

Onderzoek

'Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?'

Een inventarisatie van het maatwerkgehalte van SZW- en VWS-wetten

Anne Meuwese en Johan Wolswinkel, met medewerking van Niels Boonstra

Tilburg University

Opdrachtgever: Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving (BZK)

Project: Maatwerk en bijzondere wetgeving

Versie: 3.0

Datum: 31 augustus 2020

Managementsamenvatting

Het doel van dit onderzoek is om inzicht in het maatwerkgehalte van bijzondere wetgeving te vergroten door bepalingen die het leveren van maatwerk in de uitvoeringspraktijk beïnvloeden (‘maatwerkelementen’) in die wetgeving te inventariseren.

Daartoe is in overleg met de opdrachtgever de bijzondere wetgeving van twee departementen (Sociale Zaken en Werkgelegenheid (**SZW**) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (**VWS**)) aangewezen als onderzoeksobject. Daarbinnen zijn in overleg met contactpersonen uit die departementen een kleine veertig wetten geselecteerd die naar hun inhoud relevant zijn voor het thema maatwerk in de uitvoeringspraktijk. Mede op basis van eerdere inzichten uit onderzoeksrapporten en de bestuursrechtelijke literatuur hebben wij het begrip ‘maatwerk’ eerst afgebakend en vervolgens in categorieën opgedeeld.

Bij de afbakening is gebleken dat de vele recente publicaties over maatwerk verschillende definities en accenten hanteren. Dit onderzoek richt zich op **specifiek of individueel maatwerk**, dus gevallen waarin het gaat om de verhouding tussen de algemene regel (uniformiteit) en een individueel geval. Daarbij richten wij ons op zowel **materieel maatwerk**, dat tastbaar is in de uitkomst in rechten en plichten voor de burger, als **procedureel maatwerk**. Ook richt maatwerk zich in dit onderzoek specifiek op **de verhouding tussen uitvoeringsorganisaties en burgers**.

De twee belangrijkste categorieën maatwerkelementen die een rol spelen in dit onderzoek zijn **maatwerkknelpunten** ofwel bepalingen die naar hun aard maatwerkbelemmerend werken, en **maatwerkstimulansen** ofwel elementen in wetgeving die maatwerk bevorderen. Deze twee typen maatwerkelementen laten hun effect gelden in een of meer van de volgende vier dimensies: **beslissingsruimte** (of het gebrek daaraan), de mogelijkheid om een **hardheidsclausule** toe te passen, de verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) en **procedurele aspecten** van maatwerk.

De als relevant aangemerkte SZW- en VWS-wetten zijn doorzocht met een ten behoeve van deze inventarisatie ontwikkelde tool die mogelijke maatwerkknelpunten en maatwerkstimulansen signaleert. Vervolgens is voor elke wet een aanvullende, handmatige duiding uitgevoerd.

De inventarisatie laat het volgende zien:

* **Maatwerkstimulansen kunnen eenvoudiger worden getraceerd dan maatwerkknelpunten. De afwezigheid van een maatwerkstimulans kan in sommige gevallen echter worden opgevat als een maatwerkknelpunt.**

* **Veel wetten zijn op dezelfde wijze vormgegeven met gebonden bevoegdheden in combinatie met specifieke hardheidsclausules.** Daarmee kunnen de scherpe kantjes van standaardtoepassing van een algemene rechtsregel worden gemitigeerd. Deze wetten combineren dus een (potentieel) maatwerkknelpunt met een maatwerkstimulans.

* **De ruimte die bijzondere wetgeving biedt om maatwerk te leveren, wordt vaak (potentieel) ‘bedreigd’ door een wettelijke grondslag voor lagere regelgeving door de regering of de minister die de uitoefening van bevoegdheden door de uitvoeringsorganisatie nader kan begrenzen.**

* **Bijzondere wetgeving wijkt niet vaak expliciet af van de maatwerkmogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt** en is in zoverre niet ‘maatwerkbelemmerend’. Sommige wetten plaatsen bepaalde voor maatwerk relevante beginselen van behoorlijk bestuur wel nadrukkelijker op de voorgrond dan andere.

* **Wetten bevatten uiteenlopende ‘maatwerkstimulansen’ ten aanzien van procedureel maatwerk.** De variëteit is hier groter dan ten aanzien van materieel maatwerk.

* **De wijze waarop het maatwerkgehalte van bijzondere wetgeving gestalte krijgt, wordt sterk bepaald langs departementale lijnen:** waar veel overlap in maatwerkelementen wordt aangetroffen in wetgeving binnen een bepaald ministerie, is die overlap tussen wetten van verschillende ministeries beperkt.

* **Een geautomatiseerde analyse van wetgeving kan behulpzaam zijn** bij het snel en accuraat identificeren van maatwerkelementen die een individuele wet overstijgen en kan een vergelijking tussen wetten faciliteren. Een aanvullende menselijke duiding van die maatwerkelementen is nog wel noodzakelijk.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Wat is maatwerk?	3
2.1 Begripsbepaling.....	3
2.2 Afbakening binnen dit onderzoek.....	4
2.2.1 Maatwerk door wie? Uitvoeringsorganisatie, niet rechter	4
2.2.2 Maatwerk voor wie? Burger, of ook onderneming?.....	5
2.2.3 Lokaal maatwerk? Decentralisatie, maar niet als zodanig.....	5
2.2.4 Maatwerkknelpunten? Wetgeving in formele zin, bestuurswetgeving en beleidsregels	5
3. Methodologie	8
3.1 Algemeen: ontwikkeling maatwerktool.....	8
3.2 Wetgevingsanalyse SZW en VWS.....	9
3.3 Zoekterminologie ‘maatwerktool’	10
4. Operationalisering	11
4.1 ‘Maatwerk’ in wetsteksten	11
4.2 Maatwerkelementen op bepalingsniveau	11
4.2.1 Beslissingsruimte.....	12
4.2.2 Hardheidsclausule	14
4.2.3 Verhouding tot de Awb.....	14
4.2.4 Procedureel maatwerk.....	16
5. Resultaten	18
5.1 Bevindingen per categorie	18
5.1.1 Beslissingsruimte.....	18
5.1.2 Hardheidsclausule.....	21
5.1.3 Verhouding tot de Awb.....	22
5.1.4 Procedureel maatwerk.....	24
5.2 Overkoepelende bevindingen en afronding	26
5.2.1 Geconditioneerde beslissingsruimte versus hardheidsclausules	26
5.2.2 Maatwerk op indirecte wijze bevorderen?.....	28
5.2.3 Verankering in wetgevingskwaliteitsbeleid?	29
5.2.4 Maatwerk in wetgeving: methodologie.....	30
5.2.5 Tot slot: enkele aanbevelingen.....	31
Bibliografie	33
Bijlage 1 Zoekterminologie maatwerktool	35
Bijlage 2 Overzicht geanalyseerde wetten	37

Bijlage 3 Maatwerkgehalte per wet	39
Bijlage 4 Maatwerkelementen op bepalingsniveau (per categorie)	51
Beslissingsruimte	51
Hardheidsclausule	61
Verhouding tot de Awb.....	65
Procedureel maatwerk	71

1. Inleiding

Maatwerk in besluitvorming door het openbaar bestuur staat momenteel midden in de belangstelling van politiek en bestuur. Waar gestandaardiseerde toepassing van algemene regels niet in alle gevallen tot bevredigende uitkomsten leidt, zou een uitvoeringsorganisatie juist in staat moeten worden gesteld om recht te doen aan die gevallen die afwijken van de ‘gemiddelde burger’. Op die wijze kan het leveren van maatwerk in de besluitvorming ook bijdragen aan het voorkomen van onnodige juridisering: wanneer professionals werkzaam bij uitvoeringsorganisaties de mogelijkheden voor maatwerk optimaal benutten, zal er voor de burger minder noodzaak zijn om een oplossing af te dwingen in bezwaar of beroep.

Hoewel duidelijk is dat allerlei factoren in onderlinge combinatie de mate van maatwerk bepalen die een uitvoeringsorganisatie of andere overheidsinstantie kan leveren,¹ is het juridische kader waarbinnen die overheidsinstantie opereert, een belangrijke knop waaraan gedraaid kan worden. Bij de roep om (meer) maatwerk wordt daarom niet alleen gekeken naar de rol van het bestuur zelf, maar ook naar die van de wetgever.² Ruimte voor maatwerk zou immers kunnen ontstaan als een uitvoeringsorganisatie in de praktijk bereid én in staat is om zich in dienst te stellen van ‘de geest van de wet’, in plaats van zich te conformeren aan de ‘letter van de wet’.³

In het kader van de verhouding tussen maatwerk en wetgeving heeft het kabinet in een recente brief aan de Tweede Kamer de aandacht gevestigd op de verhouding tussen de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur enerzijds en bijzondere wetgeving anderzijds.⁴ Waar de eerstgenoemde bronnen worden beschouwd als een goede basis voor het leveren van maatwerk,⁵ is tegelijk duidelijk dat sommige bijzondere wetten bepalingen kennen die impliciet of expliciet aan het bieden van maatwerk in de weg staan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een verplichting om een verleende toeslag, subsidie of uitkering volledig terug te vorderen (zoals bij kinderopvangtoeslag).

Over de mate waarin bijzondere wetgeving aan het leveren van maatwerk in de weg staat, is nog niet veel bekend. Dit onderzoek heeft tot doel om dat maatwerkgehalte van bijzondere wetgeving in kaart te brengen voor de wetten van twee ministeries (SZW en VWS). Daarbij kijken we in dit onderzoek bewust naar de tekst van de bijzondere wet, omdat die tekst het vertrekpunt zal zijn voor de (gepercipeerde) ruimte voor het leveren van maatwerk door uitvoeringsorganisaties. Daartoe hebben wij op basis van een zelf ontwikkelde softwaretool een geautomatiseerde ‘maatwerkplezier’ van de bijzondere wet uitgevoerd en de uitkomst daarvan aangevuld met een ‘menselijke maatwerkplezier’ die tevens feedback heeft opgeleverd voor het optimaliseren van de softwaretool. Op die manier zijn elementen in wetgeving geïdentificeerd die maatwerk bemoeilijken of juist bevorderen.

In het volgende onderdeel (deel 2) gaan wij in op de definitie van maatwerk zoals die wordt gehanteerd in de literatuur en zoals die wordt aangescherpt ten behoeve van dit onderzoek. Deel 3 gaat in op de gevolgde methodologie. In deel 4 werken wij de verschillende categorieën van

¹ Regels en Ruimte 2019, p. 10.

² Giezeman & Jak 2020.

³ Rapport Maatwerk Multiprobleem Huishoudens, p. 9.

⁴ Kabinetsreactie Regels en Ruimte 2020.

⁵ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen 2019.

elementen die maatwerkbelemmerende of maatwerkbevorderende effecten kunnen sorteren nader uit. In deel 5 presenteren wij onze bevindingen.⁶

⁶ Niels Boonstra heeft de kwantitatieve tool ontwikkeld die is ingezet bij de inventarisatie. Verder bedanken de auteurs graag Sophie Melchers voor het verrichten van waardevol juridisch zoekwerk.

2. Wat is maatwerk?

2.1 Begripsbepaling

Het antwoord op de vraag in hoeverre bijzondere wetgeving knelpunten bevat voor het leveren van maatwerk, vergt allereerst een definitie van maatwerk. Hoewel de roep om (meer) maatwerk steeds luider klinkt, is opvallend dat in het debat over maatwerk vaak een heldere begripsomschrijving ontbreekt. Vaak wordt maatwerk in één adem genoemd met responsief bestuur, (meer) burgerperspectief⁷ en het centraal stellen van de individuele burger (geïndividualiseerde besluitvorming). Zonder heldere begripsbepaling dreigen dergelijke termen echter een lege huls, een ‘juichwoord’ of een retorisch ‘hoerabegrip’ te worden.⁸

Voor zover in de literatuur wel een omschrijving van ‘maatwerk’ wordt gegeven, blijken die omschrijvingen uiteen te lopen. Allereerst wordt een onderscheid gehanteerd tussen een *procedurele* en een *materiële* dimensie van maatwerk. Dit onderscheid komt onder meer terug in het recente rapport *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*, waar maatwerk op twee verschillende manieren wordt begrepen: (i) maatwerk in de wijze van klantcontact (‘klantgerichtheid’) en (ii) maatwerk in de inhoud van de rechten en plichten van een burger.⁹

Wanneer specifiek wordt ingezoomd op de (materiële) dimensie van maatwerk als uitkomst van besluitvorming in termen van rechten en plichten die worden vastgesteld, dan blijkt geen sprake van een eenduidige definitie van dit begrip. Bij deze laatste vorm van maatwerk gaat het in algemene zin erom “of rekening kan worden gehouden met de individuele omstandigheden waarin een burger verkeert, als een gestandaardiseerde en geautomatiseerde uitvoering van regels tot resultaten leidt die niet overeenkomen met de bedoeling van de wet”.¹⁰ Dit leidt tot uiteenlopende begripsomschrijvingen van maatwerk.

Aan de ene kant van het spectrum wordt - indachtig het adagium ‘dat ieder het zijne moet worden gegeven’ - maatwerk omschreven als:

“het toepassen van de algemene regel dat elk geval individueel moet worden beoordeeld. Maatwerk is de – open geformuleerde – wettelijke norm.”¹¹

Aan de andere kant van het spectrum wordt maatwerk omschreven als:

“de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in aanvulling of afwijking van algemene regels of regels van een hoger bestuursorgaan regels te stellen voor een bijzonder geval, gebied of verzameling van gevallen”.¹²

In het laatste geval kan nader onderscheid worden gemaakt tussen lokaal maatwerk en specifiek maatwerk. In geval van *lokaal maatwerk* is sprake van bijzondere regels per overheidslaag, die staan tegenover provinciale of nationale regels. In geval van *specifiek* of *individueel maatwerk* wordt een

⁷ Nationale Ombudsman 2018.

⁸ Zie in deze zin over de term ‘responsief bestuursrecht’: Van den Berge 2020, p. 11.

⁹ Zie in dezelfde zin Vermaat 2020, p. 68, die in de context van het sociaal domein betoogt dat maatwerk niet alleen gestalte moet krijgen in het eindresultaat van de besluitvorming, maar ook in de weg die tot dat eindresultaat leidt.

¹⁰ Regels en Ruimte 2019, p. 21.

¹¹ Vermaat 2020, p. 68. Zie instemmend Van Heukelom-Verhage 2020, p. 198.

¹² Lurks & Renssen 2020, p. 106.

uitzondering op een algemene regel gemaakt voor een specifiek geval of initiatief.¹³ In geval van lokaal maatwerk lijkt eerder sprake van aanvullende regels, in geval van specifiek maatwerk van afwijking van algemene regels. Juist deze laatste vorm van maatwerk wordt dan ook geassocieerd met beslissingsruimte, de aanwezigheid van hardheidsclausules en de inherente afwijkingsbevoegdheid bij beleidsregels.¹⁴

Constante in bovenstaande benaderingen is dat maatwerk wordt gecontrasteerd met uniformiteit.¹⁵ Ondanks de verschillende begripsomschrijvingen van de materiële dimensie van maatwerk, lopen deze inhoudelijk niet ver uiteen, maar kunnen ze eerder worden beschouwd als twee zijden van dezelfde medaille: waar wetgeving een open geformuleerde norm bevat, zoals in het sociaal domein, komt maatwerk neer op het individualiseren van die norm in een concreet geval. Waar wetgeving daarentegen meer gedetailleerde regels bevat, zoals in het omgevingsrecht, kan de noodzaak van maatwerk onder omstandigheden meebrengen dat moet worden afgeweken van die gedetailleerde, algemeen toepasselijke regels.

2.2 Afbakening binnen dit onderzoek

In dit onderzoek richten wij ons op wat hiervoor is aangeduid als *specifiek* of *individueel* maatwerk, dus gevallen waarin het gaat om de verhouding tussen de algemene regel (uniformiteit) en een individueel geval. Daarbij richten wij ons op zowel de *materiële* dimensie (zoals tastbaar in de uitkomst in rechten en plichten voor de burger) als de *procedurele* dimensie van maatwerk, althans *voor zover* die procedurele maatwerkelementen zijn neergelegd in de wetstekst. Veelal zal procedureel maatwerk of juist een gebrek daaraan echter zijn oorsprong hebben in de wijze waarop werkprocessen binnen de uitvoeringsorganisatie zijn vormgegeven zonder dat bovenliggende wetgeving concrete aanknopingspunten voor het al dan niet bieden van procedureel maatwerk bevat. Ook heeft niet elke vorm van procedurele zorgvuldigheid betrekking op maatwerk. In dit onderzoek betrekken wij alleen procedurele elementen die te maken hebben met het bieden van ruimte aan individuele omstandigheden.

Voorts hebben wij voor ons onderzoek de volgende keuzes gemaakt.

2.2.1 Maatwerk door wie? Uitvoeringsorganisatie, niet rechter

Het is nuttig te benoemen dat de maatwerkdiscussie zoals die zich ontvouwt in het kader van de Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU) ziet op een context waarin uitvoeringsorganisaties besluiten over individuele burgers. Wij sluiten ons hierbij aan, met de toevoeging dat wij het begrip ‘uitvoeringsorganisaties’ breed opvatten: het kan landelijke organisaties met een wettelijke uitvoeringstaak betreffen (zoals het UWV of de SVB), maar ook organen van decentrale overheden (zoals gemeentebesturen). Voor wetten die niet duidelijk door één bepaalde uitvoeringsorganisatie uitgevoerd worden – binnen dit onderzoek betreft het vooral wetten die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vallen – is ook de maatwerkruimte voor bepaalde andere organisaties met een rol in de keten, zoals zorgaanbieders, zorgverzekeraars en adviescommissies, meegenomen. De rechter als mogelijke maatwerkactor laten wij buiten beschouwing, aangezien rechterlijk handelen binnen een geheel andere dynamiek plaatsvindt dan bestuurlijke uitvoering. De jurisprudentie laat zien dat de rechter verschillende

¹³ Lurks & Rensen 2020, p. 106.

¹⁴ Vermaat 2020, p. 68.

¹⁵ Een treffend voorbeeld van een dergelijke, meer materiële opvatting van maatwerk treffen we aan bij: <https://www.hetcak.nl/vragen/eigen-bijdrage/vragen-over-de-wmo/algemene-of-maatwerkvoorziening>

uitwegen heeft gevonden om in bepaalde omstandigheden alsnog maatwerk mogelijk te maken. Bekend is de *contra-legem* jurisprudentie van de Hoge Raad: onder omstandigheden kan strikte toepassing van de wet in die mate in strijd kan komen met een of meer beginselen van behoorlijk bestuur, dat die toepassing van de wet achterwege dient te blijven. De vraag onder welke omstandigheden dit laatste zich voordoet, moet volgens de Hoge Raad in het algemeen van geval tot geval worden beantwoord door afweging van het beginsel dat de wet moet worden toegepast tegen een of meer in aanmerking komende beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁶ Iets minder ver gaat in dit verband de figuur van de ‘corrigerende wetsinterpretatie’, waarbij de rechter een andere uitleg geeft aan een wettelijke bepaling dan waarvan voorheen werd uitgegaan, waardoor het bieden van maatwerk in de toekomst beter mogelijk wordt.¹⁷ Hoewel dergelijke uitwegen indirect ook relevant zijn voor de uitvoeringsorganisaties, is hier steeds sprake van (rechterlijke) oplossingen buiten de tekst van de wetgeving om. Dit onderzoek richt zich juist op het identificeren van maatwerkknelpunten in de tekst van wetgeving zelf.

2.2.2 Maatwerk voor wie? Burger, of ook onderneming?

In de maatwerkdiscussie staat ‘de burger’ centraal, maar in ruime zin kan maatwerk relevant zijn voor alle geadresseerden van wetgeving, zoals ondernemingen of zelfs overheidsorganen. Dit onderzoek beperkt zich in beginsel tot besluitvorming in twee-partijenverhoudingen met individuele burgers, omdat zij in die verhoudingen doorgaans te maken krijgen met gestandaardiseerde besluitvormingsprocedures met grote aantallen beschikkingen, waarbij maatwerk neerkomt op de vraag of een uitzondering op de ‘massa’ moet worden gemaakt. Hierbij is de impact op het persoonlijk leven van een individu leidend en niet de formele hoedanigheid van ‘burger’. Zo vallen wetsbepalingen die bijvoorbeeld een eigen bijdrage van zelfstandigen (burgers in de hoedanigheid van ondernemers) reguleren binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

2.2.3 Lokaal maatwerk? Decentralisatie, maar niet als zodanig

‘Maatwerk’ is deels verbonden met de decentralisatiebeweging binnen het sociaal domein die in 2015 plaatsvond.¹⁸ Door besluitvorming dichtbij de burger te laten plaatsvinden, krijgt maatwerk meer kans, zo was de gedachte. De drie wetten die deze decentralisatiebeweging handen en voeten hebben gegeven (de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet) zijn dan ook relevant voor dit onderzoek. Toch geldt ook een belangrijke beperking met betrekking tot decentralisatie. Het onderzoek richt zich namelijk op *individueel* maatwerk en niet op *lokaal* maatwerk. Bij het realiseren van individueel maatwerk kunnen gemeentebesturen een belangrijke rol spelen, maar decentralisatie van bevoegdheden *als zodanig* wordt in dit onderzoek niet meegenomen als ‘maatwerkbevorderend’. Wetsbepalingen worden beoordeeld op tekstuele eigenschappen die maatwerk kunnen stimuleren of belemmeren, maar dit gebeurt niet op een wezenlijk andere manier wanneer het een gemeentelijk orgaan betreft dan wanneer een landelijke organisatie bepaalde wetgeving uitvoert.

2.2.4 Maatwerkknelpunten? Wetgeving in formele zin, bestuurswetgeving en beleidsregels

Dit onderzoek richt zich op maatwerkknelpunten in wetgeving in formele zin. De rol die deze wetgeving speelt als het gaat om het leveren van maatwerk is op voorhand niet eenduidig. Aan de ene kant zou wetgeving in de weg kunnen staan aan het leveren van maatwerk. De algemeenheid van de wettelijke regel zou kunnen belemmeren dat een oplossing op maat wordt gevonden voor het concrete geval. In dat geval is sprake van een *maatwerkknelpunt*. Aan de andere kant zou wetgeving,

¹⁶ HR 12 april 1978, *NJ* 1979/533, m.nt. M.S. Scheltema.

¹⁷ Giezeman & Jak 2020, p. 619.

¹⁸ Zie hierover Van Male 2018.

ondanks haar algemene karakter, maatwerk juist kunnen faciliteren. In dat geval is sprake van een *maatwerkstimulans*. Waar in het publiekrecht de beschikking vaak wordt beschouwd als het sluitstuk van de ‘gelede normstelling’, kan wetgeving (in formele zin) als beginpunt van die gelede normstelling zelf de marges aangeven waarbinnen de gelede normstelling kan plaatsvinden en dus ook de marges voor het bieden van maatwerk bepalen.

Hoewel dit onderzoek zich beperkt tot het doorlichten van wetgeving in formele zin, dient te worden bedacht dat ook gedelegeerde regelgeving maatwerkelementen kan bevatten, bijvoorbeeld door de kring van burgers die aanspraak kunnen maken op een bepaalde voorziening, te verruimen. Omdat hier nog steeds sprake is van algemene normstelling (bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling), vormt zij eerder het kader waarbinnen een uitvoeringsorganisatie wetgeving moet uitvoeren dan dat zij deze organisatie instrumenten aanreikt om maatwerk te leveren. Dat neemt niet weg dat de mate waarin formele wetgeving regelgevende bevoegdheid delegeert, gevolgen kan hebben voor de ruimte die maatwerkorganisaties hebben om maatwerk te bieden. Veel of ruime delegatiebepalingen in een wet in formele zin kunnen als effect hebben dat maatwerkknelpunten in lagere regelgeving worden gerealiseerd en vormen in die zin een ‘maatwerkrisico’.

Een voorbeeld waarin maatwerkknelpunten eerst in lagere regelgeving werden gerealiseerd, betrof het alcoholslotprogramma. De Afdeling overwoog hierover dat niet reeds in de wet in formele zin (Wegenverkeerswet 1994), waarin werd gesproken over ‘de bij ministeriële regeling aangewezen gevallen’, maar uiteindelijk in deze ministeriële regeling uitputtend en dwingend werd bepaald wanneer een alcoholslotprogramma werd opgelegd en dat er voor de uitvoeringsorganisatie (het CBR) geen ruimte was om bij het opleggen van deze maatregel rekening te houden met bijzondere gevallen.¹⁹

In sommige gevallen staan categorische uitzonderingen, die vaak in gedelegeerde regelgeving worden gerealiseerd, juist aan het bieden van daadwerkelijk maatwerk in de weg. Omdat al een uitzondering geldt op basis van groepskenmerken, kan een uitvoeringsorganisatie minder geneigd zijn naar een samenspel van individuele kenmerken te kijken (en zal de wetgever wellicht minder geneigd zijn daar ruimte voor te bieden). Het is echter meestal niet mogelijk om aan de hand van een bepaling in een wet in formele zin (het primaire analyseobject van dit onderzoek) in te schatten of de delegatie van een regelgevende bevoegdheid specifieke maatwerkrisico’s met zich meebrengt.

De volgende passage uit artikel 2.9 Jeugdwet illustreert dit:

“De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels:

over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen, met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening;”

Evident is dat deze bepaling *relevant* is voor maatwerk; of de delegatie een maatwerkknelpunt of een maatwerkstimulans oplevert, hangt echter volledig af van de invulling die het lokaal bestuur aan de op te stellen regels geeft.

Wetsbepalingen waarin de mogelijkheid wordt gegeven om in een gemeentelijke verordening, ‘bij algemene maatregel van bestuur’ of ‘bij ministeriële regeling’ nadere regels te stellen worden daarom in dit onderzoek niet zonder meer aangemerkt als een maatwerkknelpunt of een maatwerkstimulans.

¹⁹ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622, r.o. 5.3.

Waar de mogelijkheid om lagere regelgeving in het leven te roepen rechtstreeks gerelateerd is aan een maatwerkknelpunt of maatwerkstimulans is deze delegatiegrondslag wel meegenomen.

Een voorbeeld hiervan betreft het begrip ‘gezamenlijke huishouding’ en de ruimte die aan de lagere regelgever wordt geboden om dit begrip nader in te vullen (zie hierna § 5.1.1).

Iets soortgelijks geldt voor de rol van beleidsregels bij het faciliteren of verhinderen van maatwerk en daarmee voor de wijze waarop dit onderzoek dit type regels meeneemt. Artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht erkent de bevoegdheid van het bestuursorgaan om beleidsregels op te stellen. Wanneer bijzondere wetgeving een verplichting voor de uitvoeringsorganisatie bevat om beleidsregels op te stellen, zou die wettelijke bepaling kunnen worden opgevat als een element dat in de weg staat aan het leveren van maatwerk.²⁰ In geval van een beleidsregel is afwijking immers alleen mogelijk wegens bijzondere omstandigheden, terwijl bij afwezigheid van een beleidsregel het bestuursorgaan meer bewegingsruimte zou kunnen hebben om maatwerk te bieden, namelijk ook indien geen sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb.²¹ Daartegenover staat dat een beleidsregel juist kan worden opgevat als een opportuniteit voor uitvoeringsorganisaties om maatwerk te bieden, omdat die de mogelijkheid biedt om te onderzoeken of er bijzondere omstandigheden zijn die noodzaken tot afwijking van de beleidsregel. Wanneer in de betreffende wetgeving het alternatief voor de vaststelling van beleidsregels niet het volledig in stand laten van de beslissingsruimte van het bestuur zou zijn, maar juist de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften, dan moet de wettelijke verplichting om beleidsregels vast te stellen juist positief worden gewaardeerd uit het oogpunt van maatwerk.

²⁰ Zie ook Regels en Ruimte 2019, p. 58: ‘Het ongemak over het invullen van de bestaande discretionaire ruimte kan leiden tot het ‘dichtregelen’ van die ruimte met gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies.’

²¹ Vgl. Regels en Ruimte 2019, p. 60-61.

3. Methodologie

Het onderzoek naar maatwerkknelpunten in bijzondere wetgeving heeft twee sporen gevolgd, die elkaar gekruist hebben. Ten eerste is ingezet op het ontwikkelen van een tool die tekstuele kenmerken van wetten die wijzen op ‘maatwerkrelevante elementen’ naar boven haalt. De inhoudelijke operationalisering van deze elementen wordt in onderdeel 4 van dit rapport uiteengezet. Het doel van dit eerste spoor is tweeledig: het onderzoeken van de meerwaarde van een kwantitatief-tekstuele aanpak voor dit onderwerp en het faciliteren van een bredere en meer grootschalige inventarisatie van maatwerkknelpunten in regelgeving. Ten tweede is een zo concreet mogelijke inventarisatie gemaakt van maatwerkknelpunten van wetgeving van twee ministeries die in overleg met de opdrachtgever geselecteerd zijn vanwege het te verwachten representatieve, maar ook diverse beeld van de problematiek: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

3.1 Algemeen: ontwikkeling maatwerktool

Voor de ontwikkeling van een geautomatiseerde ‘maatwerktool’ zijn de volgende stappen gezet:

1. Allereerst is de (recente) juridische literatuur en jurisprudentie over maatwerk in het openbaar bestuur geïnventariseerd. Op basis daarvan is in kaart gebracht op welke verschillende wijzen maatwerk in bijzondere wetgeving kan worden geoperationaliseerd. Die inventarisatie heeft geleid tot een viertal maatwerkcategorieën op bepalingsniveau (zie 4.2).
2. Aan deze categorisering zijn vervolgens specifieke zoektermen en zoekcombinaties verbonden. Deze ‘zoekterminologie’ is ontleend aan de literatuur over maatwerk en aan eerdere wetgevingsanalyses (zoals *Regels en Ruimte*). Kenmerkend voor deze zoektermen is dat zij maatwerkknelpunten kunnen opsporen die *expliciet* uit de tekst van de wet blijken.
3. Een eerste versie van deze categorisering en corresponderende zoekterminologie is besproken met de vertegenwoordigers van de deelnemende ministeries (BZK, SZW en VWS) en vervolgens aangevuld.
4. Parallel hieraan is een softwaretool ontwikkeld. Deze tool kan alle (geschoonde) wetgeving uit BWBR-bestanden inlezen en vervolgens elk onderdeel (artikel, lid, etc.) doorzoeken op bovengenoemde zoekterminologie (zie nader 3.3 en Bijlage 1). Gelet op het tweede deel van dit onderzoek (3.2) zijn alleen de wetten van SZW en VWS gereed gemaakt voor opname in de maatwerktool. De output van de tool betreft een maatwerkoverzicht (in Excel) per wet in formele zin.
5. Voor elke wet is vervolgens op basis van het maatwerkoverzicht dat door de maatwerktool is gegenereerd, een aanvullende, handmatige ‘maatwerkpleging’ van wetgeving uitgevoerd. Daarbij is begonnen met wetten die in eerdere wetgevingsanalyses (zoals *Regels en Ruimte*) naar boven kwamen als maatwerkrelevant (zoals de Algemene Ouderdomswet). Het doel van die ‘menselijke’ maatwerkpleging is tweeledig geweest. Aan de ene kant is deze menselijke maatwerkpleging uitgevoerd om specifiek voor de wetten van twee departementen het maatwerkgehalte van die wetten vast te stellen. Aan de andere kant kon de maatwerktool hierdoor worden gevoed met

relevante zoektermen (per maatwerkcategorie) en nieuwe input over *false positives* en *false negatives*.²²

6. Deze input is gebruikt om de maatwerktool te verbeteren door zoekterminologie uit te breiden of aan te scherpen. Hierdoor kan de tool direct aangeven welke maatwerkcategorie in welke richting (maatwerkbevorderend, maatwerkneutraal of maatwerkbelemmerend) aan de orde is bij bepaalde terminologie in een wettelijke bepaling. Ook kan de tool worden toegepast op andere wetgeving (of lagere regelgeving).²³

3.2 Wetgevingsanalyse SZW en VWS

Specifiek voor de bepaling van het maatwerkgehalte van de wetten van SZW en VWS zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Voor de deelnemende ministeries zijn alle wetten in formele zin geïnventariseerd (d.d. 1 mei 2020) en geschikt gemaakt voor analyse in bovengenoemde ‘maatwerktool’.
2. Gelet op de afbakening van het begrip maatwerk zijn bepaalde wetten uitgezonderd van de wetgevingsanalyse. Het gaat hierbij enerzijds om invoeringswetten en wijzigingswetten waarvan de inhoud toch al in de onderliggende ‘materiewetten’ te vinden is en anderzijds om wetten die naar hun aard of inhoud niet van belang lijken voor de tweepartijenverhouding tussen uitvoeringsorganisatie en burger waarop dit maatwerkonderzoek is gericht. Een voorstel voor deze beperking is besproken met de contactpersonen van de ministeries en vervolgens definitief vastgesteld. Dit heeft geresulteerd in een totaal van 23 SZW-wetten en 15 VWS-wetten. Het overzicht van deze wetten is te vinden in Bijlage 2.
3. Al deze wetten zijn eerst automatisch geanalyseerd door de maatwerktool en vervolgens handmatig door middel van een ‘maatwerkkeuze’, waarbij per element (artikel, lid, etc.) van de wet is bepaald of inderdaad sprake is van een maatwerkrelevant element en dit element vervolgens is geïdentificeerd als maatwerkstimulus of maatwerkpunt. Bovendien zijn deze maatwerkelementen gerubriceerd per maatwerkcategorie.²⁴ De resultaten van die ‘maatwerkkeuze’ zijn in een afzonderlijk tabblad toegevoegd aan het door de maatwerktool gegenereerde Excel-bestand per wet.²⁵
4. De bevindingen per wet zijn tot slot met elkaar vergeleken om samenhang tussen verschillende wetten (zowel binnen een ministerie als in de vergelijking tussen SZW en VWS) in kaart te brengen als het gaat om het maatwerkgehalte hiervan. Deze vergelijkende bevindingen zijn weergegeven in afzonderlijke Excel-bestanden per maatwerkcategorie.

²² *False positives* zijn elementen uit wetgeving die door de maatwerktool als maatwerkrelevant worden geïdentificeerd, maar dat niet zijn. *False negatives* zijn elementen uit wetgeving die door de maatwerktool niet als maatwerkrelevant worden geïdentificeerd, maar dat wel zijn.

²³ Deze geactualiseerde tool is niet meer gebruikt voor een nieuwe analyse van SZW- en VWS-wetgeving in aanvulling op de analyse die onder 3.2 is beschreven.

²⁴ Zowel de duiding als de rubricering kan per wet soms enigszins uiteenlopen, omdat de exacte uitwerking van een maatwerkelement (in maatwerkbevorderende, -neutrale, of -belemmerende zin) verschillend kan zijn (zie hierover ook 4.4) en (een onderdeel van) een wetsbepaling soms meerdere maatwerkelementen combineert.

²⁵ Voor elke wet blijkt uit de naam van het Excel-bestand op welke datum (uit juni 2020) de tekstversie van de wet is gegenereerd.

3.3 Zoekterminologie ‘maatwerktool’

De methodologie die hierboven is gevolgd, richt zich op het identificeren van maatwerkelementen in de tekst van wetgeving. De maatwerktool die hiervoor is ontwikkeld, maakt gebruik van ‘algemene’ zoekterminologie, zodat alle wetten automatisch hierop kunnen worden doorzocht. Voor een overzicht van de gehanteerde zoekterminologie wordt verwezen naar Bijlage 1; in paragraaf 4.2 wordt per maatwerkcategory wel een indruk gegeven van de gebruikte zoektermen. Dat heeft de volgende gevolgen voor de onderzoeksresultaten:

* Terminologie die samenhangt met een specifieke wet, wordt niet als input in de maatwerktool gehanteerd. Dit leidt ertoe dat zogeheten ‘vage termen’ die de uitvoeringsorganisatie moet interpreteren en in het kader waarvan maatwerk kan worden geboden, als zodanig niet worden gesignaleerd, tenzij bij die vage termen tevens gebruik wordt gemaakt van algemene maatwerkterminologie. Wij achten deze beperking niet al te bezwaarlijk, omdat juist bij het gebruik van ‘vage termen’ niet op voorhand vaststaat dat sprake is van een maatwerkknelpunt en het bestuur dus eerder ‘meer of minder’ ruimte zal hebben bij de interpretatie van een term dan ‘wel of geen’ ruimte om maatwerk te bieden.²⁶

* In het verlengde hiervan zijn de bevindingen van de tekstanalyse *niet* gecombineerd met een analyse van parlementaire geschiedenis, jurisprudentie, etc. Raadpleging van deze bronnen kan meer informatie opleveren over het exacte maatwerkgehalte van een specifieke wettelijke bepaling, maar is minder geschikt om in kwantitatieve zin een overzicht te krijgen van potentiële maatwerkknelpunten in wetgeving.

* De zoekterminologie beperkt zich niet tot woorden of woordcombinaties die duiden op een maatwerkknelpunt, maar juist ook op woorden of woordcombinaties die duiden op een maatwerkstimulans. De aanwezigheid van een maatwerkstimulans in de ene wet en de afwezigheid daarvan in een andere wet kan namelijk betekenen dat in laatstgenoemde wet sprake is van een maatwerkknelpunt.

²⁶ Volgens Regels en Ruimte 2019, p. 61, laten dergelijke *impliciete* discretionaire bevoegdheden zich eerder opsporen door interviews met professionals uit de uitvoeringsorganisatie.

4. Operationalisering

4.1 ‘Maatwerk’ in wetsteksten

De relatie tussen (bijzondere) wetgeving en maatwerk is op voorhand niet eenduidig. Aan de ene kant kan wetgeving elementen bevatten die naar hun aard ‘maatwerkbevorderend’ zijn. Deze elementen worden aangeduid als ‘maatwerkstimulans’. Aan de andere kant bevinden zich elementen in wetgeving die juist maatwerkbelemmerend zijn. Dit zijn ‘maatwerkknelpunten’. Voor sommige elementen in wetgeving geldt dat zij maatwerkbevorderend of maatwerkbelemmerend *kunnen* zijn, maar dat de verwezenlijking hiervan afhangt van de wijze waarop de wetgeving verder wordt uitgevoerd. In dat geval bevat de wetgeving hooguit een ‘maatwerkopportunity’ respectievelijk een ‘maatwerkcrisis’.

Wanneer we ons richten op het identificeren van maatwerkknelpunten in de tekst van wetgeving zijn de volgende kanttekeningen vooraf van belang:

- **Wetstekst en wetsinterpretatie.** Maatwerkknelpunten blijken niet altijd rechtstreeks uit de tekst van de wetgeving. Zo kan het gebruik van een zogeheten ‘vage term’ duiden op beoordelingsruimte voor het bestuur (zie hierna 4.2.1) en daarmee op ruimte voor maatwerk, maar dat is niet noodzakelijk het geval. De achterliggende bedoeling van de wetgever, die bijvoorbeeld kan blijken uit de wetsgeschiedenis, zal moeten worden achterhaald om vast te stellen of de wetgever inderdaad heeft beoogd om beoordelingsruimte aan het bestuur toe te kennen. Wetsinterpretatie kan ook anderszins van belang zijn, bijvoorbeeld voor het antwoord op de vraag of het bestuursorgaan dat de bevoegdheid tot het ‘meerdere’ heeft gekregen (bijvoorbeeld ‘intrekking’), ook bevoegd is tot het ‘mindere’ (bijvoorbeeld ‘wijziging ten nadele’). Dergelijke wetsinterpretatie, die soms pas achteraf door de rechter plaatsvindt, blijft hier buiten beschouwing.

- **Aanwezigheid van maatwerkbelemmerende elementen / Afwezigheid van maatwerkbevorderende elementen.** De (vermeende) aanwezigheid een maatwerkknelpunt in wetgeving kan juist ook verband houden met de *afwezigheid* van een maatwerkbevorderend element of maatwerkopportunity in wetgeving. Maatwerkbevorderende en maatwerkbelemmerende elementen zijn dus communicerende vaten, zodat ook het inventariseren van maatwerkbevorderende elementen van belang is.

- **Twee niveaus.** Maatwerkknelpunten in wetgeving kunnen zich op twee niveaus voordoen: dat van de individuele bepaling of dat van de wettelijke regeling als zodanig. De scheidslijn daartussen is arbitrair en deels afhankelijk van wetgevingstechniek: waar de ene wettelijke regeling een uitzondering op een hoofdregel opneemt in een artikellid dat deel uitmaakt van het artikel waarin de hoofdregel is opgenomen, kan een andere wettelijke regeling eenzelfde uitzondering opnemen in een afzonderlijk artikel.

4.2 Maatwerkelementen op bepalingniveau

Hieronder volgt een uitwerking van categorieën maatwerkelementen die – in ieder geval deels – te herleiden zijn tot wetsteksten op het niveau van de individuele bepaling. De eerste twee, de mate van *beslissingsruimte* en het bestaan dan wel ontbreken van een *hardheidsclausule*, hebben een direct effect op de mogelijkheden om maatwerk te leveren bij het vaststellen van rechten en plichten van burgers (de *materiële* dimensie, zie paragraaf 2.2). De derde categorie, de *verhouding tot de Awb*, kent een complexere verhouding tot de maatwerkpraktijk. Sommige afwijkingen ten opzichte van de Awb

zullen irrelevant zijn voor het bieden van maatwerk, terwijl bovendien een maatwerkrelevante afwijking kan leiden tot zowel meer als minder ‘maatwerkruimte’ voor de uitvoeringsorganisatie. Verder kan deze categorie zowel betrekking hebben op de materiële als de procedurele dimensie van maatwerk. *Procedureel maatwerk*, de vierde en laatste categorie, ziet op een diverse verzameling aan wettelijke bepalingen die het proces van het bieden van maatwerk kunnen bevorderen of juist belemmeren.

4.2.1 Beslissingsruimte

Het eerste aspect van wetgeving dat onder bepaalde omstandigheden als maatwerkbevorderend kan worden beschouwd, is de aanwezigheid van bestuurlijke beslissingsruimte in wetgeving.²⁷ Binnen bestuurlijke beslissingsruimte (ook wel aangeduid als discretionaire ruimte) wordt onderscheid gemaakt tussen beoordelingsruimte en beleidsruimte.

In geval van *beoordelingsruimte* heeft het bestuur ruimte om zelf invulling te geven aan de normcondities uit de wettelijke bepaling. Beoordelingsruimte kan zich manifesteren in de tekst van de wettelijke bepaling door terminologie als ‘naar het oordeel van’ of door het gebruik van zogeheten ‘subjectief vage termen’ in wetgeving, waarbij de wetgever bewust aan het bestuursorgaan een zekere ruimte heeft gelaten om die termen in te vullen.

In geval van *beleidsruimte* kan het bestuur de bevoegdheid aanwenden indien aan de normcondities is voldaan, maar is het hiertoe niet verplicht. Of de bevoegdheid wordt aangewend, is dus het resultaat van een belangenafweging.

Wanneer beoordelingsruimte en/of beleidsruimte ontbreekt in wetgeving, kan dat worden opgevat als een maatwerkknelpunt in wetgeving. Bij afwezigheid van beoordelingsruimte moet allereerst worden gedacht aan het gebruik van gedetailleerde begripsbepalingen in wetgeving die het voor het bestuur onmogelijk maken om tot een andere uitleg van het wettelijke begrip te komen. Ook indien de wetgever zogeheten ‘objectief vage termen’ hanteert, wordt aan het bestuur geen ruimte gelaten om tot een eigen invulling van die termen te komen.²⁸ Bij afwezigheid van beleidsruimte ontbreekt doorgaans de zogeheten ‘kan’-bepaling.

Een recent voorbeeld betreft de uitspraak van de Afdeling over verlies van Nederlanderschap. Volgens de Afdeling moet de Minister van Buitenlandse Zaken dat in individuele gevallen beoordelen, maar bieden de artikelen 15 en 16 van de Rijkswet op het Nederlanderschap daarvoor *geen ruimte*, omdat de wet uitgaat van een automatisch verlies van de nationaliteit.²⁹

Een bijzondere vorm van een gebrek aan beleidsruimte doet zich voor wanneer de wet geen ruimte laat aan het bestuur om de bevoegdheid gedeeltelijk uit te oefenen. Ook in die gevallen ontbreekt de ruimte voor een belangenafweging, omdat sprake is van een ‘alles-of-niets’-toepassing van de bevoegdheid.

Een recent voorbeeld betreft de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de terugvordering van kinderopvangtoeslag, waar de Afdeling een nieuwe

²⁷ Zie Giezeman & Jak 2020, p. 618.

²⁸ Huisman & Jak 2019, p. 213, noemen als voorbeeld van een objectief vage term ‘gezamenlijke huishouding’. Juist ten aanzien van deze term wordt daarentegen in Regels en Ruimte overwogen dat deze wettelijke omschrijving weliswaar ‘enige discretionaire ruimte’ biedt, maar niettemin in bepaalde omstandigheden als te beknellend wordt ervaren om maatwerk te leveren ten aanzien van de leefsituatie van de aanvrager (Regels en Ruimte 2019, p. 31-32).

²⁹ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423.

uitleg van artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) introduceerde, als gevolg waarvan de Belastingdienst/Toeslagen bij de terugvordering van toeslagen meer mogelijkheden krijgt om in individuele gevallen maatwerk te leveren.³⁰ Artikel 26 van de Awir bepaalde in dit verband:

“Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag dan wel een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming daartoe leidt, is de belanghebbende het bedrag van de terugvordering *in zijn geheel* verschuldigd.”

Volgens de Afdeling is in deze bepaling weliswaar een betalingsverplichting van de belanghebbende neergelegd, maar is hierin niet imperatief voorgeschreven dat de Belastingdienst/Toeslagen het gehele bedrag van de belanghebbende moet terugvorderen. De bepaling biedt de Belastingdienst/Toeslagen dus discretionaire ruimte bij de vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd.³¹

Het onderscheid tussen wel of geen beoordelingsruimte is niet binair, maar eerder gradueel. Een op het eerste gezicht ruime mogelijkheid voor een discretionaire beoordeling kan door stevige specificatie van de ruimte waarbinnen deze mag plaatsvinden verderop in de wet of in gedelegeerde regelgeving, toch beperkt zijn. Het omgekeerde kan zich ook voordoen in de zin dat een wettelijke bepaling weliswaar niet terminologie zoals ‘naar het oordeel van’ bevat, maar de formulering van de normconditie niettemin zodanig vaag is dat het bestuur bewust ruimte wordt gelaten om een eigen invulling te geven aan die conditie.

Het onderscheid tussen wel of geen beleidsruimte lijkt meer binair. Toch kan zich ook hier de situatie voordoen dat de wettelijke bepaling door de ‘kan’-terminologie ogenschijnlijk beleidsruimte toekent, maar dat de uitoefening van die bevoegdheid door een samenstel van factoren toch zodanig is begrensd dat het bestuur amper nog ruimte heeft om maatwerk te bieden.

Wetstermen die expliciet kunnen duiden op beoordelingsruimte, zijn bijvoorbeeld ‘naar het oordeel van’, ‘beoordelen’, ‘naar het inzicht van’, ‘aannemelijk’, ‘gegronde reden’, ‘gegrond vermoeden’, ‘redelijkerwijs’, ‘ten genoeg van’, etc.

Bevoegdheden met beleidsruimte worden vaak herkend door een vorm van ‘kunnen’ of ‘bevoegd zijn’ in de bevoegdheidstoekenning. Afwezigheid van beleidsruimte manifesteert zich dan door een bevoegdheidstoekenning (‘weigeren’, ‘intrekken’, ‘opleggen’, ‘terugvorderen’, ‘herzien’, etc.) zónder een vorm van ‘kunnen’ of ‘bevoegd zijn’.

Een bijzondere vorm van beslissingsruimte lijkt zich voor te doen wanneer de tekst van wetgeving expliciet verwijst naar maatwerk. Zo wordt in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 het begrip ‘maatwerkvoorziening’ omschreven als een ‘op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen’.³² Een dergelijke maatwerkvoorziening staat tegenover een *algemene voorziening*, die wordt omschreven als een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek

³⁰ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536. Overigens laat dit voorbeeld zien dat de tekst van de wetgeving ruimte kan laten voor maatwerk, maar dat dit in de uitvoering of rechtspraak niet of onvoldoende wordt onderkend.

³¹ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, r.o. 5.12.

³² Art. 1.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning’.

In de (nog niet in werking getreden) Omgevingswet worden de begrippen ‘maatwerkvoorschriften’ en ‘maatwerkregels’ geïntroduceerd. Op grond van artikel 4.5 Omgevingswet kunnen in algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen, die kunnen afwijken van die algemene regels als dat bij die regels is bepaald. Verder kan op grond van artikel 4.6 Omgevingswet bij bepaalde algemene regels worden bepaald dat in andere algemene regels over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Ook deze maatwerkregels kunnen afwijken van de eerder gestelde algemene regels, als dat bij die regels is bepaald.³³

Waar het gebruik van de term ‘maatwerk’ in bijzondere wetgeving een indicatie kan zijn van het belang dat in die wet aan het leveren van maatwerk wordt gehecht, is nadere analyse van de beslissingsruimte die gepaard gaat met de betreffende bevoegdheid aangewezen om de ruimte te identificeren die daadwerkelijk bestaat om maatwerk te leveren.

Niet elke vorm van beslissingsruimte moet overigens worden aangemerkt als een bepaling die het leveren van individueel maatwerk faciliteert.

Een voorbeeld van wettelijke inkadering van discretionaire ruimte die niet relevant is voor de maatwerkcontext is een bepaling die aangeeft dat ministeriële goedkeuring slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, zoals in artikel 6 Wet melding collectief ontslag.

4.2.2 Hardheidsclausule

In bepaalde gevallen bevat wetgeving een hardheidsclausule, zodat het bestuur kan afwijken van dwingendrechtelijke voorschriften uit de wet vanwege dringende redenen of bijzondere omstandigheden. Het is van belang om hier te benadrukken dat aan een hardheidsclausule slechts behoefte bestaat indien beleidsruimte ontbreekt: wanneer het bestuur immers bevoegd is om een bevoegdheid uit te oefenen maar niet hiertoe verplicht is, zal het in een individueel geval kunnen afzien van toepassing van een bevoegdheid en daarmee maatwerk kunnen leveren.

Waar de aanwezigheid van een hardheidsclausule in bijzondere wetgeving kan worden gezien als een maatwerkstimulans, kan juist de afwezigheid van een dergelijke clausule bij een gebonden bevoegdheid worden beschouwd (of gepercipieerd) als een maatwerkknelpunt.

Wetstermen die een indicatie kunnen zijn voor een hardheidsclausule zijn bijvoorbeeld ‘dringende redenen’, ‘bijzondere omstandigheden’, ‘onbillijkheid’, etc.

4.2.3 Verhouding tot de Awb

In het rapport *Maatwerk met de Awb* is onlangs uitgewerkt dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) maatwerk op verschillende wijzen mogelijk maakt.³⁴ In de toolbox die deel uitmaakt van dit rapport,

³³ Stb. 2016, 156.

³⁴ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen 2019.

wordt in dit kader onderscheiden tussen twee maatwerkfaciliterende categorieën: (A) bestaande mogelijkheden (in de Awb) en (B) rechtsbeginselen.

Het rapport *Maatwerk met de Awb* noemt de volgende mogelijkheden in de Awb om maatwerk te leveren:

A. Bestaande mogelijkheden (in de Awb)
Beslissingsruimte
Inherente afwijkingsbevoegdheid (4:84)
Doorzendplicht (2:3)
Input van de burger en hoorplichten (4:2, 4:5, 4:7 en 4:8)
Mandaat
Horen in bezwaar (7:2)
Rechtsmiddelenvermelding (3:45)
Heroverweging in bezwaar (7:11)

Deze lijst wordt ook in dit onderzoek tot uitgangspunt genomen, met dien verstande dat het eerste element ‘beslissingsruimte’ *niet* wordt opgevat als een inherent kenmerk van de Awb. De Awb bevat immers zowel bevoegdheidsbepalingen met als zonder beslissingsruimte, terwijl ook bijzondere wetgeving bevoegdheidsbepalingen met beslissingsruimte kan bevatten. Om die reden is beslissingsruimte onder 4.2.1 als afzonderlijk element behandeld. Verder wordt Titel 4.4 Awb inzake bestuursrechtelijke geldschulden toegevoegd aan deze lijst van bestaande mogelijkheden, omdat in de literatuur erop is gewezen dat de wetgever met de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling van Titel 4.4 Awb voorwaarden voor maatwerk heeft gecreëerd.³⁵

Niet alle rechtsbeginselen die *Maatwerk met de Awb* onderscheidt, zijn gecodificeerd in de Awb. Omdat dit onderzoek zich richt op de verhouding tussen bijzondere wetgeving en de Awb, richt dit onderzoek zich met name op de beginselen (en de uitwerkingen daarvan) die wel in de Awb zijn opgenomen.

B. Rechtsbeginselen
Gelijkheidsbeginsel
Motiveringsbeginsel (3:46)
Zorgvuldigheidsbeginsel (3:2)
Evenredigheidsbeginsel (3:4 lid 2)
Recht op menselijke tussenkomst
Recht op correctie
Recht op uitleg
Recht op behoorlijk bestuur
Dienstbaarheidsbeginsel

Conform het adagium ‘de bijzondere wet gaat voor de algemene wet’ kan bijzondere wetgeving in formele zin afwijken van de Algemene wet bestuursrecht. Voor zover deze afwijking betrekking heeft op maatwerkbevorderende elementen uit de Awb, zou dergelijke bijzondere wetgeving dus een maatwerkbeperkend karakter kunnen hebben. Gebrek aan aansluiting tussen bijzondere wetgeving en Awb-bepalingen die maatwerk faciliteren, wordt daarom binnen dit onderzoek op bepalingniveau gesignaleerd.

Zo bepaalt artikel 39 Vreemdelingenwet 2000 dat de vreemdeling zijn zienswijze, in afwijking van artikel 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht, schriftelijk naar voren brengt binnen de

³⁵ Giezeman & Jak 2020, p. 619.

door Onze Minister bepaalde redelijke termijn. Dit zou als een (procedureel) maatwerkknelpunt kunnen worden beschouwd, omdat de vreemdeling niet mondeling kan worden gehoord. Een andere beperking ten aanzien van de hoorplicht biedt artikel 1:99 van de Wet op het financieel toezicht, op grond waarvan de toezichthouder, onverminderd artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht, bij het nemen van een besluit tot publicatie van een waarschuwing of verklaring de toepassing van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht achterwege kan laten, indien van de belanghebbende geen adres bekend is en het adres ook niet met een redelijke inspanning kan worden verkregen. Het verruimen van de mogelijkheid om af te zien van horen bij de primaire besluitvorming, zou onder omstandigheden kunnen worden opgevat als een maatwerkknelpunt.

Zelfs wanneer bijzondere wetgeving niet expliciet afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht, kan bijzondere wetgeving de toepassing van in de Algemene wet bestuursrecht verankerde beginselen wel belemmeren. Zo veronderstelt de aanwezigheid van een ‘kan’-bepaling een belangenafweging door het bestuur die aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb kan worden getoetst. Wanneer dergelijke beleidsruimte in bijzondere wetgeving ontbreekt, beperkt dat sterk de ruimte voor het toepassen van het evenredigheidsbeginsel. Evenzo wordt de omvang van de verplichting van het bestuursorgaan om alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen (artikel 3:4 lid 1 Awb), bepaald door de belangen die de wetgever relevant heeft geacht voor de bevoegdheidsuitoefening. Een grotere begrenzing van die belangen beperkt dus de betekenis die aan artikel 3:4 lid 1 Awb toekomt en daarmee de mogelijkheid om vreemde belangen mee te wegen.

Wetstermen in bijzondere wetgeving die de verhouding tot de Awb duidelijk maken, zijn bijvoorbeeld ‘in afwijking van’ de Algemene wet bestuursrecht’ of de Algemene wet bestuursrecht ‘buiten toepassing laten’.

4.2.4 Procedureel maatwerk

Maatwerk in uitvoering van wetgeving wordt vaak geassocieerd met procedurele responsiviteit, bijvoorbeeld met de (on)mogelijkheid om fouten te (laten) herstellen.³⁶ Procedurele aspecten van maatwerk zijn lastiger te herleiden tot tekstuele elementen in wetgeving. Toch geldt ook hier dat bepaalde bewoordingen maatwerkrisico’s of maatwerkopportunities blootleggen. De term ‘ambtshalve’ legt, zeker in combinatie met een ander maatwerkbevorderend element, de verantwoordelijkheid voor het bieden van service aan de burger ondubbelzinnig bij het bestuur. Een voorbeeld is te vinden in artikel 14 lid 2 Algemene Ouderdomswet, waarin de Sociale verzekeringsbank de bevoegdheid krijgt het ouderdomspensioen of een verhoging van het ouderdomspensioen ambtshalve toe te kennen. Zeer relevant, maar ook tweeslachtig is het gebruik van de term ‘op aanvraag’ in bijzondere wetten. Bij deze term hangt alles af van de context. Als bijvoorbeeld herstel van fouten alleen op aanvraag (en dus niet ambtshalve) plaatsvindt, kan dat aan maatwerk in de weg staan en professionals van een uitvoeringsorganisatie de boodschap geven dat de verantwoordelijkheid tot foutenherstel niet bij hen maar bij de burger zelf ligt. Aan de andere kant biedt de mogelijkheid om ‘op aanvraag’ iets van het bestuur te verkrijgen ook mogelijkheden om ‘aan de bel te trekken’. Deze categorie laat ook zien dat soms een *trade-off* bestaat tussen lastenvermindering voor de burger (een aanvraag moeten doen, brengt immers lasten met zich mee)

³⁶ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen 2019.

en maatwerk (er zullen gevallen zijn waar het gebruik van de term ‘op aanvraag’ maatwerkbevorderend werkt).

Wetstermen die verband *kunnen* houden met procedureel maatwerk, zijn bijvoorbeeld (een combinatie van) ‘ambtshalve’ en ‘op aanvraag’. Veel van de bepalingen in deze categorie zijn ook gevonden bij het ‘handmatig’ nalopen van de wetten.

5. Resultaten

In dit deel van het rapport laten wij zien hoe maatwerkknelpunten zich manifesteren in bijzondere wetgeving die valt onder de verantwoordelijkheid van de voor dit onderzoek geselecteerde departementen van SZW en VWS. Zoals besproken in het methodologiegedeelte (deel 3), doen wij dat deels door ook maatwerkbevorderende elementen (‘maatwerkstimulansen’) te signaleren. De keuze om deze niet op te nemen in een wet kan namelijk op zichzelf een maatwerkbeperkende factor zijn.

Eerst vatten wij de bevindingen per maatwerkcategorie (zie deel 4 van dit rapport) samen in paragraaf 5.1. Met inachtneming van het doel van dit onderzoek om het inzicht in het maatwerkgehalte van bijzondere wetgeving te vergroten door maatwerkelementen te inventariseren, worden in paragraaf 5.2 overkoepelende bevindingen gepresenteerd, enkele aandachtspunten voor het wetgevingskwaliteitsbeleid gesignaleerd en afsluitend een aantal aanbevelingen die uit de inventarisatie voortvloeien op een rij gezet.

De tekst hieronder betreft een duiding van de bevindingen uit de inventarisatie. Voor een meer gedetailleerd beeld, verwijzen wij naar Bijlagen 3 en 4. Het uitgebreidere overzicht dat daar te vinden is, is gebaseerd op databestanden per als relevant aangemerkte wet (zie Bijlage 2), die op aanvraag verkrijgbaar zijn.

5.1 Bevindingen per categorie

5.1.1 Beslissingsruimte

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Kenmerkend voor vele SZW-wetten is dat de aanspraak op een bepaalde uitkering, voorziening of toeslag voortvloeit uit de wet zelf. Soms wordt de aanspraak nog nader afgebakend in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, maar voor de uitvoeringsorganisatie resteert geen beleidsruimte om al dan niet het recht toe te kennen. Dat kan verband houden met het karakter van deze ‘basisvoorzieningen’ in combinatie met de grote hoeveelheid aanspraakgerechtigden. Wel worden soms bij de afbakening van de aanspraak vage termen gebruikt die wellicht enige beoordelingsruimte meebrengen voor de uitvoeringsorganisatie, zoals ‘gezamenlijke huishouding’ of ‘passende arbeid’. Deze ruimte is echter beperkt wanneer in wetgeving zelf of in lagere regelgeving al nadere invulling wordt gegeven aan dergelijke begrippen. Hoewel deze begrippen in meerdere SZW-wetten (en zelfs daarbuiten) van belang zijn voor de afbakening van de aanspraak, is opvallend dat de ruimte verschilt die de lagere regelgever krijgt om deze term nader in te vullen. Zo kan de lagere regelgever het deelbegrip ‘hoofdverblijf in dezelfde woning’ als onderdeel van het begrip ‘gezamenlijke huishouding’ in de Algemene Ouderdomswet nader invullen, maar bieden andere wetten waarin dit deelbegrip voorkomt (zoals de Algemene Nabestaandenwet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering), deze mogelijkheid niet. In het eerste geval is de ruimte voor de uitvoeringsorganisatie beperkter om zelf invulling te geven aan een vage term, waardoor ze mogelijk minder in staat is om maatwerk te leveren.³⁷

In de verschillende SZW-wetten keert steeds hetzelfde arsenaal aan bevoegdheden van de uitvoeringsorganisatie terug omtrent de uitkering, voorziening, etc.: toekenning/vaststelling, intrekking/herziening, (tijdelijke of blijvende) weigering, oplegging van bestuurlijke boete,

³⁷ Zie over het maatwerkbelemmerende karakter van het begrip ‘gezamenlijke huishouding’ in de Algemene Ouderdomswet ook Regels en Ruimte 2019, p. 32.

kwijtschelding, verrekening, betaling, opschorting/schorsing van betaling, terugvordering. Vrijwel al deze bevoegdheden zijn op dezelfde wijze vormgegeven, namelijk als gebonden bevoegdheden (zonder beleidsruimte). Een dergelijke bevoegdheidstoekenning is echter niet zonder meer een maatwerkknelpunt, omdat zij veelal gepaard gaat met een hardheidsclausule (zie hierna par. 5.1.2) en soms met een meer afgebakende bevoegdheid om in bepaalde gevallen af te zien van uitoefening van de bevoegdheid tot weigering, intrekking, etc. Een terugkerende uitzondering hierop betreft de verplichte intrekking of herziening van kwijtschelding van een opgelegde bestuurlijke boete in geval van recidive: hoewel deze kwijtscheldingsbevoegdheid als zodanig weliswaar gepaard gaat met beleidsruimte, staat daartegenover dat een besluit tot kwijtschelding *moet* worden ingetrokken of herzien in geval van recidive.

Zelfs in die gevallen waarin een gebonden bevoegdheid wordt toegekend, maakt de wetgever vaak expliciet duidelijk dat maatwerk kan worden geleverd. Voor zover een aanspraak wordt geweigerd, maakt de wet duidelijk dat deze weigering ‘geheel of gedeeltelijk’ en ‘tijdelijk of blijvend’ kan zijn. Bovendien bepaalt de bijzondere wet, analoog aan artikel 5:46 lid 2 Awb, dat een dergelijke maatregel moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding. Evenzo bepaalt de wet in het kader van de oplegging van bestuurlijke boetes enkel het maximumbedrag van de boete (met een zekere differentiatie in categorieën). Hier ontbreekt in de bijzondere wet een expliciete opdracht tot afstemming van de boetehoogte op de ernst van de overtreding, aangezien die opdracht voor bestuurlijke boetes al is neergelegd in artikel 5:46 lid 2 Awb.

Expliciete beoordelingsruimte wordt in deze SZW-wetten weinig aangetroffen bij de verschillende bevoegdheden van de uitvoeringsorganisatie. Een in verschillende wetten terugkerende uitzondering op dit beeld betreft de bevoegdheid om gedeeltelijk af te zien van (verdere) terugvordering door medewerking aan een schuldregeling. Mogelijk bestaat ook minder behoefte aan dergelijke beoordelingsruimte, omdat de hierna te bespreken hardheidsclausules die gekoppeld zijn aan de diverse bevoegdheden, als vangnet fungeren en sowieso beoordelingsruimte van de uitvoeringsorganisatie veronderstellen.

Het algemene beeld van deze SZW-wetgeving betreft dus een wettelijk nauwkeurig afgebakende aanspraak op primaire voorzieningen met weinig ruimte voor maatwerk, in combinatie met een arsenaal aan (handhavings)bevoegdheden die gebonden zijn vormgegeven maar vergezeld gaan van specifieke hardheidsclausules. Een belangrijke afwijking ten opzichte van dit beeld, betreft de Wet kinderopvang. In deze wet is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van toepassing verklaard. De Awir kent diverse bevoegdheden van de uitvoeringsorganisatie (Belastingdienst/Toeslagen) op het terrein van toekenning, intrekking en sanctionering die niet volledig gebonden zijn vormgegeven. Tegelijk lijkt de wetstekst te suggereren dat terugvordering verplicht is indien de toeslag is herzien. Omdat deze bevoegdheid niet vergezeld gaat van een hardheidsclausule, bestaat (bestond) vrijwel geen ruimte om maatwerk te leveren bij de uitoefening van deze bevoegdheid.³⁸

Een andere afwijking, maar dan richting de andere kant van het spectrum, betreffen wetten waarin de uitvoering is opgedragen aan gemeentebesturen, zoals de Participatiewet en de Wet gemeentelijke

³⁸ Zie echter de recent in werking getreden Wet hardheidsaanpassing Awir (Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in verband met uitbreiding van de hardheidsclausule en invoering van de hardheidsregeling, een vangnetbepaling, een grondslag voor een compensatieregeling alsmede een O/GS-tegemoetkomingsregeling, *Stb.* 2020, 27), die in de Awir onder meer een ruimere hardheidsclausule en een hardheidsregeling introduceert, alsmede - overeenkomstig art. 3:4 Awb - een expliciete verplichting om belangen af te wegen en het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen.

schuldhulpverlening. Hetzij omdat de wetstekst expliciet ruimte laat aan het college (Participatiewet) hetzij omdat de wetstekst summier is (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening), bestaat meer ruimte voor deze uitvoeringsorganisaties (gemeentebesturen) om maatwerk te leveren.

Het maatwerkgehalte van SZW-wetgeving dat gestalte krijgt via gebonden bevoegdheden (toekenning, intrekking, terugvordering, etc.) en hiermee corresponderende hardheidsclausules, ziet steeds op uit de wet voortvloeiende aanspraken op bepaalde voorzieningen, zoals het ouderdomspensioen. Tegenover die aanspraken van burgers staan informatieverplichtingen om de uitvoeringsorganisatie tijdig te voorzien van alle relevante informatie (zie hierna par. 5.1.4). Voor een deel van de SZW-wetgeving geldt echter dat naast die informatieverplichting ook andere verplichtingen aan de betreffende aanspraak zijn verbonden. In het cluster van ‘arbeidsgerelateerde’ wetgeving (zoals Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Participatiewet, Werkloosheidswet en Ziektewet) betreft dat met name reïntegratieverplichtingen. Ten aanzien van deze laatste categorie van verplichtingen is veelal een andere maatwerkstructuur zichtbaar waarin de uitvoeringsorganisatie juist expliciet beleidsruimte worden geboden voor het bieden van maatwerk (of zelfs ertoe wordt verplicht om maatwerk te bieden). Zo verplicht de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen het UWV om, nadat het recht op een WGA-uitkering is vastgesteld, in samenspraak met de verzekerde een reïntegratievisie vast te stellen waarin verplichtingen en rechten van de verzekerde zijn vermeld. Ook de mogelijkheid om aan werknemers in individuele gevallen tijdelijk ontheffing te verlenen van verplichtingen die hen worden opgelegd in verband met het recht op een WGA-uitkering, geeft blijk van bewegingsruimte voor de uitvoeringsorganisatie om maatwerk te leveren.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De VWS-wetten vertonen een divers beeld: zowel beoordelingsruimte als beleidsruimte zijn meestal prominent aanwezig, maar worden middels uiteenlopende technieken ingekaderd. Dit gaat niet zo ver dat van ‘schijnbeoordelingsruimte’ kan worden gesproken: een wettelijke bepaling bevat de kenmerkende terminologie ‘naar het oordeel van’, maar verbindt daar vervolgens talrijke of in de praktijk zeer dwingende voorwaarden aan.³⁹ Wat we in VWS-wetgeving zien is dat, mede omdat in veel wetten de ‘(mede-)uitvoerders’ zorgorganisaties zijn, vaak wordt ingezet op (complexe) procedurele waarborgen, inclusief (rechterlijke) monitoring. Dat zorgt ervoor dat de beoordelingsruimte enerzijds omvangrijk is, maar anderzijds in de praktijk vaak sterk geprotocolleerd zal zijn. Dit levert relatief veel bepalingen op die wel als maatwerkrelevant bestempeld kunnen worden, maar moeilijk als beperkend of bevorderend te duiden zijn, zie bijvoorbeeld artikel 2.3 Jeugdwet. In de Wet langdurige zorg wordt een ander patroon zichtbaar: een nauwkeurig omschreven recht wordt gevestigd, waarvan vervolgens wordt bepaald dat dit door een uitvoeringsorganisatie wordt vastgesteld op een wijze die aansluit bij de behoefte van de verzekerde (artikelen 3.2.1 en 3.2.3 Wet langdurige zorg).

Het algemene beeld is dat de wetgever zich heeft ingespannen het materiële doel van de wet (de ‘geest van de wet’) steeds voorop te stellen, maar dat er ook veel complexiteit is. Een uitzondering op dit beeld vormt het wettencluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’⁴⁰: daar zien we in plaats van gereguleerde beslissingsruimte eerder gedetailleerde bepalingen die de aanspraak bepalen in combinatie met een vrij open mogelijkheid om gevallen die strikt genomen daarbuiten vallen toch

³⁹ Zie ook Huisman & Jak 2019, p. 214.

⁴⁰ Hieronder vallen: Toeslagwet buitengewone pensioenen 1966, Wet buitengewoon pensioen 1940-1945, Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, Wet toekenning gedeeltelijke compensatie voor ingevolge AOW en AWW geheven premie over een buitengewoon pensioen, Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945, Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet en Wet toekenning gedeeltelijke compensatie voor ingevolge AOW en AWW geheven premie over een buitengewoon pensioen.

onder de werking van de wet te brengen. Deze elementen vallen onder de categorie ‘hardheidsclausule’ en worden hieronder besproken.

5.1.2 Hardheidsclausule

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In de meeste SZW-wetten wordt per bevoegdheidstoekenning een hardheidsclausule opgenomen. Deze clausule fungeert als een vangnet in aanvulling op andere gronden waarop de uitvoeringsorganisatie kan afzien van toepassing van de betreffende bevoegdheid. De hardheidsclausule wordt doorgaans op dezelfde wijze vormgegeven: ‘indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn’ kan de uitvoeringsorganisatie afzien van het uitoefenen van een bevoegdheid of de uitvoeringsorganisatie kan ‘voor bijzondere gevallen’ afwijken van een algemene wettelijke verplichting (bv. een termijn). Waar wetgeving dus met de ene hand maatwerk lijkt te belemmeren door de toekenning van gebonden bevoegdheden, creëert zij met de andere hand dus toch ruimte om maatwerk te leveren.

Zolang een (algemene) hardheidsclausule in de Awir ontbrak,⁴¹ had dat consequenties voor de Wet kinderopvang, die in zoverre meer maatwerkbelemmerend was dan andere SZW-wetten.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De bevindingen op grond van de inventarisatie van VWS-wetten op dit punt sluiten aan bij de hypothese dat inhoud en ‘maatwerkinfrastructuur’ nauw met elkaar verbonden zijn. De meer op SZW-wetgeving lijkende wetten die draaien om het toekennen van uitkeringen, kennen een andere maatwerkinfrastructuur dan de ‘zorgwetten’.

De inventarisatie van maatwerkelementen in VWS-wetten levert twee soorten aan hardheidsclausules gerelateerde bepalingen op. Zoals hierboven genoemd, komt binnen het ‘wettencluster verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’ een ruime mogelijkheid voor om individuen die niet strikt voldoen aan de voorwaarden toch onder de werking van de wet te brengen. Soms heeft daarbij niet zozeer de lagere regelgever⁴² als wel de uitvoeringsorganisatie zelf de bevoegdheid om aanvullende categorieën van burgers aan te wijzen waarop de regelgeving van toepassing is. Meestal is deze beslissing wel onderworpen aan ministeriële goedkeuring. Dit is een interessante manier om maatwerk mogelijk te maken, maar wel één die makkelijker te realiseren is in de context van wetgeving die logischerwijs een beperktere kring van mogelijk gerechtigden heeft. Daarnaast bevatten veel wetten die voor betrokkenen ingrijpende vormen van zorg mogelijk maken een ander en minder expliciet type hardheidsclausule. Dit betreft bijvoorbeeld mogelijkheden om van een eerder vastgesteld plan af te wijken als, naar het oordeel van de uitvoerders, aan bepaalde voorwaarden voldaan is.

Hardheidsclausules spelen in de ‘zorgwetten’ en VWS-decentralisatiewetten een minder grote rol dan in SZW-wetten. Ook dat past bij de aard van de wetgeving. Aangezien het in de Jeugdwet al draait om materieel maatwerk, dat zo laag mogelijk in de uitvoeringsketen wordt belegd, is het logisch dat ‘hardheidsbevoegdheden’ zich beperken tot het ‘redelijkerwijs’ meenemen van bepaalde

⁴¹ Zie echter de reeds aangehaalde Wet hardheidsaanpassing Awir van 1 juli 2020.

⁴² Zie bijvoorbeeld artikel 6 lid 3 Algemene Ouderdomswet: “Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, in afwijking van het eerste en tweede lid, uitbreiding dan wel beperking worden gegeven aan de kring der verzekerden.”.

omstandigheden bij het uitoefenen van de vrij open geformuleerde bevoegdheden, zoals in de Jeugdwet.

De gevonden variëteit aan hardheidsclausules en de mogelijkheden om de precieze formulering van dit type bepaling toe te spitsen op de inhoudelijke context van de wet, laten zien dat het werken met deze techniek heel goed mogelijk is. Deze constatering ondersteunt het standpunt dat het op voorhand ontbreken van enige vorm van hardheidsclausule in een bijzondere wet die verhoudingen tussen uitvoeringsorganisaties en burgers strikt reguleert, als zodanig als een maatwerkknelpunt kan worden gezien.

Een opvallend verschil tussen redelijk vergelijkbare clusters binnen de onderzochte SZW-wetgeving (volksverzekeringen) en VWS-wetgeving (verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen) is dat bij een vrijwel identieke verplichting tot terugvordering de SZW-wetgeving steeds een specifieke hardheidsclausule bevat, terwijl de VWS-wetgeving een algemene hardheidsclausule kent waarvan de toepassing is onderworpen aan ministeriële goedkeuring.

5.1.3 Verhouding tot de Awb

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In sommige gevallen wijkt bijzondere wetgeving expliciet af van de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt om maatwerk te leveren.

Aanvraag (afd. 4.1.1 Awb)

De meeste SZW-wetten bevatten geen specifieke afwijkingen ten opzichte van de Awb met betrekking tot de aanvraag. Een uitzondering hierop vormt artikel 30c lid 8 Wet SUWI, op grond waarvan artikel 4:5 Awb niet van toepassing is ten aanzien van de uitvoering van dit artikel door het UWV. Deze uitsluiting lijkt maatwerkbelemmerend, maar houdt specifiek verband met de loketfunctie die het UWV in dit artikel vervult voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers: ontvangen aanvragen om algemene bijstand respectievelijk een uitkering worden doorgeleid naar het college van burgemeester en wethouders.

Vorbereiding van beschikkingen (afd. 4.1.2 Awb)

In SZW-wetten zijn geen expliciete afwijkingen ten aanzien van de hoorplicht bij beschikkingen aangetroffen. Dat is niet verwonderlijk, aangezien artikel 4:12 Awb zelf reeds mogelijk maakt dat het horen achterwege wordt gelaten bij financiële beschikkingen. In zoverre staat de Awb eerder zelf in de weg aan het leveren van maatwerk in de primaire besluitvorming.

Beslistermijn (afd. 4.1.3 Awb)

Een opvallend aantal SZW-wetten herhaalt artikel 4:13 Awb inzake de beslistermijn. Dat is op zich overbodig en leidt niet tot meer maatwerk dan onder de Awb. De vraag is echter of de bijzondere wet niet een meer concrete beslistermijn zou kunnen vermelden.

Een moderne draai aan de beslistermijn geeft de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Op grond van deze wet moet binnen vier weken nader een persoon zich tot het college wenden voor schuldhulpverlening, het eerste gesprek plaatsvinden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld (en zelfs binnen drie dagen in geval van een bedreigende situatie).

Geldschulden (titel 4.4 Awb)

De meest voorkomende afwijkingen van de Awb in SZW betreffen de bepalingen (ii) dat de Sociale verzekeringsbank, in afwijking van artikel 4:93 lid 4 Awb, bevoegd is tot verrekening, voor zover beslag op de vordering van de schuldeiser nietig zou zijn en (ii) dat de beslagvrije voet, bedoeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, in afwijking van artikel 4:116 Awb, niet geldt bij de invordering van een bestuurlijke boete bij dwangbevel.

Waar artikel 4:93 lid 4 Awb bepaalt dat de schuldenaar niet bevoegd is tot verrekening voor zover beslag op de vordering van de eiser nietig zou zijn, kan een afwijking van deze Awb-bepaling als maatwerkbelemmerend worden beschouwd: weliswaar is in de SZW-wetten geen sprake van een verplichting tot verrekening onder de beslagvrije voet, maar de enkele mogelijkheid hiertoe kan ertoe leiden dat die bevoegdheid in nadere regelgeving of beleid nader wordt ingekleurd. Hetzelfde geldt voor de niet-toepasselijkheid van de beslagvrije voet waarnaar artikel 4:116 Awb verwijst.

Horen in bezwaar (7:3 Awb)

In de Remigratiewet wordt bepaald dat in afwijking van artikel 7:3, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien de belanghebbende niet binnen een door de Sociale verzekeringsbank gestelde redelijke termijn, verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord. Deze bepaling lijkt maatwerkbelemmerend, omdat de belanghebbende initiatief moet nemen om te worden gehoord. Inmiddels bevat artikel 7:3 onderdeel d Awb eenzelfde bepaling als de Remigratiewet, dus is van een maatwerkbelemmerende afwijking ten opzichte van de Awb geen sprake meer.

Heroverweging (artikel 7:11 Awb)

Een veelvuldig terugkerende afwijking in SZW-wetten betreft de bepaling dat de rechter in afwijking van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht in beroep of hoger beroep het bedrag waarop de bestuurlijke boete is vastgesteld *ook ten nadele van* degene die aanspraak maakt op een recht kan wijzigen. Dit houdt verband met het zogeheten verbod van *reformatio in peius*, dat besloten ligt in de bepaling dat de bestuursrechter uitspraak doet op de grondslag van het beroepschrift (artikel 8:69 lid 1 Awb).

Zoals in 2.2.1 is aangegeven, is deze bepaling die zich tot de rechter wendt, niet direct relevant voor het leveren van maatwerk door het bestuur. Toch kan het van belang zijn hier te wijzen op de tegenhanger van artikel 8:69 Awb in de bezwaarfase, namelijk artikel 7:11 Awb. Op grond van deze bepaling vindt, indien het bezwaar ontvankelijk is, *op de grondslag van* dit bezwaar een (volledige) heroverweging van het bestreden besluit plaats. Deze bepaling staat niet eraan in de weg dat een bevoegdheid tot wijziging van een besluit *ten nadele van* een belanghebbende wordt uitgeoefend in die gevallen waarin die bevoegdheid op andere gronden reeds bestaat. Gelet op de (uitgebreide) herzieningsbevoegdheden in de diverse SZW-wetten, kan dus weliswaar maatwerk in bezwaar worden geleverd, maar kan dat maatwerk ook inhouden dat de heroverweging *nadelig* uitpakt voor de burger.

Rechtsbeginselen

Hoewel expliciete bepalingen in SZW-wetgeving ontbreken die in de Awb opgenomen rechtsbeginselen of algemene beginselen van behoorlijk bestuur buiten toepassing laten of ongedaan maken, klinkt in verschillende bepalingen het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb door. Zo bepalen diverse SZW-wetten dat een weigering van een recht wordt afgestemd op de ernst van de gedraging. Hiermee krijgt het evenredigheidsvereiste dat in de Awb is verankerd bij bestuurlijke boetes (artikel 5:46 lid 2 Awb) expliciet betekenis bij andere maatregelen.

Ook de bepaling dat door de uitvoeringsorganisatie vastgestelde controlevoorschriften niet verder mogen gaan dan redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de betreffende wet, kan in de sleutel van het evenredigheidsbeginsel worden geplaatst.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 kennen voor het toezicht en de handhaving wel afwijkingen van de Awb, maar deze zijn niet relevant voor de ruimte om maatwerk te bieden bij de uitvoering van deze wet. In andere wetten, zoals de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, wordt van de Awb afgeweken in de titels die gaan over gegevensverwerking, veelal op het punt van toestemming. Deze praktijk is interessant vanuit een breder legitimiteitsperspectief, maar staat verder af van de maatwerk problematiek.

In aanvulling op de hierboven besproken voorbeelden onder SZW-wetgeving vallen met name twee verhoudingen tot de Awb in VWS-wetgeving op die relevant (kunnen) zijn voor het bieden van maatwerk. Allereerst is verlenging van de Awb-termijn voor het indienen van een bezwaarschrift voor belanghebbenden die in het buitenland gevestigd zijn een veelvoorkomend element in wetten uit het cluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’, zie bijvoorbeeld artikel 37 Wet buitengewoon pensioen 1940-1945. Als zodanig zal dit element niet heel veel maatwerkoplossingen in de praktijk bevorderd hebben, ook gezien de zeer beperkte doelgroep die dit type wet toch al heeft. De gedachte om meer procedurele ruimte te creëren voor burgers die in bepaalde omstandigheden verkeren, is echter mogelijk breder interessant. Overigens hebben wij geen voorbeelden gevonden van bepalingen die het inzetten van termijnverruiming afhankelijk maken van een discretionair oordeel van bestuursorganen.

Ook komen afwijkingen van de beslistermijn ten gunste van de uitvoeringsorganisaties voor in deze wetten (zie bijvoorbeeld artikel 37b lid 2 Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 of artikel 10.3.1 lid 5 Wlz dat ziet op de bezwaarfase). Net als voor de hierboven genoemde veelvoorkomende afwijkingsbepaling, geldt ook voor dit type bepaling dat het maatwerkeffect niet heel groot zal zijn qua inhoud van het uiteindelijke besluit of qua volume van maatwerkoplossingen. Het element illustreert echter wel een belangrijke *trade-off* die elke wetgever die maatwerk wil stimuleren zal moeten erkennen: ruimte voor maatwerk aan de kant van de uitvoeringsorganisatie zal vaak meer tijd vergen en daarom in een bepaald opzicht mogelijk lastenverhogend werken voor de burger.

5.1.4 Procedureel maatwerk

In deel 4 van deze rapportage werd al aangegeven dat ‘procedureel maatwerk’ ziet op een diverse verzameling aan wettelijke bepalingen. Onze inventarisatie vertoont inderdaad diversiteit: van puur op de procedure gerichte verruiming of beperkingen (die niet al onder ‘Verhouding tot de Awb’ aan de orde zijn gekomen) tot bepalingen die, net als sommige bepalingen uit de categorie ‘Verhouding tot de Awb’, als wenken op het vlak van organisatie of gedrag voor de uitvoerende professional beschouwd kunnen worden.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Een veelvuldig terugkerende verplichting in SZW-wetgeving betreft de informatieverplichting van de burger om aan de uitvoeringsorganisatie op haar verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, de hoogte van de uitkering of op het bedrag van de uitkering,

dat wordt betaald. Deze informatieverplichting van de burger is weinig begrensd en lijkt een zware procedurele last voor de burger in te houden. Daartegenover staat dat deze verplichting niet geldt indien die feiten en omstandigheden door de uitvoeringsorganisatie kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Met deze uitzondering wordt de burger dus deels ‘ontlast’. Bovendien kan de uitvoeringsorganisatie maatwerk leveren door niet onnodig te verzoeken om nadere gegevens, omdat een dergelijk verzoek de informatieverplichting (en eventuele sanctionering daarvan) activeert.

In een aantal gevallen wordt bepaald dat een aanspraak bestaat of betaling geschiedt ‘zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld’. Vanuit maatwerkperspectief kan dit verschillend worden gewaardeerd. Wanneer het alternatief zou zijn dat een beschikking op aanvraag zou moeten worden gegeven, wordt de burger hierdoor ontlast. In zoverre bevordert een dergelijke bepaling procedureel maatwerk. Tegelijk ontbreekt een expliciet vaststellingsmoment waaraan de burger mogelijk rechtszekerheid kan ontlenen.

In een enkel geval bepaalt SZW-wetgeving dat een recht niet enkel op aanvraag wordt vastgesteld, maar ook ambtshalve (bv. Algemene Ouderdomswet). Dit betekent dat de burger niet noodzakelijk zelf het initiatief hoeft te nemen om in aanmerking te komen voor het recht. Dit kan dus worden beschouwd als een maatwerkbevorderend element (en de afwezigheid hiervan als een maatwerkbelemmerend element).

In een aantal gevallen maakt SZW-wetgeving mogelijk dat een aanspraak op aanvraag van een ander dan de aanspraakgerechtigde wordt vastgesteld of dat betaling van de aanspraak plaatsvindt aan een ander dan de aanspraakgerechtigde. Met deze bepalingen kan de uitvoeringsorganisatie maatwerk leveren indien betaling aan de rechthebbende zelf zou betekenen dat het geld ‘niet op de juiste plek’ terecht komt.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Een consequentie van het gegeven dat het in veel van de maatwerkrelevante VWS-wetten gaat over gevoelige, voor het persoonlijk leven van de betrokkene zeer ingrijpende besluiten is dat er veel procedurele waarborgen in te vinden zijn, maar niet noodzakelijkerwijs voorbeelden van ‘procedureel maatwerk’. Het verplicht horen van deskundigen is een voorbeeld. Wel levert deze context van gevoelige en ingrijpende besluitvorming een interessante maatwerkbevorderende figuur op. In meerdere bepalingen worden de betreffende uitvoeringsorganisaties verplicht om, periodiek of als bepaalde gebeurtenissen zich voordoen, een toekenning of een maatregel te herzien. Dat aanpassing aan nieuwe omstandigheden niet afhankelijk is van het ‘doenvermogen’ van een burger is een interessant mechanisme dat mogelijk ook in minder gevoelige sectoren kan worden ingezet. Iets soortgelijks geldt voor de figuur dat een aanvraag ‘geacht wordt te zijn gedaan’ als een burger al gerelateerde rechten of aanspraken heeft.

Een heel ander soort maatwerkelement dat vooral lijkt voor te komen bij VWS-wetten en dat niet strikt procedureel van aard is, zijn de hierboven al genoemde ‘wenken’ (*nudges*). Een voorbeeld is te vinden in artikel 4.1.1 lid 2 Jeugdwet, waarin wordt bepaald dat de uitvoerende instanties zich op zodanige wijze organiseren, “dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp” en dat zij er zorg voor dragen dat “in de accommodatie geestelijke verzorging beschikbaar is, die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de jeugdige of ouder”.

5.2 Overkoepelende bevindingen en afronding

Bovengenoemde bevindingen staan niet op zichzelf. Om in de toekomst weloverwogen keuzes te kunnen maken over de manier waarop wetgeving in formele zin ruimte voor maatwerk kan bevorderen, is inzicht in de samenhang tussen de verschillende categorieën maatwerkelementen nodig. Maatwerkknelpunten op regelingsniveau kunnen bestaan uit een samenspel van maatwerkelementen op bepalingsniveau, vaak uit meer dan één categorie, maar kunnen ook het gevolg zijn van de keuze voor een bepaalde reguleringstijl of systematiek. Uit de constatering dat de onderzochte SZW- en VWS-wetgeving geen uitgebreide lijst met concrete maatwerkknelpunten oplevert, kan dus niet worden afgeleid dat het niveau van de bijzondere wetgeving irrelevant is als juridische schakel voor het bieden van maatwerk door de uitvoeringspraktijk.

Deze afsluitende paragraaf signaleert wat de hierboven en in de bijlage gepresenteerde specifieke bevindingen van de inventarisatie impliceren voor keuzes die de wetgever heeft gemaakt en in de toekomst kan maken. Eerst zetten wij de twee meest wezenlijke categorieën van maatwerkelementen, beslissingsruimte en hardheidsclausules, tegen elkaar af (5.2.1). Vervolgens stellen wij de vraag of de minder frequent gedetecteerde categorieën maatwerkelementen, positionering ten opzichte van de Awb en procedurele aspecten, niet juist een interessante mogelijkheid bieden om het denken over maatwerk en bijzondere wetgeving verder te brengen (5.2.2). Hierbij is steeds aandacht voor enkele van de *trade-offs* die de genuanceerde beoordeling van veel van de gevonden maatwerkelementen (zie de elementen die met +/- zijn gemarkeerd in Bijlage 4) heeft blootgelegd. Een overkoepelende bevinding van onze inventarisatie is dat elke wet die een uitvoeringspraktijk reguleert, een eigen ‘maatwerkinfrastructuur’ heeft (beknopt in beeld gebracht in de duidingen van het maatwerkgehalte per wet in Bijlage 3). Deze infrastructuur is gekoppeld aan *trade-offs* waarmee de wetgever te maken krijgt en die ook op bepalingsniveau spelen. Na een korte beschouwing over maatwerk en wetgevingskwaliteitsbeleid aan de hand van een beknopte analyse van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (5.2.3), gaan wij nog in op de meerwaarde van de door ons ontwikkelde kwantitatieve methodologie, alvorens ter afsluiting de aandacht te vestigen op enkele aanbevelingen.

5.2.1 Geconditioneerde beslissingsruimte versus hardheidsclausules

Hardheidsclausules kunnen met recht worden beschouwd als de meest rechtstreekse techniek om maatwerk te faciliteren. Een expliciet verbod tot toepassing van een hardheidsclausule (of impliciete obstructies) zijn wij niet tegengekomen in de bijzondere wetgeving die onder SZW en VWS valt. De Wet langdurige zorg (Wlz) verbiedt weliswaar een Wlz-uitvoerder om onder bepaalde omstandigheden een persoon als verzekerde in te schrijven, maar dit ‘verbod’ is volledig gericht op het voorkomen van dubbele inschrijvingen. Ook laat de ‘hardheidsclausule’ van artikel 47 Awir (oud), die van toepassing was bij de uitvoering van de Wet kinderopvang, zien dat een wettelijke hardheidsregeling voor bepaalde gevallen toepassing van die regeling op andere gevallen kan uitsluiten. Waar wetgeving een hardheidsclausule toespitst op een bepaalde bevoegdheid, zou dit dus kunnen worden opgevat als de onmogelijkheid om een hardheidsclausule bij andere bevoegdheden te hanteren.

Hoewel het gebruik van hardheidsclausule zeker geen uitzondering blijkt, is tegelijk een variëteit aan hardheidsclausules zichtbaar. Naast specifieke, aan bepaalde bevoegdheden gekoppelde clausules (‘dwingende redenen’), is soms ook sprake van meer generieke clausules (of regelingen), zoals de

bevoegdheid in de Participatiewet om vanwege ‘zeer dwingende redenen’ bijstand te verlenen aan iemand die op grond van de wet geen aanspraak hierop heeft. Het gebruik van verschillende bewoordingen, in combinatie met uiteenlopend bereik, werpt de vraag op in hoeverre hardheidsclausules als een eenduidige categorie moeten worden beschouwd en wat de gevolgen van opname hiervan in wetgeving zijn voor het gebruik hiervan in de praktijk.

Ongeacht de gekozen vormgeving is het enkele bestaan van een hardheidsclausule als zodanig geen garantie voor het leveren van maatwerk. Hetzelfde geldt uiteraard voor beslissingsruimte: waar ruimte bestaat om een eigen oordeel te formuleren en om een belangenafweging te verrichten, moet die ruimte daadwerkelijk worden benut. En zelfs wanneer de uitvoeringsorganisatie de bestaande ruimte ook daadwerkelijk wil gebruiken, moeten daarnaast de juridische mogelijkheden om bepaalde factoren in de bestuurlijke afweging te betrekken ook bestaan.⁴³ Volledig vrije beslissingsruimte komt nauwelijks voor in bijzondere wetgeving en dat zou ook niet passen bij de trias politica zoals die in Nederland in zwang is. De kunst is om de randvoorwaarden die de wetgever meegeeft zo in te richten dat een uitvoeringsorganisatie zich gesteund voelt in haar maatwerkbeleid.

Zoals al verwacht en ook meegenomen in de methodologie van dit onderzoek, uiten grotere maatwerkknelpunten zich niet snel in tekstuele kenmerken van individuele bepalingen. In plaats van het expliciet ‘beknellen’ van maatwerk, zien we dat de wetgever beslissingsruimte vaak ‘doseert’ door middel van een strategie van ‘geven en nemen’. Dat kan op verschillende manieren. ‘De dichtgetimmerde wet met specifieke hardheidsclausules’ (bv. de Algemene Ouderdomswet) kent een andere infrastructuur dan ‘een eigentijdse maatwerkwet’ die een open geformuleerde opdracht tot maatwerk bij de uitvoeringsorganisatie legt (bijvoorbeeld de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening). ‘De verkapte kaderwet’, een wet waarin veel regelgevende bevoegdheden gedelegeerd worden, is een optie waarbij de wetgever uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering onvoldoende neemt. In de voor dit onderzoek onderzochte wetten zijn wij geen duidelijke voorbeelden van dit type wet tegengekomen, mogelijk omdat veel aanspraken op elementaire financiële voorzieningen - anders dan bijvoorbeeld aanspraken op subsidies - bewust door de wetgever zelf worden afgebakend.

De inventarisatie levert een aantal interessante opties op die overwogen kunnen worden om maatwerk te bevorderen, juist in die gevallen waarin de door de wetgever gekozen techniek om beslissingsruimte te creëren niet goed aansluit bij de specifieke maatwerkbehoefte. Voorzichtigheid is hierbij uiteraard geboden, helemaal omdat onze inventarisatie ook bevestigt dat de infrastructuur van een wet niet los gezien kan worden van haar inhoud. Ook speelt het volume aan besluiten een rol. Zo laat uiteraard het ‘wettencluster verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’⁴⁴ zich niet goed vergelijken met bijvoorbeeld het departementoverschrijdende ‘wettencluster decentralisatiewetten’⁴⁵ of de SZW wettenclusters ‘volksverzekeringen’⁴⁶ en ‘arbeid’⁴⁷. Een uitvoeringsorganisatie kan soms meer gebaat zijn bij een structuur van meer gebonden bevoegdheden in combinatie met specifieke hardheidsclausules dan met veel beslissingsruimte die de uitvoeringsorganisatie vervolgens zelf ‘dichttimmeret’ met beleidsregels en werkinstructies. Hoe de

⁴³ Eindrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens 2019.

⁴⁴ Hieronder vallen: Toeslagwet buitengewone pensioenen 1966, Wet buitengewoon pensioen 1940-1945, Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, Wet toekenning gedeeltelijke compensatie voor ingevolge AOW en AWW geheven premie over een buitengewoon pensioen, Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945, Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet.

⁴⁵ Hiertoe behoren: Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Participatiewet, Jeugdwet.

⁴⁶ Hiertoe behoren onder meer: Algemene Kinderbijslagwet, Algemene Ouderdomswet, Algemene Nabestaandenwet.

⁴⁷ Hiertoe behoren onder meer: Werkloosheidswet, Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

gekozen maatwerkinfrastructuur uitpakt ‘op de werkvloer’, volgt niet uit de wetgevingsanalyse die centraal staat in dit onderzoek, maar zou nader kunnen worden onderzocht.

Daarbij komt dat de wetgever ook ruimte moet durven laten aan de uitvoeringsorganisatie. Die ruimte wordt daadwerkelijk geboden bij de toekenning van een hardheidsclausule, maar zeker in geval van beslissingsruimte kan de neiging bestaan om die ruimte in lagere regelgeving toch nader te begrenzen. Daarmee geeft de wetgever eigenlijk twee signalen af. Op het niveau van de wetgeving lijkt dan irrelevant of sprake is van een vrije bevoegdheid of een gebonden bevoegdheid met een hardheidsclausule, maar uiteindelijk kan de uitvoeringsorganisatie minder maatwerkruimte ervaren doordat beslissingsruimte is begrensd in lagere regelgeving. Dit ‘risico’ lijkt voor centrale uitvoeringsorganisaties als het UWV en de SVB groter dan voor decentrale gemeentebesturen.

Tot slot valt op dat in wetgeving die aanspraken op bepaalde (basis)voorzieningen regelt, de figuur van gebonden bevoegdheden in combinatie met hardheidsclausules dominant is bij de toekenning (herziening, intrekking, etc.) van die aanspraak zelf. Het beeld is anders wanneer in die wetgeving ook wordt gekeken naar instrumenten die de uitvoeringsorganisatie ter beschikking staan om in aanvulling op die aanspraak corresponderende verplichtingen van de burger (bv. reïntegratieverplichtingen bij arbeid) te regelen. Bij de mogelijkheid tot verlening van een ontheffing van een bepaalde verplichting, wordt de beslissingsruimte van de uitvoeringsorganisatie in wetgeving doorgaans veel minder strikt genormeerd dan die bij de toekenning van de financiële aanspraak. Een figuur als de ontheffing kan dus bij uitstek worden ingezet als een instrument om maatwerk te leveren.

5.2.2 Maatwerk op indirecte wijze bevorderen?

Trade-offs zijn zeker ook zichtbaar in de derde en vierde categorie, verhouding tot de Awb en procedureel maatwerk, waarbij de relatie tussen de bepaling in de bijzondere wet en de uitkomst voor de burger minder rechtstreeks is. Maak je het de burger makkelijk of steun je de uitvoeringsorganisatie met meer tijd en assistentie om maatwerk een realiteit te maken? Ga je ervan uit dat een professional uit zichzelf een redelijkheidstoets of een hardheidstoets uitvoert waar dat kan, of *nudge* je hem of haar die richting uit met als risico dat de uitvoering van wetten die geen expliciete verwijzing bevatten naar de rol van bepaalde beginselen op dit vlak alleen maar verder achterblijft?

Deze twee minder prominent aanwezige categorieën zijn interessant vanuit een wetgevingsperspectief, omdat elementen uit deze categorieën makkelijker transplanteerbaar lijken. Waar de wetgever het verruimen van discretionaire uitvoeringsbevoegdheden of het introduceren van hardheidsclausules mogelijk als riskant zal ervaren, liggen hier mogelijkheden om maatwerk te stimuleren. Dit betreft wel een onontgonnen terrein, want heel veel elementen in deze categorieën hebben wij niet gevonden. Toch valt op dat de wetsbepalingen die de positionering van de bijzondere wet ten opzichte van de Awb bepalen en ‘procedurele elementen’ de maatwerkpraktijk op een andere manier benaderen. In plaats van te proberen het juiste evenwicht te vinden in de concrete ruimte die een uitvoerder heeft bij het nemen van een besluit, lijken sommige van deze bepalingen in te zetten op het beïnvloeden van de manier van werken van professionals. Opvallend daarbij is dat bijzondere wetgeving ook maatwerkrelevante elementen uit de Algemene wet bestuursrecht, zoals het evenredigheidsbeginsel, herhaalt en daarmee articuleert om de betekenis daarvan voor die wet te benadrukken. Een andere belangrijke rol die procedurele maatwerkelementen kunnen spelen is het faciliteren van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het leveren van maatwerk in de uitvoeringspraktijk, zoals voldoende tijd. Bij procedurele maatwerkelementen gaat het vaak om een ‘duwtje in de rug’. Zo is de verplichte herziening bij het zich voordoen van wat we in de huidige

discussie rond uitvoering ‘levensgebeurtenissen’ zouden noemen, die we in wetten uit het cluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’ wel zien,⁴⁸ niet één op één transplanteerbaar naar een andere context, maar is de techniek erachter interessant om mee te nemen.

5.2.3 Verankering in wetgevingskwaliteitsbeleid?

Deze bevindingen zijn relevant voor de manier waarop binnen het wetgevingsproces gestuurd wordt op bepaalde technieken en stijlen van wetgeving. Het Nederlandse wetgevingskwaliteitsbeleid biedt hiervoor de kaders, concreet door middel van een instrument als het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en een ‘meta-beleidsregel’ als de Aanwijzingen voor de Regelgeving (AvdR). Het eerste instrument gaat al nader in op de gevolgen voor de praktijk, heeft ook aandacht voor het doenvermogen van de burger en ziet eerder op reguleringsaspecten dan op aspecten van wetgevingstechniek. Het tweede instrument daarentegen fungeert als praktische gids voor wetgevingsjuristen en is daarom een belangrijke schakel bij het bevorderen van maatwerk door het maken van passende keuzes op het niveau van bijzondere wetgeving. Meerdere aanwijzingen uit de AvdR doen de vraag rijzen of zij wel voldoende aansluiten op de meest recente inzichten in de maatwerkproblematiek. Wij bespreken hier kort aanwijzing 2.8 over conflictbeperking, aanwijzing 2.10 over lasten voor de maatschappij en de overheid en aanwijzing 2.14 over normering bestuursbevoegdheden.

Conflictbeperking is een belangrijke doelstelling bij de wens om meer ruimte voor maatwerk in de uitvoering te creëren. Toch lijken een aantal aannames die worden gedaan in de Aanwijzingen voor de Regelgeving haaks te staan op bevindingen rondom maatwerk. In de aanwijzing zelf wordt onder andere aangeraden om het aantal beslismomenten waartoe toepassing van een regeling aanleiding geeft, tot een minimum te beperken en om de aard en omvang van uitkeringen, voorzieningen en andere voordelen zo duidelijk mogelijk te omschrijven. Het eerste is nog wel in lijn met maatwerkdoelstellingen, behalve als het gaat om herzieningsmomenten, die mogelijk juist wel waardevolle maatwerkbevorderende elementen kunnen vormen. Het tweede is ook mogelijkwijds goed te verenigen met maatwerk, aangezien de aard en omvang van uitkeringen en voorzieningen niet bij uitstek aspecten zijn waarbij maatwerk aangewezen is. Toch kan een aanwijzing als deze al snel uitmonden in het ‘dichttimmeren’ van de beslissingsruimte op een manier die maatwerk lastig maakt. Ook in de lijst van kenmerken die regelingen in bijzondere mate conflictopwekkend zouden maken, worden een aantal elementen genoemd die vanuit een maatwerkperspectief anders beschouwd kunnen worden, al past hier ook de observatie dat maatwerk soms nu eenmaal conflictopwekkend zal werken. Zo wordt het koppelen van uitkeringen, voorzieningen, restituties of andere voordelen aan individueel bepaalde omstandigheden afgeraden, net als het laten van een ruime mate van discretionaire bevoegdheid aan een uitvoeringsorgaan. Ook wordt het gebruik van vage normen voor het bepalen van de hoogte van een uitkering of van de aard van een voordeel afgeraden, al hoeft maatwerk hem natuurlijk niet per se te zitten in de hoogte van een voordeel. Twee regelgevingstechnieken die in de genoemde lijst worden afgeraden, maar die juist wel in lijn zijn met de maatwerkgedachte zijn het afhankelijk maken van een recht op een uitkering of voordeel dan wel de verplichting om belasting of een heffing te betalen van een groot aantal persoonlijke omstandigheden die door het uitvoeringsorgaan geverifieerd moeten worden en het verbinden van voordelen of andere gevolgen aan bijzondere, niet strikt omschreven omstandigheden.

⁴⁸ Bijvoorbeeld Artikel 49 lid 1 Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet.

Voor Aanwijzing 2.10 ‘Lasten voor de maatschappij en de overheid’ geldt niet dat deze in strijd is met de maatwerkgedachte. Vereenvoudiging wordt immers vaak in één adem genoemd met maatwerk. Het is echter van belang te signaleren dat maatwerk in sommige gevallen wel degelijk tot meer lasten voor de overheid kan leiden. De betrokken uitvoeringsorganisatie zal vaak meer tijd en energie moeten steken in het creëren van een maatwerkoplossing. Uiteraard is de gedachte dat deze tijd en energie teruggewonnen worden door een lagere belasting van de bezwaar- en beroepsfases, maar een mogelijke lastenverschuiving als gevolg van meer aandacht voor maatwerk moet wel ingecalculeerd worden bij het ontwerpen van wetgeving. Concreet kan dit bijvoorbeeld door in de uitvoeringstoets expliciet de *trade-offs* die opdoemen als maatwerk gewenst is, op te nemen.

Aanwijzing 2.14 stelt in het tweede lid expliciet dat discretionaire bevoegdheden en bevoegdheden met vage toepassingscriteria niet worden toegekend, tenzij daarvoor goede gronden zijn. Dit uitgangspunt, hoe begrijpelijk ook vanuit het oogpunt van democratische legitimatie, staat haaks op het maatwerkstreven, tenzij dit laatste een duidelijke plek krijgt in de departementale cultuur of op andere wijze een vanzelfsprekende invulling wordt van de genoemde “goede gronden”.

Deze observaties versterken het beeld dat naar voren komt uit de inventarisaties: bewustwording van de relevante *trade-offs* is cruciaal om de discussie verder te brengen. Uiteraard moet aandacht voor maatwerk niet betekenen dat het streven naar conflictbeperking over boord gaat. Maar meer aandacht voor de balans tussen maatwerk, democratische legitimatie, efficiëntie en conflictbeperking is wel op zijn plaats.

5.2.4 Maatwerk in wetgeving: methodologie

Zoals aangegeven in par. 3, heeft dit onderzoek twee sporen gevolgd: (i) het ontwikkelen van een geautomatiseerde maatwerktool die ‘maatwerkrelevante elementen’ in wetgeving detecteert en (ii) het zo concreet mogelijke inventariseren van maatwerkknelpunten van bepaalde wetgeving (SZW en VWS), zo mogelijk met behulp van die maatwerktool. De bevindingen van het tweede spoor zijn in par. 5.1 en in de bijlagen vermeld. Ten aanzien van het eerste spoor is de doelstelling tweeledig geweest: de meerwaarde van een kwantitatief-tekstuele aanpak voor dit onderwerp onderzoeken en het faciliteren van een bredere en meer grootschalige inventarisatie van maatwerkknelpunten in regelgeving. Tot besluit van dit onderzoek is het daarom zinvol om stil te staan bij onze bevindingen ten aanzien van de toegevoegde waarde van de gekozen methodologie om maatwerkknelpunten in bijzondere wetgeving in kaart te brengen.

Allereerst is het inderdaad mogelijk gebleken om wetgeving tamelijk snel gereed te maken voor een geautomatiseerde analyse. Complicatie daarbij is dat de structuur van wetten niet altijd identiek is en dat met name oudere wetten afwijkende structuren kennen, waardoor wij de tool voortdurend hebben moeten *finetunen* om te verzekeren dat alle wettelijke bepalingen daadwerkelijk worden geanalyseerd.

De vervolgvraag is wat de geautomatiseerde analyse van die wetgeving ons heeft opgeleverd. Het is in dit stadium nog steeds nodig gebleken om de tool steeds opnieuw te ‘leren’ wat maatwerkrelevante elementen zijn. De tool detecteert dus enkel die elementen die vooraf als zoekopdracht zijn meegegeven. Dat is een voortdurend proces van het opnieuw voeden van de tool met nieuwe feedback. Zo wordt de uitdrukking ‘in samenspraak met’ wellicht niet standaard als voorbeeld genoemd van een maatwerkrelevant element, maar blijkt die in wetgeving soms wel als zodanig te fungeren. Een dergelijke uitdrukking wordt dan in een later stadium aan de tool toegevoegd.

In dit stadium is daarom voor alle onderzochte wetten ook steeds een menselijke, handmatige lezing van wetgeving uitgevoerd om de uitkomsten van de tool voor een bepaalde wet te valideren. De insteek van die handmatige lezing was steeds drieërlei, namelijk om:

- * *false positives* en *false negatives* van maatwerkrelevante elementen eruit te filteren;
- * maatwerkrelevante elementen in hun context te duiden (bv. een gesignaleerde hardheidsclausule verbinden met een gebonden bevoegdheid die hieraan voorafgaat),
- * maatwerkrelevante elementen te categoriseren (bv. als inhoudelijk of procedureel maatwerkrelevant element).

In het feedbackproces dat de menselijke maatwerkleding heeft opgeleverd voor de maatwerktool, die op basis van die feedback is geactualiseerd, is wel zichtbaar geworden dat het aantal onterechte hits (*false positives* en *false negatives*) verder afneemt. Op termijn zou de maatwerkanalyse van de maatwerktool dus tamelijk accuraat kunnen fungeren. Dit wordt versterkt doordat de onderzochte wetgeving, zeker binnen ministeries, veel vergelijkbare bepalingen bevat. Een geautomatiseerde analyse van wetgeving brengt die gelijkenissen snel en accuraat in kaart. Bovendien kan een geautomatiseerde analyse ook de consistentie van de menselijke maatwerkduiding versterken doordat aan de tool vooraf wordt meegegeven hoe een bepaald maatwerkelement moet worden gedeut. Waar de maatwerktool vooralsnog geen volledige duiding en categorisering van gedetecteerde maatwerkknelpunten heeft opgeleverd (en een menselijke lezing dus noodzakelijk blijft), draagt zij dus wel bij aan een meer consistente maatwerkleding.

Een tekortkoming van de maatwerktool is dat die nog onvoldoende is toegesneden op terminologie die verband houdt met specifieke wetgeving (en met de interpretatieruimte die hiermee gepaard gaat). Tegelijk kan de tool wel de frequentie detecteren waarmee een bepaalde term in uiteenlopende wetgeving wordt gehanteerd (bv. ‘gezamenlijke huishouding’) en daarmee het maatwerkknelpunt dat verband houdt met een bepaalde term, plaatsen in een bredere context dan die van de individuele wet. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft de onder 5.1.2 al genoemde kwestie van de terugvorderingsbevoegdheid: waar bepaalde VWS-wetgeving een verplichting tot terugvordering bevat die vergelijkbaar is met die in SZW-wetgeving, valt op dat in diezelfde VWS-wetgeving geen hardheidsclausule wordt aangetroffen zoals die in SZW-wetgeving voorkomt. Juist in de vergelijking tussen wetgeving kan de maatwerktool dus meerwaarde hebben.

Tot slot is de kracht van de maatwerktool dat zij elementen in wetgeving identificeert die expliciet wijzen op de mogelijkheid om al dan niet maatwerk te leveren. Dat heeft ook een keerzijde als het gaat om het identificeren van maatwerkknelpunten. Wetgeving is namelijk eerder expliciet in het aanreiken van maatwerkstimulansen, bijvoorbeeld door het incorporeren van hardheidsclausules, dan in het aanreiken van maatwerkknelpunten. Weliswaar kan de *afwezigheid* van maatwerkstimulansen ook een indicatie zijn voor een maatwerkknelpunt (en kan dit ook worden meegenomen in de maatwerktool), maar maatwerkknelpunten kunnen ook op andere wijzen worden gerealiseerd dan door de afwezigheid van dergelijke stimulansen.

5.2.5 Tot slot: enkele aanbevelingen

Deze afsluitende paragraaf vestigt de aandacht op enkele aanbevelingen die op verschillende plekken in de tekst naar voren zijn gekomen. Het is uitdrukkelijk niet het doel van dit onderzoek geweest om tot een complete serie aanbevelingen te komen. Integendeel, het inventariseren en niet het evalueren

van het maatwerkgehalte van bijzondere wetgeving heeft steeds voorop gestaan. Toch levert de inventarisatie enkele denkrichtingen op die wij hieronder nog eens samenvatten.

Een belangrijke bevinding is dat ‘maatwerkknelpunten’ veelal eerder gelegen zijn in de omissie van maatwerkbevorderende elementen dan in formuleringen die actief maatwerk tegenwerken. Maatwerkknelpunten die wel als tekstuele elementen geïdentificeerd zijn, lijken vaak een logisch gevolg van het willen handhaven van het ‘primaat van de wetgever’ op gevoelige punten, waarbij rechtszekerheid en democratische legitimatie voorrang krijgen op de maatwerkbehoefte. Wel laat de inventarisatie zien dat er allerlei mogelijkheden voor de wetgever zijn om binnen de door de wet vastgestelde uitvoeringsruimte, of aan de randen ervan, toch maatwerk te stimuleren. Maatwerk zou een explicieter aandachtspunt bij de totstandkoming van wetgeving kunnen zijn. Dit is uiteraard geen kwestie van ‘kopiëren en plakken’ van bepalingen uit bestaande wetten.

Als het kabinet structureel zou willen inzetten op het verder verhogen van ‘maatwerkstimulansen’, lijkt de makkelijkste winst te behalen bij het creëren van meer procedurele ruimte voor burgers die in bepaalde omstandigheden verkeren en het *nudgen* van uitvoeringsprofessionals. Dit laatste kan bijvoorbeeld door de tekst van de bijzondere wet aan te grijpen om het bredere afwegingskader van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur nog eens expliciet en in geconcretiseerde vorm voor het voetlicht te brengen. Het eerste is niet alleen een kwestie van meer gebruikmaken van de mogelijkheid om in bepaalde gevallen af te wijken van de Awb, maar soms ook van het opleggen van ‘procedurele verplichtingen’ (bijvoorbeeld tot herziening in bepaalde omstandigheden of tot proactief benaderen van de burger) aan de uitvoeringsorganisatie. De inventarisatie leert namelijk dat maatwerkstimulansen ook de gedaante kunnen aannemen van een verplichting (voor het bestuursorgaan).

Daarnaast kan de keuze tussen de twee belangrijkste typen maatwerkstimulansen (hardheidsclausules en beslissingsruimte) verder worden geëxpliciteerd, juist ook in het wetgevingskwaliteitsbeleid. Hier horen ook *finetuning* van de wetgevingstechnische opbouw van deze elementen en richtlijnen voor de passendheid van de toekenning van maatwerkbevoegdheden bij. In welke omstandigheden kan bijvoorbeeld de beslissing of een individu dat niet strikt voldoet aan bepaalde voorwaarden toch onder de werking van de wet gebracht kan worden aan de uitvoeringsorganisatie overgelaten worden? En wanneer kan de wetgever het beste kiezen voor het toevoegen van de voorwaarde van (ministeriële) toestemming voor een maatwerkoplossing zoals we die in enkele wetten tegenkomen? Wat bepaalt of wel of geen hardheidsclausule wordt toegevoegd aan een terugvorderingsverplichting? Onze inventarisatie reikt bouwstenen aan voor het ontwikkelen van beleid over het stimuleren van maatwerk ‘aan de voorkant’, maar nader onderzoek naar de daadwerkelijke effecten van de gevonden maatwerkelementen in de uitvoeringspraktijk is wenselijk.

Uit een oogpunt van wetgevingskwaliteitsbeleid is tot slot stroomlijning aangewezen van het omvangrijke arsenaal aan maatwerkbevoegdheden. Uit de inventarisatie blijkt dat de maatwerkinfrastructuur van een wet mede wordt bepaald door de departementale wetgevingscultuur. Stroomlijning zou tot op zekere hoogte afbreuk kunnen doen aan het wezenskenmerk van maatwerk, namelijk afwijking in plaats van standaardisering, maar de grote variëteit aan maatwerkgerelateerde bevoegdheden, inclusief hardheidsclausules, kan ook in de weg staan aan een succesvolle toepassing hiervan.

Bibliografie

Rapport Maatwerk Multiprobleem Huishoudens

Eindrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens, 15 maart 2019

Van den Berge 2020

L. van den Berge, ‘Responsief bestuursrecht’, in: L. van den Berge, M.F. Vermaat, M. Lurks, N.A. van Renssen & S. van Heukelom-Verhage, *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 7-61.

Giezeman & Jak 2020

K. Giezeman & N. Jak, ‘Bestuursrechtelijk maatwerk. De wetgever en het bestuur aan zet’, *NJB* 2020/572.

Van Heukelom-Verhage & Van Tienen 2019

S. van Heukelom-Verhage & F. van Tienen, *Maatwerk met de Awb. Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk*, Den Haag: Pels Rijcken 2019.

Van Heukelom-Verhage 2020

S. van Heukelom-Verhage, ‘Maatwerk bieden in een gedigitaliseerde en datagedreven samenleving; #HoeDan?’, p. 185-231.

Huisman & Jak 2019

P.J. Huisman & N. Jak, ‘Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit’, *NTB* 2019/20, afl. 5, p. 212-221.

Ippel 2018

M.H. Ippel, ‘De mens als maatstaf voor de regels van het algemeen bestuursrecht’, *NTB* 2018/63, p. 393-401.

Kabinetsreactie Regels en Ruimte 2020

Brief van 16 januari 2020 van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor Rechtsbescherming en van Financiën, *Kamerstukken II* 2019/20, 29 362, nr. 282.

Lurks & Van Renssen 2020

M. Lurks & N.A. van Renssen, ‘Doelgericht maatwerk: tussen integratie en specialisatie in de Omgevingswet’, 103-183.

Nationale ombudsman 2018

Nationale ombudsman, Zorgen voor burgers, mei 2018, <
<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018030-zorgen-voor-burgers-onderzoek-naar-knelpunten-bij-de-toegang-tot-zorg>>.

Van Male 2018

R.M. van Male, ‘Afstemming van maatwerk in het sociaal domein’, *NTB* 2018/14, p. 53-56

Regels en Ruimte 2019

R. Kerstens (i.s.m. met Horst Junk en Judith Bekenkamp), *Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*, Den Haag: ABDTOPconsult 2019.

Vermaat 2020

M.F. Vermaat, ‘Garbage in? Garbage Out! Maatwerk in het sociaal domein’, in: L. van den Berge, M.F. Vermaat, M. Lurks, N.A. van Renssen & S. van Heukelom-Verhage, *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 63-101.

Bijlage 1 Zoekterminologie maatwerktool

De geautomatiseerde maatwerktool heeft ten behoeve van de analyse van relevante SZW- en VWS-wetgeving gebruik gemaakt van verschillende, vooraf opgegeven zoektermen en van verschillende zoekmethodes (‘normaal zoeken’ en ‘lijstmethode’; zie hieronder). Aangezien de werkwoorden als zoektermen een diffuse categorie vormen, wordt die categorie van zoektermen afzonderlijk toegelicht.

Zoekresultaten zijn vervolgens gecategoriseerd in vier verschillende categorieën: maatwerk-bevorderend, maatwerk-belemmerend, maatwerk-neutraal en signaalwoorden. De categorie ‘maatwerk-neutraal’ betreft zoektermen die maatwerkrelevant zijn, maar waarvan de duiding als bevorderend of belemmerend niet op voorhand vaststaat. De categorie ‘signaalwoorden’ betreft zoektermen die *mogelijk* maatwerkrelevant zijn, maar waarvan dit niet op voorhand vaststaat. In het feedbackproces zijn verfijningen aangebracht op deze zoekresultaten.

Algemene zoektermen

Maatwerk-bevorderend:

Gezocht via “normaal” zoeken: 'genoegzaam', 'gegronde vermoeden', 'naar aard en strekking', 'op verzoek', 'redelijkerwijs', 'ambtshalve', 'onthefing', 'vergunning', 'tijdelijk of blijvend', 'geheel of gedeeltelijk', 'dringende redenen', 'individuele omstandigheden', 'gegronde redenen', 'uitbreiding dan wel beperking', 'aanwijzingen heeft dat', 'aanwijzing heeft dat'

Gezocht via lijstmethode: 'bepaalde gevallen', 'overwegende', 'achterwege', 'aannemelijk', 'bijzondere gevallen'

Maatwerk-belemmerend:

Gezocht via “normaal” zoeken: 'slechts', 'stelt beleidsregels vast', 'geen recht op', 'verbod', 'wordt in ieder geval'

Gezocht via lijstmethode: 'verplicht'

Maatwerk-neutraal:

Gezocht via “normaal” zoeken: 'beschikking', 'zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld'

Gezocht via lijstmethode: niet gebruikt

Signaalwoorden:

Gezocht via “normaal” zoeken: 'in afwijking van', 'omstandigheden', 'omstandigheid', 'geen noodzaak', 'noodzakelijk'

Gezocht via lijstmethode: 'aanvraag', 'aanvraag', 'aanwijzing', 'aanwijzingen', 'bevoegd'

Zoekmethodes

Toelichting “normaal” zoeken: Zodra een hit wordt gevonden in een tekstfragment, wordt dit direct weggeschreven naar de kolommen ‘maatwerk-bevorderend’ en ‘maatwerk-belemmerend’. De zoekterm moet dan letter voor letter overeenkomen; de volgorde is bij deze methode dus relevant. Ook als een deel van een woord overeenkomt met een zoekterm wordt dit als een hit gerekend.

Toelichting “lijstmethode”: Lijsten met maatwerkrelevante zoektermen worden gebruikt om de individuele woorden in een tekst door te zoeken. Hierdoor is de volgorde irrelevant bij deze zoekmethode, maar moet een woord individueel in de tekst voorkomen. Waar bij de vorige methode ‘verplicht’ als hit zou worden gerekend bij het voorkomen van ‘verplichting’ in de tekst, is dat bij deze zoekmethode niet het geval.

Werkwoorden (en de vervoegingen daarvan):

De betekenis van werkwoorden voor het maatwerkgehalte van wetgeving kan verschillen en staat daarom op voorhand niet vast. Om die reden is op verschillende wijzen omgegaan met werkwoorden:

Positieve werkwoorden (deze werkwoorden worden direct weggeschreven naar de kolom maatwerk_bevorderend): 'aantonen', 'beoordelen', 'van oordeel zijn', 'afstemmen', 'afzien van'.

Neutrale werkwoorden (deze werkwoorden hebben in eerste instantie geen effect op de ruimte voor maatwerk): 'herzien', 'recht hebben', 'kwijschelden', 'gevolgen hebben', 'verlenen', 'toekennen', 'verdubbelen', 'vaststellen'

Negatieve werkwoorden (deze werkwoorden worden direct weggeschreven naar de kolom maatwerk_belemmerend, tenzij er een vorm van het werkwoord ‘kunnen’ in dezelfde tekst voorkomt): 'opleggen', 'intrekken', 'verrekenen', 'intrekken', 'opschorten', 'terugvorderen', 'weigeren’

Overig: ‘kunnen’ (voor ‘kan’-bepalingen) (deze werkwoorden komen in een afzonderlijke categorie ‘werkwoorden’ en fungeren dus als een bepaald type ‘signaalwoorden’)

Combinaties van werkwoorden zijn ook gehanteerd om maatwerkrelevante elementen te identificeren:

- Als in een tekstfragment het woord ‘bevoegd’ of een vorm van ‘kunnen’ voorkomt in combinatie met een neutraal of negatief werkwoord (‘kan’-bepaling), dan wordt de hit aangemerkt als maatwerk-bevorderend.
- Als in een tekstfragment een combinatie van de werkwoorden ‘herzien’ en ‘intrekken’ voorkomt en er is geen ‘kan’-bepaling aanwezig, dan wordt de hit weggeschreven als ‘herzien + intrekken’ naar de kolom maatwerk-belemmerend.

Bijlage 2 Overzicht geanalyseerde wetten

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Wet	Afkorting
Algemene Kinderbijslagwet	AKW
Algemene nabestaandenwet	Anw
Algemene Ouderdomswet	AOW
Participatiewet	Pw
Pensioenwet	PW
Remigratiewet	Rw
Toeslagenwet	TW
Werkloosheidswet	WW
Wet arbeid en zorg	Wazo
Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten	Wajong
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen	Waz
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	Wgs
Wet inburgering	Wib
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen	IOAZ
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers	IOAW
Wet inkomensvoorziening oudere werklozen	IOW
Wet kinderopvang	Wko
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering	WAO
Wet op de loonvorming	LV
Wet sociale werkvoorziening	WSW
Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	SUWI
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen	WIA
Ziektewet	ZW

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wet	Afkorting
Jeugdwet	Jw
Toeslagwet buitengewone pensioenen 1966	-
Wet buitengewoon pensioen 1940-1945	WBP
Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet	WIV
Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers	-
Wet langdurige zorg	Wlz
Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	Wmo 2015
Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg	BIG
Wet op het kindgebonden budget	Wet KB
Wet toekenning gedeeltelijke compensatie voor ingevolge AOW en AWW geheven premie over een buitengewoon pensioen	-
Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945	WUBO
Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945	WUV
Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg	Wvggz
Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten	Bzd
Zorgverzekeringswet	Zvw

Bijlage 3 Maatwerkgehalte per wet

In deze bijlage wordt per geanalyseerde wet een indruk gegeven van het maatwerkgehalte. Voor de tekst van de bepalingen waaraan specifiek wordt gerefereerd door vermelding van een concrete wetsbepaling, wordt verwezen naar Bijlage 4 en voor een gedetailleerd overzicht per wet naar het databestand dat op aanvraag verkrijgbaar is.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Algemene Kinderbijslagwet

Uitvoering: SVB

De Algemene Kinderbijslagwet regelt de aanspraak op kinderbijslag. Uit de wet vloeit rechtstreeks voort wie aanspraak kan maken op kinderbijslag en wat de hoogte hiervan is. De wet schrijft gedetailleerd voor wie als ‘kind’ moet worden beschouwd. Wel bestaat enige beoordelingsruimte ten aanzien van de vraag waar iemand ‘woont’. De SVB stelt enkel op aanvraag vast of het recht op kinderbijslag bestaat. Gelet op de gedetailleerde wettelijke afbakening hiervan, beschikt de SVB bij deze vaststelling niet over ruimte om maatwerk te leveren, bijvoorbeeld door de kring van aanspraakgerechtigden zelf te verruimen.

De SVB is belast met het geldend maken van het recht op kinderbijslag en de betaling daarvan. De bevoegdheden die in dat kader aan de SVB zijn toegekend, zijn weliswaar doorgaans vormgegeven als gebonden bevoegdheden, maar gaan vaak gepaard met hardheidsclausules en faciliteren dus maatwerk. In een enkel geval is sprake van een vrije bevoegdheid (kwijtschelding) of van een gebonden bevoegdheid zonder hardheidsclausule (intrekking kwijtschelding bij recidive).

Algemene Nabestaandenwet

Uitvoering: SVB

De Algemene Nabestaandenwet regelt de aanspraak op een nabestaandenuitkering, wezenuitkering of aanvullende tegemoetkoming. Uit de Anw vloeit rechtstreeks voort wie aanspraak kan maken op een uitkering of tegemoetkoming. Waar de hoogte van de uitkering eveneens voortvloeit uit de wet, wordt dit voor de aanvullende tegemoetkoming overgelaten aan lagere regelgeving. De SVB is enkel belast met het geldend maken van het recht op uitkering en de betaling daarvan. Zij stelt (enkel) op aanvraag vast of recht op nabestaanden- of wezenuitkering bestaat.

De bevoegdheden die aan de SVB zijn toegekend, zijn weliswaar doorgaans gebonden, maar gaan vaak gepaard met hardheidsclausules en faciliteren dus maatwerk. Op grond daarvan kan de SVB afzien van het uitoefenen van een bevoegdheid. In een enkel geval is sprake van een vrije bevoegdheid (kwijtschelding) of van een gebonden bevoegdheid zonder hardheidsclausule (intrekking kwijtschelding bij recidive).

De Anw bevat enkele aanvullende hardheidsclausules. Zo kan de SVB in bijzondere gevallen de ingangsdatum van de uitkering ten opzichte van de aanvraag naar voren halen. Daarnaast kan de SVB bij een onbillijkheid van overwegende aard de wettelijke termijn verlengen voor de ingang van de

aanspraak op een nabestaandenuitkering indien de nabestaande aanvankelijk geen aanspraak hierop heeft vanwege het voeren van een gezamenlijke huishouding met een ander. Tot slot is opvallend dat de Minister van SZW nadere regels kan stellen voor situaties waarin de overgangsbepaling met betrekking tot de Algemene Weduwen- en Wezenwet niet of onvoldoende voorziet dan wel toepassing van deze bepaling tot ‘onredelijke resultaten’ leidt.

Algemene Ouderdomswet

Uitvoering: SVB

De Algemene Ouderdomswet regelt de aanspraak op ouderdomspensioen. Uit de Aow vloeit rechtstreeks voort wie aanspraak kan maken op ouderdomspensioen en wat de hoogte hiervan is. Ten aanzien van het begrip ‘gezamenlijke huishouding’ is sprake van enige beoordelingsruimte, hoewel die ruimte in lagere regelgeving nader kan worden begrensd, onder meer ten aanzien van ‘hoofdverblijf in dezelfde woning’. De toekenning van dit ouderdomspensioen kan zowel op aanvraag als ambtshalve geschieden, waarmee de SVB meer ruimte heeft om procedureel maatwerk te bieden. Bovendien kan de SVB in bijzondere gevallen de ingangsdatum van het ouderdomspensioen ten opzichte van de aanvraag of ambtshalve vaststelling in bijzondere gevallen naar voren halen.

De SVB is belast met de toekenning, ingang, intrekking, herziening en betaling van het ouderdomspensioen. De bevoegdheden die aan de SVB zijn toegekend, zijn weliswaar doorgaans gebonden, maar gaan vaak gepaard met hardheidsclausules en faciliteren dus maatwerk. Op grond daarvan kan de SVB afzien van het uitoefenen van een bevoegdheid. In een enkel geval is sprake van een vrije bevoegdheid (kwijtschelding) of van een gebonden bevoegdheid zonder hardheidsclausule (intrekking kwijtschelding bij recidive).

Participatiewet

Uitvoering: college van burgemeester en wethouders / SVB (aanvullende inkomensvoorziening ouderen)

De Participatiewet bevat regels inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten. De wet geeft gemeentebesturen niet alleen de mogelijkheid om maatwerk te leveren, maar verplicht gemeentebesturen ook daartoe, bijvoorbeeld door te vereisen dat het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Ook de verplichting om een besluit tot verlaging van bijstand binnen drie maanden te heroverwegen, dwingt het college tot het bieden van maatwerk (artikel 18). Waar de aanspraak op algemene bijstand direct uit de wet voortvloeit, heeft het college voor het vaststellen van een aanspraak op ‘bijzondere bestand’ aanmerkelijk meer beslissingsruimte (artikel 35).

De wet bevat verschillende gradaties van hardheidsclausules. De meeste hardheidsclausules gaan gepaard met specifieke, gebonden vormgegeven bevoegdheden, in welk geval het college om ‘dringende redenen’ kan afzien van uitoefening van die bevoegdheden, bijvoorbeeld de oplegging van een bestuurlijke boete. Om ‘zeer dringende redenen’ is het college zelfs bevoegd om de kring van bijstandsgerechtigden te vergroten. In geval van verlaging van de bijstand wegens niet-nakoming van verplichtingen door de bijstandsgerechtigde geldt voor het college de verplichting om deze maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen

te verwerven, ‘indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken’.

Pensioenwet

Uitvoering: SVB

De analyse heeft zich beperkt tot de uitvoeringsorganisatie SVB. Het toezicht dat wordt uitgeoefend door AFM en DNB (hoofdstuk 7) ziet op de pensioenfondsen en niet op de pensioengerechtigden. De rol van de SVB is beperkt tot het op verzoek verstrekken van informatie over het ouderdomspensioen.

Remigratiewet

Uitvoering: SVB

De Remigratiewet regelt de toekenning van (financiële) voorzieningen (periodieke uitkering en tegemoetkoming) ten behoeve van remigratie. De SVB verstrekt op aanvraag een periodieke uitkering ter voorziening in de noodzakelijke kosten van bestaan in het bestemmingsland en/of een tegemoetkoming. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de hoogte van deze voorzieningen. De wet bevat t.o.v. de eerder genoemde wetten (AKW, AOW, Anw) meer ruimte voor het bieden van maatwerk. Zo bestaat slechts een bevoegdheid tot intrekking indien de remigrant niet tijdig is geremigreerd, tenzij de remigrant hiervan geen verwijt kan worden gemaakt. Verder *moet* de SVB in bepaalde gevallen zelfs afzien van wijziging of intrekking indien de remigrant in redelijkheid niet heeft kunnen begrijpen dat de remigratievoorzieningen ten onrechte of op een te hoog bedrag zijn vastgesteld. Dat lijkt in zoverre wellicht niet maatwerkbevorderend, maar vanwege de aansluiting bij het begrip dat de remigrant redelijkerwijs heeft, wordt de uitoefening van deze bevoegdheid afgestemd op de remigrant in kwestie.

Toeslagenwet

Uitvoering: UWV

De Toeslagenwet regelt toeslagen op zogeheten ‘loondervingsuitkeringen’ (Ww, Zw, Wwia, Wao, etc.). De aanspraak op een dergelijke uitkering en de hoogte hiervan vloeien rechtstreeks voort uit de wet, zodat het UWV op dit punt vrijwel geen maatwerk kan leveren.

Het UWV stelt enkel op aanvraag vast of een recht op toeslag bestaat. Dit is van belang, omdat het recht op toeslag kan niet worden vastgesteld over perioden gelegen voor één jaar voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag om toeslag werd ingediend. Niettemin kan het UWV maatwerk leveren doordat zij bevoegd is in bijzondere gevallen af te wijken van deze termijn. De bevoegdheden inzake herziening, intrekking, weigering, oplegging van boetes en terugvordering zijn vormgegeven als ‘gebonden bevoegdheden’, maar gaan doorgaans gepaard met specifieke hardheidsclausules. Bovendien maakt de wet duidelijk dat de bevoegdheden geheel of gedeeltelijk worden aangewend. Het UWV beschikt dus over ruime mogelijkheden om maatwerk te leveren.

Opvallend is dat op de toekenning en de beëindiging van een toeslag op een loondervingsuitkering de artikelen 3:40 en 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zijn indien

redelijkerwijs mag worden aangenomen dat aan de bekendmaking van de beschikking geen behoefte bestaat en de toepasselijkheid van deze artikelen ook is uitgesloten voor de toekenning en de beëindiging van de loondervingsuitkering zelf. Verder bepaalt de Toeslagenwet dat een toeslag die is betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld, ook wordt beëindigd zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld, indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat aan een beschikking geen behoefte bestaat. De Toeslagenwet betreft dus nadrukkelijk de behoefte van de aanspraakgerechtigde bij de vraag of vaststelling bij beschikking nodig is en is in zoverre maatwerkbevorderend. Bovendien moet de beschikking zo spoedig mogelijk alsnog verstrekt, indien de belanghebbende binnen een redelijke termijn om een beschikking verzoekt.

Werkloosheidswet

Uitvoering: UWV

De Werkloosheidswet regelt het recht op uitkering in geval van werkloosheid. De aanspraak op het recht en de duur en hoogte van het recht vloeien uit de wet voort. Het UWV stelt op aanvraag vast of het recht op uitkering bestaat. Deze aanvraag moet worden ingediend binnen één week nadat de werknemer werkloos is geworden

De bevoegdheden inzake herziening, intrekking, weigering, oplegging van boetes en terugvordering zijn doorgaans vormgegeven als ‘gebonden bevoegdheden’. Opvallend is het hoge aantal verplichtingen waaraan de aanspraakgerechtigde moet voldoen. Hierdoor komt ‘activering’ van de bevoegdheid tot herziening en intrekking eerder in beeld, hoewel het UWV bij de interpretatie van termen als ‘verwijtbaar werkloos’ en ‘passende arbeid’ enige beoordelingsruimte heeft om maatwerk te leveren. Tegelijk is die beoordelingsruimte beperkt, omdat de wet al richting geeft aan deze interpretatie. De gebonden bevoegdheden uit de wet gaan doorgaans gepaard met specifieke hardheidsclausules, waardoor in bijzondere gevallen toch maatwerk mogelijk is.

Verder biedt de wet de mogelijkheid dat het UWV van bepaalde (reïntegratie)verplichtingen in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verleent. Die mogelijkheid moet echter wel eerst worden gecreëerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zodat het UWV niet zelfstandig maatwerk kan leveren op basis van de wet.

Tot slot is opvallend dat de wet een zekere differentiatie bevat wat betreft de beslistermijn. Dit kan worden opgevat als een stimulans voor het UWV om beslissingen die snel kunnen worden genomen, ook daadwerkelijk snel te nemen.

Wet arbeid en zorg

Uitvoering: UWV

De Wet arbeid en zorg regelt verlof in verband met zwangerschap, bevalling, etc. Het UWV heeft enkel een taak als het gaat om zwangerschaps- en bevallingsverlof. De aanspraak op deze vorm van verlof is - anders dan bijvoorbeeld het calamiteitenverlof - tamelijk nauwkeurig afgebakend in de wet. Voor het maatwerkgehalte van dit onderdeel van de wet is van belang dat de (gebonden) bevoegdheden van het UWV op het terrein van herziening, intrekking, etc. uit de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (in geval van zelfstandigen) en de Ziektewet (in geval van werknemers) van overeenkomstige toepassing zijn op deze wet. De Wet arbeid en vermogen staat

verder expliciet toe dat het UWV in bijzondere gevallen ten gunste van de werknemer/werkgever/zelfstandige afwijkt van termijnen die in de wet verplicht zijn gesteld.

Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering / Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten / Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Uitvoering: UWV

Deze wetten regelen de aanspraak op een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het wettelijke begrip ‘arbeidsongeschikt’ biedt een zekere beoordelingsruimte, maar wordt in de wetten al nader omschreven. Opvallend is dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere en zo nodig afwijkende regels kunnen worden gesteld ten aanzien van het begrip ‘arbeidsongeschikt’. Die ruimte heeft het UWV als uitvoeringsorganisatie niet.

Uitgangspunt is dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering op aanvraag wordt toegekend, maar indien toepassing van de aanvraagtermijn zou leiden tot ‘kennelijke hardheid’, is het UWV bevoegd de uitkering ambtshalve toe te kennen. Hier is dus ruimte voor maatwerk. Verhoging van de arbeidsongeschiktheidsuitkering vindt zelfs op aanvraag of ambtshalve plaats, dus ongeacht sprake is van kennelijke hardheid. De bevoegdheden inzake weigering, herziening/intrekking, oplegging van boete en terugvordering, zijn vormgegeven als gebonden bevoegdheden, maar gaan elk gepaard met specifieke hardheidsclausules.

Tot slot is van belang dat het UWV zo vaak hij dat nodig oordeelt de persoon die aanspraak maakt op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, kan oproepen en ondervragen in verband met de aanspraak op of het genot van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze bepaling kan maatwerk faciliteren, maar draagt ook het maatwerkrisico in zich dat de bevoegdheid te vaak wordt aangewend.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Uitvoering: college van burgemeester en wethouders

De wet gemeentelijke schuldhulpverlening is een beknopte wet over schuldhulpverlening door gemeentebesturen. De wet draagt de gemeenteraad op om een plan op te stellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Verder wordt het college verantwoordelijk gesteld voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. De inhoudelijke kaders die het college daarbij meekrijgt in de wet, zijn beperkt. De wet geeft slechts aan in welke gevallen de schuldhulpverlening in ieder geval kan worden geweigerd. Wel wordt een harde grens gesteld aan de mogelijkheid voor een vreemdeling om in aanmerking te komen voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Verder is opvallend dat de wet aanstuurt op het leveren van maatwerk door het college te verplichten om binnen vier weken (en in geval van een bedreigende situatie binnen drie dagen) het eerste gesprek te laten plaatsvinden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Hardheidsclausules ontbreken, maar lijken ook minder nodig gelet op de grotendeels ‘open’ formulering van de wet.

Wet inburgering

Uitvoering: Minister van SZW (en college van burgemeester en wethouders)

De Wet inburgering regelt de inburgeringsplicht voor nieuwkomers. Een kleine rol is weggelegd voor het college, dat moet voorzien in de maatschappelijke begeleiding van de inburgeringsplichtige, maar de uitvoering van de wet ligt grotendeels bij de minister. De bevoegdheden van de minister hebben een gebonden karakter. De belangrijkste bevoegdheid is in dit verband de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de inburgeringsplicht, maar die wordt door de wet zelf al begrensd en kan bij algemene maatregel van bestuur nog verder worden begrensd. Ook de verlenging van termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden behaald, heeft een gebonden karakter. Daarmee lijkt weinig ruimte te bestaan voor het bieden van maatwerk.

Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen / Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers / Wet inkomensvoorziening oudere werklozen

Uitvoering: UWV (oudere werklozen) / college (gewezen zelfstandigen en werkloze werknemers)

Deze wetten regelen een uitkering in de vorm van een inkomensvoorziening voor bepaalde categorieën van personen. Deze inkomensvoorziening vormt een overbrugging indien het inkomen per maand minder bedraagt dan een wettelijk vastgelegde grondslag.

De bevoegdheden van zowel UWV als college zijn vormgegeven als gebonden bevoegdheden die gepaard gaan met specifieke hardheidsclausules. Verder kan het college indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van een of meer verplichtingen die verband houden met het verkrijgen van arbeid in dienstbetrekking. De ruimte voor het UWV lijkt op dit vlak beperkter, aangezien bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld op grond waarvan aan aanvragers en uitkeringsgerechtigden in individuele gevallen tijdelijk ontheffing kan worden verleend van dergelijke verplichtingen. In hoeverre het UWV maatwerk kan bieden, hangt dus af van de inhoud van de algemene maatregel van bestuur.

Wet kinderopvang

Uitvoering: Belastingdienst/Toeslagen (en college van burgemeester en wethouders)

De Wet kinderopvang regelt (onder meer) tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang. De aanspraak op deze tegemoetkoming vloeit rechtstreeks voort uit de wet. Daarnaast kan het college aan bepaalde ouders een tegemoetkoming verstrekken in aanvulling op de kinderopvangtoeslag, mits het totaal van de kinderopvangtoeslag en de tegemoetkoming niet meer bedraagt dan de kosten van kinderopvang. Deze aanvullende tegemoetkoming wordt niet nader begrensd in de wet.

Op de uitvoering van de wet door Belastingdienst/Toeslagen is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van toepassing. Deze wet bevat bevoegdheden voor het toekennen, intrekken en terugvorderen van toeslagen, maar de bevoegdheden inzake herziening en oplegging van boetes zijn niet als verplichting vormgegeven. Wel bepaalt de wet dat indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag, de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel is verschuldigd (artikel 26). Hier lijkt geen ruimte om maatwerk te leveren. Weliswaar bevat artikel 47 Awir (oud) de bevoegdheid om bij ministeriële regeling voor groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, maar het bereik van deze hardheidsclausule is beperkt tot de Wet op de

zorgtoeslag en de Wet op het kindgebonden budget, daargelaten dat Belastingdienst/Toeslagen niet zelf over deze afwijkingsbevoegdheid beschikt.⁴⁹

Wet op de loonvorming

De Wet op de loonvorming heeft onder meer betrekking op collectieve arbeidsovereenkomsten. De wet is niet rechtstreeks van belang voor individueel maatwerk tussen uitvoeringsorganisatie en burger. Wel kan de Minister van SZW, indien naar zijn oordeel een zich plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren, het nemen van maatregelen ten aanzien van het peil van de loonkosten vereist, algemene regels vaststellen betreffende lonen en andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden. Doordat de minister tevens vrijstelling, of, op verzoek, ontheffing kan verlenen van deze algemene regels, werkt ontheffing ‘op maat’ voor een bepaalde werkgever door in de verhouding tot zijn werknemers.

Wet sociale werkvoorziening

Uitvoering: college van burgemeester en wethouders

De Wet sociale werkvoorziening bevat onder meer bepalingen inzake de gemeentelijke sociale werkvoorziening. In dit verband beschikt het college over de bevoegdheid om aan een ingezetene die geïndiceerd is een dienstbetrekking aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Tevens geeft de wet aan het college de expliciete opdracht mee om de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van de werknemers van wie bij herindicatiebeschikking is vastgesteld dat zij in staat zijn om arbeid te verrichten onder normale omstandigheden. Deze opdracht kan worden opgevat als een opdracht om maatwerk te leveren, hoewel eerder sprake is van een inspanningsverplichting dan van een resultaatsverplichting. Het college beschikt dus over veel maatwerkruimte bij de uitvoering van deze wet. Daartegenover staat dat de werknemer verplicht is om mee te werken aan het behoud dan wel het bevorderen van zijn arbeidsbekwaamheid en aan het verkrijgen van arbeid onder normale omstandigheden, ‘voor zover hij daartoe in staat wordt geacht’. Die toevoeging biedt de ruimte voor het college om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van de werknemer.

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

De Wet SUWI bevat institutionele bepalingen over de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB, maar regelt niet rechtstreeks de aanspraken van burgers op bepaalde uitkeringen, voorzieningen of tegemoetkomingen. Niettemin is deze wet ook relevant voor de maatwerkdiscussie. Zo bevat de wet SUWI een vrij open geformuleerde informatieverplichting voor de burger (artikel 54), bij schending waarvan een bestuurlijke boete *kan* worden opgelegd (artikel 83c). De Wet SUWI bevat verder een algemene taakopdracht van het UWV die als maatwerkbevorderend kan worden beschouwd, waaronder de taak om, in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde, periodiek de re-integratievisie

⁴⁹ Inmiddels is de Awir op dit punt gewijzigd door de Wet hardheidsaanpassing Awir.

te evalueren en bij te stellen en om, wederom in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde, een reïntegratieplan op te stellen (artikel 30a).

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

Uitvoering: UWV

De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen regelt de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA-uitkering). Omdat een wachttijd van in beginsel twee jaar geldt voor aanspraak op deze uitkering, voorziet de wet expliciet in een proactieve attenderingsverplichting door het UWV (artikel 64 lid 2). Kenmerkend voor deze wet is dat de burger niet alleen informatieverplichtingen heeft, maar ook reïntegratieverplichtingen. Deze worden door het UWV ‘in samenspraak met’ de verzekerde vormgegeven. Hierin wordt dus een actieve en maatwerkgerichte benadering van het UWV gevraagd. De maatwerkinfrastructuur ten aanzien van reïntegratieverplichtingen wijkt af van de maatwerkinfrastructuur ten aanzien van de aanspraak op de uitkering als zodanig, aangezien de bevoegdheden omtrent de toekenning, intrekking en terugvordering van de uitkering gebonden zijn vormgegeven in combinatie met specifieke hardheidsclausules.

Opvallend is dat de wet voorziet in een delegatiegrondslag om in lagere regelgeving te regelen in welke gevallen het UWV kan afzien van het geheel of gedeeltelijk weigeren van een uitkering. In het overgangsrecht is nog voorzien in een eigen bevoegdheid van het UWV om die regels vast te stellen.

Ziektewet

Uitvoering: UWV

De Ziektewet regelt de uitkering van ziekengeld: de verzekerde heeft bij ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte recht op ziekengeld. De vaststelling van het recht op uitkering geschiedt uitsluitend op aanvraag, terwijl de beoordelingsruimte van het UWV beperkt lijkt met betrekking tot die medische beoordeling. Wel is voor zogeheten ‘medische beschikkingen’ een aparte voorziening getroffen, waardoor de medische gegevens van de verzekerde tegenover diens werkgever worden beschermd.

De bevoegdheden inzake weigering, herziening/intrekking, oplegging van boete en terugvordering, zijn vormgegeven als gebonden bevoegdheden, maar gaan elk gepaard met specifieke hardheidsclausules (‘dringende redenen’).

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Jeugdwet

Uitvoering: college van burgemeester en wethouders, jeugdgezondheidszorg, raad voor de kindbescherming, ‘derden’ aan wie de uitvoering door het college is uitbesteed (zie artikel 2.11 Jeugdwet), Sociale verzekeringsbank (m.b.t betaling en beheer budgetten)

Als één van de drie decentralisatiewetten zit maatwerk in het DNA van deze wet. Zoals past bij een gevoelig onderwerp waarbij feiten divers zijn maar ook essentieel zijn en een hoge mate van

professionele duiding vergen, is er veel ruimte voor ‘maatregelen’. Tegelijkertijd zijn veel verschillende professionals betrokken en is er op veel punten een eindverantwoordelijkheid voor de rechter of de raad voor de kindbescherming. Door de gevoeligheid en complexiteit wordt enerzijds veel in de wet zelf geregeld, maar zijn er anderzijds ook veel gedecentraliseerde normatieve kaders zoals het plan dat de gemeenteraad conform artikel 2.2 lid 1 periodiek vaststelt om richting te geven aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Lagere regelgeving (ministeriële regelingen en AMvBs) mogen ook worden gemaakt op basis van deze wet, maar niet op onderwerpen die evident maatwerkrelevant zijn.

Toeslagwet buitengewone pensioenen 1966

In deze wet wordt voor bepaalde gevallen bepaald dat de op basis van andere wetten uit het cluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’ verkregen toelagen worden verhoogd en wijzigt bepaalde procedurele details. In zekere zin is deze wet dus een voorbeeld van ‘maatwerk bij wet’. Deze methode heeft echter weinig bredere impact op de uitvoeringspraktijk.

Wet buitengewoon pensioen 1940-1945

De wetten uit het cluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’ vertonen zoveel gelijkenissen dat volstaan wordt met samenvattingen van het maatwerkgehalte van twee van deze wetten: de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet en de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers.

Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet

Deze wet bevat enerzijds significante maatwerkbevorderende elementen, die ondanks de hoge leeftijd van de wet mogelijk interessant zijn als *best practice* (zie de bijzondere hardheidsclausule van artikel 3 lid 2) en anderzijds veel gedetailleerde bepalingen, met name omtrent de hoogte van pensioenen en toeslagen en de wijze van vaststelling, die als maatwerkbeperkend zouden kunnen worden gezien. Ook kent deze wet een plicht om te herzien bij bepaalde levensgebeurtenissen, die ook voor nieuwe wetgeving een interessant element kan zijn.

Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945

De wetten uit het cluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’ vertonen zoveel gelijkenissen dat volstaan wordt met samenvattingen van het maatwerkgehalte van twee van deze wetten: de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet en de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers.

Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers

Ook hier wordt een brede hardheidsclausule, inhoudende de mogelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie om personen toch onder de werking van de wet te brengen, gecombineerd met elementen die maatwerk bemoeilijken. Hierbij vallen met name de gedetailleerd beschreven gevallen die uitgezonderd moeten worden van de financiële aanspraken die de wet vestigt. Van deze

uitzonderingen mag wel weer worden afgeweken bij AMvB. Ook kent deze wet een plicht om te herzien bij bepaalde levensgebeurtenissen.

Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers

De wetten uit het cluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’ vertonen zoveel gelijkenissen dat volstaan wordt met samenvattingen van het maatwerkgehalte van twee van deze wetten: de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet en de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers.

Wet langdurige zorg

Uitvoering: Sociale verzekeringsbank, ‘Wlz-uitvoerders’, CIZ, CAK

De Nationale ombudsman signaleerde in een rapport al dat de nadrukkelijke doelmatigheidsgrens van deze wet (bijvoorbeeld “[h]et Zorginstituut kan met het oog op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van deze wet beleidsregels stellen voor de Wlz-uitvoerders en voor het CAK, Artikel 5.1.1 lid 4) een probleem kan vormen voor het leveren van maatwerk.⁵⁰ Burgers die onder de Wet langdurige zorg (Wlz) komen te vallen, gaan er vaak op achteruit, zo signaleert de Ombudsman. De wet is doorspekt met verwijzingen naar aansluiting bij de behoeften van de burger die onder de wet valt, maar de ‘rem’ van de doelmatigheidstoets is ook prominent aanwezig. Verder kenmerkt de wet zich door een diverse groep ‘uitvoerders’ die vaak opvallend veel beslissingsruimte hebben, mede door het gebruik van vage termen. Ten slotte kenmerkt de wet zich door een hoog aantal delegatiebepalingen

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Uitvoering: college van burgemeester en wethouders, Sociale verzekeringsbank

Deze decentralisatiewet draait om maatwerk en de aan het gemeentebestuur opgelegde zorgplicht voor de maatschappelijke ondersteuning en de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen uit artikel 2.1.1 maakt duidelijk dat de materiële doelstellingen van de wet voorop staan. Echte maatwerkknelpunten zijn dan ook niet gevonden, al biedt de wet wel een aantal mooie voorbeelden van hoe de wetgever de invulling die de uitvoeringsorganisaties aan hun maatwerkruimte kunnen geven, kan sturen.

Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg

Deze wet die reguleert wie actief mag zijn op het gebied van de individuele gezondheidszorg zou maatwerkrelevant kunnen zijn voor de burger, maar alleen als die in een hoedanigheid van beroepsbeoefenaar wil handelen. Het sluit het best aan bij de in dit onderzoek gehanteerde afbakening om te concluderen dat deze wet geen relevante uitvoeringspraktijk bestrijkt. Er is dan ook geen ‘uitvoeringsorganisatie’ aan te wijzen, ook niet met de brede opvatting daarvan die wij in dit onderzoek hanteren.

⁵⁰ Nationale Ombudsman 2018, p. 27.

Wet op het kindgebonden budget

Uitvoering: Belastingdienst

Deze wet is ondergebracht bij SZW, maar hoort eigenlijk thuis bij de belastingwetgeving. De wijze waarop de relevante bedragen worden vastgesteld, bevat geen opvallendheden. Deze wet, die weliswaar kort is, kent geen beslissingsruimte of hardheidsclausules. Wel kent deze (korte) wet een interessant procedureel maatwerkelement, namelijk dat burgers die aanspraak hebben op een kindgebonden budget en al in aanmerking komen voor een andere tegemoetkoming waar de Belastingdienst over gaat, automatisch geacht worden de relevante aanvraag te hebben gedaan met als gevolg dat deze burgers minder afhankelijk zijn van hun ‘doenvermogen’ om zelf deze extra aanvraag te doen.

Wet toekenning gedeeltelijke compensatie voor ingevolge AOW en AWW geheven premie over een buitengewoon pensioen

Uitvoering: Sociale verzekeringsbank; Pensioen- en Uitkeringsraad

Dit betreft dit een zeer korte, specifieke wet die alleen premiecompensatie in geval van ‘stapeling’ van aanspraken uit bepaalde andere wetten uit het wettencluster ‘verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen’ reguleert. Wel verdient het gegeven dat voor deze situatie een wet in formele zin is gecreëerd, terwijl het een schoolvoorbeeld van een maatwerkvoorziening op het niveau van de uitvoering zou kunnen zijn.

Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

Uitvoering: zorgaanbieders en de geneesheren-directeuren

‘Maatwerk’ is impliciet in de formulering van de zorgplicht voor de zorgaanbieder en de geneesheer-directeur, namelijk om voldoende mogelijkheden te bieden voor zorg op basis van vrijwilligheid, om daarmee verplichte zorg zoveel mogelijk te voorkomen (artikel 2.1 lid 1). Ook worden procedurele aspecten van de uiteraard zeer gevoelige en ingrijpende besluitvorming die op basis van deze wet plaatsvindt, strak gereguleerd. Tegelijkertijd is er expliciete aandacht voor beginselen, waaronder evenredigheid (zie bijvoorbeeld Bijlage 4, artikel 2:1 lid 8). De beoordelingsruimte in deze wet ligt verrat in de term ‘ernstig nadeel’, die wordt uitgewerkt in de wet zelf. De ruime discretionaire bevoegdheden die uitvoerders op basis van deze wet in zekere zin hebben, en die voortvloeit uit de aard van de materie, wordt tegelijkertijd steeds begrenst door de grote rol van de rechter.

Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten

Uitvoering: zorgaanbieders en Inspectie gezondheidszorg en jeugd

Net als de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) valt de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) onder het wettencluster geestelijke gezondheidszorg dat zich kenmerkt doordat deze wetten de basis bieden voor zorgvormen waar dwang bij komt kijken. Dit betekent dat veel besluitvorming in handen van de rechter ligt en dat veel

bepalingen gaan over de rechtsbescherming van betrokkenen. Discussies over flexibilisering spitsen zich toe op het creëren van een stevigere rechtspositie van de burger, bijvoorbeeld door de mogelijkheid in het leven te roepen een machtiging tot voortzetting van de crisismaatregel via de rechter te laten wijzigen. Toch bevat deze wet ook klassieke maatwerkelementen zoals de mogelijkheid om af te wijken van een zorgplan.

Zorgverzekeringswet

Uitvoering: zorgverzekeraars

De zorgverzekeringswet staat bekend als een ‘maatwerkwet’. In deze wet zien we voorbeelden van ‘gelaagde elementen’. Zo verbiedt de Zorgverzekeringswet op het eerste gezicht zorgverzekeraars om verzekeringen af te sluiten als de betreffende persoon niet of afwijkend in de basisregistratie personen voorkomt, maar wordt vervolgens de mogelijkheid geboden hiervan af te wijken als de persoon op dit punt redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt. Daarop volgt echter een bevoegdheid voor de minister om regels te stellen ten aanzien van alle uitzonderingen op het verbod, waaronder de genoemde hardheidsclausule.

Bijlage 4 Maatwerkelementen op bepalingniveau (per categorie)

In deze bijlage worden per geanalyseerde categorie typerende maatwerkelementen gepresenteerd. Deels zijn deze elementen specifiek genoemd in Bijlage 3. Voor een volledig overzicht per wet wordt verwezen naar het databestand dat op aanvraag verkrijgbaar is. Ook zijn afzonderlijke databestanden beschikbaar waarin de kolom met vergelijkbare bepalingen per maatwerkcategory nader is uitgewerkt.

Beslissingsruimte

Sociale Zaken en Werkgelegenheid					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Algemene Ouderdomswet (AOW)	1	+/-	<p>4. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.</p> <p>5. Een gezamenlijke huishouding wordt in ieder geval aanwezig geacht indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en: [...]</p> <p>d. zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding, bedoeld in het vierde lid</p> <p>6. Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke registraties, en gedurende welk tijdvak, in aanmerking worden genomen voor de toepassing van het vijfde lid, onderdeel d.</p>	ZW, WAO, TW, IOAW, IOAZ, Waz, Wajong, Pw, WIA, IOW, Wmo 2015, Wlz	<p>De vage term 'gezamenlijke huishouding' laat op zichzelf enige beoordelingsruimte, maar wordt nader gepreciseerd in de wet, terwijl ook bij algemene maatregel van bestuur dit begrip nader wordt ingevuld. Daarmee neemt de beoordelingsruimte van de SVB af.</p> <p>Opvallend is dat het zevende lid geen equivalent ten aanzien van 'hoofdverblijf in dezelfde woning' heeft in andere wetgeving en in zoverre meer maatwerk-belemmerend voor de uitvoeringsorganisatie kan zijn.</p>

			7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben als bedoeld in het vierde en vijfde lid, aanhef, en het blijk geven zorg te dragen voor een ander als bedoeld in het vierde lid.		
Algemene Ouderdomswet (AOW)	17b	+/-	1. De Sociale verzekeringsbank weigert het ouderdomspensioen geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend , indien de pensioengerechtigde, zijn echtgenoot, of zijn wettelijke vertegenwoordiger een verplichting, hem op grond van artikel 15, tweede of derde lid, opgelegd, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 55, tweede lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen niet of niet behoorlijk is nagekomen, dan wel de verplichting, bedoeld in artikel 49 niet binnen de door de Sociale verzekeringsbank daarvoor vastgestelde termijn is nagekomen.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, Rw, WIA, IOW	Het maatwerkgehalte bij de uitoefening van de bevoegdheid tot weigering wordt bepaald door een combinatie van bepalingen, waarvan sommige maatwerkbelemmerend zijn en andere juist maatwerkbevorderend. Uitgangspunt is een verplichting tot weigering bij schending van de informatieverplichting door de aanspraakgerechtigde. Maatwerk is niettemin mogelijk doordat deze weigering ‘geheel of gedeeltelijk’ en ‘tijdelijk of blijvend’ kan zijn.
		+	2. Een maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden. Van het opleggen van een maatregel wordt in elk geval afgezien , indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, WIA, IOW	Hier concretiseert bijzondere wetgeving een eis van evenredigheid die de Awb t.a.v. bestuurlijke boetes bevat (artikel 5:46 lid 2 Awb)

		+/-	3. De Sociale verzekeringsbank kan afzien van het opleggen van een maatregel als bedoeld in het eerste lid en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing ter zake het niet tijdig nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 49, indien het niet tijdig nakomen van de verplichting niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van ouderdomspensioen, tenzij het niet tijdig nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven.	ZW, AOW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, Rw, WIA, IOW	Hier is sprake van beslissingsruimte voor de uitvoeringsorganisatie zonder dat die beslissingsruimte neerkomt op een hardheidsclausule.
		+	4. De Sociale verzekeringsbank kan afzien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, Rw, WIA, IOW	Hier is sprake van beslissingsruimte voor de uitvoeringsorganisatie in de vorm van een hardheidsclausule.
Algemene Ouderdomswet (AOW)	24	-	1. Het ouderdomspensioen dat als gevolg van een besluit als bedoeld in artikel 17 onverschuldigd is betaald, alsmede hetgeen anderszins onverschuldigd is betaald, wordt door de Sociale verzekeringsbank teruggevorderd van de pensioengerechtigde of zijn wettelijke vertegenwoordiger, dan wel van de erfgenaam van de pensioengerechtigde voor zover het onverschuldigd betaalde in het vermogen van die erfgenaam is gevallen.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, WIA, IOW, WBP, Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, WUV, WUBO, WIV	
		+/-	2. In afwijking van het eerste lid kan de Sociale verzekeringsbank besluiten van terugvordering of van verdere terugvordering	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, Rw, WIA, IOW	De wet bevat limitatief de gronden waarop van terugvordering kan worden afgezien. Hier is sprake van beleidsruimte.

			<p>af te zien, indien de pensioengerechtigde, of zijn wettelijke vertegenwoordiger:</p> <p>a. gedurende vijf jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan; [b-d]</p>		
		+	<p>5. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan de Sociale verzekeringsbank besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.</p>	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Waz, Wajong, Pw, WIA, IOW	Opvallend is dat een vergelijkbare hardheidsclausule ontbreekt in VWS-wetgeving die eveneens een verplichting tot terugvordering bevat. Wel bevat die VWS-wetgeving een algemene hardheidsclausule waarvan de toepassing is onderworpen aan ministeriële goedkeuring.
Algemene Ouderdomswet (AOW)	25	+	<p>1. In afwijking van artikel 24, eerste lid, kan de Sociale verzekeringsbank, op verzoek van de pensioengerechtigde, of zijn wettelijke vertegenwoordiger, besluiten gedeeltelijk van terugvordering of gedeeltelijk van verdere terugvordering af te zien door medewerking aan een schuldregeling, indien:</p> <p>a. redelijkerwijs te voorzien is dat de pensioengerechtigde niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen [...]</p> <p>c. een naar het oordeel van de Sociale verzekeringsbank betrouwbaar voorstel voor een schuldregeling tot stand is gekomen door tussenkomst van een schuldhulpverlener als</p>	WAO, WW, Anw, Waz, Wajong, IOW	Hier is sprake van beleidsruimte en beoordelingsruimte

			bedoeld in artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet; [...]		
		-	3. Het besluit tot het afzien van terugvordering of van verdere terugvordering wordt ingetrokken of ten nadele van de belanghebbende gewijzigd indien: a. niet binnen twaalf maanden nadat dat besluit is bekendgemaakt, een schuldregeling tot stand is gekomen die voldoet aan de eisen, bedoeld in het eerste lid; b. de pensioengerechtigde, of zijn wettelijke vertegenwoordiger, zijn schuld aan de Sociale verzekeringsbank niet overeenkomstig de schuldregeling voldoet; of c. onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.	Anw	Hier is sprake van een gebonden bevoegdheid die <i>niet</i> vergezeld gaat van een corresponderende hardheidsclausule.
		+/-	4. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld ten aanzien van de bevoegdheid om mee te werken aan schuldregelingen.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, WIA, IOW	Dit kan als een maatwerkknelpunt worden ervaren, omdat de bevoegdheid van de uitvoeringsorganisatie hierdoor wordt begrensd.
Toeslagenwet (TW)	18	+	1. De toeslag die niet in ontvangst is genomen of is ingevorderd binnen drie maanden na de dag van betaalbaarstelling, wordt niet meer betaald. 2. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen is bevoegd in	AKW, WW, Anw	

			bijzondere gevallen ten gunste van de toeslaggerechtigde af te wijken van de in de eerste volzin genoemde drie maanden.		
Werkloosheidswet (Ww)	24	+/-	<p>1. De werknemer voorkomt dat hij:</p> <p>a. verwijtbaar werkloos wordt;</p> <p>b. werkloos is of blijft, doordat hij:</p> <p>1° in onvoldoende mate tracht passende arbeid te verkrijgen;</p> <p>2° nalaat aangeboden passende arbeid te aanvaarden of door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt;</p> <p>3° door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt; of</p> <p>4° in verband met door hem te verrichten arbeid eisen stelt die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren.</p> <p>3. [Omschrijving ‘verwijtbaar werkloos’]</p> <p>4. [Omschrijving ‘passende arbeid’]</p> <p>9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld op grond waarvan aan werknemers in individuele gevallen tijdelijk ontheffing kan worden verleend van verplichtingen, hun op grond van het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, 2° of 4°, opgelegd.</p>		Deze bepaling illustreert niet alleen beoordelingsruimte bij arbeidsgerelateerde wetten, maar laat ook zien hoe maatwerk op een andere wijze gestalte kan krijgen, namelijk in de vorm van individuele verplichtingen waarvan ontheffing kan worden verleend. Tegelijk kan lagere regelgeving de uitoefening van die maatwerkrelevante ontheffingsbevoegdheid begrenzen.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Jeugdwet (Jw)	1.2 lid 2	+	Indien er meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan de betreffende problematiek en daardoor zowel een vorm		Dit lijkt op het eerste gezicht

			van zorg, op grond van een recht op zorg als bedoeld bij of krachtens de Wet langdurige zorg of een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, als een soortgelijke voorziening op grond van deze wet kan worden verkregen, is het college gehouden deze voorziening op grond van deze wet te treffen.		maatwerkbeperkend omdat het 'college gehouden' is, maar de achtergrond van deze verplichting lijkt nu juist te zijn dat de Jeugdwet meer ruimte biedt
Jeugdwet (Jw)	2.3 lid 1, lid 2, lid 2a, lid 2b, lid 2c, lid 2d, [...], lid 5	+	Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treft het college ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente, voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en waarborgt het college een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld: <ul style="list-style-type: none"> • gezond en veilig op te groeien; • te groeien naar zelfstandigheid, en • voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, • rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau. <p>[...]</p> Voor zover redelijkerwijs mogelijk , wordt de jeugdige en zijn ouders keuzevrijheid geboden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp.	Jeugdwet (Jw) (vergelijkbaar met lid 5)	
Jeugdwet (Jw)	6.3.1 lid 1, lid 2, lid 2a, lid 2b, lid 2c, lid 2d	+/-	Ten aanzien van een met een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 tot en met 6.1.4 opgenomen jeugdige kunnen , voor zover noodzakelijk om de met de jeugdhulp		Een voorbeeld van veel maatwerkruimte, maar wel

			<p>beoogde doelen te bereiken of voor zover noodzakelijk voor de veiligheid van de jeugdige of anderen, door de jeugdhulpaanbieder maatregelen worden toegepast waarmee hij tegen zijn wil of die van degene die het gezag over hem uitoefent, binnen de gesloten accommodatie in zijn vrijheden wordt beperkt. De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, kunnen inhouden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het verbod zich op te houden op in het hulpverleningsplan aangegeven plaatsen en zo nodig de tijdstippen waarop dat verbod geldt; • tijdelijke plaatsing in afzondering; • tijdelijke overplaatsing binnen de gesloten accommodatie of naar een andere gesloten accommodatie, of • het vastpakken en vasthouden. 		met sturing door de wetgever
Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (WBP)	8 lid 4	+	<p>Bij de vaststelling van de pensioengrondslag van een deelnemer aan het verzet, die voor het intreden van zijn invaliditeit door of in verband met het volgen van onderwijs nog geen inkomsten uit arbeid in beroep of bedrijf genoot, wordt rekening gehouden met de omstandigheden, die ten tijde van de indiening van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, eerste lid, ter zake van invloed zijn. Bij algemene maatregel van bestuur worden te dien aanzien nadere regelen gesteld.</p>	WUV	Een voorbeeld van een ingebouwde verplichting om rekening te houden met bepaalde omstandigheden.
Wet buitengewoon pensioen 1940-1945	11a lid 2	+/-	<p>In afwijking van het eerste lid kan aan categorieën gepensioneerden vergoeding ter zake van bepaalde de behandeling of verpleging omvattende voorzieningen worden verleend zonder dat deze voorzieningen uit hoofde van verwonding, verminking, ziekten of gebreken als bedoeld in artikel 4, eerste lid, zijn vereist.</p>	WUV, WUBO, WIV	Enerzijds krijgt de uitvoeringsorganisatie hier veel beslissingsruimte; anderzijds moet men wel ‘per categorie’ maatwerk leveren en kunnen nadere

			Bij algemene maatregel van bestuur worden ter zake regels gesteld.		regels worden gesteld bij AMvB
Wet langdurige zorg (Wlz)	3.2.3 lid 1	+	Het recht op zorg wordt op aanvraag van de verzekerde in een indicatiebesluit vastgesteld door het CIZ. Het recht op zorg dat wordt vastgesteld in het indicatiebesluit sluit aan bij de behoefte van de verzekerde.		Zie voor de regulering van het recht op zorg onder het kopje ‘Verhouding tot de Awb’
Wet langdurige zorg (Wlz)	3.2.4	-	Het CIZ kan een indicatiebesluit herzien dan wel intrekken indien het CIZ vaststelt dat: <ul style="list-style-type: none"> • door de verzekerde of derden onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid, of • de verzekerde niet langer op de geïndiceerde zorg is aangewezen. 		Dit type bevoegdheid lijkt een hoog risico op onterechte intrekking met zich mee te brengen
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015)	2.3.5 lid 4, lid 5, lid 5a, lid 5b, lid 5c, lid 5d, lid 5e, lid 5f, lid 5g, lid 5h	+	Het college beslist tot verstrekking van een maatwerkvoorziening ter compensatie van de problemen bij het zich handhaven in de samenleving van de cliënt met psychische of psychosociale problemen en de cliënt die de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, voor zover de cliënt deze problemen naar het oordeel van het college niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen kan verminderen of wegnemen. De maatwerkvoorziening levert, rekening houdend met de uitkomsten van het in artikel 2.3.2 bedoelde onderzoek, een passende bijdrage aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang en aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt	Wmo 2015	Een voorbeeld van hoe een discretionaire bevoegdheid om maatwerk toe te passen geregeld kan worden, met sturing vanuit de wetgever met betrekking tot de overwegingen die de uitvoeringsorganisatie kan betrekken bij de uitoefening van deze bevoegdheid

			<p>gesteld zich zo snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving.</p> <p>De maatwerkvoorziening is, voor zover daartoe aanleiding bestaat,</p> <p>afgestemd op:</p> <ul style="list-style-type: none">• de omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt,• zorg en overige diensten als bedoeld bij of krachtens de Zorgverzekeringswet,• jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet die de cliënt ontvangt of kan ontvangen,• onderwijs dat de cliënt volgt dan wel zou kunnen volgen,• betaalde werkzaamheden,• scholing die de cliënt volgt of kan volgen,• ondersteuning ingevolge de Participatiewet,• de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de cliënt.		
--	--	--	---	--	--

Hardheidsclausule

Sociale Zaken en Werkgelegenheid					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Algemene Ouderdomswet (AOW)	14	+	In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan een ouderdomspensioen niet vroeger ingaan dan een jaar vóór de dag waarop de aanvraag werd ingediend of vóór de dag waarop ambtshalve toekenning plaatsvond. De Sociale verzekeringsbank kan voor bijzondere gevallen van het bepaalde in de vorige volzin afwijken .	WAO, Waz	
Algemene Ouderdomswet (AOW)	17a lid 2	+	Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan de Sociale verzekeringsbank besluiten geheel of gedeeltelijk van <u>herziening of intrekking af te zien</u>.	TW, WW, Anw	
Algemene Ouderdomswet (AOW)	17b lid 4	+	De Sociale verzekeringsbank kan afzien van het <u>opleggen van een maatregel</u> indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, Rw, WIA, IOW	
Algemene Ouderdomswet (AOW)	17c lid 8	+	De Sociale verzekeringsbank kan afzien van het <u>opleggen van een bestuurlijke boete</u> indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.	ZW, AKW, WAO, TW, IOAW, WW, IOAZ, Anw, Waz, Wajong, Rw, Pw, WIA, IOW	Opvallend zijn de overeenkomsten tussen de verschillende SZW-wetten
Algemene Ouderdomswet (AOW)	24 lid 5	++	Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan de Sociale verzekeringsbank besluiten geheel of gedeeltelijk van <u>terugvordering</u> af te zien.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Waz, Wajong, Pw, WIA, IOW	

Volksgezondheid, Welzijn en Sport					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (WBP)	1, lid 2	-	Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van personen aangewezen op wie deze wet van overeenkomstige toepassing zal zijn.	Wet langdurige zorg (Wlz)	Vergelijk met artikel 3 lid 2 Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet voor een maatwerkbevorderende keuze van de wetgever om het toepassingsbereik van een wet uit te breiden
Wet buitengewoon pensioen 1940-1945	32 lid 4	+/-	In bijzondere gevallen kan een op grond van dit artikel vervallen buitengewoon pensioen door de Sociale verzekeringsbank opnieuw worden toegekend. Een dergelijk besluit wordt niet genomen dan nadat daarin bij koninklijk besluit is toegestemd . Toestemming kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.	Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, WIV	Een vrij ruime hardheidsclausule, gekoppeld aan toestemming bij KB
Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (WIV)	3, lid 2	+	De Raad kan deze wet van toepassing verklaren op de verzetsdeelnemer of zijn nagelaten betrekkingen indien ten aanzien van hen sprake is van zodanige bij hen gelegen omstandigheden dat als gevolg daarvan het een klaarblijkelijke hardheid zou zijn hen van de toepassing van deze wet uit te sluiten. Een dergelijk besluit wordt niet genomen dan nadat Onze Minister daarin heeft toegestemd. <i>Toestemming kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.</i>	Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945	Begunstigende wet, discretionaire bevoegdheid om individu er onder te laten vallen > bijzonder soort hardheidsclausule Ministeriële toestemming kan wel onthouden worden, maar dat is ook een ‘vangnet’, waardoor het toekennen van een bevoegdheid als deze wellicht minder riskant wordt gevonden door de wetgever.

Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (WIV)	10, lid 2d	+	de Raad kan, bij beschikking, van het bepaalde onder c afwijken, indien naar zijn oordeel de onverkorte toepassing daarvan, gelet op alle omstandigheden, in een individueel geval onredelijk zou zijn.	Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945	
Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945 (WUV)	15, lid 3 en 3d	+	Het ingevolge het tweede lid vastgestelde bedrag van de ten laste van de uitkeringsgerechtigde blijvende premie van verzekering tegen ziektekosten wordt door de Sociale verzekeringsbank herzien : [...] indien de Sociale verzekeringsbank van oordeel is dat het niet herzien van het vastgestelde bedrag gelet op het belang dat dit artikel beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard .	WUBO	Behalve hardheidsclausule ook procedureel element (verplichte herziening)
Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd)	8 lid 2	+	Indien een cliënt tijdelijk op een andere locatie verblijft waar hij zorg ontvangt van een andere zorgaanbieder in het kader van een geneeskundige behandeling, voert die andere zorgaanbieder het zorgplan uit. In situaties waarin het zorgplan niet voorziet , of uitvoering van het zorgplan niet mogelijk is bij het verlenen van verantwoorde zorg binnen de instelling waar de geneeskundige behandeling plaatsvindt, kan van het zorgplan worden afgeweken		
Zorgverzekeringswet (Zvw)	4a lid 2, lid 3, lid 3c, lid 4	+/-	De zorgverzekeraar sluit de verzekering niet zolang het verstrekte adres van de persoon of personen, bedoeld in het eerste lid, niet		Gelaagd element: ‘verbod’ plus hardheidsclausule plus mogelijkheid

			<p>in de basisregistratie personen voorkomt of afwijkt van het adres waaronder deze persoon of personen in die administratie als ingezetene staat of staan ingeschreven.</p> <p>In afwijking van het tweede lid wordt de te verzekeren persoon ingeschreven:</p> <p>[...]</p> <p>indien de persoon of de personen, bedoeld in het tweede lid, van de afwijking redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt.</p> <p>Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het derde lid.</p>		<p>voor de minister om de toepassing van de hardheidsclausule te reguleren.</p>
--	--	--	---	--	---

Verhouding tot de Awb

Sociale Zaken en Werkgelegenheid					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Algemene Ouderdomswet (AOW)	17b	+	2. Een maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden. Van het opleggen van een maatregel wordt in elk geval afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.	ZW, AKW, WAO, TW, WW, Anw, Waz, Wajong, Rw, WIA, IOW	Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met de evenredigheidseis voor de hoogte van bestuurlijke boetes uit artikel 5:46 lid 2 Awb en met het vereiste van verwijtbaarheid uit artikel 5:41 Awb
Algemene Ouderdomswet (AOW)	17i	+/-	5. Zolang de belanghebbende zijn verplichting, bedoeld in artikel 17c, negende lid, niet of niet behoorlijk nakomt: a. is de Sociale verzekeringsbank, in afwijking van artikel 4:93, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bevoegd tot verrekening voor zover beslag op de vordering van de schuldeiser nietig zou zijn; b. geldt de beslagvrije voet , bedoeld in de artikelen 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, in afwijking van artikel 4:116 van de Algemene wet bestuursrecht, niet bij de invordering van een bestuurlijke boete bij dwangbevel.	AKW, IOAW, IOAZ, Anw, Rw, Pw	Artikel 17c, negende lid, luidt als volgt: 'Degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, is verplicht desgevraagd aan de Sociale verzekeringsbank de inlichtingen te verstrekken die voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete van belang zijn'. De SVB beschikt dus (enkel) in een specifieke situatie over de bevoegdheid tot (maar niet de verplichting tot) verrekening onder de beslagvrije voet.
Algemene Ouderdomswet (AOW)	51	+/-	1. Een beschikking op grond van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt gegeven binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. 2. De redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer binnen acht weken na ontvangst van de	AKW, Anw, Rw	Deze bepaling is een letterlijke herhaling van artikel 4:13 Awb

			<p>aanvraag geen beschikking is gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in het derde lid is gedaan.</p> <p>3. Indien een beschikking niet binnen de termijn van acht weken kan worden gegeven, wordt die termijn met een redelijke termijn verlengd en wordt de aanvrager daarvan schriftelijk in kennis gesteld.</p>		
Toeslagenwet (TW)	11	+/-	<p>2. Op de toekenning en de beëindiging van een toeslag op een loondervingsuitkering zijn de artikelen 3:40 en 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing, indien:</p> <p>a. redelijkerwijs mag worden aangenomen dat aan de bekendmaking van de beschikking geen behoefte bestaat en</p> <p>b. de toepasselijkheid van deze artikelen ook is uitgesloten voor de toekenning en de beëindiging van de loondervingsuitkering waarop de toeslag wordt of werd betaald.</p>		
Werkloosheidswet (Ww)	127a	+	<p>1. Een aanvraag tot het geven van een beschikking over het verzekerd zijn op grond van deze wet kan door de werknemer uitsluitend bij het UWV worden ingediend. Het UWV geeft de beschikking binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag.</p> <p>2. Een beschikking over de betaling van een voorschot op grond van artikel 31 of 4:95, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt gegeven binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag.</p> <p>4. Indien een beschikking als bedoeld in het eerste, tweede of derde lid niet binnen de toepasselijke termijn kan worden gegeven, wordt dit schriftelijk aan de aanvrager medegedeeld onder vermelding van een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.</p>	IOW	Afwijking van artikel 4:14 lid 3 Awb: ‘redelijke termijn’

--	--	--	--	--	--

Volksgezondheid, Welzijn en Sport					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (WIV)	37	+	In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift dertien weken, indien de belanghebbende in het buitenland gevestigd is.	WIV, Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet, Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers	
Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (WIV)	44	+/-	In afwijking van artikel 7:10, eerste, derde en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist de Raad of de Sociale verzekeringsbank binnen dertien weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Ingeval van bijzondere omstandigheden kan deze termijn eenmaal met ten hoogste vier weken worden verlengd. Van de verlenging doet de Raad of de Sociale verzekeringsbank schriftelijk mededeling aan de belanghebbende.	Wet buitengewoon pensioen 1940-1945, Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, Wlz, Zorgverzekeringswet	Vanuit het perspectief dat maatwerk sterk gerelateerd is aan lastenvermindering van de burger is dit een mogelijk maatwerkknelpunt. Realistische beslistermijnen zijn echter wel van belang voor een gezonde maatwerkcultuur.
Wet langdurige zorg (Wlz)	3.2.1, lid 1-5	+/-	Een verzekerde heeft recht op zorg die op zijn behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden is afgestemd voor zover hij naar aard, inhoud en omvang en uit een oogpunt van doelmatige zorgverlening redelijkerwijs op die zorg is aangewezen omdat hij, vanwege een		

		<p>somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap, een blijvende behoefte heeft aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • permanent toezicht ter voorkoming van escalatie of ernstig nadeel voor de verzekerde, of • 24 uur per dag zorg in de nabijheid, omdat hij zelf niet in staat is om op relevante momenten hulp in te roepen en hij, om ernstig nadeel voor hem zelf te voorkomen, • door fysieke problemen voortdurend begeleiding, verpleging of overname van zelfzorg nodig heeft, of • door zware regieproblemen voortdurend begeleiding of overname van taken nodig heeft. <p>In het eerste lid wordt verstaan onder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • blijvend: van niet voorbijgaande aard; • permanent toezicht: onafgebroken toezicht en actieve observatie gedurende het gehele etmaal, waardoor tijdig kan worden ingegrepen; • ernstig nadeel voor de verzekerde: een situatie waarin de verzekerde: • zich maatschappelijk te gronde richt of dreigt te richten; • zichzelf in ernstige mate verwaarloost of dreigt te verwaarlozen; • ernstig lichamenlijk letsel oploopt of dreigt op te lopen dan wel zichzelf ernstig 		
--	--	--	--	--

			<p>lichamelijk letsel toebrengt of dreigt toe te brengen;</p> <ul style="list-style-type: none"> • ernstig in zijn ontwikkeling wordt geschaad of dreigt te worden geschaad of dat zijn veiligheid ernstig wordt bedreigd, al dan niet doordat hij onder de invloed van een ander raakt; • zelfzorg: de uitvoering van algemene dagelijkse levensverrichtingen waaronder de persoonlijke verzorging en hygiëne en, zo nodig, de verpleegkundige zorg; • regieproblemen: beperkingen in het vermogen om een adequaat oordeel te vormen over dagelijks voorkomende situaties op het gebied van sociale redzaamheid, probleemgedrag, psychisch functioneren of geheugen en oriëntatie. <p>In afwijking van het eerste lid heeft een meerderjarige verzekerde recht op zorg voor zover hij vanwege een combinatie van een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tijdelijk behoefte heeft aan permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, of • volgens zijn behandelaar is aangewezen op het afmaken van een onder de Jeugdwet aangevangen behandeling met verblijf. <p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen een verzekerde, in afwijking van het eerste lid, geen recht heeft op vormen van zorg voor zover hij</p>		
--	--	--	--	--	--

			krachtens een zorgverzekering of een andere wettelijke regeling recht heeft of kan doen gelden op die zorg. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met derde lid.		
Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. (Wmo 2015)	2.3.6 lid 6	-	Op een persoonsgebonden budget is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.	Zvw, Jw	4.2 is de titel over subsidies
Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz)	2.1 lid 1 en 2		De zorgaanbieder en de geneesheer-directeur bieden voldoende mogelijkheden voor zorg op basis van vrijwilligheid , om daarmee verplichte zorg zoveel mogelijk te voorkomen. Verplichte zorg kan alleen als uiterste middel worden overwogen, indien er geen mogelijkheden voor vrijwillige zorg meer zijn.	Bzd* *Eerste lid is gelijk, maar "Verplichte zorg kan alleen als uiterste middel worden overwogen, indien er geen mogelijkheden voor vrijwillige zorg meer zijn" staat niet in de Bzd.	Dit betreft geen expliciete verwijzing naar de Awb, maar kan wel opgevat worden als een zeer duidelijke aansporing om het evenredigheidsbeginsel serieus te nemen en van een bepaalde invulling te voorzien.
Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz)	2:1 lid 8	+	Bij de voorbereiding, de afgifte, de uitvoering, de wijziging en de beëindiging van verplichte zorg worden de mogelijk nadelige effecten van de verplichte zorg op lange termijn voor betrokkene bij de beoordeling van de subsidiariteit, proportionaliteit , effectiviteit en veiligheid betrokken en indien mogelijk met terzake deskundigen besproken.	Wvggz (Artikel 2:1 lid 9)	

Procedureel maatwerk

Sociale Zaken en Werkgelegenheid					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Algemene Ouderdomswet (AOW)	14	+	<p>1. Het ouderdomspensioen alsmede een verhoging van het ouderdomspensioen wordt op aanvraag toegekend door de Sociale verzekeringsbank.</p> <p>2. In afwijking van het bepaalde in het vorige lid is de Sociale verzekeringsbank bevoegd het ouderdomspensioen of een verhoging van het ouderdomspensioen ambtshalve toe te kennen.</p>		Maatwerk wordt bevorderd doordat de SVB ook ambtshalve de voorziening kan toekennen
Toeslagenwet (TW)	11	++	<p>3. De toeslag op een loondervingsuitkering wordt betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld indien de loondervingsuitkering waarop de toeslag wordt of werd betaald ook op die wijze wordt betaald en indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat aan een beschikking geen behoefte bestaat.</p> <p>4. Een toeslag als bedoeld in het derde lid wordt beëindigd zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld, indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat aan een beschikking geen behoefte bestaat. Indien de belanghebbende binnen een redelijke termijn om een beschikking verzoekt, wordt deze zo spoedig mogelijk alsnog verstrekt.</p> <p>6. De vakantie-uitkering wordt betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld.</p>	ZW, WW	De afwezigheid van een beschikking kan vanuit maatwerkperspectief verschillend worden geduid. Deze bepaling faciliteert maatwerk met een gedifferentieerd regime ten aanzien van het geven van beschikkingen.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport					
Wet	Artikel	Maatwerk-effect	Tekst	Vergelijkbare bepalingen	Opmerking
Jeugdwet (Jw)	8.1.3	+	Het college onderzoekt periodiek of er aanleiding is een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget te heroverwegen .	Wmo 2015	
Jeugdwet	4.2.1 lid 1		De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling organiseren zich op zodanige wijze , voorzien zich kwalitatief en kwantitatief zodanig van personeel en materieel en dragen zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp . De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling betrekken hierbij de resultaten van overleg tussen jeugdhulpaanbieders, het college en cliëntenorganisaties. Voor zover het betreft jeugdhulp die verblijf van een jeugdige of ouder in een accommodatie gedurende ten minste een etmaal met zich brengt, draagt de jeugdhulpaanbieder er tevens zorg voor dat in de accommodatie geestelijke verzorging beschikbaar is, die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de jeugdige of ouder.		
Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (WBP)	42a	+	De Raad of de Sociale verzekeringsbank is bevoegd, op daartoe door of vanwege de belanghebbende gedane aanvraag , een door de Raad of de Sociale verzekeringsbank of de Centrale Raad van Beroep gegeven beschikking dan wel uitspraak in het voordeel van de bij die beschikking dan wel uitspraak betrokkene te herzien .	Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (WIV), Wet buitengewoon pensioen	Brede herzieningsbevoegdheid (in het voordeel van betrokkene)

				zeelieden- oorlogsslachtoffers	
Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (WIV)	49 lid 1	+	<p>Het buitengewoon pensioen of de garantietoeslag wordt, met uitzondering van de op grond van artikel 10 vastgestelde pensioengrondslag en het invaliditeitspercentage, bedoeld in artikel 11, opnieuw vastgesteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wanneer de pensioengerechtigde of zijn echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, bereikt; • wanneer de pensioengerechtigde in het huwelijk treedt of zijn huwelijk wordt beëindigd door echtscheiding of overlijden van zijn echtgenoot; • wanneer de pensioengerechtigde duurzaam gescheiden van zijn echtgenoot gaat leven; • wanneer een kind of pleegkind van de pensioengerechtigde meerderjarig wordt; • wanneer de pensioengerechtigde aanspraak maakt op de betaling uit een nieuwe bron van inkomsten, of • wanneer de pensioengerechtigde geen aanspraak meer kan maken op de betaling uit een bron van inkomsten, tenzij hij het vervallen van die aanspraak heeft bewerkstelligd. 	<p>Wet buitengewoon pensioen 1940-1945</p> <p>Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, WUV, WUBO</p>	Verplichte herziening bij bepaalde levensgebeurtenissen kan een interessante techniek zijn ter bevordering van maatwerk
Wet op het kindgebonden budget (Wet KB)	5 lid 2		De ouder die a. over het berekeningsjaar aanspraak heeft op een kindgebonden budget, en		In sommige gevallen kan ‘automatiseren’ (in de zin van een aanvraag ‘automatisch’ te laten zijn al bepaalde andere aanspraken al bestaan) maatwerk faciliteren. Maatwerk

			b. over het berekeningsjaar reeds in aanmerking komt voor een andere tegemoetkoming waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen, wordt geacht een aanvraag als bedoeld in artikel 15 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor het kindgebonden budget te hebben gedaan.		wordt hier dan begrepen als 'het voor de burger meest gunstige palet aan toeslagen'
Wet langdurige zorg (Wlz)	4.2.1		De Wlz-uitvoerder heeft een zorgplicht , die inhoudt dat: [...]		