



Raad voor de
rechtspraak

De minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Dr. Y.J. van Hijum
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 20 november 2024
onderwerp Advies inzake het Ontwerpbesluit tot aanpassing van het
Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en het Besluit
Participatiewet vanwege de Participatiewet in balans en
herziening van de hoogte en duur van maatregelen

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Van Hijum,

Bij mailbericht van 27 augustus 2024, zonder kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake Ontwerpbesluit tot aanpassing van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en het Besluit Participatiewet vanwege de Participatiewet in balans en herziening van de hoogte en duur van maatregelen (het 'ontwerpbesluit'). Over het wetsvoorstel Participatiewet in balans heeft de Raad op 8 september 2023 [geadviseerd](#).

HET BESLUIT

In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (hierna: Maatregelenbesluit) is voor een aantal sociale zekerheidswetten de bevoegdheid om een maatregel op te leggen nader ingevuld. Zo is hierin onder meer de hoogte en duur van maatregelen voorgeschreven. Met het ontwerpbesluit worden de Participatiewet (hierna: Pw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandige (IOAZ) ook onder het bereik van het Maatregelenbesluit gebracht. Met de overige wijzigingen in het ontwerpbesluit wordt beoogd het maatregelenbeleid meer in balans te brengen. Daartoe worden onder meer de hoogte en duur van de maatregelen aangepast en wordt het mogelijk om een maatregel tussentijds te beëindigen. Ook wordt een nadere invulling gegeven van de gevallen waarin kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. Tot slot komt de recidivebepaling te vervallen.

In het ontwerpbesluit wordt verder geregeld dat in het Besluit Participatiewet een nieuw artikel wordt ingevoegd op basis waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over het uniform verrekenen van inkomen naast een bijstandsuitkering.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 20 november 2024
pagina 2 van 6

ADVIES

I Reparatoir karakter van de maatregel

In de Nota van Toelichting (hierna: NvT) wordt benadrukt dat de maatregel een reparatoir karakter heeft. Dit houdt in dat het gericht is op herstel van het wenselijk gedrag van de betrokkene. De Raad plaatst hier de volgende opmerkingen bij:

- Eén van de gedragingen van de vijfde categorie, te weten het onthouden van misdragingen tegen medewerkers, lijkt een punitief karakter te hebben gelet op de verwantschap met strafrechtelijke gedragingen als mishandeling, belediging en bedreiging.
- Een schending van de inlichtingenverplichting, in het bijzonder als niet de gevraagde informatie wordt gegeven, wordt onder het bereik van een maatregel gebracht. Dit is echter ook een beboetbare gedraging en een strafbaar feit, omdat onder de schending van de inlichtingenverplichting artikel 17, eerste lid, van de Pw niet alleen de spontane inlichtingenverplichting valt, maar ook op verzoek. Mogelijk moet dit zo worden begrepen dat dit alleen ziet op de inlichtingenverplichting met betrekking tot de arbeidsverplichtingen en niet met betrekking tot het recht op bijstand. Dit blijkt echter niet duidelijk uit de NvT.

De Raad adviseert in de NvT aandacht te besteden aan bovenstaande punten.

II Tussentijds beëindigen

In de NvT (paragraaf 2.2.4) wordt erop gewezen dat binnen de Pw de bevoegdheid bestond een maatregel tussentijds te beëindigen, zodra uit de houding en gedragingen van de betrokkene ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen alsnog nakomt. De bepalingen uit de Pw (artikel 18, negende, tiende en elfde lid, en artikel 47c, tiende, elfde en twaalfde lid), zoals die nu luiden (voor de inwerkingtreding van de Participatiewet in balans), zijn de aanleiding geweest om een soortgelijk kader te introduceren in het ontwerpbesluit. Het bestuursorgaan kan ambtshalve of op verzoek van betrokkene de maatregel voortijdig beëindigen.

De mogelijkheid tot tussentijds beëindigen sluit aan bij het reparatoire karakter van een maatregel aldus de NvT (zie ook onderdeel I van dit advies). Daarbij past dat, als betrokkene het gedrag heeft aangepast en de verplichtingen weer nakomt, deze persoon niet nog langer te maken heeft met een lagere uitkering. De Raad merkt op dat gelet op de relatief beperkte duur van de maatregel (één tot zes maanden), de mogelijkheid van herstel door betrokkene relatief zal kort zijn. Ook is het de vraag of de overtreding van de eerste, tweede en derde categorie zaken zich allemaal voor herstel lenen. Hoe kan bijvoorbeeld het tijdig aanvragen van de uitkering worden hersteld? Of het alsnog meewerken aan een medisch onderzoek, als een betrokkene hier niet opnieuw voor wordt opgeroepen? Is dan de enkele melding van betrokkene dat hij alsnog mee wil werken aan een onderzoek voldoende om de maatregel te beëindigen? De Raad adviseert het voorgaande in de NvT te verduidelijken danwel het ontwerpbesluit aan te passen.

