

Geachte heer, mevrouw,

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder: de minister) heeft op 27 augustus 2024 het voorstel tot wijziging van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (verder: Voorstel) ter internetconsultatie aangeboden. Aan eenieder is tot en met 24 september 2024 de gelegenheid geboden om een reactie op het Voorstel in te dienen. Bij deze maken wij gebruik van de gelegenheid hierop te reageren. Wij benadrukken reeds hier dat deze bijdrage op persoonlijke titel is geschreven.

Deze reactie is als volgt opgebouwd. Eerst gaan wij in op de achtergrond en aanleiding tot het Voorstel. Daarna maken wij enkele opmerkingen van meer algemene aard. Hierna gaan wij dieper op het voorstel in, en volgen opmerkingen die zien op de systematiek en de keuze voor (categorieën) van maatregelen. Wij sluiten af met een conclusie en een aantal voorstellen.

Op voorhand, onze reactie gaat uit van de maatregelen die een college van burgemeester en wethouders (verder: college) oplegt op grond van de Participatiewet (verder: Pw), maar zijn in beginsel ook van belang voor de IOAW en de IOAZ.

De aanleiding tot het Voorstel

Het Voorstel vloeit voort uit een voorgestelde wijziging van artikel 18 Pw. Deze wijziging is voorzien in het "Voorstel tot wijziging van de Participatiewet en andere wetten in verband met het op onderdelen in balans brengen van deze wetten tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving (Participatiewet in balans, verder: het Wetsvoorstel).¹

Het Wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 18 Pw waarmee een gedifferentieerd maatregelenbeleid mogelijk wordt gemaakt. In dit kader is onder meer voorgesteld om de thans in artikel 18, lid 4, Pw neergelegde geüniformeerde maatregelen te schrappen en een grondslag op te nemen voor een algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels gesteld kunnen worden ten aanzien van het verlagen van de bijstand als verplichtingen niet worden nagekomen.²

Zodra het Wetsvoorstel inwerking getreden zal zijn, is het voornemen om van deze mogelijkheid gebruik maken door de Pw, de IOAW en de IOAZ onder het bereik van het reeds bestaande Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten te brengen (verder: het Maatregelenbesluit). Het Voorstel is de uitwerking van dit voornemen.

De gedachtegang achter het Voorstel kunnen wij volgen, maar wij hebben nog een aantal opmerkingen en suggesties. Deze opmerkingen en suggesties zijn een vervolg op en moeten in samenhang worden gelezen met onze eerdere opmerkingen op het Wetsvoorstel.

Algemene opmerkingen

Hieronder volgt een aantal opmerkingen die van meer algemene aard zijn. Deze opmerkingen hebben betrekking op de verhouding van het Voorstel tot i) het Wetsvoorstel, ii) de verordenende bevoegdheid van het college ex artikel 8 Pw, en iii) de onmiddellijke werking waarin het Voorstel lijkt te voorzien.

Verhouding tot het Wetsvoorstel

Wij missen in algemene zin een doorkijk naar het Wetsvoorstel en de verhouding tot het nu voorliggende Voorstel. In de toelichting op het Voorstel wordt wel ingegaan op de behoefte van uitvoeringsorganisaties tot het kunnen bieden van (meer) maatwerk. Een echte vertaling naar het

¹ Kamerstukken II, 2023-24, 36582, nr. 1-3.

² Kamerstukken II, 2023-24, 36 582, nr. 3, p. 93

Voorstel toe ontbreekt, waarbij wij ook direct aandacht vragen voor de recente ontwikkelingen in de rechtspraak daar waar het gaat om de toetsing aan de evenredigheid en in het verlengde daarvan aan de dringende redenen.

Reikwijdte van de verordenende bevoegdheid ex artikel 8 Pw na inwerkingtreding van het Voorstel

De verplichting tot het opstellen van een verordening op grond van artikel 8, lid 1 Pw blijft bestaan ten behoeve van de nadere invulling van de in de in de toelichting op het Wetsvoorstel genoemde kaders.³ Onduidelijk is echter welke kaders hiermee precies worden bedoeld. De inhoud van het Wetsvoorstel en ook de inhoud van dit Voorstel doen vermoeden dat de gemeenteraad bij verordening – met uitzondering van het tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan – geen maatregelwaardige gedragingen meer zal kunnen creëren. De vraag is welke kaders de gemeenteraad in de verordening dan wel zal moeten en mogen regelen.

Uit de toelichting op het Voorstel, lijkt te volgen dat bij verordening invulling kan worden gegeven aan de in het Voorstel gegeven bandbreedte voor duur en hoogte van een maatregel (artikel 2, lid 1 van het gewijzigde Maatregelenbesluit). Verder lijkt er nog ruimte te zijn om bij verordening (nadere) regels te stellen over bijvoorbeeld recidive en de wijze waarop de herbeoordeling van opgelegde maatregelen zal plaatsvinden. Het Voorstel mist op dit punt echter de nodige duidelijkheid en toelichting. Wij geven mee dat een dergelijke toelichting met name voor de uitvoeringspraktijk nuttig zou zijn. Ook geven wij mee dat voorkomen moet worden dat per gemeente (te) grote verschillen ontstaan. Uniformering en vereenvoudiging was het uitgangspunt, maar dit gaat verloren als er een (te) gedifferentieerd beleid ontstaat per gemeente.

Onmiddellijke werking

Het Wetsvoorstel voorziet niet in overgangsrecht ten aanzien van de voorgestelde wijziging van artikel 18 Pw en ook het nu ter consultatie aangeboden Voorstel voorziet niet in overgangsrecht. De wijziging waarin het Voorstel voorziet is echter van fundamentele aard en kan ingrijpende gevolgen hebben voor een individuele bijstandsgerechtigde en de betrokken bestuursorganen.

Los van het feit dat artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) bescherming biedt voor wat betreft 'nieuwe' maatregelwaardige gedragingen die in het Voorstel worden geïntroduceerd, is het naar onze opvatting wel wenselijk dat in het Wetsvoorstel of in dit Voorstel wordt voorzien in overgangsrecht. Dit overgangsrecht kan inhouden dat artikel 18 Pw (oud) van toepassing blijft op maatregelen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel en dit Voorstel zijn opgelegd. In het verlengde daarvan kan het overgangsrecht ook inhouden dat het Voorstel alleen van toepassing is op de Pw, IOAW en IOAZ voor maatregelwaardige gedragingen die vanaf de dag van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn begaan.

Inhoudelijke opmerkingen

Hieronder volgt een aantal opmerkingen die (nog) meer inhoudelijk van aard zijn en met name zien op i) de vraag of maatregelwaardige gedragingen voldoende duidelijk zijn omschreven, ii) de keuze voor het opnemen van gedragingen in specifieke categorieën en iii) de heroverweging van een maatregel en/of het afzien daarvan.

³ Kamerstukken II, 2023-24, 36 582, nr. 3. P. 94

Zijn maatregelwaardige gedragingen voldoende duidelijk omschreven?

Wij merken in de eerste plaats op dat een maatregel een bestuurlijke sanctie is, en daarmee ook is gegeven dat een maatregelwaardige gedraging voldoende duidelijk dient te zijn omschreven. Dit volgt (ook) uit het zogenoemde Lex-Certa-beginsel. Een uitkeringsgerechtigde dient kort gezegd te weten waar hij aan toe is. Wij vragen ons met name af of de volgende omschrijving van een maatregelwaardige gedraging uit het Voorstel deze vereiste duidelijkheid biedt:

“Het op verzoek medewerking verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet” (artikelen 17, lid 2, Pw en 13, tweede lid, IOAW/IOAZ; opgenomen in artikel 3, onderdeel i);

Los van de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot de mogelijkheid om tot opschorting van het recht op bijstand over te gaan ex artikel 54, lid 1 Pw, merken wij op dat voor een bijstandsgerechtigde naar onze opvatting onvoldoende duidelijk zal zijn wat wel en wat geen maatregelwaardige gedraging oplevert. Daarbij doelen wij uiteraard niet op die gedragingen die evident zijn, maar een groot aantal gedragingen zal niet dermate evident zijn, dat op voorhand duidelijk is dat daarmee onvoldoende medewerking wordt verleend door een bijstandsgerechtigde. Nu zijn vage normen op zichzelf toegestaan, maar dient het geen zoekplaatje te worden.

Eenzelfde opmerking past ten aanzien van de bandbreedte. Ook in dit verband geldt dat een bandbreedte op zichzelf mogelijkheden tot maatwerk biedt, maar ook de nodige (rechts)onzekerheid met zich brengt.

Gedragingen in de eerste categorie betreffen gedragingen die in de meeste verordeningen niet als maatregelwaardig worden aangemerkt

Wij merken op dat een de gedragingen die het Voorstel onder de eerste categorie wenst te brengen, op dit moment in veel gemeentelijke verordeningen niet als maatregelwaardig worden aangemerkt. Wij vragen ons af of het doel van het Wetsvoorstel hiermee juist niet wordt tegengewerkt en er zelfs haaks opstaat. Onze opvatting is dat het niet wenselijk is om het bereik van maatregelwaardige gedragingen op deze wijze uit te breiden. Los van de (extra) werkdruk op een uitvoeringsorganisatie, is een waarschuwing (veel) meer op zijn plaats dan een maatregel.

Maatregelen in de derde categorie zijn niet overeenstemming met de onder de Pw bestaande praktijk

Voor het niet nakomen van verplichtingen uit de derde categorie, voorziet het Voorstel in de volgende bandbreedte: een maatregelen van 25% van de uitkering met de mogelijkheid af te wijken tot ten minste 15% en ten hoogste 100% procent, gedurende ten minste 1 maand en ten hoogste 6 maanden.

Een bijstandsgerechtigde die geen gebruik maakt van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen maatschappelijke participatie, gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in de artikel 9, eerste lid, onderdeel b, kan dus in het uiterste geval te maken krijgen met een maatregel van 100% voor de duur van 6 maanden. In de uitvoering van de Pw is onder invloed van rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep de praktijk ontstaan dat maatregelen van 100% voor de duur van meer dan 3 maanden 100% in beginsel niet in verhouding staan tot het daarmee beoogde doel en het belang van bestaanszekerheid van betrokkene. Wij vragen ons af hoe het Voorstel zich tot deze bestendige praktijk verhoudt.

De systematiek van het tijdelijk of blijvend weigeren van de uitkering in de vierde categorie past niet goed bij de verlening van bijstand op grond van de Participatiewet

Uit het voorgestelde artikel 2, lid 1, onderdeel d, volgt dat bij overtreding van verplichtingen uit de vierde categorie als bedoeld in artikel 7 de uitkering tijdelijk of blijvend geheel wordt geweigerd of tijdelijk of blijvend dat deel van de uitkering wordt geweigerd dat niet zou zijn uitbetaald als betrokkene de verplichting wel zou zijn nagekomen. Hierop bestaat wel de uitzondering dat als betrokkene het niet nakomen van de verplichting niet in overwegende mate kan worden verweten, de hoogte van de maatregel wordt gehalveerd, voor een duur van ten hoogste 26 weken.

Onduidelijk is of het Voorstel deze maatregel nu ook wenst te introduceren voor de Pw. Uit de voorgestelde wijziging van artikel 2, lid 5, lijkt te volgen dat deze maatregel specifiek van toepassing is op de WW en ZW, maar duidelijk is dit niet.

Mocht het Voorstel ook het oog hebben op de Pw, dan verstaan wij de wijziging zo dat als een uitkeringsgerechtigde algemeen geaccepteerde arbeid, bedoeld in artikel 9, lid 1, onderdeel a, Pw, niet aanvaard of behoudt (artikel 7, onderdeel e) het college de bijstandsuitkering tijdelijk of blijvend geheel weigert of tijdelijk of blijvend dat deel van de uitkering weigert dat niet zou zijn uitbetaald als betrokkene de verplichting wel zou zijn nagekomen. Dat zou in beginsel onbeperkt zijn terwijl op grond van rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep de bijstand niet voor onbepaalde tijd met 100% verlaagd kan worden.⁴

Voor zover het Voorstel wel in een beperking voorziet, merken wij het volgende op. In het voorgestelde artikel 2, lid 7 staat dat voor de toepassing van het artikel 2 lid 1, onderdeel d (vierde categorie), bij overtreding van een verplichting, bedoeld in artikel 7, onderdeel c, voor zover het betreft de artikelen 20, lid 1, onderdelen a of b, van de IOAW en 20, lid 1, onderdelen a of b, van de IOAZ, e of f, de maatregel vastgesteld op een gehele weigering gedurende ten hoogste 3 maanden. Hier ontbreekt zowel een verwijzing naar de Pw als naar het voorgestelde artikel 7, onderdeel e en f.

Afzien van een maatregel ook mogelijk bij maatregelen van de derde, vierde en vijfde categorie

In artikel 8 van het Voorstel is voorzien dat het bestuursorgaan kan afzien van het opleggen van een maatregel bij overtreding van een verplichting die is opgenomen in de eerste of tweede categorie.

Om voldoende maatwerk te kunnen leveren menen wij dat dit in ieder geval bij bijstandsverlening ook bij de derde, vierde en vijfde categorie mogelijk moet zijn. Dit mede gelet op het vangnetkarakter van de PW, de bijstandsuitkering en de bestaanszekerheid in dit verband. Wij kunnen ons voorstellen dat uiteraard een zwaardere motivering past in het geval van maatregelen van de derde, vierde en vijfde categorie, maar het uitsluiten van de mogelijkheid tot afzien van een maatregel is niet passend.

Heroverweging door het bestuursorgaan

Op grond van het voorgestelde artikel 2, lid 2 kan het bestuursorgaan kan besluiten een maatregel die is opgelegd wegens overtreding van een verplichting uit de eerste, tweede of derde categorie te beëindigen, als het bestuursorgaan van oordeel is dat de belanghebbende er voldoende blijk van heeft gegeven de verplichtingen na te komen.

Gelet op het vangnetkarakter van de bijstand menen wij dat deze mogelijkheid ook voor de maatregelen voor de vierde en de vijfde categorie zou moeten gelden. Wij wijzen op onze eerdere opmerkingen in dit verband. Gelet op het vangnetkarakter van bijstand past het dat bij inkeer alsnog bijstand kan worden verleend. Daarnaast menen wij dat de thans voorgestelde bepaling te verblijvend

⁴ Zie bijvoorbeeld <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2013:CA2819>

is en dat het bestuursorgaan standaard een herbeoordeling zou moeten uitvoeren bij een maatregel van 100% gedurende 2 maanden of meer. Dit gelet op het ingrijpend karakter van een dergelijke maatregel. Ook volgt dit wat ons betreft uit de voorgestelde wijziging van artikel 18, lid 3 Pw. In dit voorgestelde artikel zit geen beperking tot bepaalde categorieën van maatregelen besloten.

Maatregel wegens zeer ernstige misdragingen is punitieve sanctie (artikel 7a)

Voor de Pw, IOAW en IOAZ geldt dat in de vijfde categorie de verplichting is opgenomen die betrekking heeft op het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van de wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden (artikel 9, lid 6, Pw).

In het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid dat eerder in internetconsultatie is geweest werd voorgesteld om zeer ernstige misdragingen als beboetbare gedraging onder het bereik van die wet te brengen. Omdat in de rechtspraak een maatregel wegens zeer ernstig misdragen als punitieve sanctie is aangemerkt is de maatregel van de vijfde categorie wat ons betreft een wat vreemde eend in de bijt.⁵ Wij kunnen ons voorstellen dat deze categorie (of dit type gedraging) inderdaad uit het Maatregelenbesluit wordt gehaald. In ieder geval missen wij in de toelichting een bespreking van het wetsvoorstel.

Afsluitend

Zoals aangegeven kunnen wij de gedachte achter het Voorstel goed volgen, maar zijn volgens ons de nodige aanpassingen nog wel noodzakelijk. Wij zijn uiteraard bereid daarover mee te denken.

Mark Hüsen en Remko Wijling

⁵ <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2013:2984>