

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (hierna: Maatregelenbesluit) schrijft aan UWV, de SVB en gemeenten de hoogte en duur van een op te leggen maatregel voor. Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering. Anders dan de boete, die een punitief karakter heeft, heeft de maatregel een herstelkarakter¹. Het doel van een maatregel is dat de betrokken uitkeringsgerechtigde in de toekomst het gewenste gedrag zal vertonen.

Een maatregel kan worden opgelegd wanneer een uitkeringsgerechtigde niet voldoet aan zogenaamde inspannings- of meewerkverplichtingen, zoals het tijdig inleveren van formulieren, het gehoor geven aan een oproep om te verschijnen op het kantoor van de uitkeringsinstantie, het voldoen aan de verplichtingen in het re-integratieplan of het meewerken aan een geneeskundig onderzoek. Een maatregel kan ook worden opgelegd in de situatie dat iemand niet binnen de door het bestuursorgaan 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.

1.2. Aanleiding wijziging

Met het besluit van *PM* is het Maatregelenbesluit reeds op een aantal punten gewijzigd. Reden hiervoor was de wijziging van de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) met de Participatiewet in Balans. Met deze wijziging zijn de Participatiewet, IOAW en IOAZ onder de scope van het besluit gebracht. Daarnaast werd met deze wijziging, in lijn met het toen nog in ontwikkeling zijnde wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid², een aantal aanpassingen in het maatregelenbeleid doorgevoerd die bijdragen aan meer evenredige handhaving. Ook is invulling gegeven aan de ruimte die de verschillende materiewetten bieden om af te zien van het opleggen van een maatregel. Hierbij is bepaald dat voor de eerste en tweede maatregelcategorie het bestuursorgaan kan afzien van sanctioneren, zonder daarvoor het volledige afwegingskader en motiveringsproces te doorlopen.

Onderhavige wijziging van het Maatregelenbesluit valt samen met de inwerkingtreding van de Wet handhaving sociale zekerheid. Met deze wet wordt de waarschuwingsbevoegdheid voor bestuursorganen verbreed. Daarnaast regelt de Wet handhaving sociale zekerheid dat de maatregel die volgt op overtreding van de verplichtingen die waren opgenomen in de vierde categorie, waar dat nog niet het geval was, zijn opgenomen in de desbetreffende materiewetten. Daarmee komt de vierde maatregelcategorie in het Maatregelenbesluit te vervallen. Ook de vijfde maatregelcategorie is vervallen in het besluit. Het herstelkarakter dat centraal staat in het maatregelenregime past niet bij de ernstige misdadingen die in de vijfde categorie zijn geplaatst. Met de Wet handhaving sociale zekerheid wordt de grondslag in de materiewetten gecreëerd om de sanctie die volgt op dergelijke overtredingen anders vorm te geven.

1.3. Toepasselijke wetten

Het onderhavige besluit stelt nadere 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

¹ Het betreft een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2, eerste lid onder b van de Algemene wet bestuursrecht.

² Over de herijking van het handhavingsinstrumentarium en specifiek de ontwikkeling van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid zijn verschillende Kamerbrieven verstuurd: Kamerstukken II, 17 050, nr. 596, nr. 601, nr. 603, nr. 605, nr. 609.

(Anw), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Wet inkomensvoorziening oudere werknemers (IOW), de Remigratiewet (RW), de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI), de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (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 (verwijtbaar) niet of niet behoorlijk nakomt.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Invulling bevoegdheid opleggen maatregel, waarschuwing of afzien van sanctioneren

Met de Wet handhaving sociale zekerheid wordt passend handhaven in grotere mate mogelijk. Onder passend handhaven wordt handhaving verstaan die in verhouding staat tot de overtreding die is begaan en tot de context waarbinnen die overtreding is ontstaan. De menselijke maat staat centraal. Om de rechtszekerheid te vergroten en willekeur te verkleinen is in de Wet handhaving sociale zekerheid een afwegingskader geïntroduceerd. Dit afwegingskader kent drie factoren aan de hand waarvan een sanctiebesluit onderbouwd moet worden. Deze factoren zijn als volgt: de aard en ernst van de overtreding, de mate waarin de overtreding aan de betrokkene kan worden verweten, en de mate waarin de overtreding aan het bestuursorgaan kan worden verweten.

In het maatregelenregime heeft het bestuursorgaan na het doorlopen van het afwegingskader verschillende mogelijke reacties op een overtreding: een schriftelijke waarschuwing of een maatregel. Verder is in de wet vastgelegd in welke gevallen het bestuursorgaan in ieder geval afziet van sanctioneren. Namelijk indien elke vorm van verwijtbaarheid van betrokkene ontbreekt, indien daar dringende redenen voor bestaan of indien aannemelijk is dat sprake is van een vergissing of een waarschuwing of dat de maatregel anderszins niet zal bijdragen aan de met het besluit te dienen doelen. Ook is in de wet de grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking het opleggen van een maatregel of waarschuwing en de gevallen waarin het bestuursorgaan kan afzien van het opleggen van een waarschuwing of maatregel. Ten aanzien van dat laatste is in voorgaande aanpassing van het Maatregelenbesluit³ opgenomen dat bestuursorganen bij overtredingen van verplichtingen die zijn opgenomen in de eerste en tweede maatregelcategorie, kunnen afzien van sanctioneren zonder eerst het formele besluitvormingsproces te doorlopen. Dit maakt het mogelijk om in deze gevallen middels een informele, persoonlijke benadering te trachten naleving te bereiken. Gezien de aard van de verplichtingen die zijn ingedeeld in de derde categorie, zal bij overtreding van die verplichtingen wel altijd het formele besluitvormingsproces doorlopen moeten worden om te bepalen welke reactie passend is.

2.2. Vervallen vierde categorie

Verplichtingen die in het voorgaande Maatregelenbesluit in de vierde categorie waren opgenomen, waren de verplichtingen om na te laten de eigen werkloosheid of de eigen arbeidsongeschiktheid te veroorzaken, dan wel anderszins de fondsen te benadelen. Wanneer deze verplichtingen niet worden nageleefd, wordt een tijdelijke of blijvende gehele weigering van de uitkering opgelegd. Deze vierde categorie is vervallen in onderliggend Maatregelenbesluit. De reactie op overtreding van de verplichtingen die in deze categorie waren ingedeeld, is van het Maatregelenbesluit naar de verschillende socialezekerheidswetten. Er is een aantal redenen voor de verplaatsing van de sancties uit de vierde categorie van het Maatregelenbesluit naar de socialezekerheidswetten. Allereerst zijn de sancties met een potentieel zeer grote impact op uitkeringsgerechtigden. In het kader van kenbaarheid en transparantie passen deze sancties daarom beter in de betreffende socialezekerheidswet dan in een besluit. Een grotere mate van kenbaarheid zorgt voor een eenvoudiger en meer begrijpelijk stelsel, zowel voor burgers als voor bestuursorganen en professionele partijen in het veld. Bovendien was er een aantal wetten, zoals de WW en IOW, waarvoor deze specifieke sanctie reeds in de socialezekerheidswet was geregeld, en niet in het Maatregelenbesluit. Door al deze vormen van sanctionering naar de socialezekerheidswetten te verplaatsen, wordt hier nu uniform mee omgegaan. Tot slot maakt de uiteenlopende aard van de verschillende socialezekerheidswetten dat deze sanctie niet in alle wetten op vergelijkbare wijze is

³ PM verwijzing naar tussentijdse aanpassing Maatregelenbesluit

ingekleed. Uniformering is hierbij ook niet in alle gevallen mogelijk, waardoor het passender is om deze sanctie op te nemen in de verschillende socialezekerheidswetten.

