Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Financiële effecten Tussentijdse Aanpassing Maatregelenbesluit

Galan Groep

Inhoud

1. Inleiding 3

2. Werkwijze en uitgangspunten 4

2.1 Werkwijze en methodiek 4

2.2 Algemene uitgangspunten 6

3. Wijzigingen Tussentijds maatregelenbesluit 9

3.1 Samenvatting wijzigingen gemeenten 9

3.2 Huidige situatie 10

3.3 Wijzigingen 10

4. Gevolgen voor uitvoeringslasten van gemeenten 14

4.1 Lokale uitvoeringspraktijk door gemeenten 14

4.2 Verwachte veranderingen in lokale uitvoeringspraktijk 17

4.3 Te verwachten extra structurele uitvoeringskosten 18

4.4 Te verwachten incidentele uitvoeringskosten 22

5. Samenvatting van verwachte extra uitvoeringskosten en effect op BUIG 25

Bijlage I Leden begeleidingscommissie 27
Bijlage II Organisaties en aantal respondenten 28
Bijlage III Standaard kosten model 29
Bijlage IV Toelichting gehanteerde tarieven voor gemeenten 31

COLOFON
8 april 2025

Anton Revenboer
Eva de Beet
Herbert ter Beek
www.galangroep.nl

1. Inleiding

Achtergrond en aanleiding

Het ministerie van SZW is bezig met een herijking van het handhavingsinstrumentarium in de sociale zekerheid. De aanleiding voor deze herijking is enerzijds de wens om de verplichtingen voor burgers die bijstand ontvangen te versoepelen maar anderzijds om tegelijkertijd voldoende waarborgen te bieden tegen misbruik van bijstand en het niet volledig voldoen aan de voorwaarden voor een bijstandsuitkering tegen te gaan. Onderdeel van deze herijking zijn het wetsvoorstel Participatiewet in Balans en het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, die beide impact hebben op het maatregelenbeleid. Aangezien deze wetsvoorstellen niet gelijktijdig in werking treden wordt het maatregelenbesluit tussentijds aangepast. Het Tussentijds maatregelenbesluit bevat de wijzigingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. De wijzigingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid worden op een later moment doorgevoerd.
Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet moet een onderzoek worden uitgevoerd naar de financiële gevolgen van het besluit voor gemeenten.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het ministerie van SZW heeft de Galan Groep gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de financiële gevolgen van het Tussentijds maatregelenbesluit. De doelstelling van het project is om de financiële gevolgen voor gemeenten van de aanpassing van het maatregelenbesluit te bepalen en om aan te geven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen.

Voor het onderzoek is een aantal specifieke onderzoeksvragen geformuleerd:

- Breng op hoofdlijnen in kaart wat de BUIG-effecten zijn van het Maatregelenbesluit.
- Breng incidentele en structurele uitvoeringskosten in beeld.
- Breng ook (eventuele) baten van het wetsvoorstel in beeld (bijvoorbeeld ten aanzien van bezwaar en beroep).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de gehanteerde werkwijze en de uitgangspunten van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 worden de wijzigingen als gevolg van het Tussentijds maatregelenbesluit toegelicht. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de lokale uitvoeringspraktijk door gemeenten, de verwachte veranderingen en de structurele uitvoeringskosten. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de effecten op de uitvoeringskosten samengevat.

2. Werkwijze en uitgangspunten

2.1 Werkwijze en methodiek

Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een startgesprek met de opdrachtgever waarin de aanpak, planning en rol van de begeleidingsgroep is afgestemd. Vervolgens is een bureauonderzoek uitgevoerd waarin, onder andere de resultaten van de uitvoeringstoets van VNG, het besluit en andere relevante beleidsdocumenten van het ministerie van SZW zijn geanalyseerd. Met de resultaten van de bureaustudie is een interviewtoelichting met een beschrijving van de wijzigingen en de vragen opgesteld. Vervolgens zijn acht interviews uitgevoerd met zelfstandige gemeenten en regionale sociale diensten. De uitkomsten van de interviews zijn gepresenteerd en getoetst op herkenbaarheid in een workshop. Hieraan namen vier gemeenten/diensten en vier vertegenwoordigers vanuit de begeleidingsgroep aan deel. Met de uitkomsten van de bureaustudie, interviews en de workshop is een conceptrapport opgesteld dat wordt afgestemd met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Op basis van de laatste feedback wordt het onderzoek afgerond en het definitieve rapport opgeleverd.

Begeleidingscommissie

Voor het onderzoek is een klankbordgroep samengesteld met vertegenwoordigers vanuit het ministerie van SZW, het ministerie van BZK, Divosa en VNG. De begeleidingsgroep heeft input geleverd op het plan van aanpak en op het rapport. De leden van de begeleidingsgroep zijn in Bijlage 1 opgenomen.

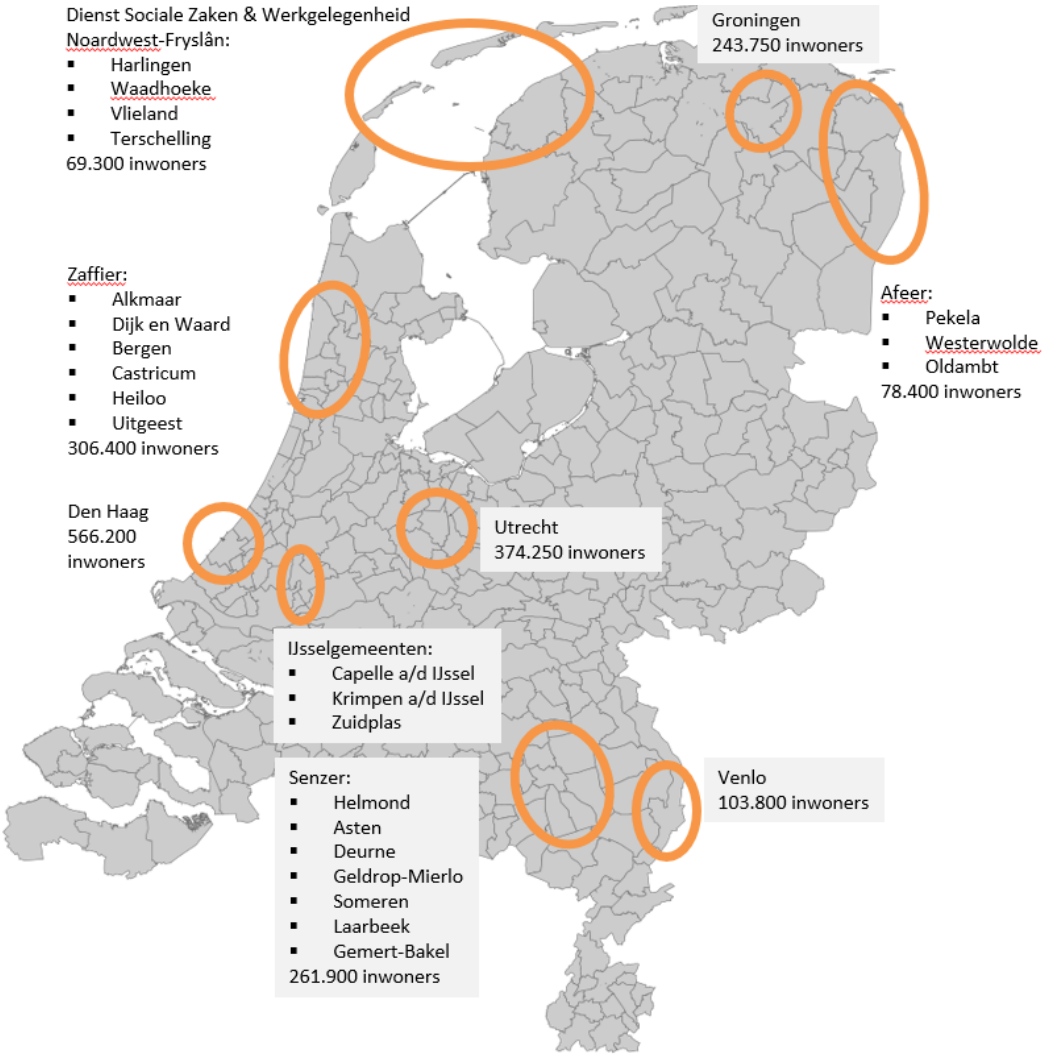
Interviews en respondenten

De kern van het onderzoek bestond uit het inventariseren van inzichten in de huidige wijze van uitvoering van het Maatregelenbesluit en daarin te verwachten veranderingen in samenspraak met ambtelijke vertegenwoordigers c.q. bij de uitvoering betrokken medewerkers van negen (groepen van samenwerkende) gemeenten.

