

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:CRVB:2020:1687

Tollenaar, A.

Published in:
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tollenaar, A. (2020). Case note: ECLI:NL:CRVB:2020:1687. AB 2020/424. Casenote over: Centrale Raad van Beroep, 28/07/2020, 16/7645 PW, ECLI:NL:CRVB:2020:1687 (Pseudo-indringende rechterlijke beoordeling van een reparatoire maatregel over de band van het motiveringsbeginsel). *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, 2020(47).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

komen tot een meer evenredige uitkomst voor de belanghebbende. Deze discussie is ultimo gevoerd in de VAR-pleadviezen 2019 van Polak, Sanders, Roozendaal en Reneman over de formele rechtskracht en het commentaar daarop van Kortmann in *NJB* 2019/19.

In de jurisprudentie is het leerstuk van de formele rechtskracht, als bekend voor de lezers van de *AB*, (wel) aan enige verandering onderhevig. Onder meer de volgende uitspraken laten dat zien: de uitspraak d.d. 2 mei 2018 van de grote kamer van de Afdeling over het besluitkarakter van de bestuurlijke waarschuwing (*AB* 2018/224, m.nt. R. Ortlep) en de daaraan voorafgegane conclusie d.d. 24 januari 2018 van Staatsraad A-G Withershoven (ECLI:NL:RVS:2018:249), de conclusie d.d. 4 april 2018 van A-G Wattel over bijzondere omstandigheden bij de invordering van een dwangsom (ECLI:NL:RVS:2018:1152) en ABRvS 27 februari 2019, *AB* 2019/436, m.nt. T.N. Sanders, het arrest d.d. 19 juli 2019 van de Hoge Raad inzake de Groningse gaswinning, *AB* 2019/519, m.nt. C.N.J. Kortmann (zie ook zijn artikel naar aanleiding van dit arrest in *JBplus* 2020/1) en ook andere rechtspraak als CRvB 8 mei 2018 over ketenbesluitvorming op grond van de Participatiewet, *AB* 2019/550 m.nt. Venderbos, ABRvS 23 oktober 2019 over besluiten van kinderopvangtoeslag, *AB* 2020/86 m.nt. A. Drahmman en D.K. Jongkind en al wat ouder ABRvS 18 oktober 2017 over oneigenlijke subsidieverplichtingen en de al dan niet formele rechtskracht daarvan bij een later besluit tot gewijzigde vaststelling van de subsidie (*AB* 2017/422, m.nt. W. den Ouden).

7. Hoewel de leer van de formele rechtskracht dus wordt bediscussieerd en deze leer in recente jurisprudentie soepeler wordt uitgelegd, gaat het daarbij niet om de situatie die in de onderhavige uitspraak aan de orde is. In die zin valt het mij op dat de minister van OC&W en de rechtbank er allebei ten onrechte van zijn uitgegaan dat de telgegevens van 1 oktober 2013 formele rechtskracht hebben gekregen. De Afdeling heeft deze omissie in de voorliggende uitspraak hersteld. Deze uitspraak bevestigt nogmaals dat het leerstuk van de formele rechtskracht bij opvolgende besluiten die op verschillende tijdvakken betrekking hebben, in zoverre een beperkt toepassingsbereik heeft. Het leerstuk staat er in die situatie namelijk niet aan in de weg om de feiten en omstandigheden, die aan het inmiddels on-aantastbaar geworden besluit ten grondslag liggen, opnieuw ter discussie te stellen in een opvolgend besluit dat op een ander tijdvak betrekking heeft.

M. Claessens

AB 2020/424

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

28 juli 2020, nr. 16/7645 PW

(Mrs. O.L.H.W.I. Korte, A.M. Overbeeke, E.C.G. Okhuizen)

m.nt. A. Tollenaar

Art 3:4, 3:2 Awb; art. 18 lid 2, 9 en 10 Participatiewet

JWWB 2020/188

ECLI:NL:CRVB:2020:1687

Maatregel opgelegd vanwege schending medewerkingsverplichting. College heeft onvoldoende gemotiveerd waarom in dit geval geen sprake is van dringende redenen om af te zien van het opleggen van een maatregel.

