

Reactie Wolters Kluwer Schulinc naar aanleiding van de Internetconsultatie Wet Handhaving sociale zekerheid

Inhoud

Reactie Wolters Kluwer Schulincx naar aanleiding van de Internetconsultatie Wet Handhaving sociale zekerheid	1
Algemene opmerkingen	3
Maatwerk of open eindjes?.....	3
Details.....	3
Artikelsgewijs.....	4
2.1 Herziening of intrekking	4
3.2 Toelichtingsgesprek.....	4
3.3 Passend handhaven.....	4
3.4 Hoogte bestuurlijke boete en bewijslast.....	5
3.5 Schriftelijke waarschuwing ipv boete.....	5
3.6 Afzien van een bestuurlijke boete of een schriftelijke waarschuwing.....	5
3.7 Voorwaardelijke bestuurlijke boete	5
3.8 Recidive	5
3.9 Ernstige misdragingen	5
5.1 Toepassingsbereik	5
5.2 Toelichtingsgesprek.....	5
5.4 Hoogte van de maatregel.....	6
5.6 Recidive	6
7.5 Wijziging Participatiewet.....	6
Meer weten/ contactgegevens	6

Algemene opmerkingen

Een opmerking vooraf. Wij lezen het wetsvoorstel met name door de bril van gemeenten die de Participatiewet uitvoeren aangezien Wolters Kluwer Schulinc zich onder andere bezig houdt met advisering van gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet.

Een overkoepelend handhavingskader voor alle sociale zekerheidswetten brengt duidelijkheid voor de burger. In de Memorie van Toelichting (MvT) staat als nadeel dat niet langer zowel de verplichtingen als de gevolgen van het overtreden daarvan in de sociale zekerheidswet zelf staan. Wij denken dat dit voor de uitvoering niet het grootste nadeel is. Dit vereist een kleine aanpassing in de werkwijze. Een uitvoerder zal snel genoeg weten dat hij voor het sanctioneren de Participatiewet nodig heeft én de Wet handhaving sociale zekerheid.

Een mogelijk nadeel van de overkoepelende benadering is dat niet alle sociale zekerheidswetten over 1 kam te scheren zijn. Met als beste voorbeeld de Participatiewet. Dit is een laatste vangnet. De maatschappij heeft een vangnet ingericht voor die mensen die ondersteuning nodig hebben. Als individuen zich dat vangnet onrechtmatig toe-eigenen, dan is de wens van de maatschappij groot om dit te sanctioneren. Daar staat dan tegenover dat een boete of maatregel grote financiële gevolgen heeft. Aangezien de Participatiewet een laatste aanvulling is voor mensen die niet zelf in eigen inkomen kunnen voorzien. Een blijvende weigering van de WW heeft bijvoorbeeld andere gevolgen dan dat de bijstand blijvend geweigerd zou worden.

Maatwerk of open eindjes?

De wens om maatwerk te leveren is zeer wenselijk. Maar wij vragen ons af of er ook gekeken is naar de capaciteiten en expertise van de uitvoering om dit maatwerk te leveren. In het algemeen heeft de uitvoering veel behoefte aan regels. Ze willen weten wat ze in specifieke situaties moeten doen. In de praktijk komt dit vaak neer op het volgende. Als de wet geen afdoende regels geeft, dan wordt er beleid gevraagd op gemeentelijk niveau. Als er geen gemeentelijk beleid is, dan worden er op gemeentelijk niveau werkinstructies gemaakt. Waardoor op gemeentelijk niveau handvatten worden geboden aan de uitvoering. Op deze manier wordt maatwerk weer beperkt.

Het wetsvoorstel biedt afwegingskaders, maar laat ook heel veel open voor de uitvoering. Zo kan je bij recidive de boete/maatregel verhogen. Je kan tot ten hoogste 50% gaan. Je kan een boete tot maximaal € 4500 opleggen. Je kan ook kiezen voor een voorwaardelijke boete of een waarschuwing. Of voor een maatregel tussen de 2 en 25%. Mogelijk biedt een volgende benadering meer handvatten voor de uitvoering: een boete/maatregel wordt opgelegd in bepaalde omstandigheden, tenzij dat niet redelijk is. Dan kan er maatwerk worden geleverd, maar biedt de wet meer houvast.

Dit is dan bezien vanuit de Participatiewet. De uitvoering van de Participatiewet werkt namelijk nu niet met Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten. Voor maatregelen zal dit zorgen voor een grote aanpassing.

Details

In de MvT onder “Samenloop strafrecht” wordt verwezen naar artikel 3.4 lid 2 onderdeel e. Waarschijnlijk is bedoeld te verwijzen naar artikel 3.3 lid 2 onderdeel e.

In de MvT staat op pagina 24: *“Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gedeeltelijke of gehele weigering van de uitkering die kan worden opgelegd door het bestuursorgaan wanneer de betrokkene niet voldoet aan de meewerkverplichtingen of de inlichtingenplichten die zijn opgenomen in de verschillende sociale zekerheidswetten.”* Voor de duidelijkheid kan worden aangegeven dat voor

de Participatiewet het niet mogelijk is om de uitkering blijvend geheel te weigeren aangezien de bijstand het laatste vangnet is.

Artikelsgewijs

2.1 Herziening of intrekking

In artikel 2.1 lid 3 wordt verwezen naar artikel 3.4 lid 2. In de MvT staat hierover: *“Om te voorkomen dat de betrokkenen die misbruik maken van het stelsel van sociale zekerheid baat hebben bij deze nieuwe beperktere termijn, is er in het derde lid een termijn van tien jaar opgenomen voor die gevallen waarin er sprake is opzet op grove schuld”*. De verwijzing naar artikel 3.4 lid 2 lijkt onjuist. Daar staat namelijk: *“Het bestuursorgaan dient feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor het opleggen van een bestuurlijke boete te stellen en te bewijzen. Het bestuursorgaan kan zich voor het bewijs baseren op door hem gestelde, en door de betrokkene niet of onvoldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten.”*

3.2 Toelichtingsgesprek

In lid 1 wordt het toelichtingsgesprek als kader gegeven, maar dat wordt verder in het artikel afgezwakt. De belanghebbende kan er van afzien (lid 2). Maar moet er niet een waarborg zijn dat het college de belanghebbende dan wel duidelijk maakt wat de gevolgen zijn? Namelijk dat het bestuursorgaan geen rekening kan houden met de feiten en omstandigheden of wellicht de bijzondere persoonlijke omstandigheden die zich rond het de overtreding hebben voorgedaan.

In lid 3 en 4 staat dan wanneer het bestuursorgaan kan afzien van het gesprek. Bij een benadelingsbedrag onder de € 340. Dit is een duidelijke grens en concreet. De in lid 4 genoemde mogelijkheden zijn dit niet. Deze zijn open voor interpretatie en zijn erg afhankelijk van de denkwijze van de ambtenaar van het bestuursorgaan.

Bij de mogelijkheid om af te zien van het toelichtingsgesprek, missen wij de mogelijkheid voor de belanghebbende om toch te pleiten voor zo'n gesprek. En dan vooral als het bestuursorgaan niet kiest voor een toelichtingsgesprek onder lid 4.

3.3 Passend handhaven

De verschillende mogelijke sancties is een goede ontwikkeling. De gradaties zijn ook duidelijk. Van 'afzien van handhaven', naar 'waarschuwen', naar 'voorwaardelijke boete' en uiteindelijk 'boete'. Alleen wanneer je dat moet toepassen blijft lastig. De wens voor maatwerk is duidelijk. Maar ook is bekend dat de uitvoering hier moeite mee heeft. Wanneer moet nou wat worden opgelegd? Hoewel wij het een goede ontwikkeling vinden, en van mening zijn dat een professional dit moet kunnen, leert de praktijkervaring dat dit ook als een belemmering wordt gezien door de uitvoering.

Daarnaast is in lid 3 onder d de bepaling opgenomen dat wanneer iets met opzet of grove schuld is gedaan, dan een (voorwaardelijke) boete wordt opgelegd. In de MvT staat daarentegen verwoord dat opzet en grove schuld nu zelden door het college wordt aangetoond. (2021 Gemeenten: normale verwijtbaarheid – 4870, grove schuld – 140, opzet – 100)

Hoewel wij de toevoeging begrijpen, zal die in de praktijk niet veel gebruikt gaan worden. In de meeste gevallen waarin sprake is van opzet of grove schuld aangetoond kan worden, zal namelijk sprake zijn van verzwijgen van inkomen (lid 3 onder b) of verzwegen vermogen (lid 3 onder c). En omdat die concreet zijn geformuleerd, zal daarom vooral van die grondslagen gebruik worden gemaakt.

3.4 Hoogte bestuurlijke boete en bewijslast

De hoogte van de boete is maximaal € 4500. Maar hoe en waarop baseer je de hoogte? Baseren op basis van het benadelingsbedrag wordt losgelaten, maar het kader is nu wel erg breed. Artikel 3.10 biedt de mogelijkheid om nadere regels te stellen in een Amvb. Mogelijk dat gemeenten ook hun eigen beleid/werkinstructies gaan maken. Wij sluiten niet uit dat veel gemeenten dan toch de systematiek van het benadelingsbedrag zullen hanteren. De hoogte van de boete wordt daarmee ook erg afhankelijk van de gemeente waar je woont en niet alleen van de boetewaardige gedraging.

3.5 Schriftelijke waarschuwing ipv boete

Wat is een redelijke termijn? Kan hier geen leidraad voor worden gegeven? Of worden bevestigd dat de huidige rechtspraak (60 dagen) hierop van toepassing is?

De reden dat dit zo is geformuleerd is natuurlijk om ruimte te bieden bij wat redelijk is bij verschillende gedragingen. Alleen moet de afweging worden gemaakt hierin of het maatwerk opweegt tegen de grote verschillen tussen de bestuursorganen/ambtenaren.

3.6 Afzien van een bestuurlijke boete of een schriftelijke waarschuwing

Zelfde geldt voor de redelijke termijn als bij 3.5.

Onderdeel b geeft aan dat kan worden afgezien als het niet bijdraagt aan het te dienen doel. Hoe verhoudt zich dit tot een punitieve sanctie?

De reden om deze bepaling toe te voegen is duidelijk en zeker niet verkeerd. Maar stel een belanghebbende interesseert het allemaal niet, "leg maar een boete op, maar ik doe toch wat ik wil". Een boete dient dan niet zijn doel, maar het is niet wenselijk in deze situatie niks te doen.

3.7 Voorwaardelijke bestuurlijke boete

In lid 1 wordt alleen verwezen naar art 3.3 lid 1, maar ook op grond van artikel 3.3 lid 3 kan een voorwaardelijke boete worden opgelegd. Mist deze verwijzing niet?

3.8 Recidive

Het artikel geeft weinig houvast voor de uitvoering.

3.9 Ernstige misdragingen

Waarom is in het artikel aangegeven dat een boete tot € 4500 kan worden opgelegd, maar gaat in de ministeriële regeling worden bepaald dat de boete hiervoor maximaal € 1000 is?

5.1 Toepassingsbereik

Een maatregel kan worden opgelegd bij zowel een schending van de medewerkingsplicht als de inlichtingenplicht. Voor schending van de inlichtingenplicht kan ook een boete worden opgelegd. Thans is in de Participatiewet duidelijk geregeld dat bij schending inlichtingenplicht een boete kan worden opgelegd en bij het schenden van een andere verplichting, een maatregel. Waarom is er in dit wetsvoorstel een keuze bij schending van de inlichtingenplicht en hoe maak je deze keuze?

5.2 Toelichtingsgesprek

In deze bepaling staat het toelichtingsgesprek sterker bepaald dan bij de boete. Het moet gevoerd, tenzij de belanghebbende niet wil.

5.4 Hoogte van de maatregel

Zonder de uitwerking van de ministeriële regeling is moeilijk te oordelen of dit werkbaar is. Met enkel dit artikel, word je als uitvoering niet wijzer. Want wanneer wijk je af van het eerste percentage?

5.6 Recidive

Zie artikel 3.8.

Onduidelijk is wat er wordt bedoeld met binnen 1 jaar of binnen de duur van de uitkeringsperiode? In de algemene MvT staat, wat korter is, maar als iemand nog niet langer dan 1 jaar een uitkering heeft, kan die ook niet al eerder iets hebben geschonden. Dit onderscheid scheidt verwarring op deze manier. Een duidelijkere verwoording of uitleg is wenselijk.

7.5 Wijziging Participatiewet

Het bestaande artikel 18 Participatiewet blijft grotendeels in stand. Artikel 18 Participatiewet wordt overigens ook gewijzigd door het concept wetsvoorstel Participatiewet in balans. Maar dat laat onverlet dat het erop lijkt dat het huidige lid 2 blijft gehandhaafd. Daarin staat: *“Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet, met uitzondering van artikel 17, eerste lid, dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan.”* Hoe verhoudt zich deze bepaling met het wetsvoorstel?

Artikel 54 lid 3 Participatiewet komt te vervallen. Dat houdt verband met artikel 2.1 van dit wetsvoorstel. Artikel 2.1 regelt de intrekking bij schending van de inlichtingenplicht. Het huidige artikel 54 lid 3 Participatiewet is echter breder. Het regelt ook de intrekking en herziening van de bijstand als anderszins de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. Denk aan het niet meewerken door de bijstandsgerechtigde – bijvoorbeeld het niet meewerken aan een huisbezoek of het niet inleveren van bankafschriften. Of het intrekken omdat het college een fout heeft gemaakt en belanghebbende dat redelijkerwijs kon weten. Het lijkt dat met het nieuwe wetsvoorstel intrekken of herzien van de uitkering niet meer mogelijk is. Is dat wel de bedoeling?

Meer weten/ contactgegevens

Deze aanbevelingen zijn opgesteld door juridisch specialisten uit het team Participatiewet van Wolters Kluwer Schulinck, dé online kennisbank & helpdesk voor gemeenten.

Zij zijn mede-verantwoordelijk voor de kennisbank Participatiewet. Daarnaast ondersteunen zij gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet.

Meer informatie over Schulinck kunt u vinden op www.schulinck.nl.