de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Ir. C.E.G van Gennip
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

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

datum 26 oktober 2023
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk -
cc De minister voor Rechtsbescherming
bijlage(n) 2
onderwerp Advies inzake het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid

Geachte mevrouw Van Gennip,

Bij mailbericht van 11 juli 2023, zonder kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd om passend handhaven in de sociale zekerheid bij het opleggen van boetes en maatregelen, mogelijk te maken. In het Wetsvoorstel wordt gekozen voor een uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten.

Stelsel voor boeteregime
Met het Wetsvoorstel komt een breder handhavingsinstrumentarium beschikbaar, bestaande uit diverse typen sancties. Bij de voorbereiding van een besluit om een boete of maatregel op te leggen wordt in beginsel een toelichtingsgesprek gevoerd met de betrokkene. Op basis van verschillende elementen wordt vervolgens bepaald welke sanctie in een gegeven situatie passend is.
Daarnaast is er een aantal specifieke gevallen waarin wordt aangenomen dat er misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid. De optie bestaat om een overtreding naar het strafrecht over te brengen, als het voldoet aan de daarvoor gestelde kaders in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

Het aantal handhavingsinstrumenten wordt uitgebreid en er wordt meer ruimte gecreëerd om verschillende handhavingsinstrumenten te gebruiken:
- Voorwaardelijke boete: Het bestuursorgaan kan besluiten dat de boete niet ten uitvoer wordt gelegd onder de voorwaarde dat binnen een tijdsbestek van twee jaar niet nogmaals dezelfde of een soortgelijke overtreding wordt begaan. Op het moment dat nogmaals een overtreding wordt geconstateerd, wordt de voorwaardelijke boete ten uitvoer gelegd. Een voorwaardelijke boete wordt niet alleen voorwaardelijk gemaakt aan het tijdspad, maar ook aan specifieke verplichtingen;
- Waarschuwing: Het wordt in alle gevallen mogelijk om een waarschuwing te geven;

- Geen sanctie: Het zal niet in alle gevallen passend of noodzakelijk zijn om een sanctie op te leggen. Op het moment dat iemand een fout maakt en dit uit zichzelf binnen een redelijke termijn meldt, is het voldoende om de onrechtmatigheid te herstellen middels een terugvordering van het teveel ontvangen bedrag. Daarnaast kunnen er persoonlijke omstandigheden zijn die dermate zwaar wegen dat het opleggen van een sanctie in een concreet geval onevenredig kan uitpakken.

In het Wetsvoorstel is een boetesystematiek opgenomen met twee boetebedragen. Voor gevallen waarin sprake is van een fout of waarin persoonlijke omstandigheden de verwijtbaarheid van de overtreding minimaliseren, geldt het lage boetebedrag.

Stelsel voor maatregelenregime
Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gedeeltelijke of gehele weigering van een uitkering die kan worden opgelegd door een bestuursorgaan. Het Wetsvoorstel introduceert een algemeen stelsel voor maatregelen. Hierin is vastgelegd hoe het besluit tot het opleggen van een maatregel wordt voorbereid en welke omstandigheden een rol spelen bij het nemen van een besluit over het al dan niet opleggen van een maatregel. Verder is bepaald welke maatregelen er zijn en welke verzwarende of verlichtende omstandigheden bij het opleggen van een maatregel een rol spelen (passend handhaven). Anders dan bij de bestuurlijke boete het geval is, blijft de bevoegdheid om een maatregel op te leggen in de verschillende sociale zekerheidswetten staan.
Het algemene stelsel voor de maatregelen, zoals dat in dit Wetsvoorstel is opgenomen, wordt nader uitgewerkt in het reeds bestaande Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten.

Rechtsbescherming
Wat betreft de rechtsbescherming staat tegen besluiten inzake de sociale zekerheid beroep open bij de rechtbanken en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB). Het Wetsvoorstel brengt hier geen verandering in.

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

LEESWIJZER

In het onderstaande algemene deel van het advies komen op pagina 3 tot en met 5 naast een algemeen deel (I) de onderwerpen samenloop met andere wetsvoorstellen (II), verplichting tot herziening en terugvordering (III), terugvordering niet in dit Wetsvoorstel opgenomen (IV) en actieve informatieverstrekking en toelichtingsgesprek (V) aan de orde. De inhoud van die onderdelen leidt tot een conclusie over het Wetsvoorstel.

[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 werklast 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.

Daarnaast is in bijlage I wetstechnisch en redactioneel commentaar opgenomen. In onderdeel A ten aanzien van de memorie van toelichting (hierna MvT) en in onderdeel B artikelsgewijs. In bijlage II is de reactie van de CRvB over het voorontwerp van het Wetsvoorstel integraal opgenomen.

ADVIES

I Algemeen

Het voorliggende Wetsvoorstel past in de wens om meer 'menselijke maat' te hanteren bij de uitvoering van wetgeving, in dit geval wetgeving betreffende sociale zekerheid. De CRvB heeft op een voorontwerp van het Wetsvoorstel eerder (informeel) richting uw departement gereageerd.[2] In die reactie is er op gewezen dat de redenen waarom het huidige stelsel van maatregelen en boetes niet meer voldoet, weinig helder zijn toegelicht. Erosie van het draagvlak en een veranderde visie op schulden, uitkeringen en de handhaving daarvan worden genoemd. Gemeld wordt dat een doordenking ontbreekt van de vraag wat nut en noodzaak van een bestuurlijke boete is en of het wenselijk is dat uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid, als verstrekkers van de uitkering, tegelijkertijd kunnen optreden als bestraffende instantie in de eigen zaken. In het Wetsvoorstel wordt zeer summier op het voorgaande ingegaan. Ook de verhouding tussen boeten en maatregelen wordt niet aan de orde gesteld. Wat in het Wetsvoorstel wel wordt onderkend is dat maatregelen – maar overigens ook herzieningen en intrekkingen als deze tot terugvordering leiden – financieel vaak heel zwaar op betrokkenen drukken, waardoor zij soms als straf worden ervaren.
De Raad merkt op dat de eerder gegeven reactie van de CRvB nog steeds actueel is.

II Samenloop met andere wetsvoorstellen

De Raad constateert dat het ter advisering voorliggende Wetsvoorstel (vrijwel) gelijktijdig wordt gepresenteerd met andere wetsvoorstellen die – gedeeltelijk – eenzelfde bedoeling hebben, of die onderwerpen regelen die zodanig met elkaar samenhangen dat ze mogelijk beter in één voorstel zouden kunnen worden opgenomen. Gewezen wordt op bijvoorbeeld het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)[3], het initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering[4] en het wetsvoorstel Participatiewet in balans[5]. De wetgevingsontwikkelingen op dit gebied zijn op zich toe te juichen, maar net als bij (delen van) de genoemde andere wetgeving, waarover de Raad eerder adviseerde, past ook bij het Wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid een kritische noot.
Kernpunt van zorg is de kwaliteit van het Wetsvoorstel als zelfstandig voorstel op het terrein van de sociale zekerheid. En die zorg is niet minder als het voorstel wordt bezien in het licht van de andere hiervoor genoemde wetsvoorstellen op dit gebied. De zorg betreft inhoudelijke keuzes, maar ook de