Zoals de Raad heeft overwogen in zijn uitspraak van 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3670, volgt uit de wetsgeschiedenis dat de invulling van het begrip dringende redenen gelet op bijzondere omstandigheden in het tiende lid van artikel 18 van de Pw niet beperkt is tot de onaanvaardbaarheid van de gevolgen die een maatregel heeft voor de betrokkene gelet op diens persoonlijke omstandigheden, maar dat deze invulling ruimer is en mede een beoordeling omvat van de omstandigheden, de mogelijkheden en middelen van betrokkene. Deze invulling volgt ook uit het door de wetgever uitdrukkelijk voorgestane individualiseringsbeginsel bij een op te leggen maatregel. Dit betekent dat het begrip dringende redenen in overeenstemming met de wetsgeschiedenis van deze bepaling, anders en ruimer moet worden opgevat dan het begrip dringende redenen zoals tot uitdrukking komt in de vaste rechtspraak over toepassing van bijvoorbeeld artikel 18a, zevende lid, en artikel 58, achtste lid, van de Pw. Daarbij heeft het college, anders dan bij toepassing van de zojuist genoemde bepalingen, beoordelingsvrijheid ten aanzien van de vraag of, gelet op bijzondere omstandigheden, van dringende redenen sprake is.

Het college heeft zich blijkens het bestreden besluit, zoals in 1.5 weergegeven, bij de beoordeling van de dringende redenen onvoldoende rekenschap gegeven van het onder 4.4.1 opgenomen toetsingskader. Bij de beoordeling van de omstandigheden, mede omvattend de persoonlijke omstandigheden, de mogelijkheden en de middelen van appelland, is het college de grenzen van een redelijke wetsuitleg te buiten gegaan, door slechts de aan de appelland verwijtbare oorzaak van zijn financiële problemen in aanmerking te nemen. Ten onrechte heeft het college niet de door appelland in 4.3 aangevoerde financiële gevolgen van de maatregel betrokken bij de

beantwoording van de vraag of die een dringende redenen opleveren tot beperking of herroeping van de maatregel. In de geschiedenis van de totstandkoming van het tiende lid van artikel 18 van de PW worden immers vergroting van de schuldproblematiek en huisuitzettingen uitdrukkelijk genoemd als bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen kunnen leiden (Kamerstukken II 2013/14, nr. 3, blz. 34). Daarbij is van belang dat de onderhavige maatregelen volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 8 oktober 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3266) reparatoir en niet punitief van aard zijn.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 24 november 2016, 16/4047 (aangevallen uitspraak) tussen: Appellant, en
Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (college).

Procesverloop

Namens appellant heeft mr. D.D. Klieverik, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Mr. J.J.E. Stout heeft zich als opvolgende gemachtigde gesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft gevoegd met de zaak 16/5897 PW plaatsgehad op 12 maart 2019, waar appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Stout en het college zich heeft laten vertegenwoordigen door mr. J.A. Karreman. Het onderzoek is in beide zaken heropend. Nadien hebben partijen in deze zaak verklaard geen gebruik te willen maken van het recht nader ter zitting te worden gehoord, waarna de Raad het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft gesloten. In de zaak 16/5897 PW zal afzonderlijk uitspraak worden gedaan.

Overwegingen

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellant ontving sinds 1 juli 2012 bijstand, laatstelijk ingevolge de Participatiewet (PW) naar de norm voor een alleenstaande. Op appellant zijn de arbeidsverplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de PW van toepassing.

1.2. Bij besluit van 21 oktober 2015, na bezwaar gehandhaafd, heeft het college de bijstand van appellant bij wijze van maatregel met ingang van 1 november 2015 voor de duur van twee

maanden verlaagd met 100% op de grond dat appellant door zijn gedrag het vinden van werk heeft belemmerd.

1.3. Het college heeft appellant bij brief van 28 oktober 2015 uitgenodigd voor een voortgangsgesprek op 11 november 2015 met zijn werkcoach om met appellant de mogelijkheden om betaald werk te vinden te bespreken en de manier waarop het college daarbij kan ondersteunen. In de brief heeft het college opgenomen dat het belangrijk is dat appellant verschijnt en dat hij kan besluiten de bijstand tijdelijk te verlagen als appellant niet komt. Tevens is meegedeeld dat als appellant om een dringende reden niet kan komen, hij dit uiterlijk één werkdag voor de afspraak telefonisch dient door te geven. Appellant is op 11 november 2015, zonder bericht van verhindering, niet verschenen.

