



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

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 17 mei 2023
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc De minister voor Rechtsbescherming
onderwerp Advies inzake het gewijzigde initiatiefwetsvoorstel maatwerk bij terugvordering

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

Geachte heer Ceder,

Bij brief van 6 maart 2023, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het gewijzigde concept initiatief wetsvoorstel maatwerk bij terugvordering (het 'Wetsvoorstel').

De Raad heeft op 15 juni 2022 een advies uitgebracht over een eerdere versie van het Wetsvoorstel.¹

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel heeft als doel om meer menselijke maat in de sociale zekerheid te brengen door de beslissingsruimte van gemeenten en uitvoeringsorganisaties te vergroten bij het terugvorderen van teveel betaalde uitkeringen in de sociale zekerheid. Op deze manier kan er meer ruimte komen voor een menselijke afweging in de uitvoering van de sociale zekerheid. Gekozen is om aan uitkeringsinstanties beslissingsruimte te geven door middel van een gebonden bevoegdheid met wettelijke kaders.

De wettelijke bepalingen (waaronder de inlichtingenplicht) die kunnen leiden tot een terugvordering worden niet gewijzigd. Ook het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen blijft overeind staan.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

ADVIES

¹ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2022-29-advies-initiatiefwetsvoorstel-maatwerk-bij-terugvordering.pdf>

² 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. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 mei 2023
pagina 2 van 7

I Algemeen

In algemene zin wil de Raad opmerken dat hij positief staat tegenover het voornemen om te voorzien in meer ruimte voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties in geval het gaat over een besluit tot terugvordering.

Het Wetsvoorstel roept echter enkele vragen op die hierna worden belicht. Daarbij gaat het enerzijds om de wetgevingstechnische vormgeving en de (juridische) onderbouwing daarvan en anderzijds om meer praktische kwesties. Het advies van de Raad mondt uit in een suggestie tot aanpassing van de voorgestelde wettekst. Gekozen wordt om één bepaling, artikel 58 Participatiewet (PW) als voorbeeld te nemen omdat de voorgestelde wijzingen in alle bijzondere wetten gelijkkluidend zijn.

Het voornemen is om artikel 58 van de PW als volgt te wijzigen:

Het achtste lid komt te luiden:

- 8. Het college ziet op verzoek van degene van wie wordt teruggevorderd of, voor zover bij het college bekende feiten en omstandigheden daartoe nopen, ambtshalve geheel of gedeeltelijk van terugvordering af, 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 kan betrekken:*
- a. de omstandigheden van degene van wie wordt teruggevorderd; en*
 - b. het mogelijk ontstaan van problemen of verergering van bestaande problemen van degene van wie wordt teruggevorderd als gevolg van de terugvordering.*

Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

- 9. Indien de terugvordering van de kosten van bijstand verband houdt met feiten en omstandigheden die op het moment van terugvordering langer dan zes maanden bekend waren bij het college en de terugvordering betrekking heeft op de bijstand die is verstrekt na het bekend worden met deze feiten en omstandigheden, blijft de terugvordering beperkt tot de kosten van bijstand die is verstrekt in de periode van zes maanden nadat het college bekend is geworden met deze feiten en omstandigheden.*

II Beoordelingsruimte (?)

In het Wetsvoorstel is er voor gekozen de verplichte terugvordering te handhaven indien sprake is van een schending van de inlichtingenverplichting, maar is de mogelijkheid om hiervan af te wijken verruimd. De afwijkmogelijkheid is geformuleerd als een gebonden bevoegdheid; als sprake is van – kort gezegd – onevenredigheid dan ziet het college geheel of gedeeltelijk af van terugvordering.

Op p. 7 van de memorie van toelichting (MvT) wordt het volgende vermeld:

“Het wetsvoorstel beoogt dat de uitkeringsinstanties meer ruimte ervaren om af te wegen of terugvordering op zijn plaats is. Hierbij is overwogen of het voldoende is om beleidsruimte te geven, door middel van een gebonden bevoegdheid met afwegingskaders, of dat een discretionaire bevoegdheid noodzakelijk was om het doel van het wetsvoorstel te bereiken. Een gebonden bevoegdheid met kaders levert meer uniformiteit in de uitvoering binnen de sociale zekerheid op: er is een duidelijke keuze op welke gebieden maatwerk noodzakelijk is en waar het gewenst is om te kunnen differentiëren tussen burgers. Een discretionaire bevoegdheid levert in potentie meer willekeur op, omdat iedere uitkeringsinstantie, aan de hand van eigen kaders, bevoegd is te beslissen om over te gaan tot terugvordering of niet. Dit laatste zou een ongewenst effect zijn.”



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 mei 2023
pagina 3 van 7

Voorts wordt op p. 13 van de MvT vermeld:

“Het gaat hier dus om een belangenafweging. De uitkeringsinstantie heeft beoordelingsruimte in het maken van deze afweging. Deze ruimte wordt geformeerd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De uitkeringsinstantie dient dus te bepalen wanneer het doel van terugvordering — het herstellen van de rechtmatige situatie met terugwerkende kracht — niet opweegt tegen andere in het geding zijnde belangen.”

De Raad begrijpt dat de initiatiefnemers niet kiezen voor een discretionaire bevoegdheid, al gaat het wat ver om daaraan een vrees voor willekeur ten grondslag te leggen.

Anders dan in de MvT wordt vermeld, biedt het voorgestelde achtste lid geen beoordelingsruimte aan het bestuursorgaan. Uit de formulering volgt dat als de met de terugvordering te dienen doelen niet opwegen tegen de individuele belangen van de betrokkene, het college verplicht is om geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. De rechter zal naar verwachting vol toetsen of dit het geval is. De voorgestelde formulering van het achtste lid biedt het college wel ruimte om het bepaalde onder a en b te betrekken in de daar voorziene evenredigheidstoets, maar het is daartoe niet gehouden. Er wordt immers gesproken van “ (...) waarbij het college in zijn afweging in ieder geval *kan* betrekken (...)”. Deze ruimte is echter van beperkte betekenis als de rechter vol toetst. De ruimte die de initiatiefnemers aan het bestuursorgaan beogen te geven, wordt bovendien al voldoende geborgd door voor te schrijven dat het college bij de besluitvorming om wel of niet tot de in beginsel verplichte terugvordering over te gaan, het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen.

Op p. 13 van de MvT wordt verwezen naar het – geschreven – evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Deze bepaling is echter volgens vaste jurisprudentie van toepassing ingeval aan een bestuursorgaan beleidsruimte is toegekend. Gewezen wordt op de uitspraak van (de grote kamer van) de Afdeling bestuursrechtspraak van 1 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:772](#). De tekst van de wet en toelichting gaan er echter van uit dat sprake is van een gebonden bevoegdheid. Wat de wet doet, is het – ongeschreven – evenredigheidsbeginsel specifiek codificeren voor de hier aan de orde zijnde gebonden bevoegdheid.

III Gevolgen terugvordering

In de MvT (p. 8) wordt vermeld dat de evenredigheidstoets ziet op de gevolgen van de terugvordering, en niet op het ontstaan daarvan. De Raad wijst er hierbij op dat naar vaste rechtspraak (zie onder meer de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 9 maart 2021, [ECLI:NL:CRVB:2021:507](#)) een besluit tot terugvordering pas financiële gevolgen heeft bij de invordering. De betrokkene heeft bij de invordering als schuldenaar de bescherming van de regels over de beslagvrije voet die zijn neergelegd in de artikelen 475b tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De vraag komt op hoe de hier voorgestelde evenredigheidstoets zich verhoudt tot deze rechtspraak.

Verder komt de vraag op of met het gestelde onder a en b is beoogd duidelijk te maken dat naast de gevolgen van de terugvordering, niet ook feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de terugvordering (bijvoorbeeld een schending van de inlichtingenverplichting of verwijtbaarheid) kunnen worden betrokken in de evenredigheidstoets. Als dat niet is beoogd, waarvan de Raad uitgaat, adviseert de Raad dit ten minste in de MvT duidelijk te maken.



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 mei 2023
pagina 4 van 7

In het voorgestelde achtste lid onder b wordt gesproken van “problemen” en “verergering van bestaande problemen”. Dit zijn nogal vage en juridisch lastig te operationaliseren termen, die eigenlijk niet in een wettelijke bepaling thuishoren (maar wel een plaats zouden kunnen krijgen in de MvT). In de voorziene tekst wordt verder gesproken van “indien de nadelige gevolgen van de terugvordering niet opwegen tegen andere belangen dan met de terugvordering te dienen doelen”. Niet duidelijk is wat wordt bedoeld met “andere belangen dan met de terugvordering te dienen doelen”.

Het onder II en III besprokene leidt de Raad tot het advies om de wettekst te beperken tot “indien de voor de belanghebbende nadelige gevolgen van de terugvordering onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen”. Deze formulering sluit aan bij artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en brengt zo ook beter tot uitdrukking dat het om een en hetzelfde evenredigheidsbeginsel gaat.

IV Op verzoek of ambtshalve

Uit de MvT (p. 7) blijkt dat indien de uitkeringsinstantie aanwijzingen heeft in het dossier, of indien de betrokkene daarom vraagt, de uitkeringsinstantie bij de terugvordering een belangenafweging dient te maken. In andere woorden: moet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Het is niet de bedoeling dat alle besluiten getoetst moeten worden op onevenredige gevolgen.

De vraag komt op wat het effect is van deze bepaling. De ervaring leert namelijk dat in bijna alle gevallen bij de aanvraag dan wel in bezwaar, beroep en/of hoger beroep wordt aangevoerd dat het bestuursorgaan van terugvordering had moeten afzien. De verwachting is dan ook dat standaard een evenredigheidstoets zal moeten worden verricht.

Uit het voorgestelde achtste lid volgt dat ingeval van “bij het college bekende feiten en omstandigheden” ambtshalve moet worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Niet duidelijk is wat als criterium heeft te gelden voor “bij het college bekende feiten en omstandigheden”. Wordt hiermee gedoeld op evidente, in het oog springende, gevallen of op, bijvoorbeeld, de bekendheid met het bestaan van een schuld of andere terugvordering of met de omvang daarvan?

V Beperking terugvordering

In het voorgestelde negende lid wordt de zgn. zesmaandenjurisprudentie gecodificeerd, ook voor de andere uitkeringswetten. In de MvT (p. 11) wordt het volgende vermeld:

“Concreet houdt de voorgestelde bepaling in dat de uitkeringsinstantie, vanaf het moment dat deze bekend is met de onrechtmatige situatie die is ontstaan buiten de invloedssfeer van de betrokkene, zes maanden de tijd heeft om de onrechtmatigheid te herstellen door middel van een herzieningsbesluit. Dit legt dus de verplichting op om de onrechtmatigheid niet nodeloos lang te laten voortduren en de terugvordering zo laag mogelijk te houden. Over de periode voorafgaand aan de bekendheid met de fout wordt de onverschuldigd verstrekte uitkering wel teruggevorderd.”

De door de CRvB ontwikkelde zes maanden-jurisprudentie houdt in dat de bevoegdheid van een bestuursorgaan om onverschuldigd betaalde uitkeringen terug te vorderen in tijd wordt beperkt indien niet adequaat wordt gereageerd op signalen van een betrokkene waaruit kan worden afgeleid dat te veel of ten onrechte uitkering wordt verstrekt. Onder een signaal wordt in dit verband verstaan relevante informatie van de belanghebbende, waaruit concreet kan worden afgeleid dat sprake is van een fout op grond waarvan het bestuursorgaan actie dient te ondernemen. Na een dergelijk signaal heeft het bestuursorgaan nog zes maanden om daarop actie te ondernemen. Dit maakt dat als sprake is van



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 mei 2023
pagina 5 van 7

schending van de inlichtingenplicht deze rechtspraak niet van toepassing is (zie o.a. CRvB 24-04-2007, [ECLI:NL:CRVB:2007:BA3814](#), en CRvB 21-04-2009, [ECLI:NL:CRVB:2009:BI2112](#)).

In het voorgestelde negende lid staat niet dat het moet gaan om een terugvordering “buiten de invloedssfeer van betrokkene”. De tekst van de voorgestelde bepaling lijkt ruimer en zou dan ook toegepast kunnen worden als betrokkene de op hem rustende inlichtingenplicht heeft geschonden, indien het bestuursorgaan bekend is met de relevante feiten en omstandigheden. Ook wordt niet op andere wijze tot uitdrukking gebracht dat deze bepaling niet van toepassing is in geval van een schending van de inlichtingenverplichting. Vraag is of dit wenselijk wordt geacht. En hoe moet worden omgegaan met een terloopse melding bijvoorbeeld bij een medewerker van het UWV die de consequenties niet kan overzien, omdat hij niet bekend is met het feit dat betrokkene een andere uitkering ontvangt?

Verder wordt opgemerkt dat volgens de MvT “bekend zijn met” in het voorgestelde negende lid moet worden uitgelegd conform artikel 3:309 BW (bekend met het bestaan van de (hoogte van de) terugvordering). In de zesmaandenjurisprudentie wordt uitgegaan van een concreet signaal. Hieronder moet worden verstaan concrete informatie van een betrokkene of een derde waaruit kan worden afgeleid dat er sprake is van een fout op grond waarvan het bestuursorgaan actie had moeten ondernemen. De Raad vraagt zich af of deze rechtspraak bewust niet is overgenomen en adviseert hier aandacht aan te besteden in de toelichting.

VI Kwijtschelding

In het voorgestelde achtste lid wordt gesproken van afzien van terugvordering of van verdere terugvordering. Dit komt overeen met het bewoordingen van artikel 58, zevende lid, van de PW. Aangenomen wordt dat met “(afzien van) verdere terugvordering” kwijtschelding wordt bedoeld. Een en ander zou zo kunnen worden uitgelegd dat de voorgestelde evenredigheidstoets ook van toepassing is op de kwijtschelding. Als dit inderdaad de bedoeling is, adviseert de Raad dit in de MvT op te nemen.

VII Verhouding met mogelijkheid af te zien van terugvordering wegens een dringende reden

Met betrekking tot de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en de Werkloosheidswet (WW) wordt het volgende opgemerkt. Op grond van artikel 36, zesde lid, van de WW respectievelijk artikel 77, zesde lid, van de Wet WIA kan worden afgezien van terugvordering indien daarvoor dringende redenen zijn. De verhouding van de nieuwe bepaling over het afzien van de terugvordering ten opzichte van deze mogelijkheden is onduidelijk. Overigens is nu ook al voorzien in een bevoegdheid af te zien van terugvordering op grond van door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te stellen voorwaarden en mits het terug te vorderen bedrag een door de minister vast te stellen bedrag niet te boven gaat (zie art. 36 lid 8 WW en art. 77 lid 8 Wet WIA). De verhouding tussen deze bevoegdheid en de nieuw voorziene bevoegdheid om af te zien van terugvordering wordt niet belicht. In de MvT wordt bovendien niet of nauwelijks geconcretiseerd wanneer toepassing behoort te worden gegeven aan de nieuwe bepaling. De Raad vraagt zich af hoe de verplichting voor het bestuursorgaan om af te zien van terugvordering zich verhoudt tot het solidariteitsbeginsel als de terugvordering is ontstaan door de schending van de inlichtingenplicht door betrokkene en adviseert hier aandacht aan te besteden in de MvT.

VIII Positie derde-belanghebbenden



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 mei 2023
pagina 6 van 7

Uit de MvT blijkt dat de wettelijke bepalingen over de herziening van een besluit tot toekenning van de uitkering ongewijzigd blijven. Dit wordt gezien de toelichting terecht geacht om zo te bewerkstelligen dat in de toekomst het juiste bedrag aan uitkering wordt verstrekt, maar de initiatiefnemers willen aandacht hebben voor de gevolgen die herziening ten nadele met betrekking tot feiten en omstandigheden in het verleden heeft. Herziening van een besluit tot toekenning van een uitkering is echter ook van belang voor derde-belanghebbende bij deze besluiten, zoals onder meer de eigenrisicodragers in het kader van de Wet WIA. Bij een wijziging van de wettelijke bepalingen dienen de belangen van deze derden ook in ogenschouw te worden genomen.

WERKLAST

De Raad ziet geen aanleiding om af te wijken van de werklastinschatting in zijn advies van 15 juni 2022 (zie noot 1) over een eerder versie van het Wetsvoorstel en handhaaft zijn inschatting dat de werklastgevolgen naar verwachting per saldo niet-substantieel zullen zijn.

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

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal wezenlijke bezwaren en voorts op enkele onduidelijkheden. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen respectievelijk de toelichting te verduidelijken.

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,



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 mei 2023
pagina 7 van 7

drs. P. Arnoldus
Lid Raad voor de rechtspraak