

Postbus 30106  
3001 DC Rotterdam

WTC Beursplein 37  
3011 AA Rotterdam

T +31 (0)10 7410650  
F +31 (0)10 3100223

vanardenne-crinceleroy.nl

van Ardenne & Crince le Roy  
ADVOCATEN

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag

Rotterdam, 29 maart 2021

**Inzake: Reactie *“Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand”***

Geachte heer/mevrouw,

Op 2 maart 2021 is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (“Staatssecretaris”) het (initiatief)wetsvoorstel *“Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand”* (“wetsvoorstel”) ter consultatie aangeboden. Het wetsvoorstel voorziet in een ruimere mate van beleidsvrijheid voor gemeenten om te beslissen of zij bijstand terugvorderen en een boete opleggen bij schending van de inlichtingenplicht.

Hieronder treft u een reactie aan op het wetsvoorstel. Deze reactie is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een korte inleiding gegeven. Daarna wordt stilgestaan bij de beleidsvrijheid in het geval van herziening en terugvordering van bijstand. Vervolgens worden deze onderwerpen ook ten aanzien van de bestuurlijke boete besproken. Afgesloten wordt met enkele opmerkingen die zien op het ontstaan van (mogelijke) verschillen in beleid tussen gemeenten en een conclusie.

**Inleiding**

Met de *“Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving”* werd ingaande 1 januari 2013 de bestuurlijke boete ingevoerd in de toenmalige Wet Werk en Bijstand (“WWB”). Feitelijk gezien betrof dit een herintroductie, omdat voorheen de Algemene Bijstandswet ook voorzag in de mogelijkheid om een boete op te leggen. Niet alleen de bestuurlijke boete werd (her)ingevoerd per 1 januari 2013, ook de verplichte terugvordering van bijstand werd geïntroduceerd. Was herziening en terugvordering wegens een schending van de inlichtingenplicht voor die datum nog een bevoegdheid, na 1 januari 2013 werd een gemeente verplicht om in dat geval tot herziening en terugvordering over te gaan.

Het doel van de wetgever met de invoering van zowel de bestuurlijke boete als de verplichte terugvordering was om hard op te treden tegen uitkeringsfraude. Alhoewel deze doelstelling onderschreven werd en wordt, bleek in de praktijk al snel dat de menselijke maat uit het oog was verloren door de wetgever en gemeenten niet in staat waren deze menselijke maat alsnog toe te passen. Dit leidde tot soms (zeer) forse boetes en terugvorderingen. De bewegingsvrijheid van een gemeente in het geval van een herziening en terugvordering werd beperkt tot het afzien daarvan

uitsluitend wegens een dringende reden. Dit begrip werd en wordt echter zodanig beperkt uitgelegd dat slechts in uitzonderlijke situaties een dringende reden wordt aangenomen.<sup>1</sup>

Specifiek ten aanzien van de bestuurlijke boete heeft de Centrale Raad van Beroep reeds in 2015 enkele richtinggevende uitspraken gedaan. In die uitspraken zijn de scherpe randen van de bestuurlijke boete afgehaald door de hoogte van een mogelijke boete (vergaand) te matigen aan de hand van de omstandigheden van het geval. In latere uitspraken heeft de Centrale Raad deze lijn nog verder vorm gegeven en ook (nadere) spelregels gesteld voor wat betreft draagkracht en terugbetalingstermijnen.

Ondanks de ingrepen van de Centrale Raad van Beroep was nog steeds sprake van wetgeving die soms zeer hard en onevenredig kan uitpakken. De veelgenoemde 'boodschappenzaak' is daar een voorbeeld van, maar staat verre van op zichzelf zo leert onze praktijk. Met dit wetsvoorstel beogen de initiatiefnemers de beslissingsruimte van gemeenten te vergroten bij het terugvorderen van de kosten van bijstand en het opleggen van een bestuurlijke boete in geval van schending van de inlichtingenplicht. Hiermee wordt beoogd de menselijke maat in het terugvorderingsbeleid te doen terugkeren en gemeenten in staat te stellen om van geval tot geval te bezien of het opleggen van een terugvorderingsbesluit, al dan niet in combinatie met een bestuurlijke boete, evenredig is en niet leidt tot onaanvaardbare uitkomsten.

#### **Opmerking vooraf**

Alhoewel wij het doel en de strekking van het wetsvoorstel onderschrijven, vragen wij ons daarbij wel af of de gekozen route – het loslaten van de verplichte herziening en terugvordering en de verplichte boete in het geval van een schending van de inlichtingenplicht – de juiste is. Het ligt wellicht meer in de rede om de wijze waarop de inlichtingenplicht vorm is gegeven in de Pw te heroverwegen. Dit kunnen wij als volgt toelichten.