1.4. Op 26 november 2015 heeft een hoor- en wederhoorgesprek plaatsgevonden. Appellant heeft daarbij verklaard dat hij onoverkomelijke problemen heeft met zijn werkcoach, dat er veel is voorgevallen zoals is vermeld in RMW (lees: zogenoemde overzichten contacten RAAK) en dat hij een andere matchmaker wil en daarvoor een verzoek bij de teamleider zal indienen.

1.5. Bij besluit van 8 december 2015, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 1 juni 2016 (bestreden besluit), heeft het college bij wijze van maatregel de bijstand van appellant met ingang van 1 januari 2016 verlaagd met 30% gedurende één maand. Aan de besluitvorming heeft het college ten grondslag gelegd dat appellant niet is verschenen op het voortgangsgesprek van 11 november 2015 met de werkcoach over zijn activiteiten om weer betaald werk te vinden. De maatregel is afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid. Van dringende redenen om van de verlaging af te zien, is niet gebleken. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het feit dat appellant door eerder opgelegde maatregelen moeite heeft om zijn vaste lasten te betalen het gevolg is van zijn eerdere verwijtbare gedragingen en geen reden is om af te zien van een maatregel ter hoogte van 30% voor een nieuwe verwijtbare gedraging. Voor de wettelijke grondslag heeft het college verwezen naar de artikelen 8, 9 en 18, uitgezonderd het vierde lid, negende lid en tiende lid, van de PW en artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, sub 4, en artikel 7, tweede lid, onder a van de Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ (Verordening), die op 1 januari 2015 in werking is getreden.

1.6. Bij besluit van 4 februari 2016 heeft het college de bijstand van appellant bij wijze van maatregel met ingang van 1 maart 2016 voor de duur van één maand verlaagd met 30%. Het colle-

ge heeft hieraan ten grondslag gelegd dat appellant zonder bericht niet is verschenen bij de matchmaker op 14 december 2015.

1.7. Bij besluit van 18 april 2016 heeft het college de bijstand van appellant bij wijze van maatregel met ingang van 1 juni 2016 voor de duur van één maand verlaagd met 100%. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat appellant niet is verschenen op een gesprek bij Werkfit (traject Werkbasis) op 29 maart 2016. Omdat appellant zich binnen 12 maanden opnieuw verwijtbaar heeft gedragen, heeft het college het percentage van de maatregel verhoogd.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. In hoger beroep heeft appellant zich op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1.1. Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, van de PW bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt met betrekking tot het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18, tweede lid, en de periode van de verlaging van de bijstand, bedoeld in artikel 18, vijfde en zesde lid, van de PW.

4.1.2. In artikel 18, tweede lid, van de PW is bepaald, voor zover hier van belang, dat indien de belanghebbende naar het oordeel van het college de uit de PW voortvloeiende verplichtingen niet nakomt, het college de bijstand verlaagt overeenkomstig de verordening, zoals bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de PW.

4.1.3. Op grond van artikel 18, negende lid, van de PW ziet het college af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

4.1.4. Op grond van artikel 18, tiende lid, van de PW stemt het college een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzakelijk zijn.

4.1.5. Artikel 2, eerste lid, van de Verordening bepaalt, voor zover van belang, dat het college in overeenstemming met deze Verordening een maatregel oplegt in de gevallen bedoeld in artikel 18, tweede en vierde lid, van de PW. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat een maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden en de omstandigheden waarin hij verkeert. Het derde lid van dit artikel bepaalt dat bij het opleggen van de maatregel deze Verordening in

acht genomen wordt, onverminderd de bevoegdheid van het college om de hoogte of de duur van een maatregel met toepassing van artikel 18, tiende lid, van de PW afwijkend vast te stellen.

4.1.6. Artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, onder 4, van de Verordening bepaalt onder meer dat het niet verschijnen op een oproep voor een onderzoek naar de arbeidsmogelijkheden een gedraging is van de tweede categorie. Op grond van artikel 7, tweede lid, onder a, van de Verordening wordt de maatregel bij een gedraging van de tweede categorie vastgesteld op 30% van de bijstandsnorm gedurende één maand.

4.2. Niet in geschil is dat appellant niet is verschenen op het voortgangsgesprek van 11 november 2015, dat dit gesprek was gericht op onderzoek naar arbeidsmogelijkheden en dat appellant van dit niet verschijnen een verwijt kan worden gemaakt. Deze gedraging kan worden gekwalificeerd als het niet nakomen van de verplichting om te verschijnen op een gesprek als bedoeld in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, onder 4, van de Verordening. Het college diende, deze kwalificatie volgend, wegens die gedraging op grond van de onder 4.1.2. tot en met 4.1.6 vermelde bepalingen in beginsel een maatregel tot een verlaging van de bijstand van 30% gedurende één maand op te leggen.

4.3. Appellant heeft aangevoerd dat er sprake is van een dringende reden als bedoeld in artikel 18, tiende lid, van de PW om geen of een lagere maatregel op te leggen. Zowel de rechtbank als het college hebben ten onrechte geen, althans onvoldoende, rekening gehouden met zijn slechte relatie met de werkcoach en zijn financiële situatie. Hij heeft geen inkomen om zijn vaste lasten te voldoen en is afgesloten van gas, water en elektriciteit. Ter zitting heeft appellant toegelicht dat hij na het faillissement van zijn bedrijf in de WSNP is terechtgekomen. Vervolgens is zijn huurovereenkomst ontbonden en is zijn woning ontruimd.

4.4. Appellant heeft met de door hem aangevoerde feiten en omstandigheden een beroep gedaan op de dringende redenen als bedoeld in het tiende lid van artikel 18 van de PW. Ten aanzien van de vraag of zich, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen voordeden om de maatregelen nader af te stemmen, is het volgende van belang.

4.4.1. Zoals de Raad heeft overwogen in zijn uitspraak van 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3670, volgt uit de wetsgeschiedenis dat de invulling van het begrip dringende redenen gelet op bijzondere omstandigheden in het tiende lid van artikel 18 van de PW niet beperkt is tot de onaanvaardbaarheid van de gevolgen die een maatregel heeft voor de betrokkene gelet op diens persoonlijke omstandigheden,

maar dat deze invulling ruimer is en mede een beoordeling omvat van de omstandigheden, de mogelijkheden en middelen van betrokkene. Deze invulling volgt ook uit het door de wetgever uitdrukkelijk voorgestane individualiseringsbeginsel bij een op te leggen maatregel. Dit betekent dat het begrip dringende redenen in overeenstemming met de wetsgeschiedenis van deze bepaling, anders en ruimer moet worden opgevat dan het begrip dringende redenen zoals tot uitdrukking komt in de vaste rechtspraak over toepassing van bijvoorbeeld artikel 18a, zevende lid, en artikel 58, achtste lid, van de PW. Daarbij heeft het college, anders dan bij toepassing van de zojuist genoemde bepalingen, beoordelingsvrijheid ten aanzien van de vraag of, gelet op bijzondere omstandigheden, van dringende redenen sprake is.

4.4.2. Het college heeft zich blijkens het bestreden besluit, zoals in 1.5 weergegeven, bij de beoordeling van de dringende redenen onvoldoende rekenschap gegeven van het onder 4.4.1 opgenomen toetsingskader. Bij de beoordeling van de omstandigheden, mede omvattend de persoonlijke omstandigheden, de mogelijkheden en de middelen van appelland, is het college de grenzen van een redelijke wetsuitleg te buiten gegaan, door slechts de aan de appelland verwijtbare oorzaak van zijn financiële problemen in aanmerking te nemen. Ten onrechte heeft het college niet de door appelland in 4.3 aangevoerde financiële gevolgen van de maatregel betrokken bij de beantwoording van de vraag of die een dringende redenen opleveren tot beperking of herroeping van de maatregel. In de geschiedenis van de totstandkoming van het tiende lid van artikel 18 van de PW worden immers vergroting van de schuldproblematiek en huissuitzettingen uitdrukkelijk genoemd als bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen kunnen leiden (*Kamerstukken II* 2013/14, nr. 3, blz. 34). Daarbij is van belang dat de onderhavige maatregelen volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 8 oktober 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3266) reparatoir en niet punitief van aard zijn.

4.4.3. Appelland heeft reeds in bezwaar aangevoerd dat hij geen inkomen had om de vaste lasten te voldoen en door zijn verhuurder was betrokken in een ontruimingsprocedure ter zake van zijn woning. Vaststaat dat aan appelland in een periode van acht maanden vier maatregelen zijn opgelegd waardoor hij vanaf november 2015 in twee maanden 30% minder bijstand en in drie maanden feitelijk geen bijstand heeft ontvangen. Niet in geschil is dat de omstandigheden dat appelland geen geld had om zijn vaste lasten te betalen, dat de huurovereenkomst werd ontbonden en dat zijn huis is ontruimd, van dit gebrek aan

middelen een gevolg waren. Deze gevolgen zijn zo ingrijpend dat zonder nadere motivering, die ontbreekt, het college niet in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat, gelet op de omstandigheden van appelland, geen dringende redenen in de zin van artikel 18, tiende lid, van de PW noopt tot beperking of herroeping van de maatregel.

4.5. Uit 4.4 tot en met 4.4.3 volgt dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijk motivering. Nu de rechtbank dit motiveringsgebrek niet heeft onderkend, komt de aangevallen uitspraak voor vernietiging in aanmerking. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaren en dat besluit vernietigen wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De Raad ziet tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb het besluit van 8 december 2015 te herroepen, nu daaraan hetzelfde gebrek kleefte en, gelet op het tijdsverloop, niet aannemelijk is dat dit gebrek kan worden hersteld. Dit betekent dat het college 30% van de bijstand over de maand januari 2016 aan appelland moet nabetalen.

5. Aanleiding bestaat om het college te veroordelen in de kosten van appelland. Deze worden begroot op € 1.050 in bezwaar, € 1.050 in beroep en op € 1.050 in hoger beroep, in totaal € 3.150 voor verleende rechtsbijstand.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep:

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 1 juni 2016 gegrond en vernietigt dat besluit;
- herroept het besluit van 8 december 2015 en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 1 juni 2016;
- veroordeelt het college in de kosten van appelland tot een bedrag van in totaal € 3.150;
- bepaalt dat het college aan appelland het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 170 vergoedt.

Noot

1. De repressieve verzorgingsstaat laat zijn tanden zien in een uitgekend stelsel van verplichtingen, maatregelen en boetes (G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *NJB* 2014/80). De verplichtingen gaan over het verschaffen van inlichtingen die van belang zijn voor het recht op uitkering (art. 17 Pw) én over het benutten van mogelijkheden om zelf inkomsten te vergaren (art. 18 Pw), nader uitgewerkt in een aantal 'ge-uniformeerde verplichtingen' (art. 18 lid 4 Pw) en

verplichtingen die in de gemeentelijke verordening zijn opgenomen (op grond van art. 18 lid 2 Pw). Schending van de inlichtingenplicht wordt gesanctioneerd met een bestuurlijke boete (art. 18a Pw). Schending van de zogeheten 'arbeidsverplichtingen' met een maatregel: het tijdelijk geheel of gedeeltelijk verlagen van de bijstandsuitkering (zie daarover: M.W. Venderbos, C.W.C.A. Bruggeman & A. Tollenaar, 'Het geïniformeerde afstemmingsregime in de Participatiewet – vijf jaar na invoering', *Gst* 2020/117).

Als bekend is de bestuurlijke boete een punitieve sanctie. De maatregel geldt als reparatoir (CRvB 8 oktober 2019, *AB* 2020/125, m.nt. Bruggeman). Dat is best opmerkelijk, want gezien vanuit de burger is het verschil tussen de maatregel en de boete niet zo groot. Je zou zelfs kunnen stellen dat het effect van de maatregel indringender is, omdat de bijstandsgerechtigde die wordt geconfronteerd met een maatregel, onmiddellijk zijn uitkering geheel of gedeeltelijk verliest. Bij de bestuurlijke boete ontvangt de bijstandsgerechtigde in ieder geval nog de beslagvrije voet (zie art. 475d Burgerlijke Rechtsvordering). Dat het bij een maatregel toch om een reparatoire sanctie gaat, is in de parlementaire geschiedenis (MvT bij Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, *Kamerstukken II* 1994/95, 23 909, nr. 3, p. 11-13) onderbouwd met het argument dat de normschending verband houdt met de uitkering zelf: de verplichtingen zijn erop gericht dat de uitkeringsgerechtigde gebruik maakt van de mogelijkheden om uit de uitkerings situatie te komen. Bovendien vond de wetgever de omvang van de sanctie ook gering en stelde zelfs dat de maatregel 'niet per definitie hoeft te leiden tot wat een onaangename ervaring kan worden genoemd' (*Kamerstukken II* 1994/95, 23 909, nr. 3, p. 13).

Dat laatste wordt in deze casus gelogenstraft. De betrokkene heeft een gesprek met zijn re-integratiecoach laten schieten. Dat leidt tot een maatregel: de uitkering wordt gedurende één maand met 30% gematigd. Een paar maanden later volgt een tweede maatregel wegens dezelfde overtreding: wederom 30% gedurende één maand. En nog weer een paar maanden een maatregel van 100% voor één maand. Aan deze opeenvolgende maatregelen gaat een 100% maatregel gedurende twee maanden vooraf, wegens het belemmeren van het vinden van werk (zie r.o. 1.2). Kortom: deze bijstandsgerechtigde handelt niet als een rationele actor en blijkt ongevoelig voor de negatieve gevolgen van de sanctie. Met als gevolg dat hij lange periode zonder inkomen zit. In zoverre dragen de sancties dus niet bij aan het ultieme doel: gedragsverbetering.

2. De uitspraak is interessant vanwege de manier waarop de rechter de sanctie beoordeelt. Bij bestuurlijke boetes hoort een indringende rechterlijke toets. In vergelijking daarmee is de rechterlijke toets bij reparatoire sancties terughoudend. In deze uitspraak wordt duidelijk dat de Raad bij maatregelen op grond van de Participatiewet een soort tussenvariant heeft gevonden: een pseudo-indringende beoordeling zogezegd. Dat loopt over de band van de 'dringende redenen' als bedoeld in art. 18 lid 10 Pw. In dit artikellid staat dat de maatregel moet worden afgestemd op 'de omstandigheden van de belanghebbende' en 'diens mogelijkheden om middelen te verwerven', indien naar het oordeel van het college 'gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken'.

De Raad leest in de parlementaire geschiedenis van dit artikellid dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de gevolgen van de maatregel voor betrokkene, maar dat ook de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de betrokkene moeten worden meegewogen. De CRvB verwijst daarvoor naar een eerdere uitspraak van 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3670, waarin die parlementaire geschiedenis wordt weergegeven. Die uitspraak bevat een aantal lezenswaardige passages. Zo wordt betoogd dat bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen kunnen leiden, gelegen kunnen zijn in maatschappelijk belang (marginalisering van mensen, vergroting schuldenproblematiek, huisuitzettingen) (zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 34).

Interessant is de opmerking van de Raad dat de 'dringende redenen' van art. 18 lid 10 Pw anders zijn dan de dringende redenen van art. 18a lid 7 Pw (afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete) en art. 58 lid 8 Pw (afzien van terugvordering). Dringende redenen zijn dus niet altijd dezelfde dringende redenen. Het verschil lijkt hem in het individualiseringsbeginsel te zitten. Bij de boete (art. 18a Pw) en de terugvordering (art. 58 Pw) biedt de wet al mogelijkheden om rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Dat leidt ertoe dat er minder snel sprake zal zijn van een dringende reden om alsnog af te zien van een boete of terugvordering. Gevolg: een beroep op 'dringende redenen' als bedoeld in art. 18a Pw en 58 Pw zal daarom niet snel slagen.

Wanneer men dat vergelijkt met de dwingend gereguleerde maatregelensystematiek, dan ligt het voor de hand om de categorie 'dringende redenen' wat ruimer te nemen. Nu de wet geen mogelijkheid biedt om af te stemmen op de omstandigheden van het geval, moet die afstemming via de 'dringende redenen' plaatsvinden.

In de formulering van art. 18 lid 10 Pw is de beoordeling van de dringende redenen opgedragen aan het college. Het college heeft beoordelingsvrijheid om te bepalen of dringende redenen aan de hand zijn. Dat zou betekenen dat de Raad op dit punt terughoudendheid past. Wanneer men de hiervoor gepubliceerde uitspraak leest (met name r.o. 4.4.2) is van terughoudendheid echter nauwelijks sprake. Weliswaar wordt de maatregel over de band van het motiveringsbeginsel afgeserveerd ('deze gevolgen zijn zo ingrijpend dat zonder nadere motivering, die ontbreekt, het college niet in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen'), maar je kunt er ook in lezen dat de Raad de maatregel in dit geval onevenredig vond, omdat de maatregelen cumuleerden tot een vrij lange periode zonder inkomen, waardoor de betrokkene zijn huis kwijtraakte (zie r.o. 4.4.3). Dat de Raad vervolgens zelf in de zaak voorziet en de maatregel kwijtscheldt, onderstrept wat mij betreft de pseudo-indringende toetsing.

3. Hoewel de uitspraak op zichzelf qua uitkomst een rechtvaardige toepassing van het recht vormt, resteert er wat mij betreft op twee punten onduidelijkheid. Allereerst ten aanzien van de reikwijdte van de uitspraak. Het beroep gaat over één maatregel in een serie aan maatregelen. Tegen de andere maatregelen is, naar het lijkt, geen bezwaar en beroep aangetekend. Desondanks neemt de Raad die maatregelen wel indirect mee. Ze worden genoemd in het procesverloop en ze krijgen een plaatsje bij de omstandigheden die de bestreden maatregel zo onevenwichtig maken. Je zou nog kunnen denken dat de latere maatregelen mee moeten worden genomen omdat deze waren genomen voordat de beschikking op bezwaar tegen de eerste maatregel was genomen. Het college zou dan 'ex nunc' in ieder geval rekening moeten houden met de latere maatregelen. Daar zit wel iets in: met het stapelen van maatregelen worden de gevolgen logischerwijs alleen maar heviger.

Het probleem is echter dat die andere maatregelen onaantastbaar zijn geworden, terwijl – zo zou men uit deze uitspraak kunnen afleiden – deze maatregelen aan hetzelfde gebrek lijden. Het gevolg is dat het van de welwillendheid van het college afhangt of die andere maatregelen worden teruggedraaid. Ik ben daar zelf niet helemaal gerust op.

Het tweede punt betreft het gevolg van deze uitspraak voor de gemeentelijke bestuurspraktijk. Het systeem van de maatregelen suggereert het gemak van een welhaast automatische uitvoering: op overtreding x staat maatregel y (zie art. 18 lid 4 en 5 Pw). Dat is onjuist, zo blijkt uit deze uitspraak. Het college moet in ieder geval

iets opmerken over bijzondere omstandigheden. Daarin schuilt het gevaar dat het college gebruik gaat maken van een standaardmotivering waarin elk aangedragen gevolg of omstandigheid wordt weggewuifd met een toverformule van het type 'wat u aandraagt is naar ons oordeel geen dringende reden'. Het wordt dus interessant om te bezien welke motivering door de Raad wordt geaccepteerd als afdoende onderbouwing van het afwezig zijn van dringende redenen.

A. Tollenaar

AB 2020/425

RECHTBANK GELDERLAND

30 oktober 2020, nr. AWB - 20 _ 5281
(Mrs. D.J. Post, W.P.C.G. Derksen, G.A. van der Straaten)
m.nt. H.D. Tolsma

Art. 1:2 Awb

ECLI:NL:RBGEL:2020:5761

Naar het oordeel van de rechtbank Gelderland kan eiser aangemerkt worden als belanghebbende bij een verzoek om handhaving tegen NS vanwege gestelde overtreding Noodverordening COVID-19.

Het verzoek om handhaving gaat over het in acht nemen van de 1,5 meter afstand in de trein. Omdat, onder meer, alle stoelen in de trein beschikbaar worden gesteld, bestaat bij iedere treinreis van eiser de kans dat hij feitelijk niet op 1,5 meter afstand van anderen kan reizen. Dit levert voor hem een concreet risico op besmetting met het coronavirus en dus een risico voor zijn gezondheid op. Eiser stelt dat hij afhankelijk is van het reizen met de trein, omdat hij geen eigen auto heeft en hij werkzaam is in een vitaal beroep. Hij moet dus wel gebruik maken van de trein om van Tiel naar Amsterdam te reizen. Eisers reisbeweging valt daarmee in de categorie 'noodzakelijke OV-reizen', een onderscheid dat ook in de landelijke maatregelen wordt gemaakt. Eiser kan zich in redelijkheid niet onttrekken aan het reizen met de trein. Dit wordt door verweerder niet bestreden. Daarmee wordt zijn belang voldoende rechtstreeks geraakt door een weigering om handhavend op te treden.

Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden, is de rechtbank van oordeel dat hiermee sprake is van een naar zijn aard eigen, persoonlijk en individueel belang, dat voldoende rechtstreeks wordt geraakt door een besluit om niet te handhaven. Indien een natuurlijk persoon opkomt voor een naar zijn aard eigen en persoonlijk belang, staat de omstan-