

## Algemene eerste reactie op de consultatie

De voorstellen in deze consultatie dragen bij aan een humaner sanctie –en maatregelenbeleid. Positief is de introductie van een toelichtingsgesprek, de voorwaardelijke boete en de toevoeging van de waarschuwing aan het instrumentarium. Allen zijn een welkome toevoeging die passen bij aandacht voor werken vanuit vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet.

We zien tegelijkertijd ook de nodige kanttekeningen die met de uitvoering van de gewijzigde voorstellen gepaard kunnen gaan:

1. Het vergt extra capaciteit van de uitvoering en daardoor zijn ook meer middelen hiervoor vereist. Uitvoering geven aan hoor –en wederhoor, afwegingen om tot een persoonlijke sanctie te komen en de extra motiveringsopdracht van het college maken boeteonderzoeken ingewikkelder en daarmee ook tijdrovender.
2. Het vereist een omschakeling in de uitvoeringscultuur en daarom is het nodige vakmanschap een onmisbare voorwaarde: willekeur en een gedegen individuele beoordeling dienen goed van elkaar onderscheiden te worden zodat er geen ruimte komt voor handelingsverlegenheid in de uitvoering.
3. Het vraagt ook een bepaalde mate van doenvermogen van de burger en het vertrouwen dat deze al dan niet heeft in zijn (mede-) overheid. De keuze om wel of geen gebruik te maken van een toelichtingsgesprek kan daardoor van grote invloed zijn op de uiteindelijke sanctiebeslissing die gekozen wordt.
4. Omdat het toelichtingsgesprek vormvrij is en deelname niet verplicht is kunnen er onwenselijke verschillen optreden: eenzelfde overtreding kan afhankelijk van omstandigheden tot een andere sanctie leiden. Dat is positief. Minder positief is dat dit afhangt van het al dan niet gebruik maken van het toelichtingsgesprek, en de mate waarin het aanleveren door de betrokkene van 'harde' bewijslast zwaarwegend is of niet.

Al bij al kan de uitkomst van een toelichtingsgesprek leiden tot toepassing van lichtere sancties, zodat dit positief kan uitpakken voor de burger en bijdragen aan een wenselijke beweging van wederzijds vertrouwen.

Een andere kanttekening van de voorstellen is dat de ruimte voor maatwerk en gemeentelijke invulling kan leiden tot wezenlijke verschillen in Nederland. Het wetsvoorstel beoogt een uniform kader te creëren voor handhaving in de socialezekerheidswetten. Hoewel we de ruimte als zeer wenselijk ervaren is er tevens behoefte aan enige inkadering, juist zodat burgers geen grote verschillen ervaren afhankelijk van hun woonplaats. De invulling van een eventuele AmvB is nog ongewis. Afhankelijk daarvan is pas duidelijk of gemeente nog brede beleidsinvulling heeft, en/of deze al zijn ingevuld.



## Een aantal juridische bevindingen

Een aantal begrippen in het voorontwerp zijn nog te minimaal beschreven en/of doen bijkomende vragen en onduidelijkheden oproepen:

1. Het begrip betrokkene wordt gedefinieerd als “degene die de overtreding pleegt of medepleegt...” In het strafrecht is het begrip van medepleger duidelijk in de wet omschreven en afgebakend. Dit begrip wordt nu ook in het bestuursrecht geïntroduceerd. Maar er wordt niet aangegeven wanneer sprake is van medeplegen. Vanuit de Participatiewet bekeken: gaat het hier uitsluitend om degene die gezamenlijk bijstand ontvangen (gehuwden en in de norm begrepen minderjarige kinderen) of zijn hier ook de zogenaamde “verzwegen partner” bij samenwoningsfraude bedoeld of gaat het zelfs nog verder en gaat het ook om degene die de bijstandsgerechtigde de gelegenheid biedt, aanzet tot of verleid tot het plegen van sociale zekerheidsfraude? Doordat onduidelijk is wat is bedoeld, is ook onduidelijk of dit juridisch correct geregeld is.
2. In lid 2 van art 1.2 van het voorontwerp is aangegeven wat onder socialezekerheidswetten wordt verstaan. In plaats van de bedoelde wetten op te sommen wordt uitsluitend een omschrijving van deze wetten gegeven. De IOAW en IOAZ vallen onder het genoemde “sociale inkomensvoorzieningen”. Daaronder valt de Participatiewet niet gezien de laatste woorden van deze omschrijving “recht op bijstand”. De vraag is wat nu de bedoeling is met betrekking tot de handhaving van andere verplichtingen uit de Participatiewet, zoals de re-integratieverplichtingen (waarop de maatregelen zien) en de handhaving ten aanzien van de studietoelage (dat geen bijstand meer is). Mogelijk biedt de inleiding “aanspraken op sociale zekerheid waaronder...” ruimte om dit er toch onder te brengen. ‘Waaronder’ duidt op een niet-limitatief bedoelde omschrijving. Deze wet heeft echter een punitief karakter en vraagt daarom wel een duidelijke afkadering.
3. In lid 2 van art 3.2 staat ‘structurele inkomsten’. Niet is vermeld wat onder structurele inkomsten wordt verstaan. De toelichting geeft hier wel voorbeelden maar er is meer behoefte aan verduidelijking van wat onder ‘structurele inkomsten’ geschaard kan worden voor toepassing van de geldboete.
4. In lid 4 en lid 5 van art. 3.2 wordt het afzien van de sanctie geregeld. Nieuw daarbij is het oordeel van het bestuursorgaan dat de sanctionering niet zal bijdragen aan de met de sanctionering te dienen doelen. Dit vraagt om een individueel onderzoek van voorgelegde zaken en betekent een extra motiveringsopdracht aan het college in het boetebesluit. Dit maakt de uitvoering van de boeteonderzoeken ingewikkelder. Hetzelfde geldt voor art 3.5 dat over passend handhaven gaat.

## Beantwoording van de vragen opgenomen in de consultatie

***Vraag 1: hoe staat u tegenover de mogelijkheid om iemand meer dan één keer te waarschuwen bij overtredingen? Vindt u dat iemand maar één waarschuwing moet kunnen krijgen of denkt u dat de medewerker bevoegd moet zijn om vaker te waarschuwen?***



Het beperken van het aantal waarschuwingen vinden we niet in lijn met de menselijke maat en het werken vanuit vertrouwen. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom herhaling van overtredingen optreden. Waarschuwen kan dan, net als een maatregel, gedragsverandering bewerkstelligen en dat zou idealiter niet beperkt moeten worden in aantallen. Een medewerker zou bevoegd moeten zijn om vaker te waarschuwen afhankelijk van de verschillende omstandigheden die kunnen spelen.

Tegelijkertijd hebben we ook zorgen over hoe dit uitpakt indien iedere gemeente volledige invullingsvrijheid hierover heeft en zouden daarom enige centrale invulling wenselijk vinden: de menselijke maat in de uitvoering geldt immers als basis voor heel Nederland. We zijn daarom ook benieuwd naar hoe iedere gemeente invulling wil geven aan het gebruik van waarschuwingen (en de begrenzing in aantal) en wat dat betekent voor deze herijking van het handhavinginstrumentarium.

***Vraag 2: voorgesteld wordt om een boete van maximaal €450,- op te leggen. Dat is dus lager dan nu het geval is. Wat vindt u hiervan? Vindt u dit te hoog, gelet op de doelgroep in de sociale zekerheid, of juist te laag omdat de maatschappij ernstig benadeeld wordt?***

Een bedrag van maximaal € 4500 is nog steeds te hoog rekening houdend met de zeer beperkte draagkracht van de doelgroep in de sociale zekerheid. Door berekening van de beslagvrije voet is de betrokkene alsnog gedurende lange tijd aan het aflossen en is de vraag of het punitieve karakter van de boete op deze manier tot zijn recht komt. Het gebruik van een semi-gefixeerd boetestelsel waarbij de voorgestelde bedragen aan de orde zijn (€450 en €1000) impliceert vaak een kortere terugvorderingsperiode. In tijden waarin koopkracht zeer actueel is, zijn deze boetebedragen meer in balans in wat iemand verwacht wordt te dragen bij een overtreding/onrechtmatig gebruik van maatschappelijke middelen. Hiermee komt het punitieve karakter voldoende tot zijn recht (voor minima is €450 ook een behoorlijke aanslag op de portemonnee). Door een maximum van €4500 te hanteren is er nog voldoende ruimte om ook bij grove schuld en opzet het boetebedrag op te hogen. Om te komen tot de juiste sanctie maat hanteert de gemeente Utrecht de methodiek van de waardendriehoek van het Instituut voor Publieke Waarden. Door meer te kijken naar de omstandigheden en minder naar de mate van verwijtbaarheid kan een gedegen individuele afweging gemaakt worden met een afgestemd sanctiebesluit.

***Vraag 3: wat vindt u van dit voorstel? Doet dit voldoende recht aan de ernst van de overtreding? In het voorstel staat dat in de meeste gevallen wordt gestart met een boete van €450,- en voor gevallen waar sprake is van misbruik (bijvoorbeeld een aanvraag met vervalste documenten of structureel zwart werken naast de uitkering) van €1000,-. Wat vindt u van deze boetebedragen?***

Zie antwoord vraag 2.

***Vraag 4: vindt u dat er voldoende alternatieven voor het opleggen van een boete zijn? Of vindt u dat er teveel alternatieven zijn? Zijn er nog sancties waar u aan denkt die nu niet zijn opgenomen? Indien ja: kunt u de sanctie waar u aan denkt uitleggen en aangeven waarom u vindt dat het een goed alternatief in de sociale zekerheid is?***

Er zijn voldoende alternatieven toegevoegd aan de gereedschapskist en daardoor kan echt gesproken worden van een versoepeling van de sanctiewetgeving. Het is positief dat er meer vrijheid geboden wordt aan de medewerker en aan de lokale invulling. Wel hebben we nog vraagtekens of de nog op te



stellen wetgeving voor maatregelen ook de nodige impact zal hebben voor de gemeente. Het maatregelbeleid is nu vooral een gemeentelijke aangelegenheid die via een verordening van de Raad vorm wordt gegeven. Alleen de zogenaamde geüniformeerde verplichtingen worden vooral vanuit wetgeving beheerst. Deze wet gaat dus impact hebben op de gemeentelijke beleidsruimte. Het is te verwachten dat deze impact ook merkbaar zal zijn op de gemeentelijke uitvoering. Het aantal opgelegde maatregelen is op dit moment minimaal. In veel situaties wordt er nauwelijks onderzoek gedaan of tot het opleggen van een maatregel besloten. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen in het kader van de taaleis (artikel 18b Participatiewet). Afhankelijk van hoe dit hoofdstuk precies vorm wordt gegeven, gaat dit dus gevolgen hebben voor de gemeente.

Eveneens willen we nogmaals het belang van voldoende middelen voor de tenuitvoering benadrukken. Dat is randvoorwaardelijk willen we deze bedoeling van de wetgever tot een gedegen uitvoering laten komen.

Tot slot willen we meegeven dat we benieuwd zijn welke alternatieve, creatieve sancties de burger zou kunnen bedenken mocht hem deze vraag tijdens een toelichtingsgesprek gesteld worden.

***Vraag 5: wat vindt u van dit voorstel? Vindt u de voorgestelde inhoudingspercentages te hoog of te laag? Vindt u dat er vaste percentages en/of een vaste duur zou moeten zijn waar niet vanaf kan worden geweken?***

Het verminderen van het aantal categorieën maatregelen van 5 naar 3 heeft ons inziens geen negatieve gevolgen voor de bedoeling van de maatregelen: namelijk iets repareren en gedragsverandering te weeg brengen. De verschillende percentages

***Vraag 6: vindt u het strafrecht een goede route voor ernstige misdragingen jegens ambtenaren, of zou een ernstige misdraging in het bestuursrecht bestraft moeten worden?***

Ernstige misdragingen jegens ambtenaren zijn een vorm van grensoverschrijdend gedrag die thuishoren binnen het strafrecht. Een additionele bestuursrechtelijke bestraffing is, gezien de doelgroep binnen de sociale zekerheid, onnodig onevenredig. Onveilige werkomstandigheden voor de uitvoerende medewerkers van de sociale zekerheid daarentegen zijn gewoonweg ontoelaatbaar. Daarom is een strafrechtelijk kader met daarbij horende straf en strafblad passender en heeft het hiermee zowel een curatief als preventief karakter. Het introduceren van spreekrecht voor het slachtoffer tijdens de zitting zou van toegevoegde waarde kunnen zijn. Wel stellen we ons de vraag of een strafrechtelijke procedure gezien de bestaande hoge werkdruk aldaar een passende route is. Wanneer een aangifte niet kan worden doorgezet of opgepakt is een bestuursrechtelijke boete een goed alternatief. De gemeente Utrecht prefereert eigenlijk het blijvend gebruik kunnen maken van een maatregel bij ernstige misdragingen, zoals nu het geval is. Het feit dat een maatregel reparatoir bedoeld is, zou geen contra-indicatie hoeven te zijn om dit niet meer te kunnen gebruiken voor gedragingen waar geen herstel voor mogelijk is.

***Vraag 7: wat vindt u van dit voorstel? Doet dit voldoende recht aan de ernst van de overtreding? Vindt u een andere sanctie meer passend dan een boete?***

Hoewel een maatregel gezien het reparatoire karakter niet past bij grensoverschrijdend gedrag jegens een ambtenaar heeft het wel direct financiële gevolgen: de bestaanszekerheid van betrokkene wordt aangetast. Dat op zich kan al genoeg reden zijn om alsnog de maatregel intact te laten ook voor



Gemeente Utrecht

grensoverschrijdende gedragingen. €1000 als boete heeft gezien de beslagvrije voet (en dus de spreiding van de betaling) minder impact als wenselijk zou zijn bij dit soort gedragingen. €1000 als bedrag kan als een belediging en bagatellisering aanvoelen voor slachtoffers, terwijl dat niet de bedoeling is van de wetgever.