[2] Reactie van 2 maart 2023. Zie bijlage II bij dit advies
[3] Wetgevingsadvies 2023 (rechtspraak.nl) nummer 2023/20
[4] Wetgevingsadvies 2022 | Rechtspraak nummer 2022/29 en Wetgevingsadvies 2023 (rechtspraak.nl) nummer 2023/26
[5] Wetgevingsadvies 2023 (rechtspraak.nl) nummer 2023/36

uitwerking daarvan in het Wetsvoorstel (zie hiervoor de hierna volgende onderdelen en bijlagen) .
De Raad constateert dat als gevolg van de hiervoor gemelde wijzigingen in bestaande wetgeving en de toevoeging van nieuwe wetgeving op korte termijn een geheel nieuw stelsel van (uniforme) bepalingen voor het gehele socialezekerheidsrecht ontstaat. De gemaakte keuzes lijken er echter af en toe op te wijzen dat het overzicht op het 'grotere geheel' onvoldoende in beeld is geweest en dat de doordachte diversiteit in de bestaande regelgeving uit het oog is verloren. Daarnaast is het gevoelen dat de met de nieuwe wetgeving beoogde doelen met een (aanzienlijk) eenvoudiger wetgevingsoperatie kunnen worden bereikt. Met minder (vrij gedetailleerde) wijzigingen dan nu zijn voorgesteld, met overzichtelijker en duidelijker regels, en met waarschijnlijk betere uitvoerbaarheid. Grotere regeldichtheid maakt uitvoering doorgaans niet eenvoudiger, met gemankeerde besluiten tot gevolg.

III Verplichting tot herziening en terugvordering

Herziening en terugvordering, hoewel straks mogelijk met maatwerk, zijn nog steeds verplichtingen. Juist hier kunnen voor (gewezen) uitkeringsgerechtigden enorme financiële problemen ontstaan. Ervan uitgaande dat onverschuldigd betaalde uitkeringen in beginsel moeten worden terugbetaald, is het de vraag of het niet beter zou zijn om de verplichtingen te vervangen door een bevoegdheid. Die brengt immers automatisch mee dat bij terugvordering rekening kan worden gehouden met de omstandigheden van het geval en dat waar nodig maatwerk kan worden geboden. Daarvoor is geen aparte wet nodig, omdat kan worden volstaan met wijzigingen in de materiewetten. Samen met de mogelijkheden die de toetsing op het bestaan van dringende redenen om van herziening en terugvordering af te zien nu al biedt, geeft dat een toereikend instrumentarium om bij herziening, terugvordering en invordering rekening te houden met 'de menselijke maat'. Daarbij komt dat als de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel (nog) verder wordt verruimd, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb, het de vraag is hoe de gedetailleerde regeling in het socialezekerheidsrecht zich daartoe verhoudt en of een 'dubbel instrumentarium' nodig en effectief is om evenredigheid en maatwerk te bereiken.

IV Terugvordering niet in dit Wetsvoorstel opgenomen

In de MvT wordt uitgelegd dat de terugvordering van te veel ontvangen bedragen aan uitkering of onterecht verstrekte uitkeringen niet in dit Wetsvoorstel is opgenomen. Ook de invordering blijft buiten beschouwing. Dat is opmerkelijk omdat terugvorderen wel wordt gezien als een integraal onderdeel van handhaving. Deze onderwerpen worden apart geregeld in het initiatiefwetsvoorstel 'Wet maatwerk bij terugvordering'. Dat heeft de Raad verbaasd, maar het wordt ook gezien als een gemis.
Een belangrijk deel van de menselijke maat bij de handhaving is immers gelegen in de wijze waarop wordt omgegaan met de terugvordering en invordering. De grote problemen voor de mensen in de toeslagenaffaire zijn mede ontstaan door de wijze waarop werd ingevorderd. Handhaving, terugvordering en invordering moeten in onderlinge samenhang duidelijk en verantwoord worden geregeld. De twee wetsvoorstellen over deze onderwerpen zouden daarom beter kunnen worden samengevoegd tot één wetsvoorstel. Daarbij ligt het meest voor de hand om bedoelingen van de indieners van het initiatiefwetsvoorstel nu al een plaats te geven in het voorstel Wet handhaving sociale zekerheid.

Een ander aspect is dat de herzieningsbepalingen zowel door het wetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering als door dit Wetsvoorstel worden gewijzigd. Dit maakt het geheel onoverzichtelijk.

V Actieve informatieverstrekking en toelichtingsgesprek

Wat de Raad betreft zou bij nieuwe wetgeving de plicht van uitvoeringsinstanties om uitkeringsgerechtigden actief en zorgvuldig voor te lichten over hun (rechten en) verplichtingen voorop moeten staan. Vooraf duidelijkheid verschaffen kan preventief werken, zodat voorkomen wordt dat uitkeringsgerechtigden (onbewust) hun verplichtingen niet nakomen.

In het Wetsvoorstel is het zogenoemde toelichtingsgesprek (met uitzonderingsmogelijkheden) geïntroduceerd. Voordat een uitvoeringsinstantie een besluit neemt over het opleggen van een sanctie wegens overtreding van de inlichtingenplicht, wordt betrokkene in de gelegenheid gesteld om een toelichtingsgesprek te voeren. Het toelichtingsgesprek kan als mogelijke verbetering werd gezien, toch heeft de Raad aarzelingen. De Raad wijst daarbij op het volgende:
- Artikel 3.2 van het Wetsvoorstel kent een aantal uitzonderingen op de verplichting om een toelichtingsgesprek te voeren. Gewezen wordt hierbij op de situatie dat de opgelegde boete lager is dan € 340,-. De Raad gaat ervan uit dat deze uitzondering wordt ingegeven door het uitgangspunt dat bij een dergelijk 'laag' bedrag een gesprek niet nodig is, terwijl de ontvanger van een uitkering dit waarschijnlijk vaak anders zal ervaren; voor iemand in de bijstand is € 340,- doorgaans een hoog bedrag. Bovendien is een gesprek ook van belang om geschillen te voorkomen en bij te dragen aan vertrouwen in de overheid. De hoogte van de boete is daarbij minder van belang. Dit geldt overigens ook voor de mogelijkheid om af te zien van een gesprek als dat niet bijdraagt aan het feitenonderzoek. Het gesprek is tenslotte niet alleen bedoeld om feiten te verzamelen, maar ook om direct contact met betrokkene te hebben. Daarnaast wijst de Raad op het risico dat waar uitzonderingen mogelijk zijn, daar ook (ruim) gebruik van gemaakt kan gaan worden.
-Het is niet duidelijk hoe het gesprek zich verhoudt tot het inbrengen van een zienswijze op grond van artikel 5:50 van de Awb. Een dergelijk 'gesprek' kan nu ook al worden gevoerd, maar de invoering van het toelichtingsgesprek zou de contacten met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) op allerlei manieren kunnen formaliseren en nodeloos ingewikkeld kunnen maken.
- De vraag rijst of de gedachte dat het gesprek vormvrij is, wel past bij de verplichtingen die ter sprake zouden kunnen komen, zeker wanneer beboetbare gedragingen aan de orde komen en onduidelijk is of de cautie zou moeten worden gegeven.
De Raad adviseert aan het voorgaande aandacht te besteden in de MvT en daarbij ook een verplichte en actieve inlichtingenplicht van uitvoeringsorganisaties te betrekken.

In het licht van het voorgaande bezien is de Raad van mening dat de vraag of het wenselijk is om het Wetsvoorstel zoals thans voorgesteld in te voeren, heroverwogen dient te worden.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel leidt tot een afname van het aantal zaken dat ziet op handhavingsbeslissingen. Voor de Rechtspraak betekent dit naar verwachting van de Raad dat de werklast structureel ongeveer € 2,8 miljoen daalt.

Gelet op de onzekerheid waarmee deze inschatting is omgeven, en de risico's bij direct verwerken van de voorspelde daling in zaken en daarmee de bijdrage, stelt de Raad voor om drie jaar lang de gevolgen van de wet op het aantal zaken bij de Rechtspraak te monitoren. De bijdrage blijft tot die tijd op niveau, zowel voor rechtbanken als CRvB.

Toelichting
Op pagina 37 van de MvT is de verwachting opgenomen dat het aantal bezwaren in het kader van handhavingsbeslissingen met 50% zal dalen en daarmee zal halveren. Dit vanwege de ruimere sanctiemogelijkheden en de uitgebreidere procedure die moet leiden tot een passende beslissing. De Raad heeft twijfels bij het hoge percentage, mede vanwege de beperkte onderbouwing. Zo zou de voorgestelde regelgeving ook meer (hoger) beroepszaken in de handhavingssfeer kunnen opleveren juist omdat er extra ruimte komt voor een belangenafweging. Hierbij speelt dat procederen voor een aanzienlijk deel van de mensen die met handhaving te maken krijgen geen dure aangelegenheid is. Daarnaast hangt ook veel af van het antwoord op de vraag hoe coulant de bestuursorganen zijn.
Tot slot wijst de Raad er op dat de werklast van dit Wetsvoorstel moeilijk los kan worden gezien van de gevolgen voor de werklast van de overige wetsvoorstellen op dit terrein.[6]

Op dit moment ziet de Raad echter, gezien alle genoemde onzekerheden, geen aanknopingspunten om een andere inschatting te hanteren. In verband daarmee hanteert de Raad voor de berekening van de werklastgevolgen van het Wetsvoorstel voor de Rechtspraak de in de MvT gegeven inschatting maar hecht er aan dat eerst een monitor (zie hierna) zal plaatsvinden alvorens hiermee in de prognoses en bijdrage rekening te houden.

Zaaksaantallen en zaakszwaarte
Bij een gelijkblijvend beroepspercentage tegen de beslissingen op bezwaar, betekent een halvering van de bezwaren ook een halvering van de beroepsprocedures over zaken betreffende handhaving in de sociale zekerheid. Dit werkt door naar het hoger beroep. In totaal komt dat neer op circa 1.200 zaken minder voor rechtbanken en CRvB (te weten 850 voor de rechtbanken en 350 voor de CRvB).

De Raad verwacht dat de resterende (hoger)beroepen betreffende handhaving in de sociale zekerheid zwaarder worden. Door het maatwerk worden zaken bewerkelijker: aan de voorbereiding en motivering van de handhavingsbesluiten zullen hogere eisen worden gesteld. In beroep zal dit ook leiden tot meer maatwerk door de bestuursrechter. Dit behandeltijdeffect schat de Raad in op 25%. Dus de behandeltijd van de overige zaken sociale zekerheid neemt toe met 25%.

---

[6] Zie onderdeel II op blz. 3 van dit advies

Monitoren
Uit contact met een van uw medewerkers is geen verdere onderbouwing van de verwachting dat het aantal bezwaren in het kader van handhavingsbelissingen zal halveren, gebleken. Geconstateerd kan worden dat die onderbouwing zeer summier is in relatie tot de mogelijke gevolgen voor de Rechtspraak. Zeker omdat de werklastgevolgen, zoals aangegeven, ook anders zouden kunnen uitpakken.
Gelet hierop acht de Raad het niet opportuun om in de prognoses en de bijdrage direct rekening te houden met de voorspelde daling in het aantal zaken.

Het direct verwerken van de dalende aantallen en bijdrage zal tot gevolg hebben dat een deel van de medewerkers die zich bezig houden met de betreffende zaken ofwel naar een andere afdeling moeten ofwel werk elders zullen vinden. Dit leidt op voorhand tot verlies van kennis terwijl het zeer de vraag is of de daling van zaken zich ook daadwerkelijk in die mate voltrekt. Daarom stelt de Raad voor om tot drie jaar na inwerkingtreding van dit Wetsvoorstel te monitoren hoe het aantal zaken zich ontwikkelt. En afhankelijk daarvan de prognoses en bijdrage aan te passen in de jaren daarna.

Conclusie
Hoewel dus met grote onzekerheid omgeven, kan het aantal handhavingszaken in de sociale zekerheid aanzienlijk dalen als gevolg van het Wetsvoorstel, waarbij de Raad aansluit op de in de MvT genoemde halvering. De behandeltijd van de resterende beroepen neemt toe. De werklastgevolgen in het eerste jaar zijn ongeveer € 900.000 en daarna structureel ongeveer € 2,9 miljoen per jaar. In tabelvorm:

Totale werklastconsequenties			
	Jaar 1	Jaar 2	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	-961.206	-2.912.744	-2.912.744
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	-135.779	-411.452	-411.452
Effect behandeltijd per zaak	165.591	501.790	501.790
Totale effect wetsvoorstel	-931.394	-2.822.406	-2.822.406
Bedragen in eruo's.			

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft ernstige bedenkingen tegen het Wetsvoorstel. De Raad adviseert u dit Wetsvoorstel niet in deze vorm in te dienen.

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

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

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,

[redacted]

Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE I: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Onderdeel A. Memorie van Toelichting

Onderstaand zijn opmerkingen over enkele concrete passages opgenomen.

- Op blz. 3 is vermeld dat volgens rechtspraak van de CRvB de betrokkene subjectief een verwijt moet kunnen worden gemaakt bij het opleggen van een boete voor overtreding van de inlichtingenplicht en dat daarnaast, bij verwijtbaarheid, de boete moeten worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden toegerekend. In dit verband is verwezen naar CRvB 13 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ1698. Deze uitspraak geeft niet de huidige stand van de rechtspraak weer en het lijkt daarom niet wenselijk de verwijzing in de MvT op te nemen. De Awb maakt geen onderscheid tussen objectieve en subjectieve verwijtbaarheid, en in de rechtspraak van de CRvB komt dit onderscheid sinds 2017 niet meer voor.[7]

- Op blz. 4 is in het kader van de wenselijkheid van uniformering het wettelijk handhavingskader te bestendigen vermeld dat jurisprudentie die is gewezen in het kader van de ene wet niet altijd zijn plaats vindt in de uitvoering van een andere wet. Om deze algemene opmerking te kunnen plaatsen lijkt het aangewezen ter verduidelijking van deze constatering voorbeelden te geven.

- Op blz. 4 is vermeld dat de verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigde in de sociale zekerheidswetten staan en dat het Wetsvoorstel zich richt zich op het uniformeren van de sancties bij het overtreden van die verplichtingen en de wijze waarop daarbij te werk wordt gegaan. Deze passage lijkt in ieder geval niet juist voor zover het gaat om de (nieuwe) verplichting dat de uitkeringsgerechtigde zich weerhoudt van ernstige misdragingen.

- Op blz. 12 , par. 1.2.5.6 staat: “artikel 3.4, tweede lid onder e” . Dit moet zijn: artikel 3.3, derde lid onder e.

-Op blz. 17 en 18 wordt in het kader van de recidiveregeling toegelicht dat vijf jaar wordt ‘teruggekeken’. Daarbij is (blijkens de voetnoten) aangesloten bij artikel 43a Wetboek van Strafrecht (Sr), de Oriëntatiepunten voor straftoemeting en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen. Op blz. 45 wordt dit standpunt herhaald. De Raad merkt op dat deze vergelijking niet helemaal op gaat, nu het voorgestelde artikel 3.8 van iets andere aard is dan artikel 43a Sr. Artikel 43a Sr bevat een algemene recidivebepaling. Deze wordt in de praktijk niet vaak benut omdat de strafrechter binnen de strafplafonds (maximumstraffen) die de wet voorschrijft doorgaans voldoende ruimte heeft om op grond van de concrete omstandigheden van het geval een passende straf op te leggen.

Art. 43a Sr is bovendien uitsluitend van belang in gevallen waarin (na eerdere oplegging van een gevangenisstraf) de maximaal op het misdrijf gestelde gevangenisstraf niet langer voldoet. Met toepassing van het artikel kan de strafrechter bij specifieke recidive 1/3 hoger straffen dan dat plafond.

[7] Zie bijvoorbeeld CRvB 30 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:538.

De recidivebepaling is nadrukkelijk niet van toepassing op geldboetes en taakstraffen. In zoverre gaat de vergelijking niet op.

Zoals hiervoor is opgemerkt kan de strafrechter (ook zonder artikel 43a Sr toe te passen) binnen de bestaande wettelijke strafplafonds in het individuele geval een passende straf opleggen. Bij recidive kan dat een hogere straf of een andere strafmodaliteit (bijvoorbeeld taakstraf in plaats van geldboete) zijn dan de straf die aan een zogenaamde "first offender" zou zijn opgelegd.

Voor zover aansluiting bij art. 43a Sr is beoogd te zoeken, is ook het volgende van belang. De vijf jaren als bedoeld in dat artikel gaan lopen vanaf het moment dat de eerdere veroordeling tot gevangenisstraf onherroepelijk is geworden (dus niet vanaf het moment van het opleggen van die straf). Het moment van onherroepelijk worden is in het strafrecht ook het moment waarop de veroordeelde geacht mag worden op de hoogte te zijn van de opgelegde straf. De redactie van het Wetsvoorstel wijkt af van dit uitgangspunt nu niet de datum van onherroepelijk worden van de boete, maar de datum van boete-oplegging het begin vormt van de recidivetermijn van vijf jaren. Als daarvoor bewust is gekozen, verdient het aanbeveling de redenen daarvoor toe te lichten. Is dat niet het geval, dan verdient het aanbeveling de bepaling op dit punt in overeenstemming te brengen met (de bedoeling van) artikel 43a Sr. Zie ook de wat modernere redactie van het na te noemen artikel 184 lid 4 Sr.

Overigens kent het Wetboek van Strafrecht ook nog enkele specifieke recidivebepalingen. Bijvoorbeeld voor de overtreding als bedoeld in artikel 439 lid 2 Sr waar een hogere hechtenis mogelijk is als de betrokkene binnen 2 jaar sinds het onherroepelijk worden van een eerdere veroordeling voor een soortgelijk feit. Zie bijvoorbeeld ook artikel 184 lid 4 Sr (ook 2 jaren) en artikel 426 lid 2 Sr (1 jaar).

Voor wat betreft de vergelijking met de Oriëntatiepunten voor straftoemeting en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen geldt allereerst dat dit geen wettelijke regelingen betreft. Het is geen verhoging van een wettelijk strafmaximum, maar een handvat hoe om te gaan met de wettelijke ruimte. De Oriëntatiepunten geven daarbij aan dat er een strafverhogend effect kan uitgaan voor recidive, maar daarbij gaat het alleen om recidive voor soortgelijke feiten en wordt niet bij alle feiten een specifieke terugkijktermijn genoemd. Ook de mate van verhoging verschilt per feitscategorie (en mate van recidive). De OM-aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen maakt onderscheid tussen recidive binnen 2 jaar en recidive binnen 2 tot 5 jaar. Nu in de MvT naar 'het Wetboek van Strafrecht' , de Oriëntatiepunten en de Aanwijzing wordt verwezen, geeft de Raad in overweging nader toe te lichten waarom wordt gekozen voor de termijn van vijf jaren en een verhoging van (maximaal) 50%."

- Op blz. 20 is vermeld dat het doel van een maatregel is een gedragsverandering te bewerkstelligen. Als voorbeeld daarvan wordt genoemd dat iemand die zich bijvoorbeeld in eerste instantie niet gehouden heeft aan de sollicitatieplicht, dit alsnog doet en iemand die geen passende arbeid heeft geaccepteerd, dit in een toekomstige situatie wel zou kunnen doen. Een gedragsverandering kan echter niet in alle gevallen toe leiden dat er alsnog recht op een uitkering kan ontstaan. Zo is bij een eenmaal vastgestelde verwijtbare werkloosheid herstel niet mogelijk.

- Het is niet geheel duidelijk om welke reden op blz. 29 passages zijn opgenomen over de

terugvordering, nu die expliciet buiten dit Wetsvoorstel wordt gehouden. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat van een terugvordering of een boete kan worden afgezien als het ontstaan van een schuld tot onevenredige gevolgen leidt. En: "de (financiële) gevolgen van een boete of terugvordering zullen vaak niet worden gevoeld direct na het opleggen van een besluit, maar bij de tenuitvoerlegging daarvan."

- Op verschillende plaatsen in het voorstel wordt met betrekking tot de verjaringstermijn uitleg gegeven over de normale termijn van 5 jaar waarover de herziening zich zou kunnen uitstrekken en de terugkijktermijn van 10 jaar met de opmerking dat die termijn aansluit bij de reguliere wettelijke vervaltermijn van 20 jaar. Dat laatste is niet juist/logisch.

Onderdeel B. Artikelsgewijs commentaar

HOOFDSTUK 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1. Begripsbepalingen
De definitie van het begrip 'meewerkverplichting' is weinig concreet.

Het lijkt erop dat ook bedoeld is om de re-integratieverplichtingen hierin mee te nemen. Dit valt af te leiden uit de voorgestelde wijziging van de Participatiewet (hierna: PW). De sanctionering van de re-integratieverplichtingen wordt in die wet geschrapt. De bedoeling is dat onder de Wet Handhaving sociele zekerheid per materiewet een AMvB komt te hangen met normering van de sanctionering van die verplichtingen. De definitie zou duidelijker kunnen aangeven dat ook de re-integratieverplichtingen hier bedoeld zijn (al is 'medewerking' wel een raar woord daarvoor).

Opgemerkt wordt dat opdracht aan de gemeenteraad om bij verordening de maatregelen te bepalen bij schending van de verplichtingen op grond van die wet niet verdwijnt (zie artikel 8 en artikel 18, tweede lid, van de PW). Daarmee blijft een dubbel stelsel van maatregelen in stand, nu beide zijn gebaseerd op lagere wetgeving. De CRvB heeft eerder uitgemaakt dat de bijstandverlenende instantie mag kiezen, en de zwaardere sanctie op grond van de wet in formele zin mag laten voorgaan.

Het benadelingsbedrag is gedefinieerd als het brutobedrag dat ten onrechte of te veel is ontvangen. In artikel 18a, tweede lid, van de PW is die voor de bijstand bepaald op het nettobedrag dat is ontvangen. Als het benadelingsbedrag (nieuw) tot uitgangspunt wordt genomen, leidt dat in dit soort zaken tot een forse verhoging van de grondslag voor de bestuurlijke boete. Is dat beoogd?[8]

[8] De PW is hier op dit moment een uitzondering op ten opzichte van alle andere wetten en in de Aanwijzing socialezekerheidsfraude bij de vraag of het benadelingsbedrag boven de aangiftegrens van € 50.000 uitkomt, ook bij bijstandsfraude, naar het bruto benadelingsbedrag moet worden gekeken.

HOOFDSTUK 2. Herziening of intrekking

Artikel 2.1. Herziening of intrekking
De verwijzing in artikel 2.1, derde lid, naar artikel 3.4, tweede lid, lijkt onjuist. Hier lijkt artikel 3.3, derde lid, te zijn bedoeld.

De wijziging heeft tot gevolg dat in lid 2 wordt bepaald dat een herziening of intrekking als bedoeld in lid 1, ten hoogste vijf jaren betreft voorafgaand aan de eerste dag van de kalendermaand waarin het besluit tot herziening of intrekking bekend is gemaakt. Daarbij maakt het dus niet uit of het gaat om een fout door het bestuursorgaan (zie de Wet maatwerk bij terugvordering) of om een schending van de inlichtingenplicht door een betrokkene. In geval van misbruik bedraagt de termijn tien jaar. Het is de vraag of dit wenselijk is.

In de MvT is gesteld dat het bestuursorgaan de uitkering kan herzien of intrekken (en dus niet het besluit tot toekenning). Het Wetsvoorstel formuleert het als een verplichting, zij het dat er in bepaalde gevallen kan worden afgezien van deze verplichting. De tekst en toelichting lijken in zoverre niet met elkaar in overeenstemming.

In geval van boete en maatregel komt betekenis toe aan de omstandigheid dat niet aan de betrokkene maar aan een bestuursorgaan de gedraging of het oplopen van het benadelingsbedrag kan worden verweten. De Raad adviseert aandacht te besteden aan de vraag of dat niet expliciet zou moeten worden benoemd bij de herziening en intrekking.

HOOFDSTUK 3. Bestuurlijke boete

Artikel 3.1. Toepassingsbereik
Nieuw is dat de *meewerkverplichting* om zich te onthouden van ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van een socialezekerheidswet belaste personen of instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Naast het hiervoor al genoemde commentaar kan nog worden gewezen op het volgende. Bij zowel een aangifte als het opleggen van de maatregel is mogelijk sprake van strijdigheid met het ne bis in idem-principe, waarbij iemand niet twee keer gestraft mag worden voor hetzelfde feit. Het is de vraag of de materiewetten dan niet zouden moeten worden aangepast op dit punt. Het lijkt erop dat bedoeld is dat in die gevallen geen maatregel kan worden opgelegd. De Raad adviseert te verduidelijken of dit nog een optie is.

Artikel 3.3. Passend handhaven
Het is de vraag hoe dit artikel moet worden uitgelegd bij een zelfstandig ondernemer die wellicht niet drie maanden achtereen inkomsten heeft ontvangen, maar die wel omzet heeft behaald (onderdeel b). Bovendien is niet duidelijk hoe dit afwegingskader, met name dat genoemd in 3.3, tweede lid, onder e, zich verhoudt tot de dringende redenen die in artikel 3.5 en 3.6 worden genoemd.

Artikel 3.4. Hoogte bestuurlijke boeten en bewijslast
De formulering van deze bepaling lijkt niet in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In het Wetvoorstel is expliciet opgenomen dat het bestuursorgaan zich voor het bewijs kan baseren op door hem gestelde, en door de betrokkene niet of onvoldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten. Hoewel bewijsvermoedens onder omstandigheden in de rechtspraak worden geaccepteerd, lijkt het niet wenselijk en evenmin nodig dit in de tekst van de wet op te nemen. Op zijn minst zou het wenselijk zijn dat in de MvT aandacht wordt besteed aan de rechtspraak van het EHRM en de hoogste bestuursrechters op dit punt.

Artikel 3.5. Schriftelijke waarschuwing in plaats van bestuurlijke boete
De wetgever wil bestuursorganen de mogelijkheid geven om in het kader van de hier genoemde uitzonderingen ook bij 'duidelijke fraudegevallen' een waarschuwing te geven in plaats van een boete. Daarmee wordt artikel 3.3, derde lid, dus deels ontkracht. Dat roept de vraag op of de combinatie van deze bepalingen feitelijk nog iets toevoegt aan de huidige praktijk. Al is het in dit voorstel wel iets meer gereguleerd.

Voor de leesbaarheid van het Wetsvoorstel zouden de artikelen 3.5 en 3.6 van het Wetsvoorstel beter kunnen worden opgenomen als leden van artikel 3.3.

Artikel 3.7. De voorwaardelijke bestuurlijke boete
In het derde lid wordt de bevoegdheid geregeld om een aanvullende voorwaarde op te leggen die verband houdt met de naleving van een wettelijk voorschrift uit de van toepassing zijnde sociale zekerheidswet.
- "Een wettelijk voorschrift" is een ruim begrip. De Raad vraagt zich af of hiermee voldoende duidelijk wordt hoever aanvullende voorwaarden kunnen strekken.
- In de artikelsgewijze toelichting staat dat het bestuursorgaan een aanvullende voorwaarde aan de voorwaardelijke boete kan verbinden, mits er sprake is van een voorwaarde die verband houdt met de naleving van een wettelijk voorschrift uit de socialezekerheidswet die van toepassing is. De wettekst en de toelichting lijken niet geheel op elkaar aan te sluiten, nu de toelichting de voorwaarde meer verbindt aan de niet nageleefde verplichting die aanleiding is voor de voorwaardelijke boete dan de wettekst. De Raad adviseert bedoeling van de wetgever zoals verwoord in de toelichting, beter tot uitdrukking te brengen in de tekst van het betreffende artikellid.

Artikel 3.8. Recidive
In het tweede lid wordt expliciet vermeld dat overtreding van andere SV-wetten wel wordt gezien als eenzelfde gedraging. Het is de vraag of deze toevoeging wel nodig is, gelet op de omschrijving van het begrip inlichtingenplicht. En als dit wel nodig wordt geacht, waarom is deze toevoeging dat niet opgenomen bij artikel 3.7? De Raad adviseert dit nader toe te lichten.
Verder is niet geheel duidelijk waarom voor de Toeslagenwet en de Wajong de artikelleden 3 en 4 zijn voorgesteld, te meer niet nu die, voor zover het de Toeslagenwet betreft, een overlap vertonen met het

tweede lid van het artikel.

Artikel 3.9. Ernstige misdragingen
Het opnemen van deze bepaling zou er volgens de Raad toe moeten leiden dat de bepalingen in de SV-wetten die deze gedraging kwalificeren als overtreding van de meewerkingsverplichting, met daaraan gekoppeld een maatregel, worden geschrapt (bijvoorbeeld artikel 26 van de WW).

HOOFDSTUK 4. Tenuitvoerlegging

Artikel 4.1. Tenuitvoerlegging bestuurlijke boete
Het Wetsvoorstel bepaalt dat degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, verplicht is desgevraagd aan het bestuursorgaan de inlichtingen te verstrekken die voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete van belang zijn. Geadviseerd wordt om in de artikelsgewijze toelichting nader toe te lichten aan welke inlichtingen daarbij wordt gedacht.

Artikel 4.2. Nadelig verhogen bestuurlijke boete in beroep of hoger beroep
In het artikelsgewijs commentaar ontbreekt hierop een toelichting.

Artikel 4.3. Kwijtschelding
Dit artikel maakt het mogelijk de bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden bij medewerking aan een schuldregeling. In het tweede lid wordt deze kwijtschelding voorwaardelijk gemaakt door te bepalen dat er een proefperiode geldt van vijf jaar met daarnaast nog de mogelijkheid dat de recidivebepaling wordt geactiveerd (artikel 3.8 van het Wetsvoorstel). De Raad merkt op dat vijf jaar aanmerkelijk langer is dan de maximaal twee jaar die kan worden verbonden aan een voorwaardelijke boete, zonder dat er een motivering is gegeven voor dit verschil. Dit kan in een concreet geval betekenen dat bij een nieuwe overtreding na, bijvoorbeeld, vier jaar en tien maanden een reeds kwijtgescholden boete alsnog wordt geïnd. Bovendien kan zelfs de recidivebepaling wordt geactiveerd (artikel 3.8 van het Wetsvoorstel) en een verhoogde nieuwe boete wordt opgelegd. In het artikelsgewijs commentaar ontbreekt een toelichting op dit artikel. De Raad adviseert dit alsnog toe te voegen en daarbij ook nadere overwegingen met betrekking tot de evenredigheid van het Wetsvoorstel op het voorgaande punt op te nemen.

De Raad merkt verder op dat het onduidelijk is hoe de bepaling zich verhoudt tot de algemene kwijtscheldingsregeling in artikel 4.94a van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast is de verhouding tussen deze bepaling en wat wordt geregeld in het Wetsvoorstel maatwerk bij terugvordering onvoldoende duidelijk. Ook deze punten verdienen een plek in de toelichting.

HOOFDSTUK 5. Maatregelen

Artikel 5.1. Toepassingsbereik
Door dit hoofdstuk ook van toepassing te verklaren op overtreding van een inlichtingenplicht wordt de scheiding tussen deze verplichtingen onduidelijker (zie ook artikel 3.9). Zie in dit verband ook de toelichting bij onder andere de voorgestelde wijziging van artikel 22a WW: *"Voor deze splitsing is*

gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren."

Artikel 5.3 Passend handhaven
Ingevolge artikel 5.3, tweede lid, van het Wetsvoorstel stemt het bestuursorgaan een op te leggen of opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar het oordeel van het bestuursorgaan, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. De Raad vraagt zich, mede in het licht van het eerste lid, af waarom die afstemming niet steeds zou moeten plaatsvinden in plaats van alleen bij dringende redenen gelet op bijzondere omstandigheden. Geadviseerd wordt het Wetsvoorstel op dit punt nader te motiveren of te wijzigen.

Artikel 5.4. Hoogte van een maatregel
Het is niet duidelijk welke gedraging in welke categorie zal worden geplaatst. Het huidige maatregelenbesluit is overzichtelijker. Het lijkt ook niet nodig deze categorieën in de wet op te nemen. Zo algemeen als het nu is gesteld, zou zelfs een blijvend gehele weigering in de PW mogelijk zijn, wat niet de bedoeling zal zijn.

Artikel 5.6. Recidive
Ten aanzien van het eerste lid van dit artikel rijst de vraag wat de betekenis is van het woord 'relevant'. Het derde lid is erg ingewikkeld geformuleerd waardoor onvoldoende duidelijk is wat er precies wordt bedoeld.
Geadviseerd wordt deze punten in de toelichting te verduidelijken en/of de wettekst aan te passen.

HOOFDSTUK 7. Wijziging socialezekerheidswetten

Onderdeel A
De herzieningsbepalingen (zoals artikel 14a AKW, artikel 22a WW, etc.)
Voorop wordt gesteld dat deze bepalingen ook worden gewijzigd door het wetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering. Op grond van die wet wordt – onder vernummering van het tweede tot het derde lid een nieuw tweede lid ingevoegd, op grond waarvan – kort gezegd – herziening tot vijf jaar terug kan gaan.

Dit lijkt te impliceren dat het hier om een aanpassing van artikel 22a van de WW moet gaan. Bepaald is – net zoals in de huidige materiewetten – dat het besluit tot toekenning van een uitkering wordt herzien of ingetrokken. Hoe verhouden deze bepalingen zich tot elkaar als het besluit tot toekenning van een uitkering dateert van meer dan vijf jaar voor de periode van het beoogde herzieningsbesluit? Kan dan niet beter worden bepaald dat de uitkering wordt herzien of ingetrokken in plaats van het besluit tot toekenning van een uitkering? (Zie in dit verband ook blz. 28 van de MvT).

De wijziging van de bepaling van de maatregel in de materiewetten (zoals bijvoorbeeld artikel 27 van de WW)
De bepalingen over afstemming, waarschuwing en dringende reden vervallen, omdat die nu zijn geregeld in hoofdstuk 5. De vernummering van de artikelleden lijkt niet te kloppen, gelet op het gedeeltelijk vervallen daarvan. Ook de toelichting verdient op dit punt aandacht, bijvoorbeeld bij artikel 22a van de WW, die door de vernummering niet langer juist is.

Artikel 7.5. Participatiewet
Onderdeel A
Het is onduidelijk wat de betekenis is van de huidige leden 2 t/m 8 van artikel 18 PW. Deze bepalingen worden gehandhaafd, maar zij passen niet in het stelsel van hoofdstuk 5 van het Wetsvoorstel. Datzelfde geldt voor de huidige verordeningsopdracht aan de Gemeenteraad van artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de PW.
Daarnaast lijkt het aan te bevelen om de maatregel wegens tekortschietend besef van verantwoordelijk apart te benoemen. De verordeningsopdracht van artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de PW kan daarop worden aangepast. Het gaat bij dit tekortschietend besef overigens doorgaans ook niet om het schenden van een uit de PW voortvloeiende verplichting. Deze verplichtingen kunnen namelijk pas gelden vanaf de datum van de melding voor een bijstandsaanvraag en dan heeft het onverantwoordelijke gedrag al (of in elk geval al grotendeels) plaatsgevonden. De essentie van deze verlaging is nadere afstemming van de hoogte van de bijstand om redenen waarom iemand in bijstandbehoevende omstandigheden is komen te verkeren. Daarin kan natuurlijk een verplichting gelezen worden om je verantwoordelijk te gedragen, maar die verplichting is niet als zodanig opgenomen in de PW.
Het schrappen van de leden 9 t/m 11 zou overigens moeten leiden tot een vernummering van het twaalfde lid tot het negende lid (in plaats van het elfde lid).

Onderdeel C
Overeenkomstig wat is opgemerkt bij artikel 18 van de PW (Onderdeel A) valt ook de bestaansreden voor de leden 4 t/m 9 en 12 weg. Daarnaast kunnen de leden 13 en 14 worden vernummerd.

Onderdeel F Onderstaande is ook door WACB gesignaleerd, onderstaand is de uitgebreide tekst van de CRvB (die mede het punt van de WACB omvat) opgenomen.
Artikel 54, derde lid, van de PW wordt geschrapt. Die bepaling hield een verplichte herziening en intrekking in bij schending van de inlichtingenverplichting (eerste volzin) en een volledig discretionaire herziening en intrekking als geen sprake is van een schending van de inlichtingenverplichting (tweede volzin). Die laatste bevoegdheid is door de CRvB beperkt tot de gevallen waarin de betrokkene redelijkerwijs kon voorzien dat de bijstand ten onrechte of tot een hoog bedrag was betaald, denkelijk naar aanleiding van de analogie met artikel 58, tweede lid, aanhef en onder e, van de PW. Daarbij geldt ook de zesmaandenjurisprudentie.

Is het de bedoeling dat zonder schending van de inlichtingenverplichting geen herziening en intrekking meer mogelijk is? Daarmee kan ook de zesmaandenjurisprudentie weg: na nakoming van de inlichtingenverplichting (betrokkene kan weten dat er iets aan de hand is) kunnen ook de eerste zes

maanden na die nakoming niet meer worden ingetrokken of herzien. Het bestuursorgaan moet dus onmiddellijk reageren.
Het lijkt er eerder op dat de tweede volzin van artikel 54, derde lid, van de PW niet kan worden gemist. De voorafgaande intrekking of herziening op grond van deze bepaling is immers een voorwaarde voor de toepassing van de terugvordering op grond van artikel 58, tweede lid, onderdeel a, van de PW (dit is de bevoegdheid tot terugvordering vanwege te veel of ten onrechte toegekende bijstand, zonder dat er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht).
De Raad adviseert het voorgaande in het Wetsvoorstel te verduidelijken en/of aan te passen.

Artikel 7.11. *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers*

Onderdeel A
De eerste zin in het voorgestelde artikel 17, derde lid, van de IOAW kan geschrapt worden. Dat het college een besluit tot toekenning van de uitkering moet herzien dan wel intrekken, indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet SUWI heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van uitkering, volgt al uit artikel 2.1, eerste lid, van het Wetsvoorstel. Deze verplichtingen zijn namelijk in artikel 1.1 van het Wetsvoorstel opgenomen in de definitie van 'inlichtingenplicht'.

Onderdeel B
Artikel 20, tweede lid, van de IOAW kan niet ongewijzigd blijven. Dit artikel verwijst immers naar de verordening van artikel 35, onderdeel a, van de IOAW als normeringsgrondslag voor de maatregelen. Dit moet worden veranderd in hoofdstuk 5 van het Wetsvoorstel, waarna genoemd onderdeel kan worden geschrapt.
Daarnaast is er geen ruimte meer voor een maatregel wegens 'zeer ernstig misdragen', nu dit in artikel 3.9 van het Wetsvoorstel onder het boeteregime wordt gebracht.

Artikel 7.12. *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen*
Onderdeel B
Artikel 20, eerste lid, van de IOAZ kan niet ongewijzigd blijven. Dit verwijst immers naar de verordening van artikel 35, onderdeel a, van de IOAZ als normeringsgrondslag voor de maatregelen. Dit moet worden veranderd in hoofdstuk 5 van het Wetsvoorstel, waarna genoemd onderdeel kan worden geschrapt.

Daarnaast is er geen ruimte meer voor een maatregel wegens 'zeer ernstig misdragen', nu dit in artikel 3.9 van het Wetsvoorstel onder het boeteregime wordt gebracht.

HOOFDSTUK 7A. Overgangsrecht

In de MvT is vermeld dat het Wetsvoorstel alleen betrekking heeft op besluiten die na het moment van inwerkingtreding worden genomen en dat dit Wetsvoorstel zich dus niet uitstrekt over de bestuurlijke boetes (of maatregelen) die al zijn opgelegd, maar dat overtredingen die voor de datum van

inwerkingtreding hebben plaatsgevonden en na die datum worden geconstateerd wel onder het Wetsvoorstel vallen. Wellicht zou nog aan deze passage kunnen worden toegevoegd ‘behoudens artikel 5:46, vierde lid, van de Awb'.

Het is de Raad verder opgevallen dat in de MvT bij het overgangsrecht geen aandacht is besteed aan de bescherming die belanghebbende ontlenen aan artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE II REACTIE CRVB OP VOORONTWERP WETSVOORSTEL HANDHAVING SOCIALE ZEKERHEID

Voorontwerp wetsvoorstel Handhaving in de sociale zekerheid

Reactie Centrale Raad van Beroep

1. Aan de Centrale Raad van Beroep is voorgelegd het voorontwerp van een wetsvoorstel Handhaving in de sociale zekerheid. Een formele voorlegging zal waarschijnlijk nog later volgen, reden waarom door de Rvdr en de Raad nog niet formeel wordt gereageerd. Het voorontwerp is niettemin al wel besproken. Er is een aantal onderwerpen waarvan het van belang lijkt dat deze al in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken in de besluitvorming. Om die reden wordt toch een aantal (zeer) algemene opmerkingen ingebracht. Afgezien wordt in dit stadium van commentaar op artikelniveau.

2. De redenen waarom het huidige stelsel van maatregelen en boetes niet meer voldoet, is weinig helder. De toelichting noemt erosie van het draagvlak en een veranderde visie op schulden, uitkeringen en de handhaving daarvan. Daar wordt zeer summier op ingegaan. Wat daarbij opvalt is dat sowieso een doordenking van de vraag ontbreekt wat nut en noodzaak van een bestuurlijke boete is en of het wenselijk is dat uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid, als verstrekkers van de uitkering, tegelijkertijd kunnen optreden als bestraffende instantie in de eigen zaken. Ook de verhouding tussen boeten en maatregelen wordt niet aan de orde gesteld. Wat in het voorstel wel wordt onderkend, is dat de maatregelen – maar overigens ook herzieningen en intrekkingen als deze tot terugvordering leiden – financieel vaak veel zwaarder drukken en daarmee voor de betrokkenen soms als straf worden ervaren.

Het is de vraag of de herziening en intrekking wel in deze voorgestelde wet thuishoren. Het zijn geen maatregelen maar het betreft het met terugwerkende kracht herstellen van een situatie zodat deze weer rechtmatig is. Anders dan bij een maatregel of een boete is dit geen beslissing die is gericht op gedragsverandering. Een betrokkene kan zich er ook niet aan onttrekken door niet langer in aanmerking te komen voor een uitkering. Dat is wel mogelijk bij een maatregel, bijvoorbeeld indien onvoldoende wordt gesolliciteerd. De korting op de uitkering die dat tot gevolg heeft, zal niet werken als betrokkene direct of kort na de schending van die verplichting werk vindt en de uitkering eindigt.
Het ontbreken van een duidelijke en onderbouwde keuze brengt mee dat de samenhang tussen boeten, maatregelen en herziening in dit voorstel ontbreekt.

3. De toelichting geeft geen historisch overzicht en gaat niet in op de belangrijke wijziging die werd doorgevoerd met de Wet Boeten en maatregelen uit 1996. Ook wordt nergens aangehaakt bij de aanpassingen die in 2013 hebben plaatsgevonden in de Wet Aanscherping. In dat verband is het opvallend dat het voorstel nergens de rechtspraak van Raad aanhaalt. Dat is op z'n minst merkwaardig nu de Raad al 27 jaar uitspraken heeft gedaan over het huidige stelsel. De huidige regeling van de boetes en de klasse-indeling bij de mate van verwijtbaarheid, is in belangrijke mate gebaseerd op de

rechtspraak van de Raad van en na de uitspraak van november 2014[9]. Maar er zijn ook diverse andere momenten geweest waarop de Raad richtinggevende uitspraken heeft gedaan over de strafrechtelijke aspecten, zoals de evenredigheid van de boete en de omstandigheden van het geval[10], de draagkracht[11] en de aan te leggen maatstaf bij het bewijs van de overtreding[12]. Het voorstel geeft er geen blijk van dat deze rechtspraak is verwerkt. Om (toch) in detail te treden: in artikel 3.2, derde lid, wordt geregeld dat bewijs kan zijn gebaseerd op vermoedens. Dat lijkt onverenigbaar met de rechtspraak van de Raad die weer is gebaseerd op de rechtspraak van het EHRM en artikel 6, EVRM.[13]

4. Ten aanzien van de techniek van deze regeling zijn enkele opmerkingen te plaatsen. In de afgelopen 27 jaar is steeds gewerkt met een boete- en maatregelstelsel dat z'n plek had gevonden in de materiewetten. Tussen die wetten konden verschillen bestaan die al dan niet subtiel waren. Deze verschillen waren echter wel verklaarbaar. Een sanctie op onvoldoende solliciteren hoeft uiteraard niet in de Ziektewet te worden opgenomen. Het voorstel voegt al deze regels samen, maar de onderlinge verschillen zullen blijven bestaan waarbij de regeling over maatregelen slechts in een ruwe opzet wordt gegeven. Zo zal het voorstel gaan betekenen dat de uitvoeringsorganen in het kader van de handhaving op z'n minst drie wetten zullen moeten hanteren: de materiewet, de Awb en de Wet Handhaving. Dat zal problemen kunnen veroorzaken. Daarbij wordt er op gewezen dat het wetsvoorstel niet kiest voor een opsomming (in een bijlage) van de wetten waar deze wet voor geldt, maar terugvalt op een algemene definitie van de bestreken wetten. Het is de vraag of zo'n algemene omschrijving voldoende duidelijk is om bestraffende beslissingen op te baseren. De sociale zekerheid in de meer brede zin wordt niet alleen bestreken door de wetten die tot de jurisdictie van de Raad behoren, denk aan diverse toeslagregelingen in het kader van huur, zorg en kinderopvang. Verder zijn er regelingen rond minimumloon, vakantie en vakantiegeld. Ook de tijdelijke steunregelingen voor werkgevers en werknemers in het kader van de COVID zouden als deel van de sociale zekerheid kunnen worden beschouwd. Ook zijn er boetestelsels die parallel zijn opgezet aan de regeling in de sociale zekerheid en die zich (mede) richten op de bescherming van de werknemer, zoals de regeling van de arbeidstijden, de Arbeidsomstandighedenwet, Wet arbeid vreemdelingen, en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. In de rechtspraak is er een overeenkomstige beoordeling van deze stelsels afkomstig van dezelfde wetgevingsfamilie.[14] Als deze regels niet op een overeenkomstige manier worden aangepast, ontstaat er een niet goed te verdedigen verschil in beboeting.

5. De aanpassing gaat uit van een benadering die meer recht moet doen aan het individuele geval. Het is de vraag of deze ingrijpende operatie daarvoor nodig is. Het bestaande stelsel biedt al waar het gaat om boetes, heel veel mogelijkheden om gevallen individueel te benaderen. De Raad heeft dat al diverse keren uitgesproken. Voor maatregelen en herzieningsbesluiten is dat er minder beslisruimte

---

[9] CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:3754

[10] CRvB 13 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ1698

[11] CRvB 11 november 2015, ECLI:NL:CRVB:4198

[12] CRvB 1 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2068 en CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024

[13] Laatste uitspraak vorige noot en arrest Salabiaku, EHRM 7 oktober 1988, no. 10519/83

[14] Zie RvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1973

bestaat, maar dat zou kunnen worden ondervangen door de thans dwingend gefor- muleerde bepalingen in de materiële wetten discretionair te maken.
Waar het gaat om de boete, is de regeling in artikel 3.4 van het wetsvoorstel nodeloos gecom- pliceerd. Het lijkt te volstaan om in de wet vast te leggen wat de maximumboete is. De uitwerking daarvan kan in een nadere regeling plaatsvinden.

6. Het voorstel bevat wel een aantal voorschriften dat een werkelijke verbetering kan betekenen, zoals de voorwaardelijke boete, de waarschuwing en het toelichtingsgesprek. Daarbij past wel de opmerking dat de waarschuwing in de rechtspraak niet steeds als een besluit wordt gezien en dat het toelichtingsgesprek mogelijk in strijd komt met de gehoudenheid om een boete op te leggen en het daarmee samenhangende zwijgrecht. In verband daarmee wordt in de toelichting het gebruik van de cautie in dit stadium node gemist. Als pendant van het toelichtingsgesprek zou gedacht kunnen worden aan actieve informatieverstrekking van de bestuursorganen als het gaat om de informatieverplichtingen. Vooraf veel duidelijk maken kan zeker preventief werken, zodat onwenselijke situaties niet ontstaan. Anderzijds maakt vooraf verschafte duidelijkheid een achteraf beboeten als toch de informatieverplichting is geschonden beter te verdedigen. Ook het feit dat meer rekening kan worden gehouden met het feit dat steeds dezelfde fout wordt gemaakt, of dat één fout lange tijd doorwerkt, is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Bijvoorbeeld in die gevallen waarin een WW-gerechtigde een prepensioen ontvangt en in de veronderstelling verkeert dat het prepensioen geen gevolgen heeft voor die uitkering en dus niet gemeld hoeft te worden.

Het lijkt wenselijk dat het voorstel verder wordt doordacht voordat het in formele consultatie wordt gegeven.

2 maart 2023

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak