

# Poging 161 om mensen sneller uit de bijstand te krijgen: barmhartig of incidentgedreven?

**Na de Toeslagenaffaire zijn alle ogen gericht op de Participatiewet, waar ook de uitvoering van de bijstand onder valt. Die moet volgens diverse partijen menselijker. De Tweede Kamer probeert voor de zoveelste keer de wet aan te passen, maar rechters waarschuwen: 'Dit is pure gelegenhedswetgeving.'**

**G**een idee' is het eerlijke antwoord van Eppo Bruins. De vraag aan het voormalige Tweede Kamerlid voor de ChristenUnie luidt: hoeveel pogingen zijn er volgens u in de loop der jaren gedaan om de Participatiewet (PW) aan te passen?

De wet was in 2015 onderdeel van de ingrijpende stelselwijziging in het sociale domein om gemeenten meer verantwoordelijkheden te geven en meer mensen, ook met een arbeidsbeperking, aan het werk te helpen.

Het juiste antwoord op de vraag aan Bruins is 161. De Tweede Kamer maakte regelmatig een draai en produceerde een onwaarschijnlijke hoeveelheid ideeën voor strenger, dan wel soepeler optreden, nieuwe uitzonderingen, vrijstellingen voor (soms zeer kleine) groepen en extra eisen aan gemeenten. Tot en met de verplichting 'periodiek vast te stellen hoe uitvoering wordt gegeven aan het VN-gehandicaptenverdrag'.

## KREUPEL DIER

Door de reeks parlementaire aanslagen is de PW langzamerhand verworpen tot een kreupel dier. Aan alle kanten aangevretten, door niemand meer geliefd, moeizaam verder strompelend op zijn juridische lijdensweg.

'Het is inderdaad een gedrocht', geeft Bruins toe. Hij maakte de afgelopen regeerperiode de debatten over het sociale domein mee en verliet na de laatste verkiezingen de Kamer. Niettemin probeerde ook hij in december opnieuw een hap uit de wet te nemen.

Aanleiding was de kwestie-Wijdmeren. Een vrouw in de bijstand had niet voldaan aan de (wettelijke) informatieplicht. Wekelijks ontving ze €50 aan boodschappen en ze had verzuimd dit aan de gemeente melden. Daarnaast bleek ze in bezit van een auto en een motor 'uit het duurdere segment'. Ze werd gedwongen €7000 terug te betalen. De gemeente legde haar geen boete op. De rechter oordeelde dat alles volgens de regels was verlopen en stelde de gemeente in het gelijk. Het hoger beroep moet nog dienen.

Dus wat was nou eigenlijk het probleem? Bruins: 'Die mevrouw is niet zielig. De rechter en de gemeente hebben volledig terecht gehandeld, voor zover ik de details ken. Maar we hadden net het rapport over het drama met de Toeslagen achter de rug. Daaruit bleek dat alle sectoren hadden gefaald: uitvoering, politiek en rechtspraak hielden elkaar in een houdgreep waardoor burgers in het nauw zijn gekomen. De zaak-Wijdmeren was een signaal dat ook in de uitvoering van de bijstand

de barmhartigheid is verdwenen.'

De ChristenUnie kwam in actie. 'Ik weet het nog precies. Op 30 december ontstond discussie in het appgroepje van vijftig partijgenoten die op onze kandidatenlijst stonden.' Het ging om raadsleden, wethouders, en een jonge wetgevingsjurist op een departement. 'Het ging helemaal los. De verantwoordiging was enorm. We constateerden dat wantrouwen is vastgelegd in wetgeving. De sleutel ligt dan in de Tweede Kamer.'

Het appverkeer resulteerde in de wens tot een wetswijziging. Bruins was het daarmee eens. 'Een dag later lag er een eerste conceptspoedwet.' Het idee was de wet zo te veranderen dat bij foutief handelen gemeenten van bijstandsgerechtigden geen geld moeten, maar mogen terugvorderen en ze eventueel boeten.

## JURIDISCH RAMMELEND

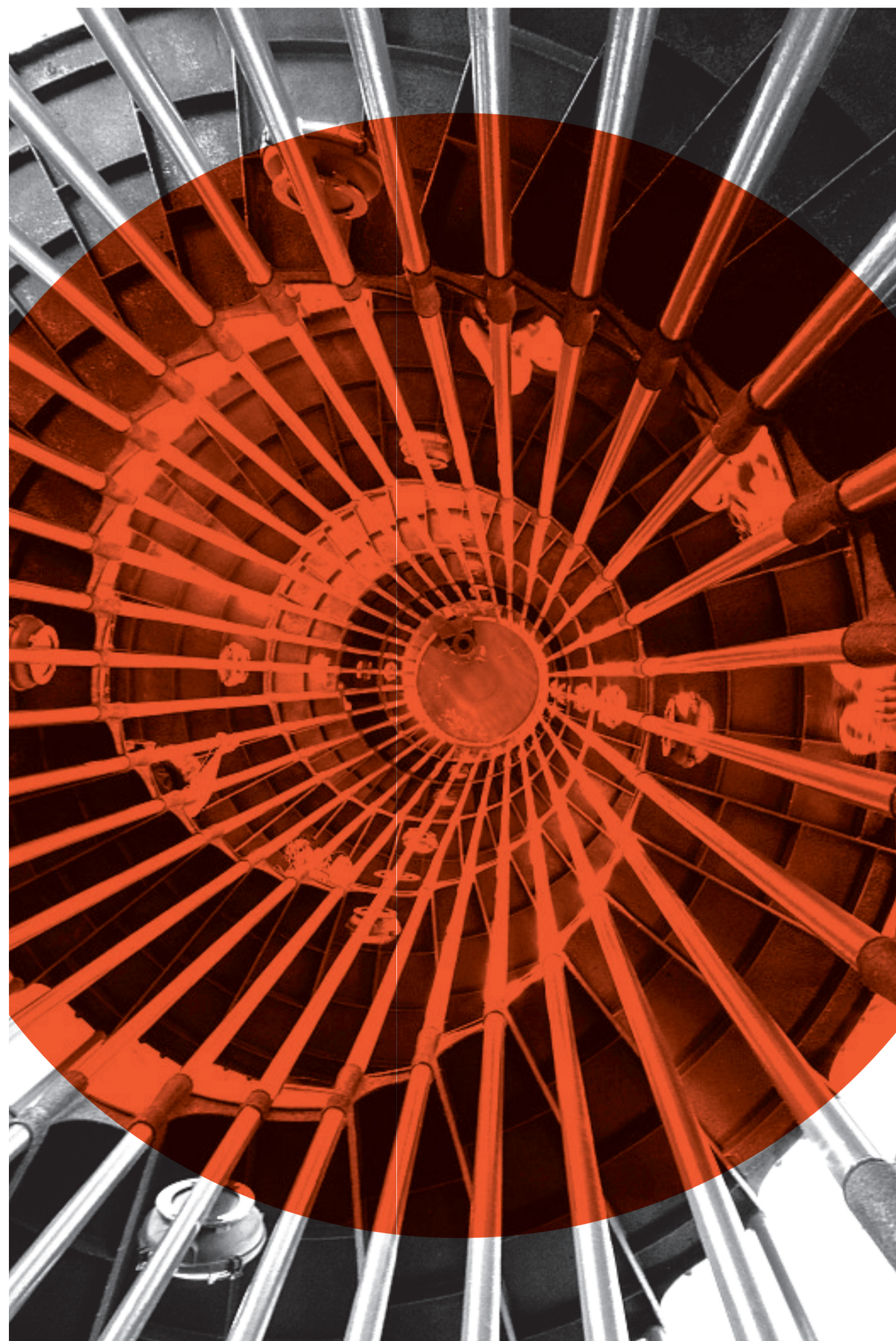
Ook Thomas Sanders, advocaat bij AKD Benelux Lawyers, kreeg het concept onder ogen. Hij had in het FD een opiniestuk geschreven, waarin hij hard oordeelde over de rol van de Tweede Kamer als wetgever. Bij de ChristenUnie hadden ze het stuk gelezen en vroegen ze Sanders om advies. 'Het concept rammelde juridisch. Ik zag meteen al acht punten die niet klopten', zegt Sanders. 'Het is een op het eerste gezicht simpele wijziging, maar vanwege de complexiteit van de regelgeving leidt elke wijziging tot nog tien wijzigingen. Daar was onvoldoende over nagedacht.'

Bruins paste een en ander aan en vond intussen meer steun. De PvdA schaarde zich achter zijn plan. Coalitiegenoten gooiden roet in het eten. 'D66 en CDA voelden zich gepasseerd omdat ik buiten hen om had gehandeld en besloten zelf aanpassingen aan te brengen bij de behandeling van de PW, via een amendement dat verrassend veel leek op mijn voorstel.' De behandeling heeft overigens nog steeds niet plaatsgevonden.



**'De zaak-Wijdmeren was signaal dat ook bij uitvoering bijstand de barmhartigheid is verdwenen'**

**Eppo Bruins**  
Oud-Tweede Kamerlid ChristenUnie



Op 9 februari meldde Bruins zijn spoedwet toch aan voor internetconsultatie. 'Het werd een collectieve ontlading. Normaal reageren alleen belangengroepen om iets tegen te houden. Nu zag je hoe breed de verontwaardiging leeft over het hardvochtige beleid.'

## COMMISSIE MENSELIJKE MAAT

Uiteindelijk stond een meerderheid in de Kamer achter de spoedwet. Onduidelijk blijft of de Kamer er überhaupt over komt te spreken. Waarschijnlijker is dat gewacht wordt op een nieuw kabinet. Bruins blijft hoopvol: 'De wet is kant en klaar. Ze hoeven hem alleen maar over te nemen in het nieuwe regeerakkoord.'

Buiten de Kamer is het sentiment hetzelfde als daarbinnen. De Nederlandse Vereniging van Gemeenten vraagt om een 'fundamentele herziening van de PW'. In Tilburg heeft de gemeente besloten de bijstandsgerechtigde voortaan als een vriend te beschouwen. Enschede pakt het nog grondiger aan. Op last van de gemeenteraad is een Commissie Menselijke Maat geïnstalleerd, die begin juli met eerste voorstellen moet komen voor een humanere aanpak. Kortom: de tijd lijkt rijp om de PW definitief in het gareel te krijgen.

## MOEIZAME HANDHAVING

Daar denken de rechters anders over. De adviescommissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wijst het voorstel van Bruins en de zijnen in stevige bewoordingen af: er is 'geen grote urgentie' om de wet te veranderen, de spoedwet is 'onvoldoende onderbouwd en doordacht', terugvordering en boete worden op één hoop gegooid en invoering zal 'vooral leiden tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid en het risico van misbruik van de bijstand vergroten'.

Hans Verbeek, in het dagelijkse leven senior raadsheer bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, licht namens de commissie toe: 'Dit is pure gelegenhedswetgeving. Geba-



**Eppo Bruins: 'Participatiewet is gedrocht'**

seerd op één geval dat bovendien nog onder de rechter is.' Verbeek is niet tegen aanpassingen, 'maar wel graag via een zorgvuldige evaluatie waarbij alle betrokken partijen input geven'.

Het argument van barmhartigheid ontgaat hem: 'Rechter én gemeente hebben nu al de ruimte om wel of niet uitkeringen terug te vorderen of boetes op te leggen. En dat gebeurt in de praktijk volop.' Hij vreest problemen: 'Voor een gemeente is het lastig de bewijslast

ronde te krijgen voor het terugvorderen van ten onrechte betaalde bijstand. Veel boetes worden om die reden door de rechter gematigd of geschrapt. Als de schending van de informatieplicht nu ook niet meer als basis kan dienen voor een terugvordering — want dat is namelijk het onbedoelde gevolg van de opstellers van de spoedwet — kan het de handhaving bemoeilijken en juist meer ruimte bieden aan fraudeurs.'

## ONUITVOERBAAR

Verbeek constateert een patroon: 'We zien wel vaker op basis van incidenten wetgeving ontstaan, maar dit gaat wel heel ver en is onuitvoerbaar.'

Is Bruins gevoelig voor het verwijt van de rechters? 'Nee. Beleidsvrijheid leidt per definitie tot ongelijkheid. In twee ogenschijnlijk gelijke gevallen kunnen wethouders verschillende oordelen.' Heet dat geen willekeur? 'Dat



**'Invoering van deze spoedwet zal het risico van misbruik van de bijstand vergroten'**

**adviescommissie Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak**

is een typisch neoliberale reactie. De vraag is: durven we het vertrouwen terug te geven aan professionele bestuurders met een barmhartig hart? Vertrouwen vergt moedige wethouders en een nieuwe bestuurscultuur.'

Verbeek is er niet gerust op: 'Gemeentelijke autonomie is mooi, maar het gevolg is rechtsongelijkheid. In de ene gemeente mag je dan 50 euro verzuigen en in de andere 100.'

Voor gemeenten wordt de dagelijkse praktijk lastiger, geeft Bruins toe. 'Maatwerk kost meer tijd en menskracht. Dat krijgt gevolgen voor de begroting.' Hij geeft een voorbeeld. 'Als kinderen van een fraudeur in armoede leven, is dat reden voor een betalingsregeling in plaats van een boete.'

Is het voor Kamerleden wel mogelijk om in het sociale domein werkbare wetten te schrijven, waarbij algemeen geldende regels niet het maken van uitzonderingen in de weg staan?

Advocaat Sanders: 'Simple wetten zijn best te maken, maar dan zonder eindeloos veel uitzonderingen. Kamerleden zelf hebben de socialezekerheidswetten ongehoord complex gemaakt. Ze zijn dus veroorzaker, maar nu tegelijkertijd slachtoffer, want wetgeving is nauwelijks nog aan te passen zonder het bouwwerk in te laten storten.'

Hij ziet niet snel verandering: 'Kamerleden hebben beperkte juridische ondersteuning. Volg maar eens een behandeling van een wet in de Kamer. Een Kamerlid staat dan alleen tegenover de minister in vak K, met een batterij beleidsambtenaren op de tribune die hem of haar constant briefjes sturen. Probeer daar maar inhoudelijk tegen op te boksen als Kamerlid.'

**De Tweede Kamer maakte bij de vele aanpassingen van de Participatiewet regelmatig een draai.** ILLUSTRATIE: ISTOCK/FD STUDIO

Rob de Lange is algemeen verslaggever bij Het Financieele Dagblad

## In het kort

- Sinds de invoering in 2015 heeft de Tweede Kamer de Participatiewet, waar ook de uitkering van de bijstand onder valt, vele malen gewijzigd.
- De zorgen over de volgens sommige partijen hardvochtige uitvoering zijn groter geworden door de Toeslagenaffaire.
- Ook bij de meest recente poging van de Kamer om de wet te veranderen is volgens juristen echter sprake van gelegenhedswetgeving.