De Raad merkt verder op dat niet duidelijk is hoe een betrokkene kan opkomen tegen het niet nemen van een besluit over de beëindiging van een maatregel als hij van mening is dat hij de schending wel heeft hersteld. Ook is het onduidelijk hoe het bestuursorgaan vaststelt dat betrokkene aan zijn

datum 20 november 2024
pagina 3 van 6

verplichting heeft voldaan (of juist niet). Zo is het de vraag wanneer sprake is van herstel. Gedacht kan worden aan de situatie dat een maatregel wordt opgelegd omdat een betrokkene zich niet aan zijn sollicitatieverplichting heeft gehouden en vervolgens direct na oplegging van de maatregel gaat solliciteren. Uit rechtspraak van het CRvB volgt nu dat het achteraf verrichten van sollicitaties het tekort in de beoordeelde periode niet kan aanvullen, zodat het UWV in beginsel gehouden is een maatregel op te leggen (zie o.a. CRvB 27 mei 2015, [ECLI:NL:CRVB:2015:1686](#)). De vraag kan opkomen of dit wel voldoende is om een maatregel te beëindigen. De Raad adviseert de voorgaande punten in de NvT te verduidelijken.

III Versnippering in maatregelenbeleid

- Artikel 18, tweede lid, van de Pw geeft de mogelijkheid om via een gemeentelijke verordening een maatregel op te leggen aan een betrokkene die een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan. In het ontwerpbesluit wordt daarin niet voorzien (zie p. 18 NvT). De Raad voorziet daardoor een versnippering in het maatregelenbeleid, terwijl met het ontwerpbesluit juist wordt beoogd de uniformiteit te bevorderen. Uniformiteit draagt bij aan meer kenbaarheid en voorspelbaarheid van het maatregelenbeleid over de hele breedte van de sociale zekerheid, aldus de NvT (p. 10). Geadviseerd wordt om in de NvT nader toe te lichten waarom voormelde maatregel niet in het Maatregelenbesluit wordt opgenomen.

- De mogelijkheid voor bestuursorganen om bij verordening aanvullende regels te stellen blijft behouden (zie paragraaf 2.2.2 NvT). Dat zal naar verwachting de hoogte en de duur van de maatregel betreffen. Volgens de NvT kan ook uitdrukkelijk recidive² onderwerp zijn van de verordening of beleid van bestuursorganen. De Raad werpt de vraag op of het bestuursorgaan daarin ook een hardheidsclausule mag opnemen die leidt tot afwijking van artikel 2 van het Maatregelenbesluit. Volgens de Raad is de NvT niet duidelijk over de (rest-)regelbevoegdheid in verhouding tot het verfijnde systeem van categorieën en bandbreedten. Zo is het de vraag of beoogd is dat in verordeningen van gemeenten en beleid van andere bestuursorganen binnen de grenzen van het besluit wordt gebleven, of is het besluit op dit punt slechts een ‘richtlijn’. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat andere (nieuwe) gedragingen in verordeningen worden gecreëerd en onder het bereik van een maatregel worden gebracht? De Raad adviseert in de NvT aandacht te besteden aan de voorgaande punten.

IV Verwijtbaarheid

Volgens de NvT (hoofdstuk 4) is in de normering op hoofdlijnen per categorie de mate van verwijtbaarheid verdisconteerd. De Raad vraagt zich af of dit zo is. Gewezen wordt op hetgeen in de NvT (paragraaf 2.2.6) staat:

“De grondslag voor het opleggen van een maatregel is geregeld in de materiewetten. Het betreft een gebonden bevoegdheid. Dit betekent dat, in het geval dat het bestuursorgaan een overtreding van een verplichting vaststelt, hij een maatregel dient op te leggen. Slechts in bepaalde gevallen, die op wetsniveau vastgelegd zijn, kan hiervan afgeweken worden. Zo wordt van het opleggen van een maatregel afgezien indien alle verwijtbaarheid ontbreekt of er sprake is van een dringende reden”

² Met het ontwerpbesluit komt de recidivebepaling in het Maatregelenbesluit te vervallen.

datum 20 november 2024
pagina 4 van 6

De Raad benadrukt het belang om - voor alle categorieën - mogelijkheden te creëren om rekening te houden met het (geheel of) gedeeltelijk ontbreken van verwijtbaarheid. Geadviseerd wordt hieraan in de NvT aandacht te besteden danwel het ontwerpbesluit aan te passen.

V Blijvend weigeren uitkering

De Raad merkt op dat volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) een bijstandsuitkering niet blijvend geheel geweigerd mag worden. Zie in dit verband onder meer de uitspraken van de CRvB van 11 maart 2008 (ECLI:NL:CRVB:2008:BC7032) en 7 juli 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:2236). Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d, van het Maatregelenbesluit is dit evenwel wel toegestaan voor verplichtingen die vallen onder categorie 4. Dit zal met het ontwerpbesluit ook gaan gelden voor de Pw. Voor betrokkenen met een bijstandsuitkering kan dit verstreckende gevolgen hebben, met name ook vanwege het vangnetkarakter van de bijstand. De Raad adviseert het ontwerpbesluit hierop aan te passen dan wel een nadere toelichting hierop te geven.

VI Waarschuwing

De Pw voorziet thans in de mogelijkheid een waarschuwing op te leggen. Het ontwerpbesluit zegt niets over het gebruik van de waarschuwing in verhouding tot de nieuwe categorieën zoals die in het ontwerpbesluit zijn voorzien en ook voor de Pw gaan gelden. De Raad adviseert in de NvT aandacht te besteden aan de verhouding tussen het ontwerpbesluit en de Pw op het vlak van de waarschuwing.

VII Medewerkingsverplichting

Met het ontwerpbesluit wordt artikel 17, tweede lid, van de Pw (medewerkingsverplichting) toegevoegd aan artikel 3 van het Maatregelenbesluit (categorie 1). In de huidige wetgeving levert schending van de medewerkingsverplichting echter een herziening of intrekking van de bijstandsuitkering op, hetgeen niet is aan te merken als een maatregel. In de NvT wordt een onderbouwing voor deze keuze gemist. Geadviseerd wordt deze onderbouwing alsnog in de NvT op te nemen.

VIII Verplichting versus overtreding

In paragraaf 3 van de NvT worden per categorie diverse verplichtingen opgesomd. De Raad merkt op dat bij de vierde categorie echter naast verplichtingen ook overtredingen staan vermeld, zoals bijvoorbeeld in sub b, d en e. Nu bij alle andere categorieën alleen verplichtingen zijn opgenomen, lijkt het minder passend om bij categorie 4 ook overtredingen te vermelden. Geadviseerd wordt het ontwerpbesluit hierop aan te passen dan wel deze keuze nader te motiveren.

IX Bevoegdheidsgrondslag voor de wijziging van het Besluit Participatiewet

Het ontwerpbesluit bevat een wijziging van het Besluit Participatiewet met betrekking tot de bevoegdheidsgrondslag voor een ministeriële regeling over verrekenen van inkomen naast uitkering. Niet duidelijk is of de Pw wel een bevoegdheidsgrondslag biedt voor regeling van deze materie in een besluit of ministeriële regeling. Zie bijvoorbeeld artikel 31, vierde lid, van de Pw, waarin is opgenomen dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot het in aanmerking nemen van de aanspraak op vakantietoeslag over een inkomen. De Raad adviseert om in de NvT aandacht te besteden aan dit punt.

datum 20 november 2024
pagina 5 van 6

De Raad verwacht een structurele daling van de werklast van de Rechtspraak van 220.000 euro jaarlijks. Het aantal beroepen en hoger beroepen dat jaarlijks aanhangig wordt gemaakt betreffende een maatregel is relatief klein. Het gaat om ongeveer 60 hoger beroepen bij het CRvB en 180 beroepen bij de rechtbanken per jaar. De Raad verwacht, zoals ook de NvT aangeeft, dat het aantal zaken aanvankelijk zal toenemen en daarna stapsgewijs zal dalen tot een structurele daling van zaken. Verwacht wordt dat de complexiteit van de beroepen bij de rechtbanken licht zal toenemen, ook in hoger beroep is de verwachting dat de complexiteit niet noemenswaardig stijgt. Het resulteert erin dat het structurele effect van -220.000 euro jaarlijks is bereikt per 2029.

In tabelvorm

	2025	2026	2027	2028	Structureel
Werklast in euro	150.000	30.000	-50.000	-190.000	-220.000

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit kent in zijn huidige vorm echter een aantal onduidelijkheden. De Raad vraagt u daarom het ontwerpbesluit op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

datum 20 november 2024
pagina 6 van 6

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak