



Raad voor de
rechtspraak

De Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v:
Mr. D.G.M. Ceder Tweede Kamerlid
voor de ChristenUnie
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 15 juni 2022
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc De Minister voor Rechtsbescherming
onderwerp Advies inzake concept initiatiefwetsvoorstel maatwerk bij
terugvordering

t (088) 361 00 00

www.rechtspraak.nl

Geachte heer Ceder,

Bij brief van 11 april 2022, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept initiatiefwetsvoorstel maatwerk bij terugvordering (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Herziening van de uitkering

De wettelijke bepalingen ten aanzien van herziening van het besluit tot toekenning van de uitkering blijven met dit Wetsvoorstel ongewijzigd. Wel wordt voorgesteld de herzieningsperiode te beperken tot 5 jaar. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling voor herziening van toeslagen zoals opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

Terugvordering

Ten aanzien van de terugvordering van uitkeringen introduceert dit Wetsvoorstel ruimere uitzonderingsbepalingen. Het uitgangspunt blijft dat teveel betaalde gelden worden teruggevorderd. De criteria op basis waarvan het bestuursorgaan kan afzien van terugvordering worden verruimd. In de wetten die gemeenten uitvoeren is slechts de invorderingsbevoegdheid ten aanzien van overtredingen van de inlichtingenplicht gebonden, andere gronden voor terugvordering zijn discretionair. De in het Wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen zien daarom alleen op de terugvordering als gevolg van een overtreding van de inlichtingenplicht. Bij de wetten die UWV en SVB uitvoeren geldt een verplichting tot terugvordering, ongeacht de gronden voor terugvordering. Derhalve is een specifieke uitzondering voor UWV en SVB geformuleerd.

Onder de huidige wetgeving is het mogelijk om, indien terugvordering een verplichting is, na 10 jaar en onder nadere voorwaarden (zie artikel 58, zevende lid, van de Participatiewet) af te zien van (verdere) terugvordering. Dit wordt teruggebracht naar 5 jaar met verkorting tot 3 jaar bij een inkomen onder de beslagvrije voet.

Indien overgegaan wordt tot terugvordering zijn gemeenten en uitvoeringsinstanties thans verplicht om het terug te vorderen bedrag te verrekenen met lopende uitkeringen. Het is de bedoeling van de initiatiefnemers dat door de verruimde uitzonderingscriteria gemeenten en uitvoeringsinstanties hier zo



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 2 van 11

nodig van kunnen afzien. Gemeenten en uitvoeringsinstanties zijn tevens verplicht een bestuurlijke boete te verrekenen met uitkeringen. In het Wetsvoorstel is opgenomen dat er afgezien kan worden van de verrekening van de bestuurlijke boete indien dit tot zeer nadelige gevolgen zou leiden.

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

ADVIES

In het advies ligt de focus met name op Participatiewet (hierna: PW). De gesignaleerde problemen en onvolkomenheden hebben ook betrekking op voorgestelde wijzigingen van de andere wetten die in het Wetsvoorstel zijn opgenomen.

I Algemeen

De Raad wijst er op dat problemen bij de terugvordering ontstaan als het gaat om (1) hele grote terugvorderingen waarvan volledige betaling voor de meeste betrokkenen een levenslange verplichting dreigt te worden waarbij slechts een inkomen tot de beslagvrije voet resteert. Verder gaat het vaak om (2) terugvorderingen die gevolg zijn van onhandig of onkundig opereren of van een gebrek aan redzaamheid en handelingskracht.

Een grote terugvordering drukt zwaar op de betrokkene. De gevolgen van terugvordering laten zich vooral zien bij de invordering. Betrokkenen krijgen (er) een grote schuld (bij) terwijl er vaak als sprake is van andere schulden en een stapeling van problemen op velerlei gebied. De Raad adviseert om ook te kijken naar de oorzaken van grote terugvorderingen en daar zo mogelijk iets aan te doen. Daarbij zou de gehele besluitvormingsketen in ogenschouw moeten worden genomen: de terugvordering, de invordering, de kwijtschelding en de schuldhulpverlening.