De selectie van gemeenten is geografisch gespreid over Nederland en ook qua grootte representatief. De selectie omvat twee G4-gemeenten (Den Haag en Utrecht), drie andere 100.000 plus-gemeenten (Alkmaar, Groningen en Venlo), een aantal gemeenten in de groottecategorie van 50.000 tot 100.000 inwoners (Helmond, Dijk en Waard en Capelle aan den IJssel) en negentien gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

Ook qua uitvoeringswijze is de steekproef representatief, in die zin dat de selectie een aantal gemeenten omvat die de Maatregelen zelfstandig uitvoeren (de twee G4-gemeenten en Venlo) terwijl voor de overige gemeenten geldt dat de uitvoering is belegd in een regionaal samenwerkingsverband in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (Afeer, Dienst Noardwest-Fryslân, Zaffier, IJsselgemeenten en Senzer).

De (clusters van) gemeenten die voor het onderzoek als gesprekspartner hebben gefungeerd, zijn navolgend aangegeven:



Het overzicht van de organisaties en het aantal respondenten is in bijlage 2 opgenomen.

Methodiek

Voor de methodiek die in dit onderzoek is gehanteerd is aangesloten bij de landelijke methodiek 'Handboek meting regeldruk' en het SKM. Voor de effecten voor (decentrale) overheden is geen officiële methodiek beschikbaar. Daarom is er in dit onderzoek aangesloten bij het Handboek meting regeldruk van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Voor de berekeningen hebben wij gebruik gemaakt van een doorontwikkelde integrale versie van het standaard kostenmodel (SKM). In bijlage 3 wordt dit model toegelicht.

2.2 Algemene uitgangspunten

Voor het uitvoeren van het onderzoek naar de effecten van regelgeving en nieuwe taken op bestuurlijke lasten zijn verschillende uitgangspunten gehanteerd. In deze paragraaf zijn de belangrijkste uitgangspunten toegelicht.

Consultatieversie van Tussentijds maatregelenbesluit + aanpassingen is het uitgangspunt

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de consultatieversie van het tussentijds maatregelenbesluit (Ontwerpbesluit van tot aanpassing van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en het Besluit Participatiewet vanwege de Participatiewet in balans en herziening van de hoogte en duur van maatregelen) en de toelichting hierop.

Gedurende het onderzoek kwam naar voren dat er een aantal aspecten in de regelgeving hoogstwaarschijnlijk wijzigen:

- De bandbreedte van de maatregelen vervalt en de recidivebepaling vervalt daarom niet;
- De mogelijkheid om maatregelen tussentijds te beëindigen vervalt.

In het onderstaande tekstkader is toegelicht wat de originele veranderingen waren en hoe deze zijn gewijzigd.

Bandbreedte hoogte vervalt

In de consultatieversie van het Tussentijds Maatregelenbesluit is een bandbreedte opgenomen voor zowel de duur als de hoogte van de maatregelen. De recidivebepaling kwam daarmee te vervallen. De bandbreedtes bieden colleges namelijk binnen de categorieën de mogelijkheid om de maatregel af te stemmen op de omstandigheden van het geval.

Wijziging

In het onderzoek is ervan uitgegaan dat de bandbreedte voor de hoogte van de maatregelen vervalt en er dus vaste percentages worden vastgelegd in het Tussentijds Maatregelenbesluit. De recidivebepaling komt terug en houdt in dat:

> Bij herhaling van de overtreding, de maatregel met **50% kan worden verhoogd** binnen de duur van één maand, indien het bestuursorgaan dit passend acht.
>
> Voor overtredingen binnen de derde categorie, de maatregel bij herhaaldelijke niet-naleving van de meewerkverplichting kan worden verhoogd tot 100%.

Daarom is in de tabel de bandbreedte doorgestreept weergegeven.

Categorie	Hoogte	Minimale duur	Maximale duur
1	5%, ~~met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 2 % of ten hoogste 15 %.~~	1 maand	2 maanden

2	10 %, ~~met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 5 % of ten hoogste 25%.~~	1 maand	4 maanden
3	25 %, ~~met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 15 % of ten hoogste 100 %~~	1 maand	6 maanden
4	**100%** of dat deel van de uitkering dat niet zou zijn uitbetaald indien de verplichting wel zou zijn nagekomen.	1 maand	Blijvend
4	Bij gebrek aan verwijtbaarheid halvering van de maatregel.	1 maand	26 weken
5	**100%** of gedeeltelijk.	1 maand	3 maanden
5	Bij gebrek aan verwijtbaarheid halvering van de maatregel.	1 maand	1 maand

Mogelijkheid om maatregelen tussentijds te beëindigen vervalt

In de consultatieversie van het Tussentijds Maatregelenbesluit is opgenomen dat het college ambtshalve of op verzoek van betrokkene de maatregel voortijdig beëindigen. Het is aan het college om in een concreet geval te beoordelen of de overtreden maatregel op de juiste manier wordt ingevuld. Deze bevoegdheid geldt alleen voor categorie 1 tot en met 3.

Wijziging

De mogelijkheid om maatregelen tussentijds te beëindigen wordt niet meer in het Tussentijds Maatregelenbesluit opgenomen.

Kader 1. Toelichting aanpassingen t.o.v. consultatieversie

In het onderzoek is zijn in de interviews zowel oorspronkelijke als de aangepaste wijzigingen voorgelegd. Bij enkele respondenten zijn in het interview alleen de oorspronkelijke wijzigingen voorgelegd. De betreffende respondenten zijn in de validatiesessie meegenomen in de aanpassingen en hebben input kunnen geven op de uitkomsten.
In het rapport hanteren we de aangepaste wijzigingen als uitgangspunt en beschrijven we de invloed van de aanpassingen.

Afbakening financiële effecten

In dit onderzoek zijn de volgende financiële effecten van het Tussentijds Maatregelenbesluit onderzocht:

- De BUIG-effecten (in hoofdlijnen). Dit betreft de gebundelde uitkering (BUIG) die gemeenten van het Rijk ontvangen voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 en voor de inzet van loonkostensubsidie.
- De effecten op de incidentele uitvoeringskosten (inclusief bezwaar en beroep)
- De effecten op de structurele uitvoeringskosten (inclusief bezwaar en beroep)

Breng incidentele uitvoeringskosten in kaart, aanvullend op de incidentele kosten voor landelijke implementatieondersteuning

De incidentele kosten voor de landelijke implementatieondersteuning kunnen in principe gedekt worden vanuit de reeds bestaande subsidie aan VNG voor de implementatie van spoor 1 van het programma Participatiewet in balans. De landelijke implementatieondersteuning wordt vormgegeven door een modelverordening en handreiking, waar mogelijk aanpassing van applicaties door softwareleveranciers en landelijke webinars, trainingen en/of trainingsmaterialen. In dit onderzoek worden deze kosten daarom buiten beschouwing gelaten.

Uurtarieven

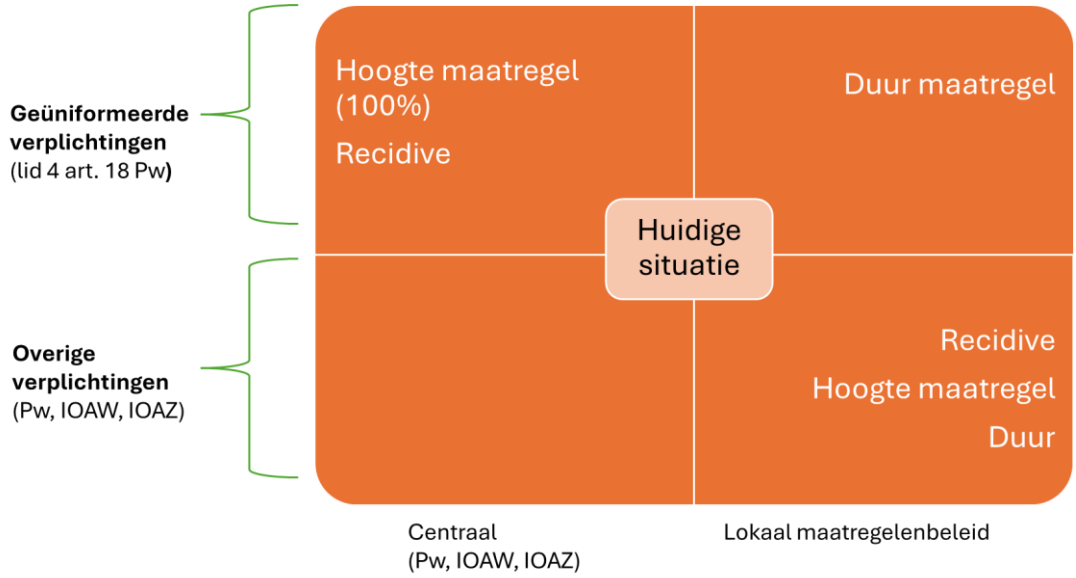
Voor de uurtarieven is gebruik gemaakt van de salaristabel CAO gemeenten 2024. In bijlage 4 is de onderbouwing opgenomen voor de uurtarieven die in dit onderzoek zijn gebruikt.

3. Wijzigingen Tussentijds maatregelenbesluit

3.1 Samenvatting wijzigingen gemeenten

Uitkeringsgerechtigden moeten voldoen aan diverse verplichtingen. Bij niet naleven daarvan, kunnen gemeenten maatregelen opleggen om naleving van de verplichting te bevorderen. Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering. Het maatregelenbeleid dat gemeenten uitvoeren is momenteel deels vastgelegd in wetgeving (centraal) en deels in lokaal beleid. In de voorgenomen situatie verschuiven de maatregelen (hoogte en duur) voor het niet nakomen van verplichtingen, naar het (tussentijds) maatregelenbesluit waarin deze worden voorzien van een bandbreedte. De huidige en voorgenomen situatie zijn hierna op hoofdlijnen geschetst.

Kader 2. Huidige situatie



Kader 3. Voorgenomen situatie

3.2 Huidige situatie

Uitkeringsgerechtigden dienen te voldoen aan een aantal verplichtingen. Deze verplichtingen zijn nu opgenomen in de Participatiewet, IOAZ en IOAW. Als een uitkeringsgerechtigde een dergelijke verplichting overtreedt, kan het bestuursorgaan een maatregel opleggen om naleving van de verplichting te bewerkstelligen. Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering. In de huidige situatie wordt een onderscheid gemaakt tussen geüniformeerde arbeidsverplichtingen en overige verplichtingen:

- *De geüniformeerde arbeidsverplichtingen* zijn opgenomen in art. 18 lid 4 van de Participatiewet. De regels bij het niet nakomen van deze verplichtingen zijn landelijk vastgelegd. Bij niet nakoming van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen geldt een maatregel van 100%. De duur van de maatregel is vastgelegd in lokaal beleid.
  De recidivebepaling voor geüniformeerde arbeidsverplichtingen is vastgelegd in de Participatiewet (art. 18, lid 6,7 en 8) en houdt in dat bij:
  - Een tweede overtreding binnen twaalf maanden na de eerste maatregel een maatregel geldt van 100% is voor een periode die langer is dan de eerste maatregel en maximaal 3 maanden.
  - Een derde overtreding binnen twaalf maanden na de tweede maatregel een maatregel geldt van 100% voor een periode van 3 maanden.
  - Een vierde of volgende overtredingen binnen twaalf maanden na de derde maatregel telkens een maatregel van 100% voor een periode van 3 maanden.
- *De overige verplichtingen* zijn opgenomen in de Participatiewet, IOSW en IOAZ. Voor gemeenten geldt nu dat de regels over de hoogte, duur en recidive van maatregelen voor het niet nakomen van deze verplichtingen in lokaal beleid zijn vastgelegd. Voor UWV en SVB is het maatregelenbeleid voor de overige verplichtingen in het Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten (en de eigen beleidsregels) uitgewerkt. Zo is in het besluit onder meer de hoogte en duur van maatregelen voorgeschreven.

3.3 Wijzigingen

In de voorgenomen situatie wordt het maatregelenbeleid voor gemeenten ook ondergebracht in het Maatregelenbesluit. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijzigingen voor gemeenten als gevolg van het Tussentijds Maatregelenbesluit. Dit komt voort uit het wetgevingstraject Participatiewet in Balans en het Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid.

Vervallen geüniformeerde arbeidsverplichtingen en maatregelen

De geüniformeerde arbeidsverplichtingen en maatregelen bij het niet nakomen van deze verplichtingen (Participatiewet) vervallen. In plaats daarvan worden bij AmvB (“het vernieuwde maatregelenbesluit socialezekerheidswetten) nadere regels gesteld ten aanzien van het verlagen van de bijstand ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van

de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet, waarbij kan worden bepaald dat het college kan afzien van verlaging van de bijstand.

Indeling van verplichtingen in 5 categorieën van maatregelen

De meewerkverplichtingen worden in het Tussentijds Maatregelenbesluit ingedeeld in vijf categorieën die oplopen in mate van ernst:

- Categorie 1: 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.
- Categorie 2: verplichtingen die betrekking hebben op de bereikbaarheid en aanwezigheid van betrokkene.
- Categorie 3: plichten die betrekking hebben op re-integratie en werkhervatting.
- Categorie 4: plichten die zien op het voorkomen of beperken van het gebruik van de uitkering.
- Categorie 5: verplichtingen die betrekking hebben op het zich onthouden van ernstige misdragingen.

De onderstaande tabel geeft weer of en onder welke categorie de huidige geüniformeerde verplichtingen terugkomen in het Tussentijds maatregelenbesluit.

Verplichting	Wijziging
Aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (art. 18 lid 4a Pw)	Komt in Tussentijds maatregelenbesluit terug onder categorie 4
Inschrijving bij een uitzendbureau: het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau (art. 18 lid 4b Pw)	Komt niet terug in Tussentijds maatregelenbesluit
Werk zoeken bij verhuizing: het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen (art. 18 lid 4c Pw)	Komt niet terug in Tussentijds maatregelenbesluit.
Bereidheid tot reizen: bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. (art. 18 lid 4d Pw)	Komt niet terug in Tussentijds maatregelenbesluit.

Verwerven en behouden van vaardigheden: U dient de nodige kennis en vaardigheden te verwerven en te behouden die nodig zijn voor het verkrijgen, aanvaarden of behouden van werk. (art. 18 lid 4f Pw)	Komt in Tussentijds maatregelenbesluit terug onder categorie 4
Geen belemmerend gedrag: Uw kleding, persoonlijke verzorging of gedrag mag het verkrijgen, aanvaarden of behouden van werk niet belemmeren. (art. 18 lid 4g Pw)	Komt in Tussentijds maatregelenbesluit terug onder categorie 4
Meewerken aan aangeboden voorzieningen: U moet gebruikmaken van door de gemeente aangeboden voorzieningen, zoals sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, en meewerken aan onderzoek naar uw mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. (art. 18 lid 4h Pw)	Komt in Tussentijds maatregelenbesluit terug onder categorie 3

Hoogte en duur maatregelen

Per categorie wordt in het maatregelenbesluit de hoogte en duur van de maatregelen met een bandbreedte opgenomen. Gemeenten kunnen de duur van de maatregelen binnen deze bandbreedtes in lokaal maatregelen beleid vastleggen.

Categorie	Hoogte	Minimale duur	Maximale duur
1	5%	1 maand	2 maanden
2	10 %,	1 maand	4 maanden
3	25 %	1 maand	6 maanden
4	100% of dat deel van de uitkering dat niet zou zijn uitbetaald indien de verplichting wel zou zijn nagekomen.	1 maand	Blijvend
4	Bij gebrek aan verwijtbaarheid halvering van de maatregel.	1 maand	26 weken
5	100% of gedeeltelijk.	1 maand	3 maanden
5	Bij gebrek aan verwijtbaarheid halvering van de maatregel.	1 maand	1 maand

Hierbij is het mogelijk:

- Voor het College B&W om af te wijken naar boven of naar beneden binnen de in het besluit gestelde grenzen ten aanzien van de duur van de maatregel.
- De exacte maatregel aan te passen op de verwijtbaarheid en de ernst van de gedraging.

Wijziging recidivebepaling

De huidige recidivebepalingen in de Participatiewet en de lokale verordeningen komen in de nieuwe situatie te vervallen. In plaats daarvan wordt een recidivebepaling opgenomen in het Tussentijds maatregelenbesluit. Deze houdt in dat:

- Bij herhaling van de overtreding, de maatregel met 50% kan worden verhoogd binnen de duur van één maand, indien het bestuursorgaan dit passend acht.
- Voor overtredingen binnen de derde categorie, de maatregel bij herhaaldelijke niet-naleving van de meewerkverplichting kan worden verhoogd tot 100%.

In de huidige situatie geldt voor een herhaalde overtreding bij geüniformeerde verplichtingen een maatregel van 100%, zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

Nadere invulling van de gevallen waarin kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel.

Met de tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit wordt vastgelegd dat bestuursorganen bij de eerste (10%) en tweede categorie (25%) de ruimte hebben om af te zien van het doorlopen van het besluitvormingsproces tot het opleggen van een maatregel. Voor de geüniformeerde arbeidsverplichtingen geldt dat gemeenten nu geen ruimte hebben om af te zien van het opleggen van een maatregel. Voor de overige arbeidsverplichtingen hebben gemeenten daar wel ruimte voor aangezien dit in lokaal beleid is verankerd.

4. Gevolgen voor uitvoeringslasten van gemeenten

Nadat hiervoor is toegelicht welke veranderingen optreden als gevolg van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit, door met elkaar te vergelijken

- het huidige kader van wet- en regelgeving ten aanzien van door gemeenten te nemen Maatregelen
- en het toekomstige kader na implementatie van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit,

wordt navolgend in hoofdstuk 4 ingegaan op de lokale praktijk van uitvoering van Maatregelen door gemeenten.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende aspecten:

1. De huidige wijze van uitvoering van het Maatregelenbesluit.
2. Verwachte veranderingen in de uitvoering van het Maatregelenbesluit vanwege de tussentijdse aanpassing.
3. Te verwachten extra structurele uitvoeringskosten voor gemeenten.
4. Te verwachten extra incidentele uitvoeringskosten voor gemeenten.

4.1 Lokale uitvoeringspraktijk door gemeenten

Opleggen en handhaven van Maatregelen op verschillende wijzen georganiseerd

Het onderzoek heeft opgeleverd dat de lokale uitvoering van opleggen en handhaven van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen (zoals benoemd in artikel 18 lid 4 van de Participatiewet) en overige verplichtingen uiteenlopend is georganiseerd. Waar in een deel van de gemeenten in beginsel alle bij de cliënten met een bijstandsuitkering betrokken consulenten en jobcoaches en dergelijke te maken (kunnen) krijgen met het opleggen van een Maatregel, waarbij het kunnen onderbouwen van een Maatregel een deelaspect is in het bredere functieprofiel, is in andere gemeenten voorzien in ‘dedicated’ medewerkers of een op het opleggen van Maatregelen gerichte unit.

Gemeenten zijn eensgezind in gewenste terughoudendheid bij opleggen Maatregelen

Waar gemeenten in de organisatie van de uitvoering uiteenlopende keuzes maken, is er grote eensgezindheid over de wenselijkheid om terughoudend om te gaan bij het eventueel opleggen van Maatregelen. De belangrijkste overwegingen hierbij zijn:

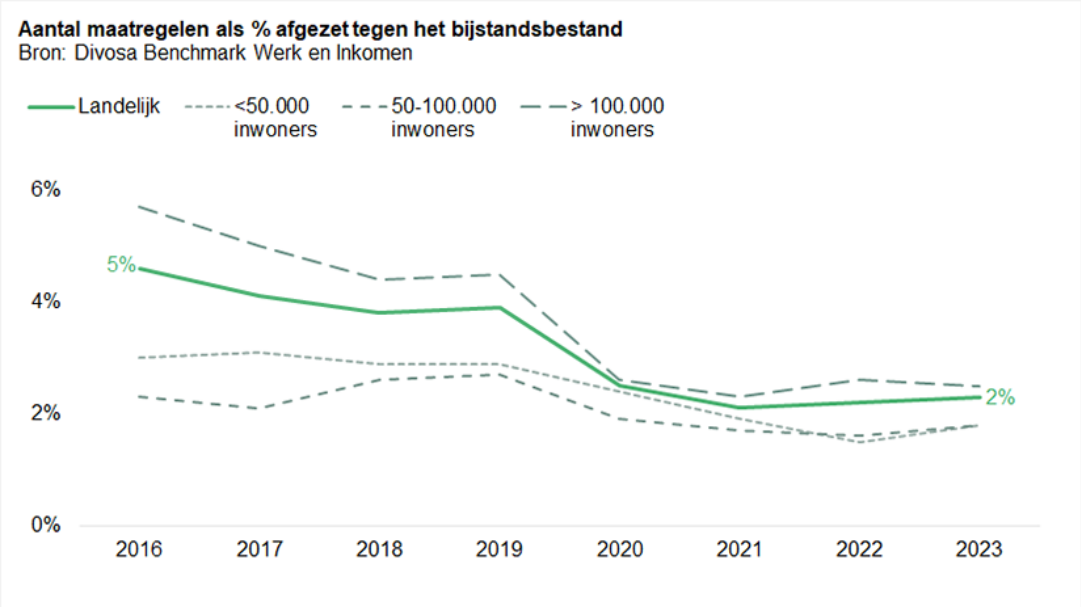
- Het primaire doel van uitvoerders is niet om te straffen maar om gedragsverandering te bewerkstelligen bij cliënten die niet alle verplichtingen (volledig) nakomen. Het opleggen van een Maatregel wordt daarbij niet gezien als de meest effectieve benaderingswijze.
- Uitvoerders geven de voorkeur aan ‘stress sensitief werken’, waarbij de cliënt zoveel als mogelijk wordt ondersteund bij het (kunnen) nakomen van zijn of haar verplichtingen. Het niet nakomen van verplichtingen kan het gevolg zijn van persoonlijke omstandigheden (denk aan psychische of gezondheidsproblemen, moeten vervullen van zorgtaken, een verslaving of dakloosheid). Gemeenten geven aan bij voorkeur in te zetten op het verbeteren van deze omstandigheden dan op het opleggen van

Maatregelen, omdat het eerste stres verminderend werkt en de tweede benadering juist extra stress geeft en de kans kleiner maakt dat de cliënt alsnog aan de verplichtingen gaat voldoen.

- Het vertrekpunt is een positief mensbeeld, dat uitgaat van vertrouwen in de cliënt. De ervaring van uitvoerders is dat de overgrote meerderheid van cliënten niet bewust niet (volledig) aan zijn of haar verplichtingen voldoet. Soms kan er ook sprake zijn van onduidelijke communicatie met cliënten.
  Nota bene: respondenten geven wel aan dat een klein deel van de cliënten bewust verkeerde of niet volledige informatie verstrekt over bijvoorbeeld samenwonen of (bij-) verdiensten. Indien dit wordt geconstateerd, leggen gemeenten in de regel wel Maatregelen. Dit verzaken van de inlichtingenplicht valt buiten de scope van het uitgevoerde onderzoek.
- Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat het opleggen van Maatregelen juridisch complex is. Opgelegde Maatregelen houden vaak geen stand indien een cliënt bezwaar aantekent of in beroep gaat. Overwegingen hierbij zijn dat de cliënt vanwege een Maatregel onder het bestaansminimum zakt en/of dat de Maatregel niet wordt gezien als proportioneel.
- Proportionaliteit of evenredigheid tussen een op te leggen Maatregel enerzijds en de ernst van de niet (volledig) nagekomen verplichting(en) is voor veel uitvoerders een belangrijk uitgangspunt waarom in veel situaties waarin in beginsel een Maatregel opgelegd zou kunnen en moeten worden, dit in de praktijk toch niet wordt gedaan.

Aantal Maatregelen is beperkt afgezet tegen aantal bijstandsgerechtigden

Bovengenoemde overwegingen maken dat het aantal opgelegde Maatregelen beperkt is indien afgezet tegen het aantal inwoners van de betreffende gemeenten en het aantal bijstandsgerechtigden. Uit de landelijke Divosa-Benchmark Werk & Inkomen 2023 blijkt dat het aantal Maatregelen bovendien sterk is gedaald in de periode van 2016 tot 2020 waarna het aantal Maatregelen stabiliseerde:



Waar het aantal Maatregelen ten opzichte van het aantal bijstandsuitkeringen in 2016 nog 5 procent bedroeg, is dit daarna gedaald naar minder dan 3 procent in 2020 en uiteindelijk gestabiliseerd. De benchmarkeditie 2023 geeft aan dat in dat jaar alle Maatregelen samen een volume hebben van 2,3 procent van het totale aantal bijstandsuitkeringen (uitgedrukt in geld). Als alle Maatregelen voor één maand zouden gelden en er maximaal één Maatregel per jaar kan worden opgelegd, betekent dit dat 9.292 bijstandsgerechtigden te maken krijgen met een Maatregel (2,3 procent van 404.000 bijstandsgerechtigden), als verder alle bijstandsgerechtigden een even hoge uitkeringen zouden ontvangen. Het aantal van 9.292 bijstandsgerechtigden kan om twee redenen worden gezien als een maximum voor het totale aantal opgelegde Maatregelen:

1. Een bijstandsgerechtigde kan een Maatregel voor bijvoorbeeld twee maanden opgelegd krijgen.
2. Aan één bijstandsgerechtigde kan ook méér dan één Maatregel per jaar worden opgelegd.

Er is geen informatie beschikbaar over het gemiddeld aantal Maatregelen per bjistandsgerechtigde per jaar en ook niet over de gemiddelde duur van een opgelegde Maatregel. De Galan Groep rekent daarom navolgend met het aantal van 9.292 als een benadering voor het aantal landelijk opgelegde Maatregelen, waarbij dit dan zoals aangegeven kan worden gezien als een maximum.

Ook voor de selectie van gemeenten waarmee in het kader van het voorliggende onderzoek gesprekken zijn gevoerd, geldt dat het aantal Maatregelen in verhouding tot het aantal bijstandsuitkeringen beperkt is. Het aantal Maatregelen bedraagt voor de selectie van gemeenten circa 1,4 procent van het aantal bijstandsgerechtigden:

Gemeenten of GR-en	Inwoners	Huishoudens	Bijstands-uitkeringen	Maatregelen per jaar*
Den Haag	556.200	283.130	23.215	
Utrecht	374.250	193.250	10.250	
Groningen	243.750	145.750	9.475	
Venlo	103.800	49.600	2.827	
Zaffier	306.400	139.150	4.725	
IJsselgemeenten	145.400	64.050	3.025	
Senzer	261.900	115.600	4.320	
Noardwest-Fryslân	69.300	32.100	1.280	
Afeer	78.400	36.020	2.010	
Totaal selectie*	2.149.423	1.058.654	61.116	852
Nederland	17.942.942	8.374.404	404.000	5.632**
Totaal Nederland o.b.v. Divosa benchmark				9.292

* gemeenten geven aan het aantal opgelegde Maatregelen niet te publiceren en in die zin als vertrouwelijk te zien

** dit betreft een extrapolatie o.b.v. de selectie (i.c. 852 Maatregelen op 61.310 bijstandsuitkeringen)

Nota bene: de Galan Groep zal zich hierna bij het ramen van de structurele uitvoeringskosten, die direct samenhangen met het aantal Maatregelen, baseren op de informatie uit de benchmark over het aantal Maatregelen. De benchmark is een landelijke statistiek die 'hardere' informatie bevat. De steekproef van selectiegemeenten is met name bedoeld om inzichten te verwerven waarover beschikbare statistieken, zoals de Divosa benchmark, geen informatie bevat.

Binnen de selectie van gemeenten waarmee de Galan Groep interviews heeft gehouden, is een variëteit te zien wat betreft het aantal Maatregelen ten opzichte van het aantal bijstandsgerechtigden. Dit is een indicatie dat sommige gemeenten 'strenger' zijn dan andere. Het aantal Maatregelen afgezet tegen het aantal bijstands-gerechtigden varieert in de selectie van gemeenten van circa 2,4 procent voor een grote gemeente en 2,3 voor één van de GR-en tot bijna nihil voor de bij een andere GR aangesloten gemeenten.

4.2 Verwachte veranderingen in lokale uitvoeringspraktijk

'Strenge' en 'minder strenge' gemeenten hebben gelijke verwachtingen voor toekomst

Als de gehanteerde selectie van gemeenten wordt vergeleken met het landelijk beeld uit de Divosa benchmark, dan blijkt dat in deze selectie de 'minder strenge' gemeenten sterker vertegenwoordigd zijn dan de 'strenge' gemeenten. Oftewel: de gemeenten in de selectie leggen per jaar minder Maatregelen op het landelijk gemiddelde. Het zou kunnen dat de minder strenge gemeenten na implementatie van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit, vanwege meer maatwerk en daarmee mogelijk een lagere drempel om een Maatregel op te leggen, verwachten in de toekomst meer Maatregelen op te leggen. De Galan Groep ziet echter geen verschil wat betreft een eventueel door gemeenten verwachte toename van het aantal op te leggen Maatregelen tussen de gemeenten in de steekproef die 'strenger' zijn en gemeenten die 'minder streng' zijn.

Bij het bepalen van de extra structurele uitvoeringskosten zal de Galan Groep uitgaan van een totaal aantal van maximaal 9.292 Maatregelen voor Nederland als geheel en uniforme verwachtingen ten aanzien van een eventuele toename van het aantal Maatregelen in de komende jaren.

Terughoudendheid bij opleggen Maatregelen blijft, enkel gemeente verwacht lichte stijging

Het uitgevoerde onderzoek c.q. de bij de gemeenten in de onderzoekselectie verzamelde inzichten geven geen aanleiding te veronderstellen dat er in de komende jaren grote wijzigingen optreden in dit beeld. Alleen een enkele gemeente geeft aan dat de grotere differentiatie in de eventueel op te leggen Maatregelen de drempel wat verlaagt om een Maatregel op te leggen, wat bij deze gemeenten kan leiden tot een heel beperkte toename van het aantal Maatregelen. De hiervoor toegelichte terughoudendheid bij het opleggen van Maatregelen zal naar verwachting worden gecontinueerd.

Het beperkte aantal Maatregelen is niet alleen terug te voeren op de hiervoor toegelichte terughoudendheid van gemeenten bij het opleggen van Maatregelen, maar deels ook op navolgende omstandigheden:

- Gemeenten en uitvoerders lijken momenteel niet alle geüniformeerde arbeidsverplichtingen naar 'de letter van de wet' te handhaven (dit is 'contra legem'). Met name wordt bij het niet voldoen aan geüniformeerde arbeidsverplichtingen vaak geen 100% Maatregel opgelegd, waar dit wettelijk wel zou moeten.
- Daarnaast past een deel van de gemeenten en uitvoerders momenteel ook voor de geüniformeerde arbeidsverplichtingen al een differentiatie toe in de op te leggen Maatregelen, in die zin dat geen 100% Maatregel wordt opgelegd waar dit wettelijk wel zou passen maar dat volstaan wordt met een kleinere korting van bijvoorbeeld 10 procent. Dit is 'contra legem'.
- Verder geven respondenten aan dat het in de praktijk soms lastig is om een duidelijk onderscheid te maken tussen geüniformeerde arbeidsverplichtingen en overige verplichtingen.

Gesprekspartners geven aan dat de hiervoor toegelichte benadering van gemeenten en uitvoerders, waarbij primair wordt ingezet op gedragsverandering door middel van andere instrumenten dan het opleggen van een Maatregel, naar verwachting wordt gecontinueerd na implementatie van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit. Zij verwachten niet dat de tussentijdse aanpassing zal leiden tot aanzienlijk meer Maatregelen. Ten aanzien van deze centrale bevinding passen enkele nuanceringen:

- Een deel van de respondent geeft aan te verwachten dat vanwege de met de tussentijdse aanpassing in te voeren differentiatie in vijf categorieën, met Maatregelen van 5, 10 of 25 procent voor de als minder ernstig gewaardeerde nalevingsverzuimen, de drempel om een Maatregel op te leggen minder groot wordt. In de huidige situatie is de keuze ofwel een 100% Maatregel opleggen ofwel afzien van een Maatregel. Dit kan ertoe leiden dat in de praktijk toch een zekere toename te zien zal zijn wat betreft het aantal opgelegde Maatregelen. Deze respondenten geven echter wel aan dat zij verwachten dat deze toename beperkt zal zijn omdat de hiervoor toegelicht terughoudendheid bij het opleggen van Maatregelen zal blijven.
- Enkele respondenten geven aan blij te zijn dat de eerder voorziene bandbreedtes voor de hoogte van de vijf categorieën Maatregelen waarschijnlijk komt te vervallen. Zij verwachten dat deze bandbreedtes in de praktijk aanleiding zullen geven voor veel bezwaren omdat moeilijk te onderbouwen is waarom de gemeente bij een Maatregel bijvoorbeeld aan de bovenzijde van de bandbreedte is gaan zitten.
- Een deel van de respondenten geeft aan dat de indeling van verplichtingen in vijf categorieën niet volledig eenduidig is, althans dat het in voorkomende gevallen waarschijnlijk niet onmiddellijk duidelijk is welke categorie(ën) van toepassing zijn.

4.3 Te verwachten extra structurele uitvoeringskosten

De eventueel te verwachten extra structurele uitvoeringskosten zijn afhankelijk van met name de volgende aspecten:

- De te verwachten ontwikkeling van het aantal op te leggen Maatregelen.

- Eventuele veranderingen in het te volgen stappenplan bij het opleggen van een Maatregel.
- Eventueel extra tijdsbeslag als voor het opleggen van een Maatregel te maken afwegingen mogelijk complexer worden.
- De te verwachten ontwikkeling van het aandeel cliënten, waarvoor een Maatregel wordt opgelegd, dat bezwaar aantekent en/of in beroep gaat.

De Galan Groep verwacht op basis van de gesprekken met gemeenten dat de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit mogelijk kan leiden tot extra tijdsbesteding omdat een deel van de gemeenten aangeeft dat de te maken afwegingen complexer worden. Daarnaast geeft een deel van de gemeenten aan dat door de tussentijdse aanpassing de drempel voor het opleggen van een Maatregel lager kan worden, waardoor per saldo beperkt meer Maatregelen opgelegd kunnen worden. Op de overige aspecten wordt geen verandering verwacht. Een en ander wordt navolgend nader toegelicht:

Eventuele consequenties van tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit	Toelichting
Eventuele toename van het aantal Maatregelen	De gevoerde gesprekken en op basis daarvan verzamelde inzichten geven geen aanleiding te veronderstellen dat het aantal Maatregelen aanmerkelijk zal toenemen. Mogelijk is er sprake van een beperkte toename van het aantal Maatregelen omdat een aantal gemeenten aangeven dat de drempel voor het opleggen van een Maatregel wat lager wordt vanwege de introductie van vijf categorieën Maatregelen met ook Maatregelen van 5, 10 en 25 procent.
Eventuele veranderingen in stappenplan	Gemeenten geven aan dat het stappenplan dat gevolgd wordt bij het overwegen en daarna eventueel opleggen van een Maatregel niet zal veranderen. Het door de gemeenten gevolgde stappenplan bevat doorgaans de volgende achtereenvolgens te doorlopen stappen: • Constateren van een in potentie Maatregel-waardige situatie. • Opmaken van een rapport. • Toesturen van dit rapport aan uitkeringsgerechtigde met uitnodiging voor gesprek hierover. • Horen van de uitkeringsgerechtigde en bespreken eventuele persoonlijke omstandigheden, mate van verwijtbaarheid en ernst van de niet of niet volledig nagekomen verplichting en manieren om nakoming te bevorderen.

	• Besluiten over het al dan niet opleggen van een Maatregel. • Sturen van de beschikking. • Behandelen van eventueel door betrokkene ingediend bezwaar. Na eventueel bezwaar heeft de betrokkene nog de mogelijkheid in beroep te gaan als het bezwaar niet heeft geleid tot naar de mening van betrokkene voldoende bijstelling van het besluit. Dit stappenplan zal na implementatie van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit niet wijzigen.
Eventueel complexere afwegingen	Enkele gemeenten geven wel aan dat zij, vanwege de introductie van de vijf categorieën Maatregelen, de te maken afweging (welke Maatregel is van toepassing en voor welke duur wordt deze opgelegd) verwachten dat er wat meer tijdsbesteding nodig zal zijn per Maatregel.
Eventuele toename van bezwaar en beroep	Omdat gemeenten momenteel terughoudend zijn met het opleggen van Maatregelen, mede vanwege het risico van bezwaar en beroep en de in de praktijk gebleken kansrijkheid daarvan, en deze terughoudendheid naar verwachting blijft, wordt ook geen substantiële toename verwacht wat betreft bezwaar en beroep.

De op basis van het voorgaande door de Galan Groep te ramen extra structurele uitvoeringskosten zijn globaal van aard. Het globale karakter van de ramingen heeft ook te maken met de volgende omstandigheden:

- De selectie van gemeenten waarmee is gesproken in het onderzoek en waarvan de Galan Groep informatie heeft ontvangen, is weliswaar naar type gemeenten (met name inwonertal en regio) redelijk tot goed representatief, maar desalniettemin beperkt. De extrapolatie van deze selectie naar de schaal van Nederland als geheel is daarom omgeven met onzekerheden.
- In de gesprekken met ambtelijke betrokken vanuit de gemeenten is gebleken, dat er sprake is van wisselende kennisniveaus ten aanzien van de praktijk van het opleggen van Maatregelen en wat daarin zou kunnen veranderen.
- Dit laatste hangt ook samen met het gegeven dat gedurende het onderzoek nog veranderingen plaatsvonden in de verwachte bijstellingen als gevolg van de voorziene tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit.

Mede vanwege deze omstandigheden, acht de Galan Groep het onvermijdelijk dat een raming van de mogelijke extra structurele uitvoeringskosten voorzien wordt van een bandbreedte.

Raming van structurele uitvoeringskosten	Toelichting
Minimale raming	Aannames en redenering: • De meeste gesprekspartners geven aan dat het aantal Maatregelen niet of nauwelijks toe zal nemen, maar enkele gemeenten geven aan dat vanwege de grotere differentiatie in mogelijke Maatregelen er wel sprake kan zijn van een en enigszins lagere drempel en dus uiteindelijk een beperkte toename van het aantal Maatregelen. • Aangenomen is dat deze toename maximaal 5 procent is. • De tijdsbesteding per Maatregel is geraamd op 8 uur (voor opstellen rapport, gesprek met cliënt voor toelichting en wederhoor, opstellen beschikking en eventueel procedures van bezwaar en beroep). • Indien er 5 procent meer Maatregelen worden opgelegd, is er sprake van circa 9.292 * 5% * 8 uur is circa 3.715 uren extra tijdsinzet. • Bij een uurtarief op basis van schaal 9, i.c. € 69, komen de extra structurele uitvoeringskosten uit op circa € 255.000.
Maximale raming	Aannames en redenering van de extra structurele uitvoeringskosten ten opzichte van de minimale raming: • Aantal Maatregelen neemt net als bij de minimale raming beperkt toe, vanwege grotere differentiatie in mogelijke Maatregel en dus enigszins lagere drempel. • Aangenomen is dat deze toename maximaal 5 procent is. • Er wordt aanvullend ten opzichte van de minimale raming verwacht dat de tijdbesteding per Maatregel toeneemt, door toenemende complexiteit van de te maken afweging. • Op basis van de interviews wordt ervan uitgegaan dat de gemiddelde extra tijdsbesteding per Maatregel circa 25 procent bedraagt, oftewel 2 uur per Maatregel. • De extra tijdsbesteding ten opzichte van de minimale raming komt dan uit op 9.292 Maatregelen * 105% vanwege beperkt extra aantal Maatregelen * 2 uur extra tijdsbeslag * € 69 per uur (uitgaand van schaal 9) is € 1,35 miljoen. Nota bene: • De raming van € 1,35 miljoen betreft de extra kosten ten opzichte van de minimale raming. • De totale extra structurele uitvoeringskosten in de maximale raming komen dan uit op € 1,35 miljoen plus € 255.000 is circa € 1,6 miljoen.

De geraamde extra structurele kosten komen dan uit op tussen minimaal € 255.000 en maximaal € 1,6 miljoen.

4.4 Te verwachten incidentele uitvoeringskosten

De tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit leidt tot diverse incidentele kosten aan de zijde van gemeenten of uitvoerders namens gemeenten. Het gaat met name om:

- Aanpassing van de verordening. De hiervoor benodigde extra tijdsbesteding wordt door gemeenten ingeschat als minimaal 20 uur en maximaal 40 uur.
- Instrueren van consulenten, jobcoaches of andere medewerkers die Maatregelen (kunnen) opleggen.
- Aanpassen van het nu doorgaans (groten-) deels geautomatiseerde werkproces voor het opleggen van een Maatregel, waarvoor ook aanpassingen in automatisering c.q. software nodig zal zijn.

Elke gemeente zal de verordening waarin beleid en uitgangspunten ten aanzien van de eventueel op te leggen Maatregelen zijn uitgewerkt, moeten aanpassen.

Raming van incidentele uitvoeringskosten	Aanpassing verordening
Minimale raming	Aannames en redenering: • Een door gesprekspartners geraamde minimale tijds-besteding voor het aanpassen van de verordening komt uit op circa 20 uur (voor het aanpassen van het document en voor daarvoor benodigd ambtelijk en bestuurlijk overleg). • Uitgaand van een uurtarief van gemiddeld € 87 (op basis van schaal 11) en 342 gemeenten, betekent dit een incidentele kostenpost van circa € 595.000.
Maximale raming	In een maximale variant wordt uitgegaan van 40 uur per gemeente voor het aanpassen van de verordening. De incidentele kosten zijn dan als volgt geraamd: • Circa € 1,2 miljoen, op basis van een uurtarief van € 87 * 342 gemeenten * 40 uur.

Daarnaast is van belang dat de ambtelijke medewerkers die betrokken (kunnen) zijn bij het opleggen van Maatregelen goed geïnstrueerd worden. De Galan Groep gaat er bij de te ramen incidentele kosten voor instrueren van medewerkers vanuit dat er sprake is van een gemiddelde caseload van 80 bijstandsgerechtigden per klantmanager of consulent[1]. Bij circa 400.000 bijstandsgerechtigden, zijn er landelijk circa 5.000 klantmanagers of consulenten.

Raming van incidentele uitvoeringskosten	Instrueren betrokken medewerkers, beleggen van sessies en verzorgen van training

[1] Zie Ministerie van SZW, Nederlandse Arbeidsinspectie, Re-integratiedienstverlening in het kader van de Participatiewet, juli 2024.

Minimale raming	Aannames en redenering: • Uitgangspunt zijn circa 400.000 bijstandsgerechtigden landelijk en een gemiddelde caseload van 80 cliënten en daarmee dus circa 5.000 klantmanagers en consulenten die betrokken (kunnen) zijn bij het opleggen van Maatregelen. Daarnaast is het van belang dat niet alleen de betrokken vanuit het Werk-deel van de gemeentelijke organisatie worden betrokken, maar ook die van het Inkomens-deel. Naar verwachting verdubbelt de relevante doelgroep dan naar circa 10.000 klantmanagers en -consulenten plus betrokken inkomensconsulenten. • Per klantmanager of consulent is een tijdsbesteding geraamd van 2 uur, voor bijwonen van een informatiesessie ter bespreking van casuïstiek door deze medewerkers en voor de voorbereiding daarvan en het opstellen van voorlichtingsmateriaal. • De totale tijdsinzet komt hiermee uit op circa 20.000 uur. Tegen een uurtarief van € 69 (op basis van schaal 9) komt dit neer op extra incidentele kosten van in totaal circa € 1.380.000.
Maximale raming	In een maximale variant wordt aanvullend op de minimale raming uitgegaan de volgende redenering: • In een deel van de interviews (maar niet alle) met grotere gemeenten wordt aangegeven dat de implementatie van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit wordt opgepakt als een 'project' waarvoor een projectleider wordt aangesteld, voor in ieder geval een half jaar, en er worden werkgroepen ingesteld waarin consulenten kunnen meedraaien. • Op basis van de interviews schatten wij in dat de kosten voor de projectleider en bijkomende kosten vanwege betrekken van consulenten en het instrueren van deze consulenten alsmede enige aanpassingen in de ICT-omgeving minimaal € 1 ton kosten. • De Galan Groep lijkt het realistisch dat niet alle G40-gemeenten te maken krijgt met deze extra kosten. Bijvoorbeeld omdat de mate van implementatie en de prioritering naar verwachting verschilt tussen de gemeenten. Daarom gaan we ervan uit dat deze kosten relevant zijn voor maximaal 50% van de grootste gemeenten (G40). • De extra kosten in de maximale raming voor de projectleider ten opzichte van de minimale raming komen dan uit op circa 40 x 50% * € 100.000 is € 2 miljoen.

	• Daarnaast gaat de Galan Groep er in de maximale raming vanuit dat er geen 2 uur per klantmanager of consulent nodig is voor instructie en dergelijke, zoals in de minimale raming, maar dat dit oploopt tot 3 uur per medewerker. De extra kosten hiervan bedragen dan 1 uur * € 69 * 10.000 klantmanagers is € 690.000. De totale extra kosten komen dan uit op € 1.380.000 conform de minimale raming met aanvullend € 2 miljoen vanwege kosten voor extra projectleiders en € 690.000 vanwege 1 extra uur tijdsbesteding per klantmanager of inkomensconsulent.

Wat betreft het aanpassen van het nu doorgaans (groten-) deels geautomatiseerde werkproces voor het opleggen van een Maatregel, waarvoor ook aanpassingen in automatisering c.q. software nodig kan zijn, hebben de gevoerde gesprekken met lokale uitvoerders niet of nauwelijks indicaties opgeleverd van de daarmee samenhangende kosten. Een enkele gemeente gaf aan dat een applicatiebeheerder naar verwachting circa 20 uur nodig zal hebben om de ICT aan te passen maar dat daarbij geen rekening is gehouden met eventuele systeemaanpassingen 'aan de achterkant'. De overige gemeenten geven aan eventuele extra kosten vanwege de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit op het gebied van ICT nog niet goed te kunnen inschatten.

Aansluitend bij de conclusies hierover in het rapport 'Uitvoeringstoets Wet handhaving sociale zekerheid' (oktober 2023)[2], kan worden gesteld dat er waarschijnlijk geen ingrijpende aanpassingen in de ICT-omgeving nodig zullen zijn maar dat om dit goed te kunnen bepalen inzicht nodig is in lagere regelgeving en hoe deze door gemeenten verwerkt kunnen worden. Dan kan ook gekeken worden wat gemeenten zelf kunnen aanpassen en waarin zij afhankelijk zijn van hun softwareleveranciers.

Samengevat is het beeld van de te verwachten incidentele uitvoeringskosten dan als volgt:

	Minimale raming	Maximale raming
Aanpassing verordening	€ 595.000	€ 1.200.000
Instructie & training	€ 1.380.000	€ 4.070.000
Aanpassing ICT	pm	pm
Totaal	minimaal circa € 2 mln	minimaal circa € 5,3 mln

De geraamde extra incidentele kosten komen dan uit op tussen minimaal € 2 miljoen en maximaal circa € 5,3 miljoen.

[2] Zie VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet handhaving sociale zekerheid*, oktober 2023.

5. Samenvatting van verwachte extra uitvoeringskosten en effect op BUIG

De tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit heeft in potentie zowel effect op de uitvoeringskosten van gemeenten als op de inkomsten die gemeenten ontvangen vanuit BUIG (i.c. de gebundelde uitkering zoals bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet). Vanuit BUIG bekostigen gemeenten de bijstandsuitkeringen en de in te zetten loonkostensubsidies. Het kan zijn dat de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit leidt tot besparingen door gemeenten op de uitgaven aan bijstandsuitkeringen.

Het ministerie van SZW heeft de Galan Groep gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de financiële gevolgen van het Tussentijds maatregelenbesluit. De doelstelling van het project is om de financiële gevolgen voor gemeenten van de aanpassing van het maatregelenbesluit te bepalen en om aan te geven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen.

Voor het onderzoek is een aantal specifieke onderzoeksvragen geformuleerd:

- Breng op hoofdlijnen in kaart wat de BUIG-effecten zijn van het Maatregelenbesluit.
- Breng incidentele en structurele uitvoeringskosten in beeld.
- Breng ook (eventuele) baten van het wetsvoorstel in beeld (bijvoorbeeld ten aanzien van bezwaar en beroep).

De voorgaande inventarisaties en analyses vormen wat de Galan Groep betreft een voldoende solide basis voor het ramen van de te verwachten structurele en incidentele uitvoeringskosten, waarbij deze raming wel voorzien is van een bandbreedte. Zoals hiervoor toegelicht, is de selectie van gemeenten waarop het voorliggende onderzoek deels is gebaseerd beperkt, was er sprake van wisselende kennisniveaus van geïnterviewde lokale betrokkenen en vonden er gedurende het onderzoek nog veranderingen plaats in de verwachte bijstellingen als gevolg van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit.

Met inachtneming van deze omstandigheden resulteert het voorliggende onderzoek in het navolgende beeld van de minimaal en maximaal te verwachten structurele en incidentele extra uitvoeringskosten voor alle Nederlandse gemeenten samen:

Uitsplitsing uitvoeringskosten	Minimaal	Maximaal
Structureel	€ 255.000	€ 1,6 mln
Incidenteel	€ 2,0 mln	€ 5,3 mln

Waar een deel van de bij het onderzoek betrokken gemeenten kon inschatten tot welke incidentele en structurele uitvoeringskosten de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit kan leiden, is dit niet of nauwelijks het geval voor de effecten op BUIG. In potentie is handhaving van verplichtingen één van de manieren om als gemeente de

uitgaven aan bijstand te beïnvloeden. Handhaving van verplichtingen kan op twee manieren van invloed zijn op de uitgaven die gemeenten hebben aan bijstand:

- Een direct effect, namelijk dat gemeenten bij een 100% Maatregel voor de gehanteerde duur van de Maatregel in beginsel voor deze duur de volledige bijstandsuitkering besparen en bij een lagere dan 100% Maatregel (voor categorie 1, 2 en 3 gelden in de nieuwe situatie in beginsel kortingen van 5 procent, 10 procent en 25 procent) besparen naar rato van de opgelegde korting. De impact van dit mogelijke directe effect is naar verwachting zeer beperkt, om in ieder geval de volgende redenen:
  - Zoals hiervoor toegelicht, zal de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit niets veranderen aan de breed gedeelde terughoudendheid van gemeenten bij het nemen van Maatregelen. Een enkele gemeente geeft aan dat meer differentiatie in kortingspercentages mogelijk tot een toename van Maatregelen kan leiden maar dat deze toename naar verwachting dan zeer beperkt zal zijn.
  - In de hiervoor toegelichte raming van de extra structurele uitvoeringskosten is ervan uitgegaan dat deze toename niet groter zal zijn dan 5 procent. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat momenteel te maken krijgt met een Maatregel bedraagt naar verwachting maximaal circa 2,3 procent. Bij een toename van 5 procent komt dit neer op een toename van 2,3 procent naar 2,415 procent. In absolute aantallen komt dit neer op een toename van het aantal Maatregelen van 465 per jaar (uitgaand van het van maximaal 9.292 Maatregelen voor Nederland als geheel). Dit betreft 0,115 procent van het totaal aantal bijstandsuitkeringen in Nederland, waarbij de Maatregel vaak opgelegd zal worden voor één of een beperkt aantal maanden.

  Per saldo is er ten opzichte van het totale BUIG-effect (van circa 6.837 miljoen in 2024) naar verwachting sprake van een minimale impact.
- Een mogelijk indirect effect, namelijk dat het meer of minder vaak opleggen van een Maatregel het aantal bijstandsgerechtigden zou kunnen beïnvloeden. Het kan zijn dat sanctioneren door middel van een Maatregel in de zin van het deels of volledig korten op de bijstandsuitkering ertoe leidt dat de betreffende bijstandsgerechtigde niet meer afhankelijk wil zijn van een uitkering en actiever zoekt naar een andere manier om in de kosten voor het levensonderhoud te voorzien. De gesprekken met de gemeenten in de selectie geven geen indicatie dat dit effect op zal treden en indien dit wel het geval is dat dit dan een substantieel effect is.

Tegenover de mogelijke besparingen op BUIG vanwege opgelegde Maatregelen staan ook potentiële extra kosten voor gemeenten. Door diverse gemeentelijke gesprekspartners is aangegeven dat het opleggen van een Maatregel kan leiden tot een groter beroep van betrokkenen op onder meer schuldhulpverlening.

Het effect van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit op BUIG is naar verwachting zeer beperkt van omvang. Afgezet tegen het totale BUIG-budget is de impact naar verwachting minimaal.

***

Bijlage I – Deelnemende organisaties begeleidingscommissie

Organisaties die deelnamen aan de begeleidingscommissie

- Ministerie SZW (5)
- Ministerie BZK (1)
- VNG (1)
- Divosa (1)

Bijlage II – Organisaties en aantal respondenten

- Afeer (2)
- Gemeente Den Haag (1)
- Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (1)
- Gemeente Groningen (3)
- GR IJsselgemeenten (5)
- Senzer (2)
- Gemeente Utrecht (2).
- Gemeente Venlo (2)

Bijlage III – Standaard kosten model

In dit onderzoek sluiten we bij het bepalen van de effecten voor gemeenten aan bij de methodiek voor de regeldruk. De financiële effecten van regelgeving voor bedrijven, kortweg regeldruk, worden berekend met behulp van een landelijke methodiek die is vastgelegd in het Handboek meting regeldruk van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De voor dit onderzoek relevante onderdelen zijn hieronder uitgewerkt.

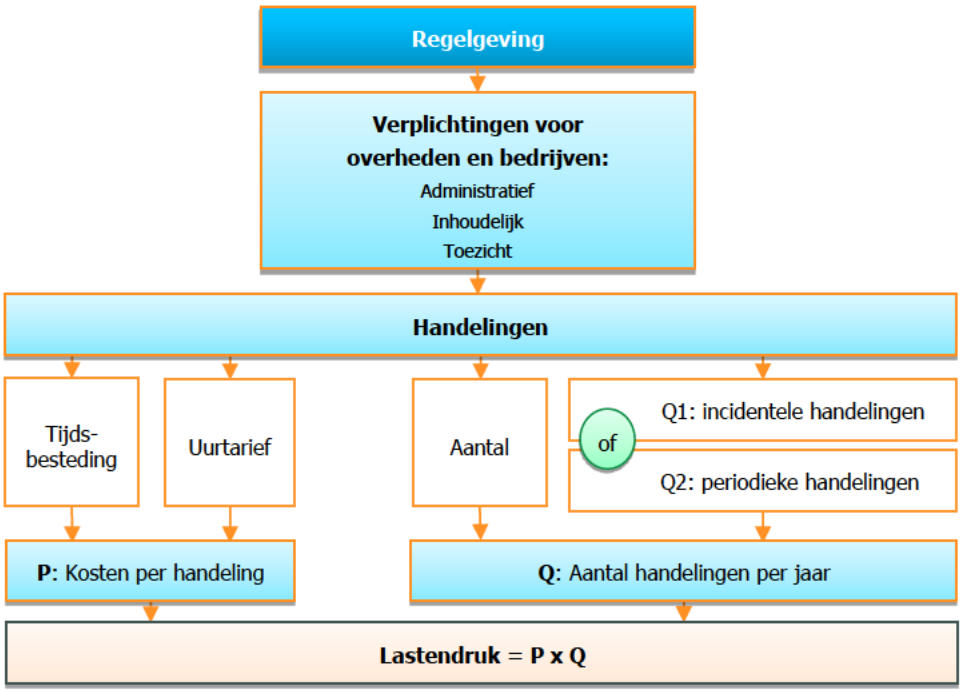
Het standaard kostenmodel (SKM)

Voor het berekenen van regeldruk wordt gebruik gemaakt van het standaard kosten-model (SKM) dat op de volgende pagina is toegelicht. Het SKM berekent de regeldruk door de kosten van het één keer uitvoeren van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q). Het SKM maakt hierbij onderscheid tussen de typen lasten in het bovenstaande kader.

Uurtarieven

De methodiek schrijft voor om in het SKM te rekenen met standaard uurtarieven. Hiervoor is gebruik gemaakt van bijlage 5 van het handboek. In deze bijlage zijn voor specifieke functies standaarduurtarieven beschreven. In de tekst van het rapport en het SKM is steeds aangegeven welke uurtarieven zijn gebruikt. Voor burgers geldt dat regeldruk is gerapporteerd in uren en externe kosten. Burgers kennen in principe geen uurtarief .

Voor overheden kent het Handboek geen overzicht van uurtarieven. Zie bijlage 4 voor de onderbouwing van de uurtarieven die in dit onderzoek zijn gebruikt.



Figuur 4. Het berekenen van regeldruk en bestuurlijke lasten met het SKM (bron: SIRA Consulting)

Statistische representativiteit

Metingen van regeldruk op basis van het handboek zijn geen statistische onder-zoeken. Zij dienen een beeld te geven van de orde van grootte van de kosten die door regelgeving worden veroorzaakt en met name duidelijk te maken welke handelingen en verplichtingen de voornaamste oorzaak zijn van deze regeldruk. In de conclusies worden de resultaten dan ook gepresenteerd met een afronding op tienduizendtallen om schijnnauwkeurigheid te voorkomen. Resultaten kunnen met een kleinere afron-ding worden weergegeven afhankelijk van de omvang van het resultaat.

Initiële en structurele regeldruk

Bij het berekenen van de regeldruk wordt in het handboek onderscheid gemaakt tussen:

- Eenmalige regeldruk. Dit zijn lasten die voortkomen uit verplichtingen die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels.
- Structurele regeldruk. Deze lasten komen voort uit verplichtingen die regulier worden uitgevoerd om te kunnen voldoen aan de in de regelgeving opgelegde in-formatieverplichtingen. Het betreft bijvoorbeeld verplichtingen die gekoppeld zijn aan inschrijvingen, verantwoording en toezicht (bijvoorbeeld bij iedere aanvraag of jaarlijks terugkerend).

Rapporteren over regeldruk

Het SKM is zodanig ingericht dat op alle gewenste niveaus kan worden gerapporteerd. Voor elke verplichting wordt naast de kosten ook bijgehouden welke bedrijven ermee te maken hebben en wat de oorsprong is van de verplichting. In fase 1 van het onderzoek wordt afgestemd op welke niveaus er kan worden gerapporteerd. Wij stellen voor om in ieder geval te rapporteren over:

- De regeldruk naar type doelgroep. Het betreft hier de verschillen tussen typen bedrijven en typen (decentrale) overheden.
- De regeldruk naar type lasten. De regeldruk wordt hierbij opgesplitst in administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtlasten en bestuurlijke lasten.

Transparantie en herleidbaarheid

Transparantie en herleidbaarheid van onderzoeksgegevens zijn van groot belang om de kwaliteit van de onderzoeksresultaten te borgen. In het SKM wordt daarom de herkomst van alle gebruikte gegevens zorgvuldig en transparant gedocumenteerd. Alle berekeningen zijn daarmee te allen tijde herleidbaar tot de individuele gegevens-bronnen.

Bijlage IV – Toelichting gehanteerde tarieven voor gemeenten

Cao-salaristabel, overhead en toeslagen

Voor de uurtarieven van gemeenten is gebruik gemaakt van de salaristabel uit de CAO Gemeenten 2024-2025.

De salaristabel kent 18 schalen en 11 periodieken. Voor dit onderzoek zijn wij voor iedere schaal uitgegaan van het gemiddelde salaris op basis van alle periodieken. Dit gemiddelde betreft het salaris, gebaseerd op een 36-urige werkweek dat een organisatie daadwerkelijk heeft uitgekeerd aan een medewerker. Om inzicht te krijgen in de feitelijke kosten voor de organisatie, moet dit salaris met de volgende posten vermeerderd worden:

- **Overhead.** In dit onderzoek is rekening gehouden met een overhead[1] van gemiddeld 31,4%.
- **Toeslagen**. In het onderzoek is gerekend met een toeslagpercentage van 50,4%, bestaande uit werkgeverspremies, pensioen, vakantiegeld en de eindejaarsuitkering.

Het uurtarief kan op basis van de totale maandelijkse kosten worden bepaald door het uurtarief te delen door het aantal uren dat een medewerker daadwerkelijk inzetbaar is.

Op basis van de 'Berenschot benchmark Gemeenten formatie en kosten' gaan we ervan uit dat het aantal direct productieve uren gemiddeld 1.400 uren (DPU's) bedraagt. De onderstaande tabel toont de berekening van de totale maandelijkse en jaarlijkse kosten, en het bijbehorende uurtarief van één fte voor de schalen 5 tot en met 15.

Functieschaal	Gem. bruto maandsalaris	Overhead (31,4%)	Toeslagen (50,4%)	Totale bruto maandelijkse kosten ex. btw	Totale jaarlijkse kosten	Uurtarief
Schaal 5	€ 2.835	€ 1.298	€ 1.429	€ 5.562	€ 66.740	€ 48,00
Schaal 6	€ 2.979	€ 1.364	€ 1.502	€ 5.844	€ 70.132	€ 50,00
Schaal 7	€ 3.265	€ 1.495	€ 1.646	€ 6.406	€ 76.866	€ 55,00
Schaal 8	€ 3.675	€ 1.682	€ 1.852	€ 7.209	€ 86.506	€ 62,00
Schaal 9	€ 4.085	€ 1.870	€ 2.059	€ 8.014	€ 96.164	€ 69,00
Schaal 10	€ 4.458	€ 2.040	€ 2.247	€ 8.745	€ 104.935	€ 75,00
Schaal 11	€ 5.172	€ 2.367	€ 2.606	€ 10.145	€ 121.743	€ 87,00
Schaal 12	€ 5.968	€ 2.732	€ 3.008	€ 11.707	€ 140.485	€ 100,00
Schaal 13	€ 6.524	€ 2.986	€ 3.288	€ 12.798	€ 153.574	€ 110,00
Schaal 14	€ 7.044	€ 3.224	€ 3.550	€ 13.819	€ 165.829	€ 118,00
Schaal 15	€ 7.642	€ 3.498	€ 3.852	€ 14.992	€ 179.898	€ 128,00

Galan Groep
Rutgers van Rozenburglaan 2
3744 MC Baarn
T +31 (0)35 694 80 00
E info@galangroep.nl

www.galangroep.nl