De door de initiatiefnemers gekozen route zal leiden tot het dempen van de gevolgen van het verminderd of niet verwijtbaar niet nakomen van de inlichtingenplicht. Het probleem aan de voorkant, namelijk dat deze inlichtingenplicht zeer strikt en rigoureuus wordt uitgelegd en verwijtbaarheid geen rol speelt bij de vraag of deze plicht is nagekomen, wordt hiermee niet opgelost. Ook wordt hiermee niet het probleem opgelost dat het voor een betrokkene niet altijd even duidelijk is of bepaalde informatie nu uit eigen beweging aan een gemeente moet worden gemeld, of dat dit niet het geval is.

Ons inziens vormt de (te) strikte formulering van deze inlichtingenplicht en het gebrek aan subjectivering van deze verplichting (verwijtbaarheid speelt geen rol) het echte probleem. Wij geven in overweging om ook deze verplichting zodanig vorm te geven dat een verwijtbaarheidselement wordt geïntroduceerd en dat – ongeveer – overeenkomstig artikel 5:41 van de Awb kan komen te luiden.

---

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreide bespreking; De Participatiewet: Dringende redenen (delen 1 en 2), door mr. H. Nummerdor-Buijs & mr. dr. J.C. de Wit (Gst. 2018/120 en 2018/134).

Daarbij speelt de door de initiatiefnemers gesignaleerde problematiek niet alleen op bijstandsniveau, maar ook in het geval een betrokkene een WW- of WIA-uitkering ontvangt. De ook in die wetgeving geïntroduceerde verplichte herziening en terugvordering kan tot even schrijnende situaties leiden bij gebreke aan enige vrijheid van het UWV.

### **Herziening en terugvordering**

Los van de hierboven genoemde opmerking van meer principiële aard, volgen hieronder in kort bestek enkele opmerkingen ten aanzien van specifiek de herintroductie van de bevoegdheid tot herziening en terugvordering van bijstand in het geval van een schending van de inlichtingenplicht.

- Het niet langer verplichten van herziening en terugvordering van bijstand, zal naar onze voorzichtige verwachting ertoe leiden dat door de rechtspraak weer ten volle toepassing zal worden gegeven aan de zogenoemde “zesmaandenjurisprudentie”, ook in het geval van een schending van de inlichtingenplicht. Die jurisprudentie hield in dat de bevoegdheid van het bijstandverlenend orgaan om onverschuldigd betaalde bijstand terug te vorderen in tijd beperkt is indien dit orgaan niet adequaat reageert op signalen waaruit het kan afleiden dat het te veel of ten onrechte uitkering heeft verstrekt. Een signaal is in dit verband relevante informatie van de betrokkene waaruit het bijstandverlenend orgaan concreet kan afleiden dat sprake is van een fout op grond waarvan het actie dient te ondernemen. Na een dergelijk signaal heeft het bijstandverlenend orgaan nog zes maanden om tot deze actie over te gaan. Over de periode gelegen na die zes maanden kan het dan geen gebruik maken van de bevoegdheid tot terugvorderen zonder in strijd te komen met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Overwogen kan worden om deze lijn in het wetsvoorstel te verwerken onder artikel 58 van de Pw.

- Het voorgaande roept ook de meer bovenliggende vraag op wat het effect van het wetsvoorstel zal zijn op lopende procedures. Los van de zesmaandenjurisprudentie, speelt de meer algemene vraag of de rechter in lopende procedures ruimte zal zien om een gemeente alsnog een belangenafweging te laten maken in het geval van een herziening en terugvordering. Het wetsvoorstel of de toelichting daarop wijdt hier geen overwegingen aan. Wij geven in overweging om hier alsnog bij stil te staan in de toelichting.
- Tot slot wordt in het wetsvoorstel slechts tot wijziging van de Pw overgegaan en – in het verlengde daarvan – ook tot het (her)introduceren van de bevoegdheid tot herziening en terugvordering in het geval van ontvangst van een Aio- of Bbz-uitkering, inclusief de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. Onduidelijk is of initiatiefnemers zich van deze brede werkingssfeer bewust zijn, nu het wetsvoorstel aan de andere kant niet voorziet in een wijziging van enkele zeer nauw met de Pw verbonden wetten zoals de IOAW en de IOAZ. Wij geven in overweging om het wetsvoorstel ofwel naar deze wetten uit te breiden, ofwel te motiveren waarom daarvan wordt afgezien.

### **Bestuurlijke boete**

Zoals in de inleiding is aangegeven heeft de Centrale Raad van Beroep al de nodige scherpe randen van de bestuurlijke boete in het sociaal domein en specifiek de Pw afgehaald. Deze rechtspraak is ook deels vertaald in wetgeving. Daarnaast heeft de wetgever ook in een meer algemeen 'noodventiel' voorzien nu verwijtbaarheid ex artikel 5:41 van de Awb noodzakelijk is voor het opleggen van een bestuurlijke boete en de hoogte van een boete ook (deels) door de mate van verwijtbaarheid wordt bepaald (evenredigheid) ex artikel 5:46 van de Awb.

Wij missen in het wetsvoorstel en in de toelichting daarop een nadere uitwerking van de meerwaarde van dit wetsvoorstel gelet op de bestaande praktijk en de uitspraken die vorm hebben gegeven aan deze praktijk. Deze bestaande praktijk wordt niet tot onvoldoende toegelicht terwijl die wel deels een vertaling vormt van de wensen van initiatiefnemers. Daarbij vragen ons af onder welke omstandigheden nu naast de reeds hierboven genoemde gevallen een bevoegdheid om tot oplegging van een boete over te gaan een meerwaarde zal bieden. Immers, de afwezigheid van verwijtbaarheid dient nu al te leiden tot het afzien van een bestuurlijke boete.

### **Voorkomen van (te) grote gemeentelijke verschillen of "0-beleid"**

Terecht wordt door de initiatiefnemers relevant geacht dat het wetsvoorstel tot verschillen op gemeentelijk niveau zal leiden. De in de toelichting opgenomen verwachting dat in de praktijk deze verschillen niet of slechts beperkt zullen ontstaan nu wordt teruggevallen op de situatie voor 2013 delen wij niet.

Voor 2013 konden er specifiek ten aanzien van de herziening en terugvordering grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Waar de ene gemeente een relatief ruimhartig beleid voerde, kozen andere gemeenten (zoals Rotterdam) voor een zogenoemd "0-beleid" met als uitgangspunt dat behoudens dringende redenen altijd van de bevoegdheid tot herziening en terugvordering gebruik werd gemaakt in het geval van een schending van de inlichtingenplicht. Deze dringende redenen werden dan (weer) zeer restrictief uitgelegd. Wij menen dat – gelet op de doelstelling van initiatiefnemers met dit wetsvoorstel – voorkomen moet worden dat (te) grote verschillen ontstaan. Ook dient te worden voorkomen dat het wetsvoorstel leidt tot een uitsluitend cosmetische wijziging, doordat gemeenten een "0-beleid" zullen gaan voeren.

Wij geven in overweging om in het wetsvoorstel te voorzien in – bijvoorbeeld – de verplichting om een herzienings- en terugvorderingsbeleid op te stellen en hierin niet slechts te voorzien in dringende redenen. Ook is voorstelbaar dat de VNG voorziet in modelbeleid. Wij signaleren daarbij het risico dat het zogenoemde "0-beleid" loopt indien dit beleid aan het evenredigheidsbeginsel wordt getoetst door de rechter. Deze toetsing vindt thans (veel) indringender plaats dan in 2013 of de jaren daarvoor.

Ook ten aanzien van de bestuurlijke boete signaleren wij deze risico's, maar die wegen in dat geval wellicht (nog) zwaarder omdat een boete als een punitieve sanctie kwalificeert. Voorkomen moet worden dat eenzelfde gedraging in gemeente A ten volle wordt beboet, terwijl in gemeente B wordt volstaan met slechts een waarschuwing. Gelet op het punitieve element is een te grote ongelijkheid niet wenselijk en wellicht zelfs niet toelaatbaar. Bedacht moet worden dat in de jaren voor 2013 de

bestuurlijke boete niet als instrument in (toen) de WWB was opgenomen en dat dus ook niet kan worden teruggevallen op een situatie zoals die toen bestendig was.

**Conclusie**

Met de initiatiefnemers onderschrijven wij het doel en de strekking van het wetsvoorstel. Wel zijn er nog enkele punten van aandacht, specifiek ten aanzien van de toelichting op het voorstel, de werking daarvan en de door de initiatiefnemers gekozen route.

Met vriendelijke groet,  
van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V.



R.S. Wijling en Olga de Vries  
Advocaten