De geïsoleerde aanpak van de terugvordering is wellicht maar een gedeeltelijke oplossing voor een gedeelte van de gevallen die het Wetsvoorstel op het oog heeft. Als tijdig gesignaleerd wordt dat een uitkering ten onrechte betaald wordt, kunnen terugvorderingen achterwege blijven. Door bijvoorbeeld regelmatig persoonlijk contact met een gemeente of uitvoeringsinstantie te hebben kunnen betrokkenen worden bijgestaan in de nakoming van verplichtingen. Daarnaast zou dit kunnen bijdragen aan normconform gedrag. Als voorbeeld wordt gewezen op de jaarlijkse heronderzoekplicht onder de Algemene Bijstandswet, waardoor herziening achteraf en terugvorderingen voorkomen konden worden door tijdig de uitkering bij te stellen.

Aansluitend wordt het volgende opgemerkt. Het hebben van schulden werkt vaak invaliderend en kan ook uitstroom uit de bijstand belemmeren, bijvoorbeeld omdat mensen door toepassing van de beslagvrije voet op het hogere inkomen er (bijna) niet op vooruitgaan of zelfs slechter af zijn. Kwijtschelding en schuldsanering zijn dan ook belangrijke vervolgstappen. Het is daarom belangrijk de samenhang te behouden met de opheffing van het verbod van meewerken aan schuldsanering bij

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 15 juni 2022
pagina 3 van 11

terugvorderingen wegens schending van de inlichtingenverplichting, waaraan beoogd wordt terugwerkende kracht te verlenen.

Tot slot wordt ten aanzien van het bijstandsrecht opgemerkt dat dit op dit moment al zeer gecompliceerd is. Het aantal gelijktijdig aanhangige, maar niet gelijk in werking tredende wetsvoorstellen over allerlei aspecten van de bijstandsverlening, bijvoorbeeld laatstelijk ook nog over de categoriale bijzondere bijstand voor gestegen energiekosten bevordert de overzichtelijkheid van het recht niet.

II Wijziging artikel 54 van de PW (herziening en intrekking)

De Raad merkt op dat als de keuze om de periode te beperken waarbinnen een besluit tot toekenning van een uitkering kan worden herzien wordt ingegeven door de wens grote terugvorderingen te voorkomen, het te overwegen is te kiezen voor een belangenafweging in plaats van een periode van vijf jaar op te nemen. Tenslotte kan er bij een uitkeringsgerechtigde ook binnen deze periode sprake zijn van een dergelijke situatie.

In de concept Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is toegelicht waarom er niet voor is gekozen de regeling terzake van de herziening van een uitkering aan te passen, anders dan de periode waarbinnen dit kan plaatsvinden. De Raad merkt op dat naast een herziening ook nog sprake kan zijn van een verplichting tot intrekking van een uitkering. Een intrekking kan in het specifieke geval (ook) leiden tot onevenredige gevolgen en dan kan maatwerk geboden zijn. De Raad adviseert hier in de MvT ook aandacht aan te besteden.

III Wijziging artikel 58 van de PW (terugvordering)

Algemeen

In het Wetsvoorstel is er *niet* voor gekozen om indien sprake is van schending van de inlichtingenverplichting, van de terugvordering een discretionaire bevoegdheid te maken. De terugvordering blijft in beginsel verplicht, maar de mogelijkheden om daarvan af te wijken worden ruimer. De Raad wijst erop dat deze keuze ook gevolgen heeft voor de verdeling van de bewijslast. Indien een bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid uitoefent, ligt het op grond van artikel 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op zijn weg om daarbij een belangenafweging te maken. Indien het bestuursorgaan echter verplicht is om de bijstand terug te vorderen tenzij zich een uitzondering voordoet, ligt in het stelsel besloten dat de betrokkene een beroep moet doen op die uitzondering en dat het bestuursorgaan dit niet spontaan hoeft te onderzoeken. Het is dan aan de betrokkene om aannemelijk te maken dat die uitzondering zich voordoet. Vergelijk bijvoorbeeld de rechtspraak over dringende redenen van het huidige artikel 58, achtste lid, van de PW.² De vraag kan worden gesteld of de wetgever zich hiervan bewust is en of het inderdaad de bedoeling is dat het bestuursorgaan niet spontaan hoeft te onderzoeken of er redenen zijn om van de hoofdregel af te wijken.³

Verminderde verwijtbaarheid

In het voorgestelde artikel 58, negende lid, onder a, van de PW staat dat het college kan besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien indien “de terugvordering het gevolg is van het niet of niet

² Zie bijvoorbeeld de uitspraak met nummer ECLI:NL:CRVB:2022:497, rechtsoverweging 4.10.1.

³ De splitsing van artikel 58, negende lid, van de PW, zoals hierna voorgesteld maakt dit punt minder problematisch.



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 4 van 11

behoorlijk nakomen van de [inlichtingenverplichting] en dit niet of niet behoorlijk nakomen, gelet op de aard van de overtreding of de omstandigheden ten tijde van de overtreding, degene op wie de verplichting rustte verminderd of niet verweten kan worden.”

In de MvT staat onder meer: “Van gemeenten en uitvoeringsinstanties wordt nog steeds verwacht dat zij bij mensen die bewust de regels overtreden de uitkering herzien, zodat herstel in de rechtmatige toestand plaatsvindt.” en “Tevens kan de complexiteit van de regels en de wellicht incorrecte interpretatie daarvan door de uitkeringsgerechtigde, dan wel de relatieve onbekendheid met de regels, tot verminderde verwijtbaarheid leiden. Hierbij kan laaggeletterdheid of een gebrek aan wat ‘bureaucratische vaardigheden’ zou kunnen worden genoemd een rol spelen. Deze factoren kunnen ertoe leiden dat betrokkene ervan overtuigd was dat er juist gehandeld werd, terwijl er sprake was van een niet of niet behoorlijke naleving van de inlichtingenplicht.”

Artikel 2, vijfde lid, van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten bepaalt dat de bestuurlijke boete wordt vastgesteld op 25 procent van het benadelingsbedrag indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In artikel 2a, tweede lid, van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten is opgenomen welke criteria in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

Hierbij komt de vraag op of met het criterium ‘verminderde verwijtbaarheid’ in het nieuw voorgestelde artikel 58, negende lid, aanhef en onder a, van de PW, hetzelfde wordt bedoeld als met het criterium ‘verminderde verwijtbaarheid’ in artikel 2, vijfde lid, van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten. Uit de MvT is af te leiden dat bij de terugvordering sneller sprake is van ‘verminderde verwijtbaarheid’ dan bij de boete volgens artikel 2a, tweede lid, van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten. Daar zouden de hierboven beschreven gevallen, zoals onbekendheid met de regels, niet leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Indien zou worden vastgehouden aan dit onderscheid adviseert de Raad hier - ter voorkoming van onduidelijkheden - in de MvT aandacht aan te besteden. Als het de initiatiefnemers er enkel om gaat dat alleen bij bewuste malafide overtreding van de inlichtingenverplichting de terugvordering verplicht is, ligt een formulering als: ‘de inlichtingenverplichting is niet opzettelijk of met grove schuld geschonden’ wellicht meer voor de hand.



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 5 van 11

Beoordelingsruimte- / beleidsruimte (artikel 58, negende lid, van de PW)

Het voorgestelde artikel 58, negende lid, van de PW is als volgt geformuleerd:

“9. Het college kan besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering als bedoeld in het eerste lid af te zien, indien:

- a. de terugvordering het gevolg is van het niet of niet behoorlijk nakomen van de [inlichtingenverplichting], en dit niet of niet behoorlijk nakomen, gelet op de aard van de overtreding of de omstandigheden ten tijde van de overtreding, degene op wie de verplichting rustte verminderd of niet verweten kan worden; of*
- b. de nadelige gevolgen van de terugvordering niet opwegen tegen andere belangen dan met de terugvordering te dienen doelen, waarbij het college in zijn afweging in ieder geval kan betrekken:*
 - 1. de omstandigheden van degene van wie wordt teruggevorderd;*
 - 2. het mogelijk ontstaan van problemen of verergering van bestaande problemen van degene van wie wordt teruggevorderd als gevolg van de terugvordering; of*
 - 3. de mogelijk met de terugvordering gepaard gaande maatschappelijke lasten.”*

Uit de MvT blijkt dat beoogd is het bestuursorgaan ruimte te bieden voor het maken van een belangenafweging, welke ruimte wordt genormeerd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Het bestuursorgaan moet bepalen wanneer het doel van terugvordering ‘niet opweegt’ tegen andere in het geding zijnde belangen.

De Raad wijst erop dat de in het Wetsvoorstel opgenomen formulering⁴, anders dan volgens de MvT is beoogd, minder beslissingsruimte aan het bestuursorgaan biedt. Het gaat zo te zien om een discretionaire bevoegdheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van terugvordering, echter alleen als aan een van de twee in dit artikellid genoemde toepassingsvoorwaarden is voldaan. In zoverre is sprake van een beperkte beslissingsruimte.

- Op pagina 10, 1^e alinea onder paragraaf 3.3.2 van de MvT wordt gesteld dat het bestuursorgaan *beoordelingsruimte* heeft bij de te verrichten belangenafweging. Daar waar het bestuursorgaan een dergelijke afweging dient te verrichten, gaat het echter om *beleidsruimte* waardoor artikel 3:4, tweede lid, van de Awb in beeld komt.

- Als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarde van het negende lid, eerste lid, onder a of onder b van de PW (en er dus sprake is van verminderde verwijtbaarheid of onevenredige gevolgen van de terugvordering), dan *kan* het bestuursorgaan volgens de aanhef van het voorgestelde negende lid, geheel of gedeeltelijk van terugvordering afzien. Dit is dus niet verplicht, waardoor de rechter zal moeten toetsen of geheel of gedeeltelijk van terugvordering moet worden afgezien. Nu het in die gevallen gaat om een discretionaire bevoegdheid in de vorm van beleidsruimte, zal de rechter de evenredigheid van het besluit toetsen. Dit heeft tot gevolg dat het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om wanneer (kort gezegd) de belangen niet tegen elkaar opwegen toch niet van terugvordering af te zien. Het is de vraag

⁴ Eenzelfde constructie wordt gevolgd in de andere in het Wetsvoorstel genoemde artikelen waaraan een lid wordt toegevoegd om beleidsruimte te creëren in geval van terugvordering na schending van de inlichtingenplicht.



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 6 van 11

of de initiatiefnemers zich hiervan bewust zijn. Bovendien rijst de vraag hoe de belangenafweging die zit opgesloten in sub b van het negende lid, zich verhoudt tot de belangenafweging die vervolgens verricht moet worden aan de hand van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb nu deze bepaling van toepassing is gegeven het feit dat de aanhef van het negende lid met de term ‘kan’, beleidsruimte impliceert. De bepaling zoals nu geformuleerd, kent een getrappt systeem waarin tweemaal beoordeeld wordt of voldaan is aan het evenredigheidsbeginsel. Ten eerste als toepassingsvoorwaarde: wegen de nadelige gevolgen niet op tegen de belangen gemoeid met de terugvordering (sub b), zo nee dan is voldaan aan deze voorwaarde en zou terugvordering geheel of gedeeltelijk achterwege moeten blijven. Ten tweede rijst vervolgens de vraag of het bestuursorgaan dan toch nog kan overgaan tot terugvordering of is met het geslaagd beroep op sub b gegeven dat in dat geval niet of slechts gedeeltelijk wordt teruggevorderd.

- Bij de beoordeling van de vraag of de nadelige gevolgen van de terugvordering te groot zijn, kan het college rekening houden met de drie daar genoemde omstandigheden. Dit betekent dat het bestuursorgaan niet verplicht is rekening te houden met deze omstandigheden. Gevolg hiervan zou kunnen zijn dat het bestuursorgaan beleid gaan voeren waarbij de in het Wetsvoorstel gegeven mogelijkheden worden ingeperkt tot een zeer stringente variant en waarbij grote verschillen ontstaan tussen de wijze waarop wordt omgaan met deze bevoegdheden.

Daarnaast komt ook de vraag op of de initiatiefnemers bedoelen dat met andere belangen geen rekening kan worden gehouden. En als dit niet de bedoeling is, is het de vraag wat deze bepaling precies toevoegt aan de uit artikel 3:4, tweede lid, van de Awb voortvloeiende verplichting om bij de belangenafweging rekening te houden met alle in aanmerking te nemen feiten en omstandigheden. De Raad adviseert dit in de MvT te verduidelijken.

Om de hier geconstateerde vraagpunten het hoofd te bieden, wordt de initiatiefnemers in overweging gegeven het bepaalde van het voorgestelde negende lid te splitsen in een bepaling met beleidsruimte in de vorm van een kan-bepaling, respectievelijk een imperatieve bepaling met een belangenafweging. De tekst zou dan kunnen luiden:

“9a. Het college kan besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering als bedoeld in het eerste lid af te zien, indien de terugvordering het gevolg is van het niet of niet behoorlijk nakomen van de [inlichtingenverplichting], en dit niet of niet behoorlijk nakomen, gelet op de aard van de overtreding of de omstandigheden ten tijde van de overtreding, degene op wie de verplichting rustte verminderd of niet verweten kan worden.

9b. Het college besluit geheel of gedeeltelijk van terugvordering als bedoeld in het eerste lid af te zien, indien de nadelige gevolgen van de terugvordering niet opwegen tegen andere belangen dan met de terugvordering te dienen doelen, waarbij het college in zijn afweging in ieder geval betreft:

- 1. de omstandigheden van degene van wie wordt teruggevorderd;*
- 2. het mogelijk ontstaan van problemen of verergering van bestaande problemen van degene van wie wordt teruggevorderd als gevolg van de terugvordering; of*
- 3. de mogelijk met de terugvordering gepaard gaande maatschappelijke lasten.”*

Deze splitsing biedt dezelfde mogelijkheden om af te zien van terugvordering als het in het thans voorgestelde negende lid. Het voordeel is dat de toetsing overzichtelijker is, dat de bewijslast

datum 15 juni 2022
pagina 7 van 11

‘rechtvaardiger’ wordt verdeeld en dat minder snel sprake is van onevenredige besluiten. De oorspronkelijke tekst zou bijvoorbeeld toelaten dat het bestuursorgaan een terugvordering in stand laat, ondanks de vaststelling dat de nadelige gevolgen niet opwegen tegen met die terugvordering te dienen doelen.

Wijziging artikel 58, zevende en achtste lid, van de PW

- De Raad merkt volledigheidshalve op dat de beperking van de terugvordering tot een periode van vijf jaar, er in sommige gevallen toe zou kunnen leiden dat echte fraudeurs worden ontzien. Gewezen wordt op ECLI:NL:CRVB:2011:BR1546, waarbij UWV over een periode van 10 jaar WAO terugvorderde ter hoogte van een bedrag van EUR 243.000,-. De Raad adviseert hier aandacht aan te schenken in de MvT
- In de wettekst staat het criterium “indien het gemiddeld inkomen (...) de beslagvrije voet (...) niet te boven is gegaan”, terwijl in de MvT staat dat het gaat om een inkomen “onder de beslagvrije voet”. Daardoor zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over de vraag of mensen die gedurende drie jaar een gemiddeld inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet hebben, wel of niet onder het criterium vallen. De Raad adviseert dit te verduidelijken in de MvT.
- In de wettekst en in de MvT zijn geen aanknopingspunten te vinden voor de wijze waarop moet worden bepaald hoe hoog het inkomen van de betrokkene was. Wordt bedoeld het inkomen voor of nadat eventuele verrekening of beslag op het inkomen heeft plaatsgevonden? De Raad adviseert dit in het Wetsvoorstel te verduidelijken.
- De begrippen (verdere) terugvordering en invordering in de wettekst en in de MvT lijken zo nu en dan verschillende betekenissen te hebben. Geadviseerd wordt om het begrip terugvordering niet te gebruiken als invordering wordt bedoeld en andersom.
- In het voorgestelde artikel 58, zevende en achtste lid, van de PW, lijkt te worden beoogd een regeling te treffen voor de situatie dat in het verleden een terugvorderingsbesluit is genomen en de betrokkene na vijf of drie jaar niet langer hoeft terug te betalen. Als daarmee is bedoeld om mogelijkheden tot kwijtschelding en/of afzien van verdere invordering te bieden, adviseert de Raad om dit met zoveel woorden in de MvT op te nemen.

IV Verrekening

In het huidige artikel 60, vierde lid, van de PW is bepaald dat het bestuursorgaan verplicht is een schuld die is ontstaan door a) een terugvordering na schending van de inlichtingenverplichting, of b) een boete, te verrekenen met uit te betalen bijstand, of een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ). Uit de MvT, onder 3.5, blijkt dat is beoogd de uitzonderingsmogelijkheden van het nieuwe artikel 58, negende lid, van de PW, ook van toepassing te laten zijn op deze verplichting tot verrekening van a) de terugvordering na schending van de inlichtingenverplichting, en b) een boete. Dit wordt echter naar het zich laat aanzien niet bereikt met de voorgestelde wijziging van de wettekst:

“Aan artikel 60, vierde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Artikel 58, negende lid, aanhef en onderdeel b, is van overeenkomstige toepassing op de verrekening van een bestuurlijke boete of een eerdere bestuurlijke boete wegens eenzelfde gedraging.”

Met deze wettekst wordt wel geregeld dat de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 58, negende lid, van de PW van overeenkomstige toepassing zijn op de verrekening van de boete met de bijstand, en een



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 8 van 11

uitkering op basis van de IOAW of IOAZ. Maar niet is geregeld dat de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 58, negende lid, van de PW van overeenkomstige toepassing zijn op de verrekening van de terugvordering na schending van de inlichtingenverplichting met de bijstand, en een uitkering op basis van de IOAW of IOAZ. Dit volgt ook niet uit de tekst van artikel 58, negende lid, van de PW zelf, nu dit artikellid is beperkt tot mogelijkheden om af te zien van terugvordering. Dit artikellid omvat geen regels over de mogelijkheden om af te zien van verrekening van de terugvordering. De Raad adviseert dit aan te passen dan wel te verduidelijken in de MvT.

De Raad merkt in dit verband nog op dat een bestuurlijke boete evenredig dient te zijn aan het benadelingsbedrag en de mate van verwijtbaarheid. Daarbij is geen sprake van een belangenafweging, maar kan wel ruimte zijn voor een matiging indien er slechts sprake is van een verminderde verwijtbaarheid. Dat is evenwel een beperktere afweging dan de belangenafweging die is opgenomen in het Wetsvoorstel terzake van de verrekening van de boete. De Raad vraagt zich af of een belangenafweging hier passend is en adviseert het Wetsvoorstel hierop aan te passen danwel aandacht aan dit punt te besteden in de MvT.

V Overig

- **Overgangsrecht:** De Raad vraagt zich af of is bedoeld het voorgestelde gunstiger regime ook van toepassing te laten zijn op bestaande terugvorderingen, hetzij in rechte onaanastbaar of nog onderwerp van een bezwaar- of beroepsprocedure. Als dat het geval is, adviseert de Raad nadrukkelijk om in het overgangsrecht op te nemen dat de gewijzigde bepalingen terugwerkende kracht hebben en tot welke datum.

- **Boete:** In dit Wetsvoorstel wordt de boete niet meegenomen. Dat komt volgens de initiatiefnemers omdat het kabinet heeft aangekondigd met een meer fundamentele herziening van het boetebeleid in de sociale zekerheid te willen komen. De Raad adviseert om nu al de samenhang van dit Wetsvoorstel met toekomstig boetebeleid in het oog te houden.

- De Raad wijst erop dat over het hoofd lijkt te zijn gezien dat voor de WAO in artikel 44 een aparte grond voor aanpassing van de hoogte van de uitkering en daarmee de terugvordering is gelegen.

- Gewezen wordt op een 'omissie' in de laatste alinea van pagina 6 van de MvT. De SVB en het UWV hebben ter uitvoering van het begrip "dringende redenen" de beleidsregel dat als iemand zijn inlichtingenplicht is nagekomen en niet duidelijk kon zijn dat hij te veel ontving, geen terugwerkende kracht wordt verleend aan de herziening (SB1078⁵) en er dus ook een lager bedrag wordt teruggevorderd. De Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) toetst aan dit beleid. Verder wordt op grond van rechtspraak van het EHRM door de SVB de herziening en terugvordering in de praktijk vaak beperkt tot de helft als ook de SVB een serieuze fout heeft gemaakt.

Inmiddels heeft de SVB het meewegen van eigen fouten onderdeel gemaakt van zijn beleid. De SVB ziet wegens dringende redenen geheel of gedeeltelijk af van herziening als de bijzondere omstandigheden van het geval leiden tot het oordeel dat een volledig terugwerkende kracht onevenredig is. Bij de beoordeling of sprake is van onevenredigheid hecht de SVB belang aan:

- de mate waarin de betrokkene een verwijt kan worden gemaakt; en
- de mate waarin de SVB een verwijt kan worden gemaakt.

⁵ [Verlaging of intrekking met terugwerkende kracht wegens wijziging van de omstandigheden \(SB1078\) - SVB Beleidsregels \(overheid.nl\)](#)



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 9 van 11

Als volledige herziening op grond van deze factoren onevenredig is, matigt de SVB de terugwerkende kracht van de herziening of intrekking.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Die gevolgen zijn naar verwachting van de Raad per saldo niet substantieel. Hieronder is dit toegelicht.

Toelichting

Het Wetsvoorstel zal naar verwachting van de Raad tot een structurele afname leiden van het aantal beroepszaken omdat minder terugvorderingszaken voor de rechter zullen worden gebracht. Een voorzichtige inschatting is dat het jaarlijks om ongeveer 200 zaken minder gaat (hetgeen in financiële zin neerkomt op ongeveer € 470.000 aan lagere kosten). De gedachte hierbij is dat meer maatwerk ertoe leidt dat de burger zich eerder neerlegt bij een besluit.

De Raad verwacht verder dat de zaken inhoudelijk niet complexer worden. De zaken kunnen echter wel structureel bewerklijker worden omdat gemeenten meer maatwerk moeten leveren hetgeen leidt tot hogere eisen aan de voorbereiding en motivering van terugvorderingsbesluiten. In (hoger) beroep betekent dit ook meer maatwerk door de bestuursrechter. De Raad schat voorzichtig in dat het extra tijdsbeslag per zaak zal variëren tot maximaal 160 minuten (indien meervoudig behandeld en het gaat dan om extra tijd voor rechters en juridische ondersteuning bij elkaar geteld). In financiële zin betekent dit bij benadering € 350.000 aan extra kosten. Het gaat dan om extra tijd die nodig is om de zaak voor te bereiden, ter zitting te behandelen en vervolgens een uitspraak in te doen.

In de eerste fase na invoering van het Wetsvoorstel wordt (vooral) bij de CRvB een toename van de werklast verwacht. Over de invulling van nieuwe begrippen zoals “geheel of gedeeltelijk buiten de invloed van”, “problemen” en “maatschappelijke lasten” zal jurisprudentie moeten worden gevormd. Dit leidt tijdelijk tot een hogere werklast. In de MvT wordt vervolgens (ook) afgeweken van bestaande rechtspraak op het punt van verminderde verwijtbaarheid. Dit alles leidt tot discussies. De beoordeling van de manier waarop het bestuursorgaan van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt kost daarmee niet alleen tijd voor de beoordeling van het hoger beroep, maar ook voor de interne afstemming, die nodig is om lijnen uit te zetten en kaders te scheppen. Deze tijdelijke werklaststijging is naar verwachting van de Raad echter niet substantieel (rond de € 130.000).

Mocht in de toekomst blijken dat de werklastgevolgen voor de Rechtspraak anders uitpakken dan nu ingeschat, dan komt de Raad hier graag op terug.



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 10 van 11

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, 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 Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juni 2022
pagina 11 van 11

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- Artikel 47b:

In het Wetsvoorstel wordt onder artikel I A voorgesteld de PW als volgt te wijzigen: “In artikel 47b wordt “58, eerste, tweede, vierde, vijfde, zevende en achtste lid” vervangen door “58, eerste, tweede, vierde, en zevende tot en met negende lid”.

In de MvT staat hierover: “Artikel 47b, dat regelt dat een aantal bevoegdheden - waaronder terugvordering - van het college ook van toepassing zijn op de SVB bij de uitvoering van de AIO, wordt aangepast aan het gewijzigde artikel 58 (zie onderdeel C).”

In de voorgestelde gewijzigde tekst ontbreekt het vijfde lid van artikel 58. De vraag komt op of dit een bewuste keuze van de wetgever is. Zo ja, dan adviseert de Raad dit toe te lichten in de MvT.