening oudere werknemers (IOW), de Remigratiewet (RW), de Wet

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, nr. 2021D45218, 2021

structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI), de Pw, de IOAW en de IOAZ. Het gaat om de maatregelen, die het UWV, de SVB en gemeenten kunnen opleggen als de belanghebbende een in de genoemde wetten opgenomen plicht niet of niet behoorlijk nakomt.

## **2. Systematiek**

### 2.1 Voorgaande systematiek

In de voorgaande systematiek werden de hoogte en duur van de maatregel bepaald aan de hand van een categorisering. De bandbreedtes bij de eerste drie categorieën boden de mogelijkheid om de maatregel af te stemmen op de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid. Elke verplichting is ingedeeld in een categorie en elke categorie schrijft een percentage en een duur van de maatregel voor (zie tabel 1). Deze systematiek verandert niet in de onderhavige wijziging. In het geval van recidive werd in de voorgaande systematiek de maatregel met 50 procent verhoogd.

### 2.2 Nieuwe systematiek

In het Maatregelenbesluit is een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen zien op de volgende punten: 1) het toevoegen van de verplichtingen uit de Pw, IOAW en IOAZ in het besluit, 2) het aanpassen van de hoogte en duur van maatregelen, 3) de mogelijkheid een maatregel tussentijds te beëindigen, 4) het vervallen van de recidivebepaling, en 5) nadere invulling van de gevallen waarin kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel.

#### *2.2.1. Indeling verplichtingen categorieën*

De verplichtingen uit de Pw, IOAW en IOAZ zijn ingedeeld in de vijf bestaande categorieën in het besluit.<sup>5</sup> Bij het indelen is gekeken naar de soort plicht en de ernst van de gevolgen van het niet naleven van het type plicht. Daarbij is grotendeels aangesloten bij de indeling zoals die geldt voor overige, al ingedeelde, wetten. In hoofdstuk 3 wordt de indeling in categorieën nader toegelicht.

#### *2.2.2. De hoogte van een maatregel*

Bij het vaststellen van de hoogte van de maatregel wordt voor de eerste drie categorieën uitgegaan van een per categorie vastgesteld percentage van de uitkering dat wordt ingehouden (standaardmaatregel). Afwijking is mogelijk naar boven of naar beneden, binnen de in het besluit vastgestelde boven- en ondergrenzen en afgestemd op de omstandigheden van het geval. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen welk percentage bij het opleggen van een maatregel passend is. Deze systematiek verandert niet ten opzichte van de eerdere systematiek.

De bandbreedtes per categorie maken het mogelijk om, in het geval van herhaaldelijke overtreding, binnen de bandbreedte een steeds sterkere prikkel tot naleving te geven. Het doel is immers dat iemand het gewenste gedrag vertoont. Als dit met het opleggen van een eerste maatregel niet wordt bereikt, dan ligt het voor de hand om daarna een hogere maatregel op te leggen. Hierbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de omstandigheden van het geval. In de systematiek van deze bandbreedtes is een wijziging doorgevoerd.

---

<sup>5</sup> Abusievelijk wordt in de memorie van toelichting bij de Participatiewet in balans gesproken over vier in plaats van vijf categorieën.

De bovengrenzen in het onderhavige besluit zijn in de eerste en tweede categorie naar beneden bijgesteld om onevenredig hoge maatregelen te voorkomen (zie tabel 1). Het doel van de maatregel is, zoals eerder al beschreven, om te bewerkstelligen dat er bij de betrokkene een gedragsverandering optreedt. Een hoge maatregel heeft grote gevolgen voor de betrokkene en is niet noodzakelijk om de gewenste gedragsverandering te realiseren. Voor de derde categorie wordt de bovengrens van 100 procent aangehouden. In de derde categorie vallen verplichtingen die raken aan de kern van de uitkering, zoals bijvoorbeeld de verplichting te solliciteren of om mee te werken aan een re-integratie. Als iemand langdurig weigert aan deze verplichtingen te voldoen, ondanks het meerdere keren opleggen van een maatregel, kan het wenselijk zijn om de uitkering tijdelijk geheel te weigeren. De maatregel van 100 procent is dan ook voorbehouden voor die specifieke gevallen. Zou er geen mogelijkheid meer zijn om geheel te weigeren, dan zou iemand nog steeds een (gedeeltelijke) uitkering ontvangen, terwijl hij keer op keer de verplichtingen niet naleeft.

Het is overwogen om het standaardpercentage binnen elke categorie achterwege te laten, om op die manier meer beleidsruimte voor bestuursorganen te creëren. In gesprekken met UWV, de SVB en gemeenten is gebleken dat het weglaten van een standaardmaatregel zou zorgen voor meer onduidelijkheid en mogelijke willekeur in de uitvoering. Daarbij brengt die optie een zwaardere uitvoeringslast met zich, omdat het lastig is om te motiveren waarom een bepaald percentage wel of niet evenredig is. Bovendien wordt met een standaard percentage een norm gesteld welke maatregel, in beginsel, passend is bij overtreding van een verplichting uit de betreffende categorie. Als de omstandigheden erom vragen, kan natuurlijk van het standaard percentage afgeweken worden. Een dergelijke norm draagt bij aan het tegengaan van willekeur. Daarom is ervoor gekozen om de systematiek van een standaardmaatregel binnen een bandbreedte te behouden.

Voor de Pw, IOAW en IOAZ is geregeld dat gemeenten de bevoegdheid houden om in verordeningen aanvullend regels te stellen op het gebied van maatregelenbeleid. UWV en de SVB kunnen in beleidsregels nadere inkleding geven aan de ruimte die het Maatregelenbesluit biedt.

### *2.2.3. De duur van een maatregel*

In het Maatregelenbesluit werd voor elke categorie alleen een minimumduur voor een maatregel voorgeschreven. De minimale maatregelduur van 2 maanden en 4 maanden voor respectievelijk de tweede en derde categorie wordt in de uitvoeringspraktijk onevenredig hoog gevonden. Het uitgangspunt bij de wijziging is daarom dat een maatregel wordt opgelegd voor de termijn van ten minste één maand. Daarnaast wordt in elke categorie ook een maximum duur opgenomen (zie tabel 1). Hiermee worden mogelijke disproportionele gevolgen van een langdurige maatregel voorkomen. De aanname is dat een termijn van één maand de tijd is die een betrokkene minimaal nodig heeft om het gedrag aan te passen en daar ook blijk van te geven, bijvoorbeeld bij het voldoen aan inspanningen om passend werk te verkrijgen. Indien daar naar het oordeel van het bestuursorgaan aanleiding toe is, kan het bestuursorgaan echter besluiten om voor een langere duur te kiezen. Het is aan het bestuursorgaan om daarin een afweging te maken, gebaseerd op de omstandigheden van het geval. Als het bestuursorgaan meent dat een langere duur nodig is om de gewenste gedragsverandering te bewerkstelligen, dan is het bestuursorgaan gebonden aan de maximale duur voor de categorie waarin de maatregel is ingedeeld.

In categorie vier en vijf is de maatregel die volgt wanneer een overtreding betrokkene niet in overwegende mate kan worden verweten aangepast. Voor de vierde categorie werd in het voorgaande besluit voorgeschreven dat in dat geval een maatregel uit de derde categorie werd opgelegd. En voor de vijfde categorie was de reactie om geen maatregel op te leggen. In het voorliggende besluit wordt voor de vierde categorie de bepaling zoals die geldt voor de WW (artikel 27, eerste lid) overgenomen. En voor de vijfde categorie is bepaald dat bij enige vorm van verwijtbaarheid een maatregel wel is aangewezen, maar dan wel gehalveerd en voor één maand. Bij deze wijzigingen is er dus geen sprake van een versoepeling, omdat de verplichtingen die in de vierde en vijfde categorie zijn opgenomen als zodanig belangrijk worden gezien dat daar ook bij enige verwijtbaarheid een passende maatregel moet volgen. Bij ontbreken van verwijtbaarheid wordt afgezien van maatregeloplegging.

De nieuwe categorisering is uiteengezet in onderstaande tabel.

Tabel 1. Categorisering maatregelen in voorgaand en onderhavig Maatregelenbesluit (met vetgedrukt de wijzigingen t.o.v. voorgaand besluit)

Categorie	Gedraging	Maatregel voorgaand besluit	Maatregel onderhavig besluit
1	De verplichtingen die betrekking hebben op stroomlijnen van het proces.	<p><i>Hoogte</i> 5 procent van de uitkering, met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 2 procent of ten hoogste 20 procent.</p> <p><i>Duur</i> Ten minste één maand.</p>	<p><i>Hoogte</i> 5 procent van de uitkering, met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 2 procent of <b>ten hoogste 15 procent.</b></p> <p><i>Duur</i> Ten minste één maand en <b>ten hoogste twee maanden.</b></p>
2	De verplichtingen die betrekking hebben op het stroomlijnen van het proces en betrekking hebben op de bereikbaarheid dan wel aanwezigheid van uitkeringsgerechtigden.	<p><i>Hoogte</i> 10 procent van de uitkering, met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 5 procent of ten hoogste 30 procent.</p> <p><i>Duur</i> Ten minste twee maanden.</p>	<p><i>Hoogte</i> 10 procent van de uitkering, met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 5 procent of <b>ten hoogste 25 procent.</b></p> <p><i>Duur</i> <b>Ten minste één maand en ten hoogste vier maanden.</b></p>
3	Verplichtingen die betrekking hebben op re-integratie, werkhervatting	<p><i>Hoogte</i> 25 procent van de uitkering, met een mogelijkheid van</p>	<p><i>Hoogte</i> 25 procent van de uitkering, met een mogelijkheid van</p>

	en het voorkomen van werkloosheid.	afwijking tot ten minste 15 procent of ten hoogste 100 procent.  <i>Duur</i> Ten minste vier maanden.	afwijking tot ten minste 15 procent of ten hoogste 100 procent.  <i>Duur</i> <b>Ten minste één maand en ten hoogste zes maanden.</b>
4	Verplichtingen die zijn gericht op het voorkomen dan wel beperken van het risico.	<i>Hoogte en duur</i> Een blijvend gehele weigering van de uitkering, tenzij het niet nakomen van de verplichting de belanghebbende niet in overwegende mate kan worden verweten, in welk geval een maatregel uit de derde categorie kan worden opgelegd.	<i>Hoogte en duur</i> Een <b>tijdelijk</b> of blijvend gehele weigering van de uitkering of een tijdelijk of blijvende weigering van dat deel van de uitkering dat niet zou zijn uitbetaald indien de verplichting wel zou zijn nagekomen, tenzij het niet nakomen van de verplichting de belanghebbende niet in overwegende mate kan worden verweten, in welk geval de hoogte van de maatregel <b>wordt gehalveerd, en de duur wordt beperkt tot ten hoogste 26 weken.</b>
5	Verplichtingen die betrekking hebben op het zich onthouden van ernstige misdragingen.	<i>Hoogte en duur</i> Een gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering gedurende ten hoogste drie maanden, tenzij het niet nakomen van de verplichting de belanghebbende niet in overwegende mate kan worden verweten, in welk geval er geen maatregel wordt opgelegd.	<i>Hoogte en duur</i> Een gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering gedurende ten hoogste drie maanden, tenzij het niet nakomen van de verplichting de belanghebbende niet in overwegende mate kan worden verweten, in welk geval <b>de hoogte van de maatregel wordt gehalveerd</b>

			<b>en de maatregel voor één maand wordt opgelegd.</b>
--	--	--	---

#### 2.2.4. De mogelijkheid een maatregel te beëindigen

Het doel van een maatregel is te bewerkstelligen dat er bij de betrokkene een gedragsverandering optreedt, zodat de betrokkene in het vervolg wel aan de verplichting voldoet. De achterliggende gedachte van een maatregel is dus niet om te straffen, maar om aan te zetten tot gedragsverandering. Ondanks dit herstelkarakter van een maatregel kan een maatregel wel als een straf voelen voor betrokkene. Dit werd in het voorgaande besluit versterkt door het gegeven dat een maatregel niet beëindigd kon worden, wanneer betrokkene het gedrag herstelde. Hierdoor kon de situatie ontstaan dat belanghebbende het gewenste gedrag vertoonde, maar nog steeds te maken had met een verlaagd inkomen door de opgelegde maatregel.

Binnen de Pw bestond de bevoegdheid een maatregel tussentijds te beëindigen, zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen alsnog nakomt. De bepalingen uit de Pw (artikel 18, negende, tiende en elfde lid, en artikel 47c, tiende, elfde en twaalfde lid), zoals die luiden voor de inwerkingtreding van de Participatiewet in balans, zijn de aanleiding geweest om een soortgelijk kader te introduceren in het onderhavige besluit. Het bestuursorgaan kan ambtshalve of op verzoek van betrokkene de maatregel voortijdig beëindigen. De mogelijkheid tot beëindiging van de maatregel is vormgegeven als een bevoegdheid. Het is aan het bestuursorgaan om in een concreet geval te beoordelen of de overtreden verplichting op de juiste manier wordt ingevuld. Deze mogelijkheid bestaat ook indien er sprake is van recidive. De gedragingen die vallen onder de vierde en vijfde categorie zijn dusdanig ernstig, dat een herstelmogelijkheid hier niet wenselijk is. De mogelijkheid om een maatregel tussentijds te beëindigen is voor deze categorieën daarom niet van toepassing.

De mogelijkheid tot tussentijds beëindigen sluit aan bij het reparatoire karakter van een maatregel. Daarbij past dat, als betrokkene het gedrag heeft aangepast en de verplichtingen weer nakomt, deze persoon niet nog langer te maken heeft met een lagere uitkering.

#### 2.2.5. Recidive

De recidivebepaling is vervallen. De bandbreedtes binnen de categorieën bieden de bestuursorganen de mogelijkheid om de maatregel af te stemmen op de omstandigheden van het geval. Dit betekent dat ze, in het geval van recidive, binnen de bandbreedte een steeds sterkere prikkel tot naleving geven, zoals ook uitgelegd in 2.2.2. Het is aan het bestuursorgaan om de omstandigheden van het geval af te wegen en te bepalen of de recidive (herhaling van de overtreding) van invloed is op de mate

van verwijtbaarheid en daarmee reden is voor verhoging of verlenging van de maatregel binnen de bandbreedte van de categorie. Een voorbeeld: bij een eerste overtreding uit categorie 2 wordt een maatregel van 10 procent opgelegd. Bij een herhaling van eenzelfde overtreding kan een maatregel van 15 procent worden opgelegd. Mocht dezelfde overtreding zich daarna weer voordoen, kan de maatregel verhoogd worden tot het maximum van 25 procent.

#### *2.2.6. Afzien van het opleggen van een maatregel in de eerste en tweede categorie*

De grondslag voor het opleggen van een maatregel is geregeld in de materiewetten. Het betreft een gebonden bevoegdheid. Dit betekent dat, in het geval dat het bestuursorgaan een overtreding van een verplichting vaststelt, hij een maatregel dient op te leggen. Slechts in bepaalde gevallen, die op wetsniveau vastgelegd zijn, kan hiervan afgeweken worden. Zo wordt van het opleggen van een maatregel afgezien indien alle verwijtbaarheid ontbreekt of er sprake is van een dringende reden. Het is echter wenselijk dat het ook buiten deze omstandigheden mogelijk is om af te zien van het opleggen van een maatregel.

Zoals eerder aangegeven is het doel van het opleggen van een maatregel om het gewenste gedrag, namelijk het nakomen van de verplichting(en), te bewerkstelligen. Deze naleving kan op meerdere manieren bereikt worden. Het is bij uitstek het bestuursorgaan dat, in het geval zij een overtreding constateert, de omstandigheden van het geval kan afwegen om te kijken met welke aanpak naleving het snelst bereikt wordt. Het opleggen van een maatregel kan bij geringe verwijtbaarheid onevenredig zijn. Uitkeringsgerechtigden moeten zich aan veel regels en voorschriften houden en een fout kan daarbij snel gemaakt worden. Zeker in de kwetsbare positie waarin veel uitkeringsgerechtigden zich bevinden. In dit soort gevallen is het wenselijk dat het bestuursorgaan de ruimte heeft om passend te reageren. Zo kan het, in het geval dat iemand na een verzoek verzuimd heeft een document te overleggen, effectief zijn om deze persoon eerst te bellen en hem te herinneren aan het verzoek. Ook wanneer iemand niet op een afspraak is verschenen kan het wenselijk zijn om eerst even te bellen om te horen wat de reden van afwezigheid is en, als deze reden legitiem is, een nieuwe afspraak in te plannen. De uitvoering werkt in veel gevallen al, buitenwettelijk, op deze manier. Het is wenselijk om de regelgeving te laten aansluiten bij deze uitvoeringspraktijk, door de uitvoering de ruimte te geven om de afweging te maken of maatregeloplegging gepast is. De ruimte om, in sommige gevallen, een meer informele en persoonlijke aanpak te kiezen kan bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van uitkeringsgerechtigden in de overheid.

In de Participatiewet in balans is voor de Pw, de IOAW en de IOAZ een grondslag opgenomen die regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van het verlagen van de bijstand, waarbij kan worden bepaald dat het college kan afzien van het opleggen van een maatregel. Voor de overige socialezekerheidswetten, uitgevoerd door UWV en SVB, geldt dat de huidige wettekst al de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur nader te regelen in welke gevallen afgezien kan worden van een maatregel. In bijvoorbeeld de WIA is in artikel 90, eerste lid, geregeld dat van het opleggen van een maatregel *in elk geval* wordt afgezien, indien iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. In het derde lid van dit artikel is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot het eerste lid, waarbij kan worden geregeld in welke andere gevallen het UWV kan afzien van het opleggen van een maatregel.

In onderhavige wijziging van het Maatregelenbesluit wordt de grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot het afzien van het opleggen van een maatregel nader ingevuld voor de eerste en tweede categorie. Dit betreffen met name administratieve verplichtingen, maar ook verplichtingen zoals het meewerken aan (geneeskundig) onderzoek of maatschappelijke participatie, als arbeidsinschakeling nog niet aan de orde is. Zo kent de eerste categorie bijvoorbeeld de verplichting tot het onverwijld op verzoek inzage verstrekken in een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet (artikel 17, vierde lid, Pw). Een voorbeeld van een verplichting uit de tweede categorie is het voldoen aan elke oproep om aanwezig te zijn of het beantwoorden van vragen die door de SVB of UWV in verband met het recht op uitkering worden gesteld (zie bijvoorbeeld artikel 45, eerste lid, onderdeel c, van de ZW of artikel 3:37 van de Wajong). Een laagdrempelige aanpak in de vorm van (persoonlijk) contact bij het niet naleven van de verplichtingen uit de eerste en tweede categorie kan naar verwachting al leiden tot naleving en is minder ingrijpend dan het opleggen van een maatregel. Hiermee kan recht worden gedaan aan het doel (naleving wordt bereikt), zonder dat er daarmee (vergaande) financiële consequenties voor de belanghebbende zijn. Uiteraard behouden gemeenten, UWV en de SVB de mogelijkheid om direct een maatregel op te leggen bij het niet naleven van een verplichting in de eerste of tweede categorie.

### **3. De indeling van de verplichtingen in categorieën**

In het Maatregelenbesluit bevatten de eerste en tweede categorie met name verplichtingen gericht op het stroomlijnen van het administratieve proces. In de eerste categorie zitten met name verplichtingen gericht op het voorkomen van vertraging, bemoeilijking of verhindering van het uitvoeringsproces, maar ook verplichtingen om voorschriften in het kader van controle op te volgen.

In de tweede categorie zitten met name verplichtingen betrekking hebbend op de bereikbaarheid en aanwezigheid van betrokkene. Het niet naleven van plichten van de tweede categorie mag een uitkeringsgerechtigde zwaarder worden aangerekend. Concreet kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het zonder bericht niet komen opdagen op een uitnodiging voor gesprek met een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige. In de derde categorie zijn de plichten ingedeeld die betrekking hebben op re-integratie en werkhervatting. Aan (het bevorderen van) re-integratie en arbeidsinpassing wordt zeer groot belang gehecht. Daarom zijn de hieraan gerelateerde plichten ingedeeld in een relatief zware categorie.

In de vierde categorie zijn de plichten ingedeeld die zien op het voorkomen of beperken van het gebruik van de uitkering. Deze verplichtingen raken aan de kern van de uitkering en worden daarom in een zwaardere categorie ingedeeld. Als er sprake is van een verwijtbare benadelingshandeling, is een sanctie vereist die is toegesneden op de omvang van de aan de betrokkene toe te rekenen werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Dit is in principe een blijvende dan wel tijdelijke gehele weigering van de uitkering.

In de vijfde categorie zijn de verplichtingen opgenomen die betrekking hebben op het zich onthouden van ernstige misdragingen. Hierbij kan gedacht worden aan het uitschelden, bedreigen of fysiek aanvallen van een met de uitvoering van de wet belaste ambtenaar of het schade toebrengen aan het exterieur of interieur van het kantoor van

het betreffende bestuursorgaan. Deze gedragingen worden als zeer ernstig gezien. Door deze verplichting op te nemen in de vijfde categorie kan een bestuursorgaan in deze gevallen direct reageren door een uitkering geheel of gedeeltelijk te weigeren gedurende maximaal drie maanden.

De verplichtingen uit de Pw, IOAW en IOAZ zijn ingedeeld in de bestaande categorieën in het Maatregelenbesluit (zie paragraaf 3.1).

### 3.1 Categorisering verplichtingen Pw, IOAW en IOAZ

De verplichtingen in de Pw, IOAW en IOAZ die gelijk naar aard zijn aan de verplichtingen in de volksverzekeringen en werknemersverzekeringen worden waar mogelijk op gelijke wijze in voornoemde categorieën ingedeeld. Zo is de plicht om zich op verzoek te identificeren opgenomen in de eerste categorie en de plicht om mee te werken aan onderzoek en aldaar te verschijnen in de tweede categorie. Verplichtingen door het college opgedragen aan de belanghebbende die strekken tot arbeidsinschakeling of verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand zijn ingedeeld in de derde categorie en arbeidsplichten die strekken tot vermindering of beëindiging van de bijstand in de vierde categorie. Vanwege de eigenheid van de Pw, IOAW en IOAZ en van de doelgroepen geldt er een aantal bijzonderheden of afwijkingen. Zo is de verplichting tot maatschappelijke participatie als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, opgenomen in de tweede categorie. In de derde categorie vallen onder meer het college opgelegde bepaalde andere verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling. Dat kan ook een verplichting zijn om in voldoende mate de Nederlandse taal te beheersen als het college dat noodzakelijk acht om naar vermogen aan werk te komen en dit te behouden. De verplichting om in voldoende mate gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen maatschappelijke participatie, gericht op arbeidsinschakeling valt ook in de derde categorie. Tot slot is de maatregeloplegging voor tekortschietend besef van de verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan niet geregeld in het onderhavige besluit, maar in de PW met nadere uitwerking bij gemeentelijke verordening.

#### *3.1.1. Eerste categorie*

Voor de Pw, IOAW en IOAZ geldt dat in de eerste categorie de verplichtingen zijn opgenomen, gericht op het stroomlijnen van het proces. Het gaat om plichten gericht op het voorkomen van vertraging, bemoeilijking of verhindering van het uitvoeringsproces en plichten om voorschriften in het kader van controle op te volgen, zoals:

- a) Het onverwijld op verzoek inzage verstrekken in een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet (artikelen 55, tweede lid, Wet SUWI, 17, vierde lid, Pw, 13, vierde lid, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 3, onderdeel e);
- b) het op verzoek medewerking verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet (artikelen 17, tweede lid, Pw en 13, tweede lid, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 3, onderdeel i);
- c) voor de aanvraag bij UWV aan het college een machtiging verlenen om onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van de bijstand (artikel 41, tiende lid, Pw; opgenomen in artikel 3, onderdeel j);
- d) op verzoek van het college legt belanghebbende de schriftelijke overeenkomst over en toont de betaling van de commerciële prijs aan door het overleggen van de

- bewijzen van betaling (artikelen 19a, tweede lid, Pw, 5, negende lid, IOAW en 5, achtste lid, IOAZ; opgenomen in artikel 3, onderdeel k);
- e) gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, mee te werken aan het door het college in naam van belanghebbende verrichten van betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering (artikel 56a, tweede lid, Pw; opgenomen in artikel 3, onderdeel l);
  - f) dat de belanghebbende eraan meewerkt dat het college in naam van de belanghebbende noodzakelijke betalingen uit de toegekende bijstand verricht (artikel 57, onderdeel a, Pw; opgenomen in artikel 3, onderdeel m).

### 3.1.2. Tweede categorie

Voor de Pw, IOAW en IOAZ geldt dat in de tweede categorie de verplichtingen betrekking hebbend op de bereikbaarheid en aanwezigheid van betrokkenen zijn opgenomen, maar ook de verplichting tot maatschappelijke participatie als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is:

- a) het zich -binnen een vastgestelde termijn- laten registreren als werkzoekende bij het UWV en geregistreerd blijven, als hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet Suwi (artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, Pw en 37, eerste lid, onderdeel b, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 4, onderdeel e);
- b) het meewerken aan een onderzoek, al dan niet van geneeskundige aard naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling (artikelen 9, eerste lid, onder b, Pw en 37, eerste lid, onder e, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 4, onderdeel a);
- c) het verstrekken van informatie die is gevraagd met het oog op de arbeidsinschakeling (artikelen 17, eerste lid, Pw en 13, eerste lid, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 4, onderdeel g);
- d) verplichting tot maatschappelijke participatie, al dan niet met gebruikmaking van door het college aangeboden ondersteuning, indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is (artikelen 9, eerste lid, onder c, Pw, 37, eerste lid, onderdeel f, IOAW/IOAZ; opgenomen onder artikel 4, onderdeel h).

### 3.1.3. Derde categorie

In het Maatregelenbesluit was sprake van een derde categorie *algemeen* en een derde categorie *aanvullend*. In onderhavig besluit is deze tweedeling losgelaten, omdat deze geen invloed heeft op de hoogte of duur binnen de derde categorie.

Voor de Pw, IOAW en IOAZ geldt dat in de derde categorie de verplichtingen die betrekking hebben op de re-integratie en werkhervatting zijn opgenomen:

- a) het naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen (artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, Pw en 37, eerste lid, onderdeel a, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 5, onderdeel g);
- b) na te laten hetgeen inschakeling in de arbeid belemmert (artikelen 37, eerste lid, onderdeel d, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 5, onderdeel h)
- c) het naleven van verplichtingen die ingevolge hoofdstuk 2 van de Pw in elk geval aan de bijstand zijn verbonden of daaraan door het college worden verbonden waaronder verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling of verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand of die strekken tot vermindering of beëindiging (artikel 55 Pw; opgenomen in artikel 5, onderdeel p);
- d) het gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen maatschappelijke participatie, gericht op arbeidsinschakeling (artikelen 9,

- eerste lid, onderdeel b, Pw en 37, eerste lid, onderdeel e, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 5, onderdeel q)
- e) het meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a Pw (artikel 9, eerste lid, onderdeel b, Pw; opgenomen in artikel 5, onderdeel r)
  - f) het meewerken aan scholing, opleiding of activiteiten, gericht op inschakeling in de arbeid, alsmede het beschikbaar zijn voor de voorzieningen van de Pw, IOAW en IOAZ en het meewerken aan het verkrijgen van die voorzieningen (artikelen 9, eerste lid, onderdeel b, Pw, 37, eerste lid, onderdeel e, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 5, onderdeel s).

#### *3.1.4. Vierde categorie*

Voor de Pw, IOAW en IOAZ geldt dat in de vierde categorie (arbeids)verplichtingen gericht op het voorkomen of beperken van het gebruik van bijstand zijn opgenomen:

- a) het zich onthouden van verwijtbaar gedrag dat aangemerkt kan worden als een dringende reden in de zin van artikel 678 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (artikelen 20, eerste lid, onderdeel a, IOAW en 20, tweede lid, onderdeel a, IOAZ; opgenomen in artikel 7, onderdeel c);
- b) het op zijn verzoek laten beëindigen van de dienstbetrekking zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet kon worden gevegd (artikelen 20, eerste lid, onderdeel b, IOAW en 20, tweede lid, onderdeel b, IOAZ; opgenomen in artikel 7, onderdeel c);
- c) algemeen geaccepteerde arbeid aanvaarden en behouden (artikel 9, eerste lid, onderdeel a, Pw) dan wel algemeen geaccepteerde arbeid aanvaarden (artikelen 20, eerste lid, onderdeel c, jo 37, eerste lid, onderdeel c, IOAW en 20, tweede lid, onderdeel c, jo 37, eerste lid, onderdeel c, IOAZ; opgenomen in artikel 7, onderdeel e)
- d) het niet of onvoldoende meewerken aan de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden door de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar van wie genoegzaam vaststaat dat deze beschikt over passende kinderopvang, voldoende scholing en belastbaarheid (artikel 9, vierde lid, Pw; opgenomen in artikel 7, onderdeel e);
- e) het door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen (artikelen 20, eerste lid, onderdeel d, IOAW en 20, tweede lid, onderdeel d, IOAZ; opgenomen in artikel 7, onderdeel f).

#### *3.1.5. Vijfde categorie*

Voor de Pw, IOAW en IOAZ geldt dat in de vijfde categorie de verplichting is opgenomen die betrekking heeft op het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van de wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden (artikelen 9, zesde lid, Pw, 37, eerste lid, onderdeel g, IOAW, 37, eerste lid, onderdeel g, IOAZ; opgenomen in artikel 7a).

#### 3.2. Overige aanvullingen

De verplichting in de Wet Wajong om niet verwijtbaar een dienstverband te verliezen of een dienstverband op eigen initiatief te beëindigen is opgenomen in de vierde categorie. Verlies van arbeid als rechtstreeks en objectief vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek is veelal door de jonggehandicapte niet te voorkomen en in die gevallen ook niet verwijtbaar, evenals verlies van arbeid wegens economische omstandigheden. Dit is

reeds toegelicht bij de wijziging van het Maatregelenbesluit van 15 december 2009<sup>6</sup>. Daar wordt aan toegevoegd dat er voor de jonggehandicapte sprake is van geen of verminderde verwijtbaarheid indien de arbeid op eigen initiatief is beëindigd omdat deze een te zware belasting is voor hem in relatie tot zijn ziekte of gebrek.

#### **4. De proportionaliteit van de maatregel**

Door de wijze waarop de wettelijke verplichtingen zijn ingedeeld in verschillende categorieën, waarbij per categorie een standaardpercentage en onder- en bovengrenzen worden voorgeschreven, wordt aangegeven of het niet, niet tijdig of niet behoorlijk nakomen van een plicht als meer of minder ernstig wordt aangemerkt. Het standaardpercentage verleent elke categorie een normering op hoofdlijnen. Hiermee is de zwaarte van een maatregel afgestemd op de ernst van de niet of niet behoorlijke nakoming en de mate waarin de gedraging verweten kan worden aan de betrokkene. De bestuursorganen hebben vervolgens nog verdere beleidsruimte om de exacte maatregel aan te passen op de verwijtbaarheid en de ernst van de gedraging. Zie ook 2.2.2.

#### **5. Financiële gevolgen**

PM

#### **6. Toetsing op uitvoerbaarheid en toezichtbaarheid**

PM

#### **7. Regeldruk**

Met de wijziging van het Maatregelenbesluit worden de Pw, IOAW en IOAZ onder het bereik van het besluit gebracht. Hiermee wordt de doelgroep van het besluit verbreed. Deze aanpassing biedt de gelegenheid om ook een aantal andere wijzigingen door te voeren die bijdragen aan een meer evenredig maatregelenbeleid. Deze wijzigingen hebben ook invloed op de doelgroep van UWV en de SVB.

Naar verwachting is er voor de uitkeringsgerechtigde geen groot effect op de regeldruk naar aanleiding van de wijziging van het besluit. De wijzigingen dragen bij aan een meer begrijpelijk maatregelenbeleid, door het beleid te uniformeren over de breedte van de sociale zekerheid en door de recidivebepaling te schrappen. Ook worden de maatregelen over het algemeen van kortere duur, waardoor betrokkenen minder financiële stress zullen ervaren. Deze aanpassingen maken dat er minder aanspraak gemaakt zal worden op het doenvermogen van uitkeringsgerechtigden. Een andere wijziging, namelijk de mogelijkheid om een maatregel tussentijds te beëindigen, kan echter wel iets vragen van het doenvermogen en dus ook effect hebben op de regeldruk. Er kan namelijk ambtshalve worden besloten tot tussentijdse beëindiging, maar de betrokkene kan hier ook zelf een verzoek toe doen. Dit vraagt dus iets van het doenvermogen. Op basis van gesprekken met de uitvoering is de verwachting echter dat er in de praktijk voornamelijk kortdurende maatregelen opgelegd zullen worden, waardoor de gevolgen hiervan beperkt zullen zijn.

---

<sup>6</sup> Staatsblad 2009, 584.

Wat betreft de regeldruk voor de bestuursorganen, heeft de wijziging geen effect op de toezichtlasten. Het besluit ziet alleen op de reactie na constatering van een overtreding en er verandert dus niets aan de verplichtingen waarop toezicht gehouden moet worden of de wijze waarop dit gebeurt. De wijziging van het besluit heeft naar verwachting het effect dat er minder maatregelen worden opgelegd, omdat het opleggen van een deel van de maatregelen een discretionaire bevoegdheid wordt. Bovendien duurt een opgelegde maatregel over het algemeen minder lang, ten gevolge van het beperken van de duur. De financiële consequentie van een opgelegde maatregel is daarmee lager. Het verwachte gevolg van bovenstaande wijzigingen is dat het aantal bezwaar- en beroepschriften uiteindelijk vermindert, omdat er minder maatregelen opgelegd zullen worden en de maatregelen minder zwaar zullen zijn.

Daartegenover staat echter wel de verwachting dat er op korte termijn mogelijk juist een toename van het aantal bezwaar- en beroepschriften kan plaatsvinden. Ten eerste doordat betrokkene door de bredere discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen mogelijk meer ruimte voelen om het bestuursorgaan aan te spreken wanneer wél besloten wordt tot maatregeloplegging. Ten tweede zullen er meer verzoeken komen om een maatregel tussentijds te beëindigen. Tegen de beslissing op dit verzoek staat ook de mogelijkheid tot bezwaar en beroep open, waardoor hier mogelijk ook een toename in bezwaar- en beroepschriften zal plaatsvinden. Deze toename zal in ieder geval kunnen voorkomen in het eerste jaar na inwerkingtreding van het gewijzigde besluit. In die eerste periode wordt nieuwe jurisprudentie gevormd over de werking van het besluit.

Voor de korte termijn de verwachting dat er een beperkte toename is van de regeldruk voor bestuursorganen, door de toename in bezwaar- en beroepschriften. Voor de langere termijn is de inschatting dat het aantal bezwaar- en beroepschriften met 25 procent afneemt, ten gevolge van minder opgelegde sancties, en dat dit dus een vermindering van de regeldruk oplevert.

#### 7.1 Aantallen opgelegde maatregelen

De volgende cijfers zijn bekend over handhaving door de bestuursorganen op overtredingen van verplichtingen anders dan de inlichtingenplicht.

<b>UWV</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Opgelegde Maatregelen	60.800	47.200	38.700	29.700	40.800	42.200
Opgelegde waarschuwingen	38.300	69.200	62.400	14.700	54.600	36.400

Bron: Jaarverslagen UWV 2017 – 2022

<b>SVB</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Opgelegde maatregelen	9.703	6.042	4.794	4.475	3.679	3.267
Opgelegde waarschuwingen	815	825	613	628	567	596

Bron: Jaarverslagen SVB 2017 – 2022

Ten aanzien van deze cijfers zijn er voor de uitvoering door gemeenten geen cijfers bekend. Hier is een inschatting voor gemaakt. Deze is gebaseerd op de verhoudingen tussen maatregelen en waarschuwingen bij UWV en SVB. Vervolgens is het aantal gecorrigeerd op basis het totale aantal uitkeringsgerechtigden bij UWV en SVB. Omdat

het een schatting betreft is een bandbreedte opgenomen. Het aantal waarschuwingen is wel bekend.

<b>Gemeenten</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Opgelegde maatregelen ( <i>inschatting</i> )	16.600- 31.700	15.980- 30.515	15.320- 29.260	15.420- 29.460	15.400- 29.400
Opgelegde waarschuwingen	2.300	2.100	3.100	1.700	1.600

Bron: Rapportage Waarschuwingen van het Centraal Bureau van de Statistiek

## 7.2 Effecten bezwaar

Door UWV en SVB worden wel cijfers bijgehouden over bezwaar, maar enkel over het totale aantal bezwaarzaken in het kader van handhavingsbeslissingen. Voor gemeenten kan een dergelijk overzicht niet gegeven worden, omdat zij de informatie niet centraal bijhouden.

<b>UWV</b>	<b>2021</b>
Niet ontvankelijk	6.194
Gegronde	29.413
Ongegronde	20.955
Ingetrokken en overig	24.892
<b>Totaal bezwaar</b>	<b>81.454</b>

Bron: Kwantitatieve informatie UWV 2021

<b>SVB</b>	<b>2021</b>
Niet-ontvankelijk	971
Gegronde	2.615
Ongegronde	3.969
Ingetrokken en overig	2.183
<b>Totaal bezwaar</b>	<b>9.738</b>

Bron: Beleidsinformatie SVB 2021

Omdat er geen uitsplitsing is naar het aantal bezwaren op een handhavingsbesluit in het kader van overtreding van de inlichtingenplicht of in het kader van een andere overtreding, wordt een uitsplitsing gedaan op basis van een procentuele verdeling tussen die twee. In 2021 zijn door het UWV in totaal 1.794 boetes en 40.800 maatregelen opgelegd. De verhouding daartussen is ongeveer 1 op 22. Uitgaande van die ratio wordt de aanname gedaan dat zo'n 77.381 bezwaren betrekking hadden op de maatregelen. Als het aantal daarvan met 25 procent afneemt, betekent dat een afname van 19.345 bezwaren.

In 2021 zijn door de SVB in totaal 855 boetes en 3.679 maatregelen opgelegd. De verhouding daartussen is ongeveer 1 op 4. Uitgaande van die ratio wordt de aanname gedaan dat zo'n 7.303 bezwaren betrekking hadden op de maatregelen. Als het aantal daarvan met 25 procent afneemt, betekent dat een afname van 1.825 bezwaren.

Om de regeldruk inzichtelijk te maken wordt het Standaard Kosten Model (SKM) gehanteerd. Hiermee wordt vanuit het perspectief van de burger die in aanraking komt met de wetgeving nagegaan welke stappen of handelingen de burger moet verrichten

om de verplichtingen na te kunnen leven en hoeveel tijd en welke uitgaven daarmee gepaard gaan. In het hiernavolgende worden de kosten per handeling (P) en het aantal handelingen per jaar (Q) berekend om zodoende tot een regeldruk van  $P \times Q$  te komen.

Het aantal handelingen per jaar (Q) dat minder wordt gedaan, is  $19.345 + 1.825 = 21.170$  bezwaren. Voor de berekening van de P wordt gekeken naar de geschatte gemiddelde tijdsinvestering die iemand doet voor een bezwaarzaak. Gemiddeld genomen zal een burger zo'n 8 uur nodig hebben voor een bezwaarzaak. De persoon moet de relevante stukken verzamelen en een bezwaarschrift schrijven. Omdat deze in het bestuursrecht aan weinig formele vereisten hoeft te voldoen, hoeft iemand weinig tijd te investeren in de vormgeving van de brief. Wel zal iemand moeten uitzoeken op welke wijze bezwaar gemaakt kan worden. Op basis van CBS-statistieken wordt ervan uitgegaan dat een bedrag van € 17,- per uur realistisch is om de kosteninvestering hiervan weer te geven. Voor zover er nadere onderbouwing in de vorm van documenten moet worden aangeleverd, kan dit digitaal aangeleverd worden, dus naast een tijdsinvestering zijn er geen bijkomende kosten gemeoid met het bezwaar. P is daarom  $8 \times 17 = € 136,-$ .

Zoals eerder opgemerkt zijn er van gemeenten geen cijfers bekend over bezwaar- en beroepszaken die maatregeloplegging betreffen. Door de Pw, IOAW en IOAZ toe te voegen aan de reikwijdte van dit besluit wordt een toename van de regeldruk in de zin van bezwaarzaken voor gemeenten verwacht, in ieder geval tijdelijk. Gemeenten krijgen een breder wettelijk instrumentarium op het gebied van maatregelen ten opzichte van het kader dat zij kenden. Daarentegen wordt er door gemeenten momenteel al veel gewerkt buiten de lijnen van de wet, om op een realistische en evenredige wijze burgers tegemoet te treden bij overtreding van meewerkverplichtingen. De wet gaat dus meer aansluiten bij de werkwijze van gemeenten. Hierdoor lijkt de toename in de regeldruk mee te vallen.

### 7.3 Totale effecten regeldruk

Concluderend levert een vermindering van bezwaarzaken een besparing van de regeldruk op van  $136 \times 21.170 = € 2.879.120,-$ . Hierbij wordt nogmaals opgemerkt dat dit vermoedelijk een besparing op de lange termijn betreft. In ieder geval het eerste jaar na inwerkingtreding wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van een gelijkblijvend aantal bezwaar- en beroepszaken, omdat sprake is van nieuwe wetgeving waar jurisprudentie op gevormd moet worden.

**PM: kosten/besparing voor de rechtspraak**

## **ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel I, onderdeel A*

In artikel 1 van het Maatregelenbesluit, het artikel met de begripsomschrijvingen, is onderdeel a redactioneel aangepast. In de omschrijving van het begrip maatregel is de verwijzing naar de remigratievoorziening vervallen omdat dit in het nieuwe onderdeel u is opgenomen.

Met de onderhavige wijziging van het Maatregelenbesluit is het besluit ook van toepassing op maatregelen op grond van de Pw, de IOAW en de IOAZ. In de onderdelen

o, p en q worden de afkortingen van deze wetten opgenomen. De oude onderdelen o, p en q zijn vernummerd tot onderdelen r, s en t.

In een nieuw onderdeel u is de omschrijving van het begrip uitkering opgenomen. In diverse socialezekerheidswetten wordt een andere aanduiding dan "uitkering" gebruikt voor hetgeen de belanghebbende krijgt en dus ook hetgeen waarop de maatregel wordt opgelegd: kinderbijslag, voorziening, pensioen, toeslag, bijstand. In dit besluit worden onder het begrip uitkering ook deze andere vormen verstaan. Deze omschrijving stond in artikel 2, tweede lid, maar is verplaatst naar artikel 1 omdat deze omschrijving wordt gebruikt op meer plekken in het besluit.

#### *Artikel 1, onderdeel B*

In het eerste lid van artikel 2 van het Maatregelenbesluit is voor de vijf categorieën de hoogte en duur van de maatregelen opgenomen. De hoogte en duur van de maatregelen in de eerste drie categorieën is gewijzigd. Dit is toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

In de vierde categorie is uitgebreider omschreven welke maatregelen kunnen worden opgelegd bij overtreding van een verplichting uit die categorie. Dit was alleen een blijvend gehele weigering waarbij in andere leden van artikel 2 stond dat daaronder bijvoorbeeld ook een tijdelijke weigering kan worden verstaan. In de omschrijving van de maatregelen in de vierde categorie is nu de tijdelijk gehele en de tijdelijke gedeeltelijke weigering van de uitkering opgenomen. Verder was geregeld dat bij een overtreding die niet in overwegende mate aan de betrokkene kon worden verweten, een maatregel uit de derde categorie werd opgelegd. Daarvoor is nu geregeld dat in die situatie de hoogte van de maatregel die in beginsel zou worden opgelegd wordt gehalveerd, voor de duur van ten hoogste 26 weken. Een blijvend gehele weigering wordt dan een weigering van de helft van de uitkering gedurende ten hoogste 26 weken. In andere leden van artikel 2 is voor de verplichtingen uit de vierde categorie geregeld welke maatregel de standaardmaatregel is. De maatregelen die kunnen worden opgelegd zijn verder niet gewijzigd.

In de vijfde categorie was geregeld dat er geen maatregel werd opgelegd indien de overtreding niet in overwegende mate aan de belanghebbende te wijten was. Dit staat niet in verhouding tot de ernst van de overtreding en tot de vierde categorie waarin is geregeld dat in die situatie wel een maatregel wordt opgelegd. Dit is vergelijkbaar geregeld. In de vijfde categorie wordt de maatregel gehalveerd met als duur een maand indien de overtreding niet in overwegende mate te verwijten is.

In het tweede lid is opgenomen dat het bestuursorgaan een maatregel uit de eerste, tweede of derde categorie tussentijds kan beëindigen. Daarvoor moet het bestuursorgaan van oordeel zijn dat de belanghebbende er inmiddels blijk van heeft gegeven de betreffende verplichtingen na te komen. Het betreft dus een discretionaire bevoegdheid.

In artikel 2, derde en vierde lid, zijn een paar redactionele aanpassingen doorgevoerd.

Omdat bij een overtreding uit de vierde categorie nu meerdere mogelijke maatregelen zijn omschreven is in het vijfde, zesde en zevende lid opgenomen welke maatregel bij een bepaalde overtreding de standaardmaatregel is.

In het vijfde lid is dit opgenomen voor de verplichtingen uit artikel 7, onderdeel a (de artikelen 24, vijfde lid, van de WW, 45, eerste lid, onderdeel j, van de ZW en 13, eerste lid, van de IOW). Daarvoor zijn het (voormalige) vijfde en zesde lid samengevoegd.

In het zesde lid is opgenomen welke maatregel wordt opgelegd bij overtreding van een verplichting, genoemd in artikel 7, onderdelen b, c of d (in onderdeel b: de artikelen 45, eerste lid, onderdeel g, van de ZW, 28, onderdeel e, van de WAO, 28, eerste lid, jo 88, tweede lid, van de Wet WIA, 46, onderdeel e, van de WAZ, 3:38, onderdeel e, van de Wajong, in onderdeel c: de artikelen 30, derde lid, van de Wet WIA en 2:32, tweede lid, onderdelen a en b, van de Wajong, in onderdeel d: artikel 88, eerste lid, onderdeel d, van de Wet WIA). Daarbij gaat het om een blijvend gehele weigering van de uitkering met dien verstande dat bij de overtreding, bedoeld in artikel 7, onderdeel d, onder blijvend wordt verstaan: voor de duur van het verlengde tijdvak, bedoeld in artikel 25, negende lid, van de Wet WIA.

In het zesde lid is een uitzondering gemaakt voor een aantal verplichtingen uit de IOAW en IOAZ waarvoor een tijdelijk, gehele weigering wordt voorgeschreven net als bij andere verplichtingen uit de Pw, de IOAW en IOAZ die zijn opgenomen in het zevende lid.

In het zevende lid is bij overtreding van een verplichting, bedoeld in artikel 7, onderdelen c, voor zover het betreft de artikelen 20, eerste lid, onderdelen a of b van de IOAW of 20, eerste lid, onderdelen a of b, van de IOAZ, e of f, de maatregel vastgesteld op een gehele weigering gedurende ten hoogste drie maanden.

Het achtste en negende lid zijn vervallen omdat in het eerste lid al is opgenomen wat de maatregel is als de overtreding uit de vierde categorie niet in overwegende mate aan de betrokkene te wijten is (halvering van de uitkering gedurende maximaal 26 weken).

#### *Artikel I, onderdeel C*

In artikel 3 van het Maatregelenbesluit staan de verplichtingen die zijn ingedeeld in de eerste categorie. Aan de aanhef wordt toegevoegd dat hieronder ook de verplichtingen die voortvloeien uit de Pw, de IOAW en de IOAZ komen te vallen.

Onderdeel a is redactioneel aangepast.

In onderdeel b vervalt een niet meer relevante zinsnede.

Onderdeel d is redactioneel aangepast en de gelijklopende verplichting uit de RW is toegevoegd.

Aan onderdeel e, het inzage geven in een document ter identificatie, zijn de Pw, de IOAW en de IOAZ toegevoegd. In de nieuwe onderdelen i tot en met m zijn een aantal verplichtingen uit de Pw, de IOAW en de IOAZ opgenomen. Dit is verder toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

In onderdeel i tot en met m worden verplichtingen uit de Pw, de IOAW en de IOAZ, opgenomen die worden gezien als een categorie-1-verplichting. Inhoudelijk is dit toegelicht in het algemene deel van deze toelichting.

#### *Artikel I, onderdeel D*

In artikel 4 van het Maatregelenbesluit staan de verplichtingen die zijn ingedeeld in de tweede categorie. Een aantal verplichtingen uit de Pw, de IOAW en de IOAZ zijn aan de tweede categorie toegevoegd in de onderdelen a, e, g en h. Dit is verder toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

#### *Artikel I, onderdeel E*

In artikel 5 van het Maatregelenbesluit staan de verplichtingen die zijn ingedeeld in de derde categorie. De verplichtingen uit de derde categorie stonden in de artikelen 5 en 6. De verplichtingen in artikel 6 zijn verplaatst naar artikel 5 en staan in de onderdelen g tot en met o. Aan de aanhef wordt toegevoegd dat ook de verplichtingen die voortvloeien uit de Pw, de IOAW en de IOAZ in de vierde categorie komen te vallen.

In de onderdelen b en c vervallen zinsneden met uitgewerkt overgangsrecht uit de IOW.

In onderdeel g (nieuw) staat de verplichting om in voldoende mate te trachten passende of algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen (de sollicitatieverplichting). De verplichting voor de WW en de IOW (die stond in artikel 6, eerste lid, onderdeel a) is samengevoegd met de vergelijkbare verplichtingen uit de ZW, Wet WIA en Wajong (die stonden in artikel 6, tweede lid, onderdeel c, en vierde lid, onderdeel c). De Pw, de IOAW en de IOAZ zijn toegevoegd. Voor deze wetten gaat het daarbij om algemeen geaccepteerde arbeid.

In onderdeel h (nieuw) staat de verplichting om geen eisen te stellen die het aanvaarden of verkrijgen van passende of algemeen geaccepteerde arbeid belemmeren dan wel het nalaten van hetgeen inschakeling in arbeid belemmert. Ook hier is de verplichting voor de WW en de IOW (die stond in artikel 6, eerste lid, onderdeel a) samengevoegd met de vergelijkbare verplichtingen uit de ZW, Wet WIA en Wajong (die stonden in artikel 6, tweede lid, onderdeel c, en vierde lid, onderdeel c) en zijn de Pw, de IOAW en de IOAZ toegevoegd.

In onderdeel i (nieuw) staat de verplichting tot het verrichten van passende arbeid, bedoeld in de artikelen 30, eerste lid, onderdeel a, van de ZW en 30, eerste lid, onderdeel a, van de Wet WIA (die waren opgenomen in artikel 6, tweede lid, onderdeel c en vierde lid, onderdeel c).

De verplichting in onderdeel j (nieuw), het nakomen van op grond van hoofdstuk VI WW opgelegde verplichtingen, stond in artikel 6, eerste lid, onderdeel b.

De verplichtingen uit de ZW en WAO in onderdeel k (nieuw): het meewerken aan door zijn werkgever of door een door die werkgever aangewezen deskundige gegeven redelijke voorschriften of getroffen maatregelen, die erop gericht zijn de verzekerde dan wel belanghebbende in staat te stellen passende arbeid te verrichten, stonden in artikel 6, tweede lid, onderdeel a, en derde lid, onderdeel a.

De verplichtingen uit de ZW en WAO in onderdeel l (nieuw): het verrichten van voldoende re-integratie-inspanningen in de periode voorafgaand aan de aangifte door de werkgever van de ongeschiktheid van de verzekerde, bedoeld in artikel 45, eerste lid, onderdeel m, van de ZW, dan wel voorafgaand aan de aanvraag voor toekenning van WAO-uitkering, bedoeld in artikel 28, onderdeel h, van de WAO, stonden in artikel 6, tweede lid, onderdeel b, en derde lid, onderdeel b.

In onderdeel m staat het voorkomen van het ontstaan en bestaan van een recht op uitkering, bedoeld in artikel 28 van de Wet WIA. Deze verplichting stond in artikel 6, vierde lid, onderdeel a.

In onderdeel n staat het vergroten van de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid, bedoeld in de artikelen 29 van de Wet WIA, 14, tweede lid, onderdeel c, van de IOAW, 29g van de ZW en 2:31, tweede lid, onderdelen d en e, van de Wajong. Deze verplichting stond in artikel 6, vierde lid, onderdeel b.

In onderdeel o staat de verplichting tot het beperken van het bestaan van arbeidsongeschiktheid of verminderde arbeidsgeschiktheid, bedoeld in artikel 2:8, eerste lid, van de Wajong. Deze verplichting stond in artikel 6, vijfde lid.

In de onderdelen p, q en r zijn verplichtingen opgenomen uit de Pw, de IOAW en de IOAZ. Dit is verder toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

*Artikel I, onderdeel F*

Omdat de verplichtingen die in artikel 6 van het Maatregelenbesluit stonden nu zijn opgenomen in artikel 5 is artikel 6 vervallen.

*Artikel I, onderdeel G*

In artikel 7 van de Maatregelenbesluit zijn de verplichtingen uit de vierde categorie opgenomen. Ook aan de vierde categorie zijn verplichtingen uit de Pw, de IOAW en IOAZ toegevoegd.

Aan de wetten waarin de verplichtingen in onderdeel c, het voorkomen van ontslag om dringende reden dan wel op eigen verzoek beëindigen van de dienstbetrekking, voorkomen zijn de IOAW en IOAZ toegevoegd.

In de onderdelen e en f zijn nieuwe verplichtingen uit de Pw, IOAW en IOAZ toegevoegd. Dit is verder toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

In onderdeel e (nieuw) staat de verplichting tot het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van de Pw gaat het daarbij om de situatie dat geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Pw. Volgens artikel 9, vierde lid, van de Pw geldt de verplichting algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar alleen indien genoegzaam vaststaat dat deze beschikt over passende kinderopvang, voldoende scholing en belastbaarheid.

*Artikel I, onderdeel H*

In artikel 7a van het Maatregelenbesluit staat als verplichting uit de vijfde categorie het zich onthouden van ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering belaste personen en instanties tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Ook aan deze bepalingen zijn de Pw, IOAW en IOAZ toegevoegd.

*Artikel I, onderdeel I*

De regeling voor recidive die in artikel 8 van het Maatregelenbesluit stond is vervallen. De bandbreedte van maatregelen in iedere categorie en het afwegingskader geeft voldoende mogelijkheden om bij de oplegging van maatregelen rekening te houden met eerdere overtredingen. UWV, de SVB en het college kunnen invulling geven aan recidivebeleid via beleidsregels dan wel een verordening.

In artikel 8 is nu bepaald dat een bestuursorgaan kan afzien van het opleggen van een maatregel bij overtreding van voorschriften die zijn opgenomen in de eerste of tweede categorie. Op grond van de wettelijke bepalingen (bijvoorbeeld artikel 27, zesde lid, van de WW) ziet een bestuursorgaan in elk geval af van het opleggen van een maatregel bij het ontbreken van iedere verwijtbaarheid. Daarvan kan sprake zijn bij een overtreding uit iedere categorie. Bij overtredingen uit de eerste en tweede categorie, waarbij het in beginsel om lichtere overtredingen gaat, kan het opleggen van een maatregel niet de meest geëigende of doeltreffende actie zijn om te bewerkstelligen dat een betrokkene de regels naleeft. Als het bestuursorgaan van oordeel is dat een andere manier van bejegenen van de betrokkenen effectiever is om regelnaleving te bewerkstelligen, kan afgezien worden van een maatregel. Het is een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan om af te zien van het opleggen van een maatregel. Het bestuursorgaan kan ook besluiten om een maatregel op te leggen bij overtredingen uit de eerste of tweede categorie, indien dit naar diens oordeel bijdraagt aan regelnaleving.

*Artikel I, onderdeel J*

Artikel 9 van het Maatregelenbesluit is aangepast aan de gewijzigde nummering van artikelen in het besluit.

*Artikel I, onderdeel K*

Artikel 10 van het Maatregelenbesluit waarin uitgewerkt overgangsrecht was opgenomen is vervallen.

*Artikel I, onderdeel L*

Aan artikel 10a van het Maatregelenbesluit, waarin de na de eerste vaststelling gebruikte grondslagen voor het besluit staan, zijn de Pw, de IOAW en de IOAZ toegevoegd.

*Artikel II*

In het Besluit Participatiewet wordt na artikel 13a een nieuw artikel toegevoegd op basis waarvan bij ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld over het uniform verrekenen van inkomen naast een bijstandsuitkering. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 32, vijfde lid, van de Pw dat met de Wet Participatiewet in balans is geïntroduceerd. In een ministeriële regeling kan worden bepaald hoe nettobedragen dienen te worden vastgesteld zodat gemeenten op een uniforme wijze handelen. Gemeenten kunnen hiervoor de polisadministratie, het register van UWV met loongegevens, gebruiken. Dit zal leiden tot een lastenverlichting van zowel gemeenten als bijstandsgerechtigden. Daarnaast biedt het uniform verrekenen bijstandsgerechtigden meer inkomenszekerheid. Aangezien het om technische voorschriften gaat over de wijze waarop nettobedragen moeten worden vastgesteld, is een ministeriele regeling het geëigende instrument.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum

CONCEPT