

No. W12.25.00053/III

's-Gravenhage, 7 mei 2025

Bij Kabinetsmissive van 4 maart 2025, no.2025000485, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw wettelijk handhavingskader voor alle sociale zekerheidswetten. Dit nieuwe handhavingskader is erop gericht om evenredig handhaven in grotere mate mogelijk te maken. Daarbij is handhaven met de menselijke maat het uitgangspunt.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de voorgestelde regeling belangrijke maatregelen bevat die aan passend handhaven een bijdrage kunnen leveren. De Afdeling onderschrijft nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen en de bijdrage die het nieuwe wettelijke handhavingskader kan leveren aan evenredig handhaven met menselijke maat. Voldoende capaciteit in de uitvoering om hieraan invulling te geven is van belang.

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan om in plaats van een maatregel of boete een schriftelijke waarschuwing “op te leggen”. Volgens de toelichting moet de waarschuwing worden gezien als een sanctie zonder financieel gevolg.¹ De Afdeling merkt hierover op dat de waarschuwing zoals voorgesteld een andere status heeft dan de bestaande waarschuwing. De bestaande waarschuwing heeft gevolgen voor een eventueel op te leggen boete of maatregel. De waarschuwing zoals voorgesteld is niet gericht op rechtsgevolg. De Afdeling adviseert daarom de toelichting aan te passen en de waarschuwing

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.8.3.

AAN DE KONING

niet aan te merken als een besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een delegatiegrondslag in de socialezekerheidswetten op basis waarvan bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de uitvoeringsinstantie onder in de regeling te stellen voorwaarden kan afzien van herziening of intrekking of van terugvordering, indien sprake is van buitengewone omstandigheden en dit voor een doelmatige uitvoering nodig is.

De Afdeling adviseert om dit op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen. De Afdeling adviseert verder om de delegatiebepaling op dit punt in overeenstemming te brengen met de toelichting.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en het voorstel wenselijk.

1. Inhoud en doel van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw wettelijk handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten. Het nieuwe handhavingskader is erop gericht om evenredig handhaven in grotere mate mogelijk te maken, met de menselijke maat als uitgangspunt. Volgens de toelichting betekent evenredig handhaven dat niet kan worden volstaan met een standaard boete of maatregel in reactie op een overtreding, maar dat een weloverwogen afweging gemaakt dient te worden welke reactie in het desbetreffende geval passend is.²

Het wetsvoorstel introduceert de waarschuwing als sanctie zonder financieel gevolg en regelt dat bij niet nakoming van meewerkverplichtingen of de inlichtingenplicht de uitkeringsinstantie in beginsel kan kiezen tussen het opleggen van een waarschuwing of een maatregel of boete. Daarnaast regelt het voorstel in welke gevallen moet worden afgezien van het opleggen van een waarschuwing, maatregel of boete en in welke gevallen het opleggen van een boete is aangewezen.

De hoogte van de bestuurlijke boete wordt gemaximeerd op het bedrag van de tweede categorie in plaats van op het volledige benadelingsbedrag zoals in de bestaande regeling.³ Bij recidive wordt dit maximaal het bedrag van de derde categorie. Het voorstel regelt ook de bevoegdheid van de uitkeringsinstantie om op verzoek van degene aan wie een boete is opgelegd, de bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden bij medewerking aan een schuldregeling.

Verder voorziet het voorstel in delegatiegrondslagen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de maatregelen en de gevallen waarin de uitkeringsinstantie kan afzien van het opleggen van een waarschuwing of maatregel. Nadere regels worden ook gesteld over de hoogte van de boetes. Uitkeringsinstanties worden tot slot verplicht bij een geconstateerde overtreding de betrokkene over de naleving van het overtreden voorschrift te informeren.

Met betrekking tot het terugvorderingsbeleid wordt in het voorstel geregeld dat de uitkeringsinstantie afziet van terugvordering van een onverschuldigde betaling:

- voor zover die het gevolg is van fouten van de uitkeringsinstantie, tenzij het aan belanghebbende redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag een uitkering werd verstrekt;

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.5.1.

³ Het betreft hier de boetecategorieën uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

- voor zover die verband houdt met feiten of omstandigheden die door de betrokkene bij de uitkeringsinstantie zijn gemeld en die ten tijde van de onverschuldigde betaling al langer dan zes maanden bij de uitkeringsinstantie bekend waren.

Verder bevat het voorstel een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling te kunnen bepalen dat de uitkeringsinstantie geheel of gedeeltelijk kan afzien van terugvordering indien sprake is van buitengewone omstandigheden en dit voor een doelmatige uitvoering nodig is.

2. Evenredig handhaven met menselijke maat

De socialezekerheidswetgeving kan worden gehandhaafd door middel van boetes en maatregelen. Daarnaast kan bij onjuiste toekenning van uitkeringen herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding plaatsvinden.

Sinds de invoering van fraudewetgeving in 2012 staat in het handhavingsbeleid op dit gebied een strenge handhaving van de rechtmatige vaststelling van uitkeringen centraal. De uitvoering kreeg weinig discretionaire ruimte. Sindsdien is de wet enigszins genuanceerd en heeft ook de rechtspraak zich ontwikkeld. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een wezenlijke verandering van dit uitgangspunt.

Het doel van dit voorstel is om binnen de sociale zekerheid evenredig handhaven beter mogelijk te maken, met de menselijk maat als uitgangspunt. Daarbij is er niet voor gekozen om de discretionaire ruimte van de uitvoering te vergroten, maar om op het niveau van de wet te voorzien in een evenwichtig handhavingskader, dat gelijklopend is voor alle socialezekerheidswetten. Hiermee wordt recht gedaan aan de behoefte van de uitvoering aan duidelijke kaders en richtlijnen. Waar mogelijk en nodig is voorzien in een discretionaire bevoegdheid, waarbij aansluiting is gezocht bij de bestaande ruimte die de uitvoering nu heeft.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling belangrijke maatregelen bevat die aan passend handhaven een bijdrage kunnen leveren. Waar het opleggen van een maatregel of boete nu nog uitgangspunt is bij een geconstateerde overtreding van een wettelijk voorschrift, dienen uitkeringsorganen onder het nieuwe handhavingskader steeds een gemotiveerde keuze te maken tussen het geven van een waarschuwing of het opleggen van een maatregel of boete. Bovendien volgt na een waarschuwing niet automatisch een boete bij een herhaalde overtreding, maar dient steeds opnieuw op grond van de omstandigheden te worden bezien of een waarschuwing wordt gegeven of een maatregel of boete opgelegd.

Met de voorgestelde beperking van de maximale boetehoogte wordt volgens de Afdeling beter aangesloten bij de aard van de overtredingen die tot het opleggen van een boete kunnen leiden. Ten aanzien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen wordt voorgesteld uitkeringsgerechtigden te beschermen tegen terugvordering indien de oorzaak van de onverschuldigde betaling van uitkeringen niet bij hen ligt. Dit is het geval indien de toekenning is veroorzaakt door fouten van het uitvoeringsorgaan of door traag handelen van de overheid. Ook wordt de maximale terugkijktermijn beperkt tot vijf jaar. Daarmee biedt het voorstel uitkeringsgerechtigden bescherming die de huidige wet niet of in elk geval in mindere mate biedt.

De Afdeling merkt op dat regeling van de nieuwe uitgangspunten bij wet in formele zin aansluit bij het primaat van de wetgever, waarbij deze zelf de normen stelt, waaraan het uitvoeringsorgaan toepassing geeft, rekening houdend met de omstandigheden van het geval.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen is het voorstel op verschillende onderdelen aangepast. De Afdeling begrijpt deze wijzigingen zo dat de uitvoerbaarheid van het voorstel hiermee is verbeterd. Voor meer evenredig handhaven in de praktijk is voldoende uitvoeringscapaciteit van belang. In de toelichting kan daaraan meer aandacht worden besteed.

De Afdeling onderschrijft nut en noodzaak van de aldus voorgestelde wijzigingen en de bijdrage die het nieuwe wettelijke handhavingskader kan leveren aan evenredig handhaven met menselijke maat. Voldoende uitvoeringscapaciteit om hieraan invulling te geven is van belang.

3. Waarschuwing

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan om bij overtreding van de inlichtingenplicht of van een meewerkverplichting een schriftelijke waarschuwing "op te leggen". Volgens de toelichting moet de waarschuwing worden gezien als een sanctie zonder financieel gevolg.⁴ De Afdeling begrijpt uit de toelichting dat het opleggen van een waarschuwing heeft te gelden als een besluit en dat daartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Op grond van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht is pas sprake van een besluit in de zin van deze wet als een beslissing is gericht op een rechtsgevolg. Dat is het geval als het bestuursorgaan beoogt om een

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.8.3.

bevoegdheid, recht, verplichting of status van een persoon of zaak bindend vast te stellen.

De toelichting geeft als reden om rechtsmiddelen open te stellen tegen een waarschuwing dat een dergelijke waarschuwing door de betrokkene kan worden ervaren als een sanctie en dat een waarschuwing zorgt voor een schrik-effect. Uit de toelichting volgt echter ook dat de bedoeling van de waarschuwing is om betrokkene ervan bewust te maken dat aan de (niet nagekomen) verplichtingen moet worden voldaan.⁵ De Afdeling begrijpt daaruit dat de waarschuwing een middel is om de betrokkene ervan bewust te maken dat een overtreding is geconstateerd en duidelijk te maken wat hij moet doen of nalaten om een volgende overtreding te voorkomen. Dit sluit goed aan bij de met het voorstel geïntroduceerde verplichting voor bestuursorganen om de betrokkene tijdens het handhavingsproces te informeren over de nakoming van zijn verplichtingen.

De Afdeling merkt op dat de waarschuwing in het voorstel daarmee een andere status heeft dan momenteel het geval is. Volgens de huidige regelgeving kan bij het binnen een bepaalde termijn na het geven van een waarschuwing niet nakomen van de verplichting, niet opnieuw een waarschuwing worden gegeven, maar moet een boete worden opgelegd en kan daarvan niet (opnieuw) worden afgezien.⁶ Waar een waarschuwing in de bestaande situatie dus in beginsel gevolgen heeft voor een op te leggen maatregel of boete bij eventuele toekomstige verwijtbare gedragingen, heeft de in het voorstel geregelde waarschuwing die gevolgen niet.⁷

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.8.3.

⁶ Zie in dit verband onder (veel) meer de artikelen 17, derde lid, en 17a, vierde lid van de Algemene Kinderbijslagwet, de artikel 27, zevende lid en 27a, vierde lid, van de Werkloosheidswet en artikel 18a van de Participatiewet, waarin is geregeld dat, indien binnen twee jaar opnieuw eenzelfde overtreding plaatsvindt, niet opnieuw een waarschuwing kan worden gegeven.

⁷ Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 5 januari 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BG9682, r.o. 4.2, waaruit kan worden opgemaakt dat de waarschuwing in dat geval als besluit wordt aangemerkt omdat de waarschuwing in beginsel gevolgen heeft voor de aanspraken van appellant op uitkering bij een eventuele toekomstige vergelijkbare verwijtbare gedraging. Zie ook de uitspraak van de CRvB van 31 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX7027, r.o. 4.3, waarin is geoordeeld dat het procesbelang bij het hoger beroep is komen te vervallen, omdat gelet op het verstrijken van de in de wet neergelegde termijn waarbinnen een herhaalde overtreding leidt tot het verplicht opleggen van een boete, is verstreken en de gegeven waarschuwing daarom niet meer tot voor appellant nadelige gevolgen kan leiden. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, r.o. 6-6.3, en de daaraan voorafgaande conclusie van AG Widdershoven van 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249.

De voorgestelde waarschuwing heeft, zoals opgemerkt, geen financiële gevolgen. Ook anderszins heeft de waarschuwing geen (rechts)gevolgen voor betrokkene. Betrokkene wordt er slechts op gewezen dat hij een bestaande wettelijke verplichting niet of onvoldoende heeft nageleefd en dat hij deze alsnog dient na te leven, maar krijgt geen nieuwe verplichtingen opgelegd. De waarschuwing heeft in de nieuwe opzet evenmin als rechtsgevolg dat bij recidive binnen een bepaalde termijn een maatregel of boete moet worden opgelegd en daarvan niet (opnieuw) kan worden afgezien. Bovendien kan bij herhaaldelijk niet nakomen van verplichtingen verschillende keren met een waarschuwing worden volstaan.⁸

De toelichting maakt niet duidelijk waarom, tegen deze achtergrond, de waarschuwing zou voldoen aan de definitie van een besluit in de zin van de Awb. Een dergelijk besluit moet immers wel gericht zijn op een rechtsgevolg. Om die reden kunnen daartegen ook rechtsmiddelen worden aangewend.

Daar komt bij dat de mogelijkheid om rechtsmiddelen aan te wenden tegen een waarschuwing in de nieuwe opzet mogelijk kan leiden tot een toename van de inzet van rechtsmiddelen. De mogelijkheden om een waarschuwing op te leggen worden in de voorgestelde regeling immers aanzienlijk verruimd ten opzichte van de bestaande mogelijkheden om een waarschuwing op te leggen. Dit kan leiden tot een aanzienlijke toeneming van het aantal waarschuwingen. Uit de toelichting blijkt niet dat dit effect voor de uitvoeringspraktijk is onderkend.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de toelichting aan te passen en de waarschuwing niet aan te merken als een besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

4. Categoriaal afzien van terugvordering

Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiegrondslag in de socialezekerheidswetten op basis waarvan bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de uitvoeringsinstantie onder in de regeling te stellen voorwaarden kan afzien van herziening of intrekking of van terugvordering, indien sprake is van buitengewone omstandigheden en dit voor een doelmatige uitvoering nodig is.

Uit de toelichting volgt dat de bevoegdheid is bedoeld voor situaties waarin de uitvoeringsinstantie fouten heeft gemaakt ten aanzien van een grote groep uitkeringsgerechtigden en een substantiële hersteloperatie nodig is.⁹ Indien, zoals gebruikelijk, voor iedere betrokkene een individuele beoordeling moet

⁸ Memorie van toelichting 1.13.3.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.5.2.2.

worden gemaakt, kan dit de uitvoering bij de betreffende instantie onevenredig belasten. In dergelijke situaties, die het reguliere uitkeringsproces kunnen ontwrichten, wordt het wenselijk geacht te kunnen kiezen voor een categoriale benadering.

a. *Niveau van regelgeving*

De Afdeling merkt op dat categoriaal afzien van herziening, intrekking of terugvordering in de rede zal liggen als veel uitkeringsgerechtigden een hoger bedrag aan uitkering hebben ontvangen dan waar zij recht op hadden. Dit