2.3. Vervallen vijfde categorie

In het voorgaande Maatregelenbesluit was in de vijfde maatregelcategorie de verplichting opgenomen om zich te onthouden van ernstige misdragingen jegens ambtenaren. Het herstellarakter dat centraal staat in het maatregelenregime past niet bij ernstige misdragingen. In dit geval staat de bestraffende doelstelling van sanctionering centraal, om het signaal af te geven dat dit ontoelaatbaar gedrag betreft. Dit sluit ook aan bij jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep die de sanctie op deze overtreding als 'punitief' kwalificeert.⁴ Daarom is de vijfde maatregelcategorie vervallen in het Maatregelenbesluit en is de reactie op overtreding van deze verplichting verplaatst naar de materiewetten. Daarbij wordt een aparte bevoegdheid geïntroduceerd om in deze gevallen een korting op de uitkering op te leggen waarvan gebruik zal worden gemaakt als de misdraging niet via het strafrecht wordt bestraft.

3. Uitvoering

Dit besluit wordt uitgevoerd door UWV, de SVB en gemeenten.

PM aanvullen na u-toetsen

4. Regeldruk

De wijzigingen in onderhavig besluit zijn een technische uitwerking van hetgeen geregeld wordt in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. In het kader van dit wetsvoorstel zijn de effecten op de regeldruk in kaart gebracht, zoals is terug te lezen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

5. Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 37 van de Wet SUWI houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door de uitvoeringsinstanties. Ook houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de wijze waarop deze instanties samenwerken. Met dit voorstel veranderen deze taken niet.

6. Financiële gevolgen

Gelet op de technische aard van de wijzigingen zijn er geen financiële gevolgen van de aanpassing van het Maatregelenbesluit.

7. Advies en consultatie

PM aanvullen na adviezen en internetconsultatie

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit besluit treedt gelijktijdig in werking met de wet Handhaving sociale zekerheid. De beoogde datum voor inwerkingtreding is *PM*. Bij de inwerkingtreding gaat het besluit in beginsel gelden voor alle beslissingen die vanaf dat moment genomen worden. Het gewijzigde besluit heeft dus geen invloed op reeds genomen handhavingsbeslissingen. Overtredingen die voor de inwerkingtredingsdatum hebben plaatsgevonden, maar na de inwerkingtredingsdatum geconstateerd worden, worden conform het nieuwe regime beoordeeld en behandeld. Lopende beslistrajecten blijven ongemoeid, daarop blijft het oude recht van toepassing.

ARTIKELSGEWIJS

Algemeen

In de formulering van de wijzigingsopdrachten is uitgegaan van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van het Besluit van *PM* tot aanpassing van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en het Besluit Participatiewet vanwege de Participatiewet in balans en herziening van de hoogte en duur van maatregelen (KetenID WKG026296).

Artikel I, onderdelen A, B, C en D

⁴ ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811 en ECLI:NL:CRVB:2013:2984

Maatregelen die kunnen worden opgelegd bij overtreding van verplichtingen uit de vierde en vijfde categorie zijn met de Wet handhaving sociale zekerheid naar de sociale zekerheidswetten verplaatst. De regeling hiervoor in het Maatregelenbesluit is daarom vervallen. Dit betreft in artikel 2 de regeling voor de vierde en vijfde categorie in de onderdelen d en e van het eerste lid (de standaardmaatregel), het tweede lid (de matiging) en het vierde en vijfde lid (de hoogte en duur van de op te leggen maatregelen voor de vierde categorie). Verder zijn de artikelen 7 en 7a, waarin de verplichtingen uit de vierde en vijfde categorie waren opgenomen, vervallen en is de verwijzing in de artikelen 6 en 7 (voorheen artikelen 8 en 9) in verband hiermee aangepast.

Artikel I, onderdeel E

In artikel 8 (was artikel 10) is overgangsrecht opgenomen op grond waarvan het oude recht van toepassing blijft op een besluit dat genomen is voor de inwerkingtreding van de wijziging van het Maatregelenbesluit. Dat betekent dat dit nieuwe besluit ook van toepassing is bij overtredingen die voor de inwerkingtreding van dit besluit zijn begaan maar waarbij het bestuursorgaan na inwerkingtreding een besluit neemt. Dit komt overeen met het overgangsrecht voor de eerdere wijziging van het Maatregelenbesluit en de Wet handhaving sociale zekerheid.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum