

Zwolle, 17 augustus 2023

Betreft: : Internetconsultatie Wet handhaving sociale zekerheid

Geachte lezer,

Bijgaand stuur ik u mijn bijdrage voor de internetconsultatie over het wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid.

De bijdrage zelf bevat een onderbouwing van mijn opmerkingen en aanvullingen. De samenvatting bevat een beknopte weergave van deze opmerkingen en aanvullingen.

Eenzijds gaat de bijdrage in op de gewijzigde opvattingen over handhaven. Het rechtsstatelijke uitgangspunt, de invloed van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep en de verhouding tot andere wettelijke regelingen komen aan bod.

De motivatie voor het schrijven van deze bijdrage komt voort uit mijn ervaringen uit de praktijk van de sociale rechtshulp. Ik ben de afgelopen 13 jaar werkzaam geweest als sociaal advocaat, waarbij sociale zekerheidszaken een deel van mijn praktijk vormden. Cliëntèle werd hoofdzakelijk gevormd door uitkeringsgerechtigden, die procedeerden op basis van een toevoeging en bijzondere bijstand voor de eigen bijdrage en het griffiegeld.

Het viel mij op dat deze doelgroep niet betrokken is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Dat is te betreuren. Het is de meest kwetsbare groep in onze samenleving, die aangewezen is op (financiële) steun van de overheid. Mensen die gebruik maken van de sociale advocatuur hebben geen geld voor vakbondslidmaatschap en vaak geen vermogens om zich aan te sluiten bij belangenorganisaties. Het leven te leven is voor hen al moeilijk genoeg.

Ik probeer in deze bijdrage een stem uit de praktijk te geven. Ik spreek de wens uit dat ik daarmee ook een bescheiden bijdrage lever aan zorgvuldige en consistente wetgeving, die recht doet aan de grondwettelijke opdracht om zorg te dragen voor bestaanszekerheid, spreiding van welvaart en bijstand aan Nederlanders hier te lande die niet in het bestaan kunnen voorzien.

Met een vriendelijke groet,

mr J.C.E. (Jacqueline) Siebenga-Moggré

SAMENVATTING

Internetconsultatie Voorstel van wet houdende algemene regels van handhaving in de sociale zekerheid (Wet Handhaving Sociale Zekerheid).

Algemeen

Uitgangspunt voor sociale zekerheidswetgeving is, althans zou moeten zijn, de in art. 20 van de Grondwet vastgelegde opdracht voor de overheid om zorg te dragen voor bestaanszekerheid, spreiding van welvaart en bijstand voor Nederlanders die niet in hun bestaan kunnen voorzien. In het wetsvoorstel handhaving wreekt zich mijns inziens het uitgangspunt van de overheid dat de zorg voor bescherming van de bestaanszekerheid leidt tot onnodig of gemakzuchtig gebruik van die bescherming, althans daartoe kan leiden en de overheid dat tegen dient te gaan. Het wetsvoorstel maakt dat, ondanks alle goede bedoelingen, niet anders. In plaats van het nu gekozen uitgangspunt voor het wetsvoorstel 'vertrouwen in de burger' (p. 3 MvT) behoort vanuit het rechtsstatelijke karakter van wetgeving het uitgangspunt te zijn: uitwerking van grondwettelijke overheidsverplichting. Dat geeft een ander perspectief op sociale zekerheid en de verhouding tussen overheidsplicht en burgerplicht en de handhaving.

Mijns inziens is een algemeen geformuleerde en onduidelijke informatieplicht, een mededelingsplicht, een sollicitatieplicht en een reïntegratieplicht niet noodzakelijk om aan de zorgplicht die op de overheid rust te voldoen. Het is zelfs zo dat ik mij afvraag of de overheid met deze verplichtingen niet méér bezig is met werkverschaffing voor zichzelf, c.q. de ambtenaren die bij haar of zbo's in dienst zijn, dan om werk uit handen van de beschermingsbehoefte te nemen en de bedreiging van de bestaanszekerheid tegen te gaan. Zo blijkt uit de MvT dat het aantal situaties waarin sprake is van opzet of grove schuld bij het opleggen van boetes minimaal is.

Pagina 36 MvT: 0,1% bij UWV, 2,5% bij SVB en 3,5% bij gemeenten, in de overige gevallen is sprake van verminderde of normale verwijtbaarheid. De hantering van een aantal begrippen in de jurisprudentie houdt mijns inziens onvoldoende rekening met het doenvermogen. Het is positief dat het wetsvoorstel beoogt meer rekening te houden met doenvermogen.

Dit standpunt wordt mede ingegeven door het feit dat de toelichting op het wetsvoorstel een financiële onderbouwing mist van de totale kosten en opbrengsten van handhaving van de hiervoor genoemde verplichtingen. Ik heb een vermoeden dat de kosten, inclusief die van sociale recherche, onderzoek, bezwaar- en beroepsprocedures, de opbrengsten vele malen overschrijden.

Inleiding

Het wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande regelingen, maar biedt veel meer ruimte om rekening te houden met de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Dat wordt positief gewaardeerd. Met name de onafhankelijk van het benadelingsbedrag maximale boete, de mogelijkheid van de waarschuwing en de voorwaardelijke boete, nog meer de – uit de memorie van toelichting blijkende - insteek op preventie, geven meer ruimte om aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden van betrokkene.

Het wetsvoorstel

Begripsbepalingen

Art. 1.1 inlichtingenplicht

Het verdient aanbeveling om de definitie van inlichtingenplicht aan te scherpen, concreter te maken en aan te sluiten bij het beperkte cognitieve en doenvermogens van de gebruikers. Doordat burgers zich van geen kwaad bewust zijn en toch geconfronteerd worden met forse terugvorderingen met als gevolg schuldenproblematiek, maatregelen of zelfs boetes, ontstaat wantrouwen naar overheidsorganisaties, frustratie en boosheid.

Maatregel - overtreding

Opgemerkt wordt dat de Centrale Raad van Beroep voor wat betreft de PW een strikte scheiding aanbrengt tussen inlichtingen en medewerking (ECLI:NL:CRVB:2022:1395). Nu de bijlage ontbreekt, en art. 1 slechts over medewerkingsverplichtingen spreekt.

Ik constateer dat de begripsbepaling van 'maatregel' in art. 1 niet overeenkomt met het toepassingsbereik van de maatregelen uit hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel en het begrip overtreding uit de AWB.

Herziening/intrekking (hoofdstuk 2)

Voorwaarde voor een repressief beleid is dat de initiatiefwet Maatwerk bij Invordering gerealiseerd wordt en rekening wordt gehouden met de nadelige gevolgen van terugvordering.

Dringende reden (art. 2.1 lid 4, art. 3.5c, 3.6c, art. 5.3 lid 3c,

De mogelijkheid om af te zien van het opleggen van een terugvordering wegens schending van de inlichtingenplicht is door het handhaven van de formulering 'dringende reden' niet of nauwelijks aanwezig en leidt mijns inziens niet tot een wijziging in de stringente uitvoeringspraktijk, zoals in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is uitgewerkt. Een suggestie om dit op te lossen is: een toevoeging met een definitiebepaling van dringende reden in de diverse wetten en in het voorgestelde wetsvoorstel, waarbij ervan uitgegaan wordt dat *de aard van deze onevenredige gevolgen kunnen overal in zijn gelegen; zowel materiële als immateriële gevolgen kunnen 'dringend' zijn.*

Boete, toepassingsbereik (art. 3.1 en art. 3.9)

De formulering van het toepassingsbereik van hoofdstuk 3 en de aanvulling in art. 3.9 is onduidelijk en mijns inziens niet volledig. Voorgesteld wordt de formulering aan te passen:

Dit hoofdstuk is van toepassing op besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van een inlichtingenplicht of van de verplichting zich te onthouden van ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van een socialezekerheidswet belaste personen of instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden of in relatie met de door hen verrichte werkzaamheden.

Toelichtingsgesprek art. 3,2, art. 5.2

Informatie uit het toelichtingsgesprek mag op grond van art. 6 EVRM niet gebruikt worden om een boetebesluit (en maatregel) te onderbouwen. Uitgangspunt is, zoals in de MvT staat, vertrouwen, maar dat vertrouwen moet wel ergens op gebaseerd zijn. Mijns inziens moet dan ook expliciet opgenomen worden dat de informatie verkregen uit het toelichtingsgesprek niet gebruikt mag worden voor een onderbouwing van de sanctie-oplegging. (ook een maatregel is een sanctie).

Het verdient aanbeveling de procedure rond het Toelichtingsgesprek met meer waarborgen richting de uitkeringsgerechtigde aan te vullen en het Toelichtingsgesprek daadwerkelijk te onderscheiden van een verhoor of een zienswijze.

Waarschuwing (art. 3.3, art. 3.6, art. 5.3)

Wat betreft de mogelijkheid van de waarschuwing geef ik in overweging de waarschuwingsplicht aan het bestuursorgaan op te leggen, waarbij pas een boete of maatregel kan worden opgelegd wanneer ondanks waarschuwing opnieuw, in een vergelijkbare situatie, de inlichtingenplicht wordt geschonden, met uitzondering van de situaties genoemd in lid 3.

Verwijtbaarheid

De boete (en ook de maatregel) moet bij de keuze van de op te leggen boete of maatregel rekening gehouden worden met onder andere de mate van verwijtbaarheid (art. 3.3 lid 2 onder c). Te hopen is dat uitkeringsinstanties en degenen die met handhaving zijn belast het doenvermogen zullen meewegen bij het vaststellen of sprake is van verwijtbaarheid en de mate waarin. Een pro-actieve ambtenaar die gericht is op de overheidsplicht om in een bestaansminimum te voorzien, zal dan afstand moeten doen van de gangbare jurisprudentie van de Centrale Raad over het begrip verwijtbaarheid.

Passend handhaven (art. 3.3, art. 5.3)

Het is aan te bevelen nader onderzoek te doen. Dit onderzoek is gericht op de mogelijkheid om in de sociale zekerheidswetgeving een meer passende 'straf' op te leggen, waarbij het doel van de wetgeving: de bescherming tegen bedreiging van bestaansonzekerheid, gerespecteerd wordt. Dit naar analogie van de mogelijkheden die de strafrechter heeft, zoals opgenomen in artt. 9, 9a en 14a t/m 14e WvSR (taakstraf, behandeling).

Sancties (art. 3.5, art. 3.6 en art. 3.7)

Waarschuwingsplicht voor overheidsorgaan en aanpassing begripsbepaling 'dringende reden' zijn in mijn optiek voorwaarden voordat tot sanctie-oplegging wordt overgegaan, uitgaande van een overheid die vertrouwen wil uitstralen naar de burger.

Het doel van de bestuurlijke boete is volgens art. 5.40 j° 5.2 AWB: leedtoevoeging, vergelding, dat wil zeggen: straffen. Het lijkt mij dat het woordje 'doel' in art. 3.5 en 3.6 onder b niet op het doel van het boetebesluit ziet. Met boete-oplegging wordt beoogd leed toe te voegen en leedtoevoeging is inherent aan een dergelijk besluit.

Het heeft de voorkeur om onder 3.5b en 3.6b het doel te concretiseren: het alsnog voldoen aan (bewerkstelligen van nakoming van) de verplichtingen genoemd in art. 3.3. lid 3.

Tenuitvoerlegging, kwijtschelding (hoofdstuk 4)

Inlichtingenplicht (art. 4.1)

In art. 4.1 lid 1 wordt een nieuwe inlichtingenplicht geïntroduceerd. De vraag is hoe deze inlichtingenplicht zich verhoudt tot de algemene inlichtingenplicht. Een inlichtingenplicht is m.i. strijdig met de waarborgen van art. 6 EVRM, het recht van de verdachte om te zwijgen.

Het verdient aanbeveling om in de ministeriële regeling (art. 4.2) exact en concreet op te nemen om welke bevoegdheid het gaat, waarbij aangesloten wordt bij de wettelijke bepalingen uit het WvSV, art. 6.1.9 j° art. 1:96a derde lid.

Kwijtschelding (art. 4.3)

Voorstel is om art. 4.3 aan te vullen en in geval van een bestuurlijke boete ook zonder medewerking aan een schuldregeling een maximale termijn van drie jaar voor betaling bij een betalingsregeling op te nemen, waarna kwijtschelding kan worden verleend. Dit sluit ook aan bij art. 288 lid 1 FW (een bestuurlijke boete geldt in de jurisprudentie als reden om geen goede trouw aan te nemen, waardoor een schuldenaar niet in aanmerking komt voor WSNP) Het gaat om een lange periode waarin de betrokkene, in geval van een betalingsregeling, aan de betalingsverplichting ten aanzien van de boete heeft voldaan.

Maatregelen (hoofdstuk 5)

Volgens de jurisprudentie van de CRvB is het doel van de maatregel: gedragsverandering (ECLI:NL:CRVB:2021:1538). Dat komt niet overeen met de omschrijving van de Algemene Wet bestuursrecht als gericht op ‘het ongedaan maken van een overtreding of het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding’.

Maatregelen worden in de regel niet ervaren als een prikkel om alsnog aan de wet te voldoen. Eerder leiden de maatregelen tot frustratie, boosheid en wantrouwen richting het overheidsorgaan. Voor het teweeg brengen van gedragsveranderingen geldt in zijn algemeenheid dat daarvoor vertrouwen van hulpvrager in de hulpverlener noodzakelijk is. Het werken aan vertrouwen, zoals in het Duitse recht is geregeld, wordt node gemist in het wetsvoorstel.

Gezien de eerder gememoreerde onduidelijkheid over de (omvang van) de inlichtingenverplichting, verdient het aanbeveling het opleggen van een maatregel vooraf te doen gaan van een verplichte schriftelijke, concrete waarschuwing. Zodat de betrokkene exact weet welke inlichtingen of medewerking het bestuursorgaan verwacht.

Verwijtbaarheid (art. 5.3 lid 2 onder c)

Te hopen is dat uitkeringsinstanties en degenen die met handhaving zijn belast het doenvermogen zullen meewegen bij het vaststellen of sprake is van verwijtbaarheid en de mate waarin. Daarmee zullen zij afstand moeten doen van de gangbare jurisprudentie van de Centrale Raad over het begrip verwijtbaarheid.

Waarborgen art. 6 EVRM

Overigens heeft de AG mr. P.J. Wattel onlangs enkele lezenswaardige Conclusies geschreven (ECLI:NL:RVS:579 en ECLI:NL:CRVB:2022:2623). Daarin valt te lezen dat een maatregel onder omstandigheden als een criminal charge in de zin van art. 6 EVRM kan worden gezien. Dat betekent onder andere dat bij het ontbreken van verwijtbaarheid van het opleggen van een maatregel moet worden afgezien, en dat de bewijslast volledig bij het overheidsorgaan ligt. In plaats dat betrokkene het bewijsvermoeden dient te ontzenuwen, geldt dan: bij twijfel (uitsluitende vermoedens) geen maatregel. De rechtsbescherming van de burger tegen het opleggen van een maatregel dient versterkt te worden.

Passend handhaven, hoogte en duur maatregel (art. 5.3, 5.4 en 5.5)

Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar mogelijkheden om maatregelen meer het karakter van herstel / reparatie / preventie te geven.

Typefoutje in art. 5.6 lid 1 onder b?

In artikel 5.6 lid 1 onder b wordt de mogelijkheid tot verlenging van de maatregel in geval van recidive beschreven. Verwezen wordt naar art. 5.4.

Artikel 5.4 gaat over de hoogte van de uitkering. Artikel 5.5 gaat over de duur van de uitkering. De verwijzing naar artikel 5.4 (de hoogte), zal een misverstand zijn. Een correctie naar art. 5.5. 2^e lid kan nog tijdig worden doorgevoerd.

Hoofdstuk 6 en 7

In het concept wetsvoorstel is geen hoofdstuk 6 opgenomen. Als dat in het definitieve voorstel ook zo is, dan dient een vernummering plaats te vinden. Ik ga ervan uit dat in hoofdstuk 7 de sociale zekerheidswetten worden aangepast aan het wetsvoorstel handhaving.

Bijdrage ten behoeve van de Internetconsultatie Voorstel van wet houdende algemene regels van handhaving in de sociale zekerheid (Wet Handhaving Sociale Zekerheid).

Doelstelling van de wet:

Het doel van deze wetswijziging is om passend handhaven bij het opleggen van boetes en maatregelen mogelijk te maken.

Om rechtsonzekerheid en willekeur te voorkomen is het daarbij noodzakelijk om duidelijke wettelijke kaders vast te stellen. Daarin voorziet deze wet. Hiermee wordt de wijze van beoordeling door bestuursorganen geüniformeerd en weet een betrokkene welke maatstaven gelden voor de oplegging van een boete of maatregel. (MvT p. 3)

Alvorens in te gaan op het voorliggende wetsvoorstel dienen mijns inziens enkele fundamentele vragen te worden beantwoord. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat deze vragen aandacht hebben gekregen bij de totstandkoming van de wet.

Sociale Zekerheidswetten geven invulling aan enkele grondwettelijk vastgelegde verplichtingen van de overheid. Verplichtingen die overigens ook, en meer gedetailleerd, voortvloeien uit internationale verdragen.

In art. 20 van de Grondwet is het volgende te lezen:

- De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
- 2De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
- 3Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Daaruit blijkt dat de zorg voor de bestaanszekerheid en spreiding van de welvaart een zorg is van de overheid en dat burgers aanspraak kunnen maken op die zorg. Het aantal wetten dat daar uitvoering aan geeft is groot. In die wetten is niet alleen de aanspraak op sociale zekerheid (bestaanszekerheid en spreiding van welvaart) geregeld, maar ook zijn daarin opgenomen verplichtingen die worden opgelegd om een dergelijke aanspraak te gelde te kunnen maken. Het voorgestelde wetsvoorstel gaat erover hoe dat scala aan verplichtingen gehandhaafd kan worden.

Enkele voorvragen doemen dan op:

1. wat moet de overheid in wetten regelen?

de aanspraak op sociale zekerheid, dat wil zeggen het recht op bescherming tegen nadelige gevolgen van moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid (art. 34 Europees Handvest).

2. Wanneer is sprake van een situatie die recht geeft op die bescherming?

Met andere woorden, wat zijn de voorwaarden, waaraan iemand moet voldoen om dat recht op bescherming tot gelding te kunnen brengen?

De bestaanszekerheid dreigt verloren te gaan of de spreiding van welvaart is in het geding.

3. Hoe kan de overheid vaststellen dat van een dergelijke situatie sprake is?

De burger moet een aanvraag doen. De aanvraag dient onderbouwd te zijn. Dat wil zeggen, de burger moet bewijsstukken overleggen waaruit blijkt dat hij in een situatie verkeert die recht heeft op ondersteuning. Helder, de burger verkeert in een situatie waarin hij nadelen ondervindt van de gevolgen van moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, verlies van arbeid.

4. Staat daarmee de aanspraak op de zorg van de overheid vast?

Nee, de burger krijgt daarnaast allerlei verplichtingen opgelegd, waaraan hij moet voldoen. Deze verplichtingen worden bij niet nakoming met sancties bedreigd. De burger moet namelijk ook bewijzen dat hij 'geen schuld' heeft althans niet lichtvaardig aanspraak maakt op zijn recht. (denk met name aan de re-integratie-inspanningen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en aan de vele verplichtingen, informatie, mededelingen, arbeids- c.q. maatschappelijke participatie, uit de Participatiewet).

5. Staan die verplichtingen in verhouding tot het recht op bescherming?

Deze vraag is mijns inziens onvoldoende doordacht. Burgers die aanspraak maken op bescherming van hun bestaanszekerheid, zijn in zijn algemeenheid kwetsbaar en zullen in eerste instantie al hun energie nodig hebben om invulling te geven aan hun bestaan. Dat wordt immers bedreigd. En daarom hebben ze recht op bescherming. Het opleggen van verplichtingen in situaties dat de bestaanszekerheid wordt bedreigd staat mijns inziens haaks op het bieden van bescherming tegen bedreigingen van diezelfde bestaanszekerheid.

6. Hoe moet dan worden vastgesteld dat er daadwerkelijk sprake is van een situatie dat de bestaanszekerheid wordt bedreigd en hoe wordt voorkomen dat er ten onrechte gebruik wordt gemaakt van de bescherming die de overheid moet bieden?

Voor het toekennen van een recht is uiteraard vereist dat de feiten aanspraak geven op dat recht. Dus bij de aanvraag dient een bewijs van de situatie dat de bestaanszekerheid wordt bedreigd afdoende te zijn, voor het toekennen van het recht op bescherming van die bestaanszekerheid.

7. Is het voor het vaststellen van de aanspraak noodzakelijk om verplichtingen op te leggen die de burger, wiens bestaanszekerheid wordt bedreigd, extra belasten en/of overvragen?

Hier wreekt zich mijns inziens het uitgangspunt van de overheid dat de zorg voor bescherming van de bestaanszekerheid leidt tot onnodig of gemakzuchtig gebruik van die bescherming, althans daartoe kan leiden en de overheid dat tegen dient te gaan. *In plaats van het uitgangspunt voor het wetsvoorstel 'vertrouwen in de burger' behoort' (p. 3 MvT) behoort vanuit het rechtsstatelijke karakter van wetgeving het uitgangspunt te zijn: uitwerking van grondwettelijke overheidsverplichting. Dat geeft een ander perspectief op sociale zekerheid en de verhouding tussen overheidsplicht en burgerplicht.*

Mijns inziens is een algemeen geformuleerde en onduidelijke informatieplicht, een mededelingsplicht, een sollicitatieplicht en een reïntegratieplicht niet noodzakelijk om aan de zorgplicht die op de overheid rust te voldoen. Het is zelfs zo dat ik mij afvraag of de overheid met deze verplichtingen niet méér bezig is met werkverschaffing voor zichzelf, c.q. de ambtenaren die bij haar of zbo's in dienst zijn, dan om werk uit handen van de beschermingsbehoefte te nemen en de bedreiging van de bestaanszekerheid tegen te gaan. Dit standpunt wordt mede ingegeven door het feit dat de toelichting op het wetsvoorstel een financiële onderbouwing mist van de totale kosten en opbrengsten van handhaving van de hiervoor genoemde verplichtingen. Ik heb een vermoeden dat de kosten, inclusief die van sociale recherche, onderzoek, bezwaar- en beroepsprocedures, de opbrengsten vele malen overschrijden. Wel blijkt uit de MvT dat het aantal situaties waarin sprake is van opzet of grove schuld bij het opleggen van boetes minimaal is.

Pagina 36 MvT: 0,1% bij UWV, 2,5% bij SVB en 3,5% bij gemeenten.

In andere gevallen waarin een boete is opgelegd is sprake van verminderde of normale verwijtbaarheid. Uit de jurisprudentie blijkt dat al heel snel wordt aangenomen dat sprake is van verwijtbaarheid (zie hierna onder 'verwijtbaarheid'). Dat strookt echter niet met de constatering van de WRR in haar rapport 'Weten is nog geen doen'. Daarin wordt ervan uitgegaan dat het doenvermogen (in ieder geval) mede bepaald wordt door het temperament, de overtuiging en de zelfcontrole van betrokkenen.

Zonder af te doen aan het voorgaande kom ik nu toe aan het wetsvoorstel zelf.

Inleiding

Er zijn veel verschillende wetten die voortvloeien uit de verplichting van de overheid om de bestaanszekerheid te beschermen en een minimum niveau van inkomen te garanderen. Het doel van het wetsvoorstel, om meer uniformiteit in de handhaving te brengen, is zeker positief te waarderen. Het wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande regelingen, maar biedt veel meer ruimte om rekening te houden met de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Als er al sancties noodzakelijk zijn, en die het doel van de wet dienen, dan is het zeker positief te noemen dat het strakke regiem wordt versoepeld. Ik zie een positieve verruiming in de differentiatie bij het opleggen van een maatregel, hetgeen is toe te juichen.

Met name de onafhankelijk van het benadelingsbedrag maximale boetebedrag, de mogelijkheid van de voorwaardelijke boete, nog meer de – uit de memorie van toelichting blijkende - insteek op preventie, geven meer ruimte om aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden van betrokkene.

Ook het invoeren van de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing maakt het handavingsregiem menselijker, al zou dit mijns inziens niet moeten blijven bij een mogelijkheid, maar bij een verplichte voorfase aan het opleggen van een sanctie.

Hoofdstuk 1 Algemene Bepalingen

Art. 1.1 inlichtingenplicht

het verdient aanbeveling om de definitie van inlichtingenplicht aan te scherpen.

Terecht wordt in de Memorie van Toelichting het volgende opgemerkt:

Ervaringen van bestuursorganen laten zien dat de inlichtingenplicht op dit moment niet altijd (voldoende) duidelijk is voor de betrokkenen. De inlichtingenplicht betreft een open norm, die per sociale zekerheidswet (zie hieronder bij 1.6) anders wordt ingevuld. Gelet op de centrale functie van de norm is het erg belangrijk dat deze voldoende duidelijk is voor betrokken burgers.

De inlichtingenplicht kent de volgende formulering: *uit eigen beweging mededeling (doen, js) van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering.*

Uit eigen beweging, redelijkerwijs duidelijk, feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, zijn onbepaalde begrippen. Wat moet een zwakbegaafde, of betrokkene met NAH, of iemand die kampt met laaggeletterdheid (18% van de Nederlandse bevolking!¹), met dergelijke vage omschrijvingen? Ik verwijs hier ook naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Weten is nog geen doen'. Daarin wordt naast het cognitief vermogen ook het doenvermogen erkend, als bepalende factor voor de mogelijkheid om op adequate wijze met wet- en regelgeving om te gaan. De titel van het rapport zegt het al: weten is nog geen doen: dat betekent dat redelijkerwijs duidelijk moeten zijn nog niet tot actie (het gewenste gedrag volgens de MvT) hoeft te leiden.

Art. 1.1. Maatregel – overtreding

In art. 1 wordt een maatregel omschreven, het tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren van een uitkering e.a. wegens het niet naleven van een meewerkverplichting als bedoeld in bijlage 1 van deze wet.

Een overtreding wordt omschreven als een gedraging die in strijd is met de inlichtingenplicht of meewerkverplichting.

Art. 5.1 AWB omschrijft een overtreding als: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Art. 5.2 lid 1 onder a AWB luidt: bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak;

De AWB maakt vervolgens onderscheid tussen een herstelsanctie en een bestraffende sanctie. Volgens de rechtspraak en herhaald in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat de maatregel een herstelsanctie (reparatoire sanctie) is.

¹ <https://www.lezenenschrijven.nl/informatie-over-laaggeletterdheid-nederland>, geraadpleegd op 10-08-2023

Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel heeft het kopje Maatregelen. Het toepassingsbereik heeft betrekking op “het krachtens een socialezekerheidswet opleggen van en maatregel wegens het overtreden van een meewerkverplichting of inlichtingenplicht.”

Opgemerkt wordt dat de Centrale Raad van Beroep voor wat betreft de PW een strikte scheiding aanbrengt tussen inlichtingen en medewerking (ECLI:NL:CRVB:2022:1395). Nu de bijlage ontbreekt, en art. 1 slechts over medewerkingsverplichtingen spreekt. Waar het gaat om het verstrekken van schriftelijke stukken (bankafschriften) is sprake van medewerking (ECLI:NL:CRVB:2022:1395).

Mijns inziens bestaat er verschil tussen het niet-naleven en het overtreden. Voor dat laatste is een zeker bewust-zijn vereist. Ik constateer dat de bepaling van maatregel in art. 1 niet overeenkomt met het toepassingsbereik van de maatregelen uit hoofdstuk 5 en het begrip overtreding uit de AWB.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat voor de wetsoptellers het onderscheid tussen de boete en de maatregel, zoals dat in de AWB is omschreven, diffuus is. Zo staat er bv. op p. 10: Een boete is een financiële prikkel om overtredingen te voorkomen. Dat is niet juist, maar geldt juist voor de maatregel. De boete beoogt straf, vergelding, leedtoevoeging (art. 5.2 en 5.40 AWB).

Een maatregel is een herstelsanctie, die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. (art. 5.2 AWB).

Hoofdstuk 2 Herziening of intrekking:

Dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op de herziening en/of intrekking bij schending van de inlichtingenplicht. Op een herziening volgt in de regel een terugvordering.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet of er een onderzoek is gedaan naar de impact van herzieningen, intrekkingen en terugvorderingen. Dat is jammer, want mijn ervaring leert mij dat schuldenproblematiek vaak een gevolg is van terugvorderingen als gevolg van maatregelen vanwege een vermeende schending van de inlichtingenplicht.

Positief is de verwijzing naar het initiatiefwetsvoorstel maatwerk bij terugvordering. Indien dit voorstel tot wet wordt, krijgt het overheidsorgaan meer mogelijkheden om bij terugvordering rekening te houden met de nadelige gevolgen van de terugvordering.

Grondslag: inlichtingenplicht

Afgezien daarvan blijft de inlichtingenplicht, zoals die in de wetten geformuleerd is, onveranderd. En juist dat maakt dat, daar waar de overheid oordeelt dat de inlichtingenplicht geschonden is, er boosheid en onvrede bij de burger ontstaat. De rechtsgrond van de uitkering,

de zorg van de overheid voor mensen die in het bestaan worden bedreigd, wordt zo niet gerealiseerd. Het wantrouwen naar de overheid groeit.

Bekend is het voorbeeld van de vrouw die wekelijks een tas met boodschappen van haar moeder ontving, hetgeen valt onder: hetgeen van invloed kan zijn op het recht op bijstand.

Een ander voorbeeld: de werkloze, gedeeltelijk arbeidsongeschikte, bijstandsgerechtigde, terminaal zieke, timmerman, 30 jaar trouwe dienst en een lang ziekteproces achter de rug, die van de reïntegratiecoach te horen krijgt dat het goed is om bezig te blijven, en zo nu en dan, in eigen tempo, oude spullen van een nieuw jasje voorziet en deze dan op marktplaats te koop aanbiedt.

Nog een voorbeeld, de volledige arbeidsongeschikte met een toeslag, die om de eenzaamheid te verdrijven een paar honden houdt, en deze als dekhonden aan biedt op Marktplaats. Dat zij meer geld kwijt is aan de verzorging van de honden (kosten in jargon) dan zij voor het dekken ontvangt, maakt niet uit, want ze heeft geen administratie bijgehouden waaruit dat blijkt. Maar het is 'van belang om het recht op bijstand vast te stellen', ze heeft het niet gemeld, ze heeft geen administratie bijgehouden, de UWV kan het recht niet vaststellen en vordert enkele jaren aan toeslag terug.

De internationale vrachtwagenchauffeur, gescheiden, twee kinderen, schulden uit zijn vorige huwelijk, en bij zijn moeder ingetrokken. Door de weeks levend/wonend in de cabine, de weekenden verblijft hij wisselend bij zijn moeder en zijn nieuwe, bijstandsgerechtigde vriendin, afhankelijk van de regeling met de kinderen. De post wordt gedeeltelijk geadresseerd aan het adres van zijn vriendin. Ze doen wel eens samen boodschappen. Hebben een gezamenlijke spaarrekening voor hun toekomstplannen: huisje, boompje beestje. Vriendin heeft deze informatie – die van invloed zou zijn op haar recht op bijstand vlg. de gemeente – niet verstrekt. Bijstand wordt over een aantal jaren teruggevorderd, vriendin is een kale kip, dus vrachtwagenchauffeur is de klos.

Bezwaar of beroep heeft vaak geen zin, de inlichtingenplicht is immers geschonden. Er worden terugvorderingen gedaan, maatregelen en boetes opgelegd, waardoor bestaanszekerheid nog meer bedreigd wordt. En ook al wordt een maatregel, terugvordering of boete in bezwaar of beroep enigszins gematigd, de impact die de primaire beslissing heeft, moet niet onderschat worden. Wantrouwen, boosheid frustratie richting overheid, financiële problemen, stress, kapotte relaties, om maar wat te noemen.

Een ander voorbeeld. Een ondernemer die zijn bedrijf achteruit ziet gaan, alles in het werk stelt om financieel het hoofd boven water te houden. Het onroerend goed dat tot het bedrijf behoort staat in de verkoop, maar de markt is slecht en verkoop lukt niet, of alleen met fors verlies. Inmiddels is de ondernemer voor zijn levensonderhoud op bijstand aangewezen. Het onroerend goed moet onderhouden worden, belastingen en heffingen moeten worden betaald. Daarvoor behoorlijk wat geld leent van familie en vrienden, die dit te goeder trouw verstrekken. Natuurlijk hoeven ze geen overeenkomst, ze vertrouwen erop dat als het beter gaat hij hen terug zal betalen. Maar helaas, het gaat niet beter, alleen maar slechter. De ondernemer vraagt geen bijstand aan in de veronderstelling dat hij daarvoor niet in aanmerking komt omdat hij nog vermogen heeft. Ook voor zijn levensonderhoud (o.a. huur) springen vrienden en familie bij. Nadat het onroerend goed uiteindelijk verkocht is betaalt hij met de opbrengst de leningen terug en vraagt bijstand aan. Bijstand wordt geweigerd, hij had de opbrengst van het onroerend goed voor zijn levensonderhoud moeten gebruiken. Dat hij leningen terugbetaald heeft, doet daaraan niet af. Op papier blijkt niet dat er sprake is van leningen met een terugbetalingsverplichting. Hij kan dus niet voldoen aan de eis om zijn terugbetalingsverplichting te 'bewijzen', hoewel nergens in de wet staat dat hij verplicht is om voorafgaande leningen schriftelijk vast te leggen.

Voorgaande voorbeelden hebben zich in mijn praktijk daadwerkelijk voorgedaan, en het zijn er slechts enkele van een hele reeks. Van de tientallen cliënten die ik heb bijgestaan, zijn er slechts twee waarvan ik dacht: ze wisten dat ze fout zaten.

Kortom, de inlichtingenverplichting zoals die in de wetten is geformuleerd, is veel te vaag en biedt burgers geen rechtszekerheid. De mogelijkheid om de herziening en terugvordering in duur te beperken lost dit probleem niet op. Ik pleit er dan ook voor de formulering van de inlichtingenplicht zodanig te formuleren dat het voor burgers duidelijk is wat onder de inlichtingenplicht valt en welke eisen het overheidsorgaan daaraan mag stellen. In de onderlinge relaties wordt het schriftelijk vastleggen van afspraken vaak als wantrouwen ervaren, waardoor relaties onder druk komen te staan. De overheid doet het omgekeerde, die wantrouwt als afspraken niet schriftelijk zijn vast gelegd. De overheid ziet het als een overtreding van de inlichtingenplicht, wanneer een burger de goedbedoelde hulp van burens of bekenden gewoon als vriendendienst aanvaardt.

Ik pleit er dus voor om naast de voorgestelde verbetering van herziening- en terugvorderingsbeleid, ook de grondslag voor herziening en terugvordering kritisch tegen het licht te houden en te wijzigen.

Hardheidsclausule/Dringende reden

Volgens de MvT op het wetsvoorstel is een hardheidsclausule opgenomen ten aanzien van het sanctioneren van de Inlichtingenverplichting middels een kortingsmaatregel:

In de memorie van toelichting (op de PW, js) is kenbaar gemaakt dat deze bepaling in de Participatiewet tot uitdrukking brengt dat een betrokkene niet om toepassing van deze hardheidsclausule hoeft te verzoeken, het is aan het bestuursorgaan om invulling te geven aan zorgplicht die op hem rust en rekening te houden met de gevolgen van een besluit. Verder kunnen de bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, volgens de memorie van toelichting gelegen zijn in een maatschappelijk belang. Daarbij wordt het voorkomen van marginalisering van mensen, vergroting van bestaande schuldenproblematiek en huisuitzettingen als voorbeeld genoemd. P 26.

En in het kader van de maatregel:

De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in een maatschappelijk belang zoals het voorkomen van marginalisering van mensen, van het verergeren van bestaande schuldenproblematiek of huisuitzettingen. P 23

Het begrip 'dringende redenen' is een bepalend begrip in deze hardheidsclausule. Het begrip komt terug in het wetsvoorstel Handhaving. In artikel 2.1 lid 4, 3.5c, 3.6c 5.3.3c is opgenomen dat het bestuursorgaan kan besluiten geheel of gedeeltelijk af te zien van een herziening of intrekking van de bijstand, indien daar dringende reden voor bestaan.

Het begrip 'dringende reden' wordt in het voorgestelde wetsvoorstel niet gedefinieerd, zodat ervan uitgegaan moet worden dat dit begrip geen wijziging ondergaat en de strenge uitleg van de Centrale Raad gevolgd zal worden. De Centrale Raad van Beroep heeft bovendien geoordeeld dat de interpretatie van de dringende reden bij verschillende wetsartikelen verschillend dient te worden uitgelegd (ECLI:NL:CRVB:2019:4110). Dat doet af aan het doel van het wetsvoorstel.

De Memorie van Toelichting verwijst enerzijds naar bestaande rechtspraak:

Dringende redenen dienen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van een besluit voor de betrokkene te zijn gelegen. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt. De dringende reden kan niet liggen in de oorzaak van het ontstaan van de overtreding van de inlichtingenplicht of meewerkverplichting. De individuele omstandigheden ten tijde van het begaan van de overtreding en de omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit worden al meegenomen in het afwegingskader voor het bepalen van de sanctie. In het geval van de terugvordering of de boete kan er een dringende reden zijn om af te zien het besluit als het ontstaan van een schuld tot onevenredige gevolgen leidt. Bijvoorbeeld als het ontstaan van een nieuwe schuld ertoe leidt dat een lopend schuldsaneringstraject wordt stopgezet met een onaanvaardbare situatie tot gevolg. In het geval van de maatregel kan er, bijvoorbeeld, een dringende reden zijn als een mindering in de het maandelijks beschikbare inkomen tot onevenredige gevolgen leidt zoals een huisuitzetting of een hoge mate van afhankelijkheid van de Voedselbank. (p. 29).

Deze omschrijving is ontleend aan bestaande jurisprudentie.

Wat de Memorie van Toelichting niet vermeld is dat de standaardbeoordeling van de Centrale Raad van Beroep *“Dringende redenen dienen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van een besluit voor de betrokkene te zijn gelegen. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt”* gevolgd wordt door *“Degene die zich beroept op de dringende reden om geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien, zal het bestaan van die dringende reden in de hiervoor bedoelde zin aannemelijk moeten maken”*. Hier wordt opnieuw een beroep gedaan op het ‘doenvermogen’ van de burger. Er wordt niet uitgegaan van vertrouwen, het ontbreekt de beoordelende instantie aan inzicht in het onvermogen van veel mensen. Uitkerende instanties kunnen zich op het standpunt stellen dat de dringende reden ‘niet aannemelijk’ is gemaakt, maar hoeven betrokkenen niet te vertellen hoe ze dat dan ‘aannemelijk’ kunnen maken, laat staan dat ze daarvoor hulp bieden.

Uitvoerende instanties kunnen dat in de regel ook niet, omdat de Centrale Raad van Beroep het begrip dringende reden zeer beperkt uitlegt: van onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen kan bijvoorbeeld sprake zijn, maar dat hoeft nog niet eens, als stopzetting van een WSNP traject of huisuitzetting dreigt. (Volgens de MvT: *“het ontstaan van een nieuwe schuld ertoe leidt dat een lopend schuldsaneringstraject wordt stopgezet met een onaanvaardbare situatie tot gevolg. In het geval van de maatregel kan er, bijvoorbeeld, een dringende reden zijn als een mindering in de het maandelijks beschikbare inkomen tot onevenredige gevolgen leidt zoals een huisuitzetting of een hoge mate van afhankelijkheid van de Voedselbank”*.)

Uit de jurisprudentie blijkt dat het doenvermogen van uitkeringsgerechtigden hoog wordt ingeschat en in dat kader geen rekening wordt gehouden met psychische klachten c.q. psychiatrische stoornissen, psychische problemen (coping gedrag) en afhankelijkheid van derden (waaronder de Voedselbank). Met een onhandige communicatiestijl, beperkte agressieregulatie, fysieke en/of psychische problematiek wordt evenmin rekening gehouden:

Appellante heeft haar stelling met betrekking tot haar psychische situatie niet met objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk gemaakt. In de gestelde financiële situatie heeft het college voorts geen dringende redenen hoeven zien om af te zien van gehele of gedeeltelijke terugvordering [ECLI:NL:CRVB:2018:1171](#)

De gevolgen: 'driemaal een maatregel in vijf maanden' leidt er niet toe dat de gevolgen van de derde maatregel een dringende reden opleveren. Drie maal een maatregel in vijf maanden betekent drie maal onder het bestaansminimum komen:

4.6.

Appellant heeft aangevoerd dat sprake is van dringende redenen om de maatregel te verlagen. In een periode van vijf maanden zijn hem drie financiële maatregelen opgelegd. Hij heeft hierdoor geld moeten lenen en een arts heeft een dubbele hernia vastgesteld. Een keuringsarts heeft geoordeeld dat hij wegens de hernia en mentale klachten niet in staat is om te werken....

Deze beroepsgrond slaagt niet. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat van appellant had mogen worden verwacht dat hij op 5 juli 2017 aan het werk zou gaan en zijn problemen met het niet voldoende ingewerkt zijn met de werkgever dan wel het hotel zou bespreken. Dat appellant, zoals hij stelde, geen toegang meer had tot het roostersysteem, rechtvaardigt het wegblijven niet, nu hij wist dat hij op 5 en 6 juli 2017 was ingeroosterd. Hetzelfde geldt voor het feit dat appellant, zoals hij stelt, niet meer door zijn contactpersoon van het uitzendbureau is teruggebeld. Appellant trok zelf de conclusie dat zijn werkgever niet met hem verder wilde, maar daarvoor bestaat geen grond. Daarom kan niet worden gezegd dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, zodat het college gehouden was een maatregel op te leggen.

...

De aangevoerde omstandigheden van medische aard behoeften voor het college geen reden te vormen om een ander standpunt in te nemen. [ECLI:CRVB:2017:3672](#)

Een vooruitzicht om levenslang over niet meer te kunnen beschikken dan de beslagvrije voet, is eveneens geen dringende reden.

Appellante heeft aangevoerd dat sprake is van een dringende reden om van terugvordering af te zien. Zij is op leeftijd en zal de rest van haar leven met een schuld zitten. Deze beroepsgrond slaagt niet. [ECLI:NL:CRVB:2021:2526](#)

Volgens de Centrale Raad is in de volgende casus pas sprake van een 'dringende reden om van herziening en terugvordering af te zien. Na viermaal een maatregel te hebben opgelegd wegens het niet verschijnen op uitnodigingen, zit betrokkene aan de grond, Er is sprake van grote schulden, niet in aanmerking komen voor WSNP, huisuitzetting. Het leed is dan natuurlijk al lang geschied en onomkeerbaar. Let wel, deze uitspraak is gedaan op 28 juli 2020, waarbij het bestreden besluit dateert van 1 juni 2016:

In de geschiedenis van de totstandkoming van het tiende lid van artikel 18 van de PW worden immers vergroting van de schuldproblematiek en huisuitzettingen uitdrukkelijk genoemd als bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen kunnen leiden (Kamerstukken II 2013/14, nr. 3, blz. 34). Daarbij is van belang dat de

onderhavige maatregelen volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 8 oktober 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3266) reparatoir en niet punitief van aard zijn.

Appellant heeft reeds in bezwaar aangevoerd dat hij geen inkomen had om de vaste lasten te voldoen en door zijn verhuurder was betrokken in een ontruimingsprocedure ter zake van zijn woning. Vaststaat dat aan appellant in een periode van acht maanden vier maatregelen zijn opgelegd waardoor hij vanaf november 2015 in twee maanden 30% minder bijstand en in drie maanden feitelijk geen bijstand heeft ontvangen. Niet in geschil is dat de omstandigheden dat appellant geen geld had om zijn vaste lasten te betalen, dat de huurovereenkomst werd ontbonden en dat zijn huis is ontruimd, van dit gebrek aan middelen een gevolg waren. Deze gevolgen zijn zo ingrijpend dat zonder nadere motivering, die ontbreekt, het college niet in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat, gelet op de omstandigheden van appellant, geen dringende reden in de zin van artikel 18, tiende lid, van de PW noopt tot beperking of herroeping van de maatregel. ECLI:NL:CRVB:2020:1687

Anderzijds lijkt in de Memorie van Toelichting een milder regiem te worden voorgestaan dan uit de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep naar voren komt:

De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in een maatschappelijk belang zoals het voorkomen van marginalisering van mensen, van het verergeren van bestaande schuldenproblematiek of huisuitzettingen p 23.

Wanneer een bestuursorgaan wordt geconfronteerd met de stelling van een betrokkene dat er sprake is van onevenredige gevolgen is er ruimte voor een individuele afweging waarbij alle relevante omstandigheden betrokken worden. De aard van deze onevenredige gevolgen kunnen overal in zijn gelegen; zowel materiële als immateriële gevolgen kunnen 'dringend' zijn. De betrokkene dient deze gevolgen wel aannemelijk te maken, (p 28/29 MvT)

Dringende redenen, gelet op bijzondere omstandigheden zoals bedoeld in artikel 5.3, tweede lid van dit wetsvoorstel, verwijzen specifiek naar bijzondere situaties waarin het maatschappelijk belang of de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en/of kinderen met zich meebrengt dat een ander besluit moet worden genomen. (p 29 MvT)

Ik ben van mening dat, indien bestaande jurisprudentie de interpretatie van het begrip 'dringende reden' bepaalt, het in de memorie van toelichting genoemde kader niet gerealiseerd zal worden. Met andere woorden, er zal geen sprake kunnen zijn van afzien van terugvordering wegens een dringende reden in geval van *bijzondere situaties waarin het maatschappelijk belang of de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en/of kinderen met zich meebrengt dat een ander besluit moet worden genomen*. Daarbij komt dat de burger de dringende reden aannemelijk moet maken, dat wil zeggen bewijzen moet aanleveren. Gezien het beperkte doenvermogen van burgers die aangewezen zijn op een uitkering, kan niet van burgers verwacht worden dat zij aantonen dat sprake is van een bijzondere situatie waarin het maatschappelijk belang of de zorgplicht van de overheid in het geding is. Nog afgezien van de vraag wat dat maatschappelijk belang of die zorgplicht dan betekenen. Bijvoorbeeld of het maatschappelijk belang ook in kan houden het voorkomen van frustratie, boosheid en wantrouwen richting de overheid en overheidsmedewerkers.

Ook uit de Aanwijzing voor de Regelgeving en de toelichting daarop blijkt dat een 'hardheidsclausule' niet zo beperkt is als door de Centrale Raad van Beroep wordt gehanteerd bij de uitleg van het begrip 'dringende reden'.

Conclusie: de mogelijkheid om af te zien van het opleggen van een terugvordering wegens schending van de inlichtingenplicht is door het handhaven van de formulering 'dringende reden' niet of nauwelijks aanwezig en leidt mijns inziens niet tot een wijziging in de stringente uitvoeringspraktijk.

Een suggestie om dit op te lossen is: een toevoeging met een definitiebepaling van dringende reden in de diverse wetten en in het voorgestelde wetsvoorstel, zoals hierboven onder 'anderzijds' in de Memorie van Toelichting.

Hoofdstuk 3: Bestuurlijke boete

Artikel 3.1

Het hoofdstuk is van toepassing op besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van een inlichtingenplicht of van een meewerkverplichting om zich te onthouden van ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van een socialezekerheidswet belaste personen of instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.

Ik onderschrijf het uitgangspunt zoals in de MvT is verwoord, dat bij ernstige misdragingen aangifte wordt gedaan.

Daarnaast blijkt uit het wetsvoorstel dat geen boete meer wordt opgelegd als een maatregel wegens het schenden van een meewerkverplichting aan de orde is.

Wat betreft de formulering attendeer ik erop attent dat 'zich te onthouden van ernstige ...' niet als meewerkverplichting is geformuleerd in bv. de PW, maar als een afzonderlijke verplichting (art. 9 lid 6 PW). Dat lijkt mij terecht, aangezien niet goed valt in te zien hoe het zich onthouden van misdragingen gelijk is te stellen aan meewerken. Ook een meewerkende uitkeringsgerechtigde kan zich misdragen.

Daarnaast worden personen met uitvoering steeds vaker ook buiten het verrichten van hun werkzaamheden lastig gevallen, bedreigd via internet etc. Al met al stel ik voor art. 3.1 als volgt te formuleren.

Aanpassing art. 3.1 Toepassingsbereik en art. 3.9 Ernstige misdragingen:

Dit hoofdstuk is van toepassing op besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van een inlichtingenplicht of van de verplichting zich te onthouden van ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van een socialezekerheidswet belaste personen of instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden of in relatie met de door hen verrichte werkzaamheden.

Artikel 3.2 Toelichtingsgesprek

Anderen hebben reeds gewezen op de waarborgen die overeenkomstig de rechtspraak van het EVRM in acht moeten worden genomen bij een criminal charge², wat een boeteoplegging is. Het toelichtingsgesprek vindt plaats als het bestuur voornemens is een boete op te leggen, dat wil zeggen dat er een verdenking van overtreding van de inlichtingenplicht bestaat. Over het toelichtingsgesprek staat in de MvT:

Eenzijds biedt het toelichtingsgesprek de betrokkene de mogelijkheid om de achterliggende omstandigheden rond de overtreding toe te lichten. Dit biedt het bestuursorgaan de context die nodig is om passend te handhaven. Anderzijds geeft het gesprek het bestuursorgaan de ruimte om uitleg te geven over de verplichting die niet of niet behoorlijk nagekomen is en duidelijk te maken wat er van de betrokkene wordt verwacht. In paragraaf 1.2.4 is benadrukt dat vertrouwen tijdens het toelichtingsgesprek het uitgangspunt vormt. Dit is voor het bereiken van de twee doelen van het gesprek essentieel. Dit is voor het bereiken van de twee doelen van het gesprek essentieel. Alleen als een betrokkene neutraal en zonder (voor)oordeel tegemoet wordt getreden, zal de betrokkene de ruimte voelen om zijn verhaal te doen indien gewenst. Daarnaast is een open gesprek ook een belangrijke voorwaarde om de betrokkene goed te kunnen informeren over de aard en omvang van de verplichting die op hem rust en de wijze waarop hij daar invulling aan kan of moet geven. P. 23

Het risico dat de informatie verkregen in het toelichtingsgesprek gebruikt wordt voor een verdere onderbouwing van de boete-oplegging acht ik levensgroot. In de praktijk valt vaak het nu eenmaal niet formeel toe, maar gebeurt het maar al te vaak dat goedbedoelde uitspraken van burgers met een beperkt doenvermogen onjuist worden geïnterpreteerd. Als voorbeeld hoe dat werkt neem ik de hiervoor aangehaalde rechtspraak van de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2018:1171). De situatie die daar speelt betreft de erfenis van een (gedeelte van een) woning in Turkije. Betrokkene had zich niet, althans onvoldoende gerealiseerd dat dit vermogen is in de zin van de PW, waarvan ze de gemeente op de hoogte diende te stellen. In een gesprek waarin haar voorgehouden wordt dat ze vermogen dient op te geven en dat haar dat in de bijlage bij de toekenningsbrief van de bijstand is meegedeeld, bevestigt betrokkene dat ze daarvan op de hoogte was. Uiteraard, ze kon niet anders als het document haar getoond wordt, maar dat wil niet zeggen dat ze zich dat ook realiseerde toen ze de mededeling kreeg dat ze 1/3 van de woning had geërfd. Desalniettemin concludeert de uitkeringverstrekkende instantie dat betrokkene de inlichtingenplicht verwijtbaar heeft verzaakt en wordt een boete opgelegd. In een toelichtingsgesprek kan hetzelfde voorkomen. Uitgangspunt is, zoals in de MvT staat, vertrouwen, maar dat vertrouwen moet wel ergens op gebaseerd zijn. Mijns inziens moet dan ook expliciet opgenomen worden dat de informatie verkregen uit het toelichtingsgesprek niet

² Een (criminal) charge is volgens het EVRM een overheidshandeling naar aanleiding van een (criminele) wetsovertreding die de positie van de als overtreder aangewezenen wezenlijk beïnvloed (zie o.a. Conclusie AG d.d. 6-12-2022 ECLI:NL:CRVB:2022:2623,

gebruikt mag worden voor een onderbouwing van de sanctie-oplegging. (ook een maatregel is een sanctie, zie onder hoofdstuk 5).

Indien het toelichtingsgesprek wel bedoeld is om ook de sanctie (en de hoogte van de sanctie) te onderbouwen, dan gelden daarvoor de door het EVRM gestelde waarborgen: de cautie, het zwijgrecht en recht op rechtsbijstand. Een simpele mededeling dat betrokkene niet verplicht is om te komen, is niet voldoende. Vertrouwen kan in dat geval ook niet het uitgangspunt zijn, hoe aardig en vriendelijk het gesprek ook gevoerd wordt. Voor de uitkeringsgerechtigde bestaat altijd een kans dat de uitkomst van het gesprek tegen hem of haar wordt gebruikt.

Wat betreft het recht op rechtsbijstand merk ik nog op dat de Wet op de Rechtsbijstand niet voorziet in een toevoeging in dergelijke situaties, dus dat betrokkenen in de regel van bijstand verstoken zullen zijn, als ze al het idee hebben dat ze dat nodig hebben.

Ook blijkt niet uit het wetsvoorstel, noch uit de memorie van toelichting of en hoe het Toelichtingsgesprek zich onderscheidt van de op grond van art. 5:53 AWB verplichte zienswijze bij boete-oplegging.

Het verdient aanbeveling het Toelichtingsgesprek met meer waarborgen richting de uitkeringsgerechtigde aan te vullen en een toelichtingsgesprek daadwerkelijk en procedureel te onderscheiden van een verhoor of het geven van een zienswijze.

Artikel 3.3 Passend handhaven

In dit artikel wordt de differentiatie van de bestuurlijke reactie op een overtreding van de inlichtingenplicht omschreven. Met name lid 3 geeft duidelijkheid over situaties waarin so wie so een boete of voorwaardelijke boete wordt opgelegd - toch vreemd dat het overheidsorgaan wel verplicht wordt in bepaalde gevallen een boete op te leggen, maar de verplichting om in andere gevallen eerst te waarschuwen ontbreekt -. Het is echter de vraag of het artikel in overeenstemming is met art. 5:41 AWB dat een boete slechts kan worden opgelegd als de gedraging aan betrokkene kan worden verweten. Bijvoorbeeld is het niet melden van vermogen niet altijd als verwijtbaar, uitgaande van het begrip doenvermogen en erkenning van de beperkingen daarvan. Dat blijkt wel uit de hiervoor genoemde uitspraak van de Centrale Raad over een vrijgekomen (beperkte) erfenis in Turkije. In dat geval zou een voorwaardelijke boete echter kunnen volstaan, evenals de situatie waarin inkomen weliswaar drie maanden achtereen is genoten, maar nog niet structureel genoemd kan worden en gering in omvang is. Dat neemt niet weg dat de wet de voorwaardelijke boete wel als boete kwalificeert en de vereisten van art. 6 EVRM daarop van toepassing zijn.

Wat betreft de mogelijkheid van de waarschuwing geef ik in overweging de waarschuwingsplicht aan het bestuursorgaan op te leggen, waarbij pas een boete kan worden opgelegd wanneer

ondanks waarschuwing opnieuw, in een vergelijkbare situatie, de inlichtingenplicht wordt geschonden, met uitzondering van de situaties genoemd in lid 3.

Verwijtbaarheid

Bij de boete (en ook de maatregel) moet voor de keuze van de op te leggen boete of maatregel rekening gehouden worden met onder andere de mate van verwijtbaarheid (art. 3.3 lid 2 onder c).

De MvT meldt het volgende op p 23:

● *De mate waarin de overtreding aan het bestuursorgaan verweten kan worden; Verder is ook bij de maatregelen relevant in welke mate het bestuursorgaan een verwijt te maken valt. Als voor het oproepen van een betrokkene voor de verplichting om zich te identificeren gebruik is gemaakt van een onjuist adres, dan ligt het niet voor de hand een maatregel op te leggen. Maar ook in andere gevallen is het passend om de eigen rol van het bestuursorgaan mee te wegen bij het opleggen van een maatregel. Als drie keer per post een oproep is gedaan waarop niet is gereageerd, dan mag bijvoorbeeld van het bestuursorgaan worden verwacht dat er geprobeerd wordt telefonisch of via e-mail contact met de betrokkene op te nemen.*

Te hopen is dat uitkeringsinstanties en degenen die met handhaving zijn belast het doenvermogen zullen meewegen bij het vaststellen of sprake is van verwijtbaarheid en de mate waarin. Daarmee zullen zij afstand moeten doen van de gangbare jurisprudentie van de Centrale Raad over het begrip verwijtbaarheid.

Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat de invulling van het begrip verwijtbaar nogal strikt toepast en ook verwijtbaar acht een tekort aan doenvermogen. Een veelvoorkomend gevolg van een gebrek aan doenvermogen is bijvoorbeeld het – onder invloed van een depressie, althans depressieve gevoelens – niet openen van de post. De Centrale Raad overweegt daarover het volgende:

Deze beroepsgrond slaagt niet. Appellant heeft niet aan de hand van medische stukken aannemelijk gemaakt dat hij in mei 2017 als gevolg van depressieklachten in het geheel niet in staat was om zijn brievenbus te legen. Bovendien had het op zijn weg gelegen om iemand in te schakelen om zijn belangen te behartigen en zijn post waar te nemen, indien hij zelf niet in staat was zijn post op juiste wijze te behandelen. Het behoort immers tot de verantwoordelijkheid van appellant om zorg te dragen voor een adequate behandeling van zijn post. Dat appellant, naar hij stelt, er niet bedacht op hoefde te zijn dat hij zijn brievenbus moest controleren, omdat hij niet of nauwelijks post ontvangt, doet aan die verantwoordelijkheid niet af. Gelet op de eigen verantwoordelijkheid van appellant om zorg te dragen voor een adequate behandeling van zijn post, was het college ook niet verplicht appellant erop te attenderen dat hij altijd zijn brievenbus in de gaten moet houden. Hierbij wordt er voorts op gewezen dat volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 15 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2382) het college er in beginsel van mag uitgaan dat post die in de brievenbus van het woonadres van een betrokkene wordt gedaan met een uitnodiging op de daarop volgende dag te verschijnen, de betrokkene zo tijdig bereikt dat hij aan die uitnodiging gevolg kan geven of om uitstel kan verzoeken. (ECLI:NL:CRVB:2019:3307).

Of de persoon die denkt dat hij de overheidsinstantie informeert, zijn zaakjes goed geregeld heeft, het 'correcte' bewijsstuk of überhaupt bewijs niet kan overleggen (medische stukken bij zorgmijders bv., brieven van de RvRB in plaats van vande werkgever:

4.3. Wat appellante heeft aangevoerd over haar langdurige ziekte en beperkingen waardoor zij alle administratieve taken aan haar echtgenoot had overgelaten, biedt onvoldoende steun voor het oordeel dat zij in zodanige omstandigheden verkeerde dat zij geen melding kon maken van haar werkzaamheden en de daaruit genoten inkomsten. Het college heeft terecht gewezen op het medisch advies van de GGD van 19 oktober 2016. Daaruit blijkt dat appellante voor de psychische klachten, welke klachten in 2012-2013 zijn verergerd en waarvoor zij opgenomen is geweest, adequaat is behandeld en dat appellante nu alleen nog kalmeringsmedicatie heeft die zij zo nodig gebruikt en verder afbouwt. De beroepsgrond dat de schending van de inlichtingenverplichting niet aan haar kan worden verweten, slaagt dan ook niet. Het college was daarom in beginsel verplicht met toepassing van artikel 18a van de PW een boete op te leggen.

4.4. Het beroep van appellante op verminderde **verwijtbaarheid** slaagt evenmin. Met het standpunt dat zij geen inzicht heeft kunnen ontwikkelen in haar verplichtingen jegens het college omdat zij langere tijd niet belastbaar was voor arbeid en was vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen, heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van verminderde **verwijtbaarheid**. Ook uit meergenoemd medisch advies van 19 oktober 2016 volgt niet dat appellante in een zodanige geestelijke toestand verkeerde waardoor de schending van de inlichtingenverplichting haar niet volledig is aan te rekenen. (ECLI:NL:CRVB:2020:1469)

Artikel 3.4 lid 2 bewijslast en passend sanctioneren

Een boete-oplegging is een criminal charge (aanklacht) in de zin van art. 6 EVRM en vereist een eerlijk proces. Bij de boete-bepalingen in het sociaal zekerheidsrecht valt het op dat de rechtsbescherming van een verdachte in het strafrecht veel sterker is. Daarnaast heeft de rechter in het strafrecht veel meer mogelijkheden om rekening te houden met de psychische gesteldheid van een verdachte. Ik noem de volgende voorbeelden:

In het strafrecht is vereist dat het ten laste gelegde feit bewezen moet worden, dat wil zeggen dat de rechter geen enkele twijfel heeft, dat het feit is gepleegd en dat de dader strafbaar is. In het sociaal zekerheidsrecht is het voldoende als 'aannemelijk' is dat een 'feit' is gepleegd. Het is aan de (veelal kwetsbare) betrokkene om op feiten gebaseerde vermoedens te weerleggen. In het strafrecht heeft de rechter de mogelijkheid om (gedeeltelijk) van strafoplegging af te zien, en andere voorwaarden te stellen, bijvoorbeeld verblijf in een instelling voor beschermd wonen, deelname aan gedragsinterventie, het opleggen van een taakstraf. Dit zouden, gezien het doel van de sociale zekerheidswetgeving, bescherming tegen bestaansonzekerheid, passender bestraffingen zijn van ongewenst gedrag, dan het financieel straffen van mensen die financieel afhankelijk zijn van de overheid. Ik vind het onbegrijpelijk dat binnen het sociaal zekerheidsrecht voor de overheidsinstantie of de rechter niet de mogelijkheid een dergelijke 'straf' op te leggen.

Het wetsvoorstel gaat niet over de vorm van sanctioneren, dat is in de afzonderlijke sociale zekerheidswetten vastgelegd. Maar als we het over passend handhaven hebben, dan is het aan te bevelen nader onderzoek te doen. Dit onderzoek is gericht op de mogelijkheid om in de

sociale zekerheidswetgeving een meer passende 'straf' op te leggen, waarbij het doel van de wetgeving: de bescherming tegen bedreiging van bestaansonzekerheid, gerespecteerd wordt. Dit naar analogie van de mogelijkheden die de strafrechter heeft, zoals opgenomen in artt. 9, 9a en 14a t/m 14e WvSR.

Artikel 3.5 en 3.6

Hiervoor geldt ook hetgeen onder art. 2.1, dringende reden, is vermeld. Eveneens geldt hetgeen onder 3.3 en 3.4 over verwijtbaarheid en passend sanctioneren is genoemd.

Uiteraard worden de hiervoor genoemde bezwaren enigszins, maar in mijn optiek niet voldoende, ondervangen met de mogelijkheden om onder voorwaarden af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete (art. 3.6), door een waarschuwing op te leggen (art. 3.5), een voorwaardelijke boete op te leggen (3.7) of na een bepaalde periode op verzoek (sec! – de betrokkene wantrouwt inmiddels de overheid) onder stringente voorwaarden kwijtschelding te verlenen.

Het doel van de bestuurlijke boete is volgens art. 5.40 j° 5.2 AWB: leedtoevoeging, vergelding, dat wil zeggen: straffen. In art. 3.5 en 3.6 onder b wordt verwezen naar het betreffende besluit en het doel van dat besluit. Taalkundig is het betreffende besluit het boetebesluit. Met boete-oplegging wordt beoogd leed toe te voegen. Het besluit tot boete-oplegging dient altijd dat doel en de mogelijkheid dat een besluit tot boete-oplegging niet zal bijdragen aan leed-toevoeging acht ik nihil. Zonder aanpassing is het artikel betekenisloos.

Het heeft de voorkeur om onder 3.5b en 3.6b expliciet te verwijzen naar het alsnog voldoen aan de verplichtingen genoemd in art. 3.3. lid 3, voldoen aan de mededelings/inlichtingenplicht .

Hoofdstuk 4: Tenuitvoerlegging, Kwijtschelding

Artikel 4.1

Hier wordt een nieuwe inlichtingenplicht geïntroduceerd. De vraag is hoe deze inlichtingenplicht zich verhoudt tot de algemene inlichtingenplicht. Zie hetgeen onder artikel 1 is vermeld. Een andere vraag heeft betrekking op het recht van een verdachte om niet mee te hoeven werken aan de eigen veroordeling. Een inlichtingenplicht is m.i. strijdig met de waarborgen van art. 6 EVRM, het recht van de verdachte om te zwijgen.

Het verdient aanbeveling om in de ministeriële regeling exact en concreet op te nemen om welke bevoegdheid het gaat, waarbij aangesloten wordt bij de wettelijke bepalingen uit het WvSV, art. 6.1.9 j° art. 1:96a derde lid.

Voorstel is om in geval van een bestuurlijke boete ook zonder medewerking aan een schuldregeling een maximale termijn van drie jaar voor betaling daarvan op te nemen, waarna

kwijtschelding kan worden verleend. Dit sluit ook aan bij art. 288 lid 1 FW (een bestuurlijke boete geldt in de jurisprudentie als reden om geen goede trouw aan te nemen, waardoor een schuldenaar niet in aanmerking komt voor WSNP). Het gaat om een lange periode waarin de betrokkene aan betalingsverplichting ten aanzien van de boete heeft voldaan en in de regel financieel slechts over de beslagvrije voet kan beschikken.

Hoofdstuk 5: Maatregelen

Het wetsvoorstel omschrijft een maatregel als: *het krachtens een socialezekerheidswet tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren van een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening wegens het niet naleven van een meewerkverplichting bedoeld in bijlage 1 van deze wet.*

In de jurisprudentie wordt algemeen aangenomen dat de maatregel een reparatoire sanctie is.

Op de reparatoire sanctie is hoofdstuk 5 van de AWB van toepassing. In titel 1 wordt onderscheid gemaakt tussen een (bestraffende) punitieve en (herstel-) reparatoire sanctie.

De maatregel zoals in de Sociale Zekerheid geldt, wordt verder niet uitgewerkt in de AWB. De Maatregel valt daarmee onder de algemene omschrijving van art. 5.2 lid 1 onder b AWB: *herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;*

Een reparatoire sanctie, de maatregel, heeft volgens art. 5.2 lid onder b AWB tot doel: het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, dan wel het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

Volgens de jurisprudentie van de CRvB is het doel van de maatregel: gedragsverandering. Dat komt niet overeen met de omschrijving van de Algemene Wet bestuursrecht, waaruit blijkt dat de herstelsanctie gericht is op het geheel of gedeeltelijk ingedaan maken of beëindigen van (de gevolgen van) een overtreding (ECLI:NL:CRVB:2021:1538) . Dat wordt uitgewerkt in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

In de literatuur wordt niet eenduidig gedacht over het karakter van de maatregel in sociale zekerheidswetgeving. Bij een uitkeringsgerechtigde zal een korting op de uitkering altijd een toename van het ervaren leed betekenen. De vraag is wat bepalend moet zijn voor de kwalificatie van de sanctie: het doel of het effect ervan. Onlangs heeft de AG mr P.J. Wattel, in een lezenswaardige conclusie opgemerkt dat voor de kwalificatievraag mede van belang is de aard van de overtreding en de zwaarte van de op te leggen sanctie. Met name wat dat laatste betreft signaleert hij dat sancties in het bestuursrecht in de loop der tijd steeds zwaarder zijn geworden en meer en meer ook een leedtoevoegend aspect kennen (Conclusie d.d. 6 december 2022, ELCI:NL:CRVB:2022:2623).

In een andere conclusie van AG mr. P.J. Wattel (ECLI:NL:RVS:579) valt te lezen dat een maatregel onder omstandigheden als een criminal charge in de zin van art. 6 EVRM kan worden gezien,

althans dat de AWB onvoldoende legitimatie biedt voor het onderscheid in zorgplicht en bewijslast (van overtreders/daders) bij herstelsancties en boetes (m.n. onderdeel 6 van de conclusie).

Wanneer de maatregel als een criminal charge kan worden gezien zal de rechtsbescherming van de 'pleger' van de overtreding moeten voldoen aan de eisen van art. 6 EVRM. Dat betekent onder andere dat bij het ontbreken van verwijtbaarheid van het opleggen van een maatregel moet worden afgezien, en dat de bewijslast volledig bij het overheidsorgaan ligt. In plaats dat betrokkene het bewijsvermoeden dient te ontzenuwen, geldt dan: bij twijfel (uitsluitende vermoedens) geen maatregel.

Gezien de eerder gememoreerde onduidelijkheid over de (omvang van) de inlichtingenverplichting, verdient het aanbeveling het opleggen van een maatregel vooraf te doen gaan van een verplichte schriftelijke, concrete waarschuwing. Zodat de betrokkene exact weet welke inlichtingen of medewerking het bestuursorgaan verwacht. In dit verband wordt opgemerkt dat de Centrale Raad van Beroep een strikte scheiding aanbrengt tussen inlichtingen en medewerking. Waar het gaat om het verstrekken van schriftelijke stukken (bv. bankafschriften) is sprake van medewerking (ECLI:NL:CRVB:2022:1395).

Wordt de maatregel gezien als reparatoire sanctie dan volgt daaruit dat de maatregel tot doel heeft het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, dan wel het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Ik vraag mij af welk verband er bestaat tussen de sanctie (onthouden van een aanspraak art. 5.2 lid 1 AWB) en de overtreding. Mijns inziens is een korting op inkomen voor mensen die toch al geen cent te makken hebben, geen adequaat middel om de overtreding te beëindigen, laat staan tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding. Temeer daar het overheidsorgaan bij het opleggen van een maatregel volgens vaste rechtspraak geen rekening behoeft te houden met de beslagvrije voet. Wel kan een betalingsregeling getroffen worden. Toch is volgens de Centrale Raad geen sprake van het invorderen van een schuld, maar van afstemming van de bijstand op het gedrag van betrokkene (ECLI:NL:CRVB:2022:1026).

Volgens de CRvB houdt het reparatoire van de sanctie in dat de sanctie erop gericht is dat de betrokkene zijn gedrag (wederom) in overeenstemming brengt met de eisen die de wet daaraan stelt (ECLI:NL:2021:1538). Cynisch gezegd: desnoods door hem onder het bestaansminimum te laten zakken. Veelzeggend is de volgende passage in deze uitspraak:

De Raad heeft in de uitspraak tot uitdrukking gebracht dat voor de hoogte van de fictieve draagkracht, die in aanmerking moet worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de boete, moet worden uitgegaan van 95% van de toepasselijke bijstandsnorm. In de zaak van appellant gaat het om de oplegging van een maatregel als geregeld in artikel 18, vierde lid, van de PW, wat een herstellende sanctie is, zoals de Raad al diverse malen heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 8 oktober 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3266). Appellant heeft niet uitgelegd waarom volgens hem de in de rechtspraak gevormde uitgangspunten voor de bestuurlijke boete ook zouden moeten worden toegepast op de aan hem opgelegde maatregel.

Met andere woorden, voor een boete geldt dat betrokkenen niet onder het bestaansminimum mogen komen, voor een maatregel is het bestaansminimum geen criterium.

Maatregelen worden in de regel niet ervaren als een prikkel om alsnog aan de wet te voldoen. Eerder leiden de maatregelen tot frustratie, boosheid en wantrouwen richting het overheidsorgaan. Voor het teweeg brengen van gedragsveranderingen geldt in zijn algemeenheid dat daarvoor vertrouwen van hulpvrager in de hulpverlener noodzakelijk is. Het werken aan vertrouwen zoals in het Duitse recht is geregeld, wordt node gemist in het wetsvoorstel.

Een overheid die uitgaat van vertrouwen zal zich dan de vraag stellen waarom mensen zich niet aan de wet houden en zich vervolgens inspannen de belemmeringen voor die mensen weg te nemen. Wellicht is een sanctie als een taakstraf – verplicht arbeid – verrichten, wel effectiever. Enerzijds zullen mensen dan ervaren dat werken loont, en anderzijds is het verband tussen sanctie en overtreding (in een aantal situaties) veel duidelijker.

Artikel 5.1 Toepassingsbereik

Dit hoofdstuk is van toepassing als de inlichtingenplicht of de meewerkverplichting is overtreden.

Hetgeen eerder gezegd is over de inlichtingenverplichting is deels van toepassing op de meewerkverplichting en wordt hier als herhaald en ingelast beschouwd.

Artikel 5.2 Toelichtingsgesprek

Hetgeen eerder is vermeld over het toelichtingsgesprek wordt is eveneens van toepassing wordt hier als herhaald en ingelast beschouwd.

Artikel 5.3 Passend handhaven

Gezien de eerder gememoreerde onduidelijkheid over de (omvang van) de inlichtingenverplichting, verdient het aanbeveling het opleggen van een maatregel vooraf te doen gaan van een verplichte schriftelijke, concrete waarschuwing. Zodat de betrokkene exact weet welke inlichtingen of medewerking het bestuursorgaan verwacht. In dit verband wordt opgemerkt dat de Centrale Raad van Beroep een strikte scheiding aanbrengt tussen inlichtingen en medewerking. Waar het gaat om het verstrekken van schriftelijke stukken (bankafschriften) is sprake van medewerking (ECLI:NL:CRVB:2022:1395).

5.4 en 5.5 Hoogte en duur van een maatregel

Deze artikelen komen grotendeels overeen met het thans geldende Maatregelenbesluit en bieden geen wezenlijk verandering. De hoogte van de maatregel varieert van 2% tot 100 % (gehele weigering) Ik mis hier node hoe de omslag van wantrouwen in vertrouwen wordt gemaakt.

Zoals hiervoor opgemerkt verdient het aanbeveling onderzoek te doen naar mogelijkheden om maatregelen meer het karakter van herstel / reparatie te geven.

Artikel 5.6 Recidive

Art. 5.6 lid 1 gaat over verhoging van de maatregel bij recidive. Artikel 5.4 gaat over de hoogte van de maatregel en deze kan in voorkomend geval met 50% verhoogd.

In artikel 5.6 lid 1 onder b wordt de mogelijkheid tot verlenging van de maatregel in geval van recidive beschreven. Verwezen wordt eveneens naar art. 5.4.

Artikel 5.4 gaat over de hoogte van de uitkering. Artikel 5.5 gaat over de duur van de uitkering. De verwijzing naar artikel 5.4 (de hoogte), zal een misverstand zijn. Een correctie naar art. 5.5. 2^e lid kan nog tijdig worden doorgevoerd.

Hoofdstuk 6 ontbreekt

Hoofdstuk 7: wijziging sociale zekerheidswetten

Vernummeren naar hoofdstuk 6? Ik ga ervan uit dat de voorgestelde wijzigingen in de sociale zekerheidswetten een aanpassing aan het wetsvoorstel in houden.

Ik hoop met het bovenstaande een bijdrage te leveren aan zorgvuldige, consistente wetgeving.

Mr Jacquélien Siebenga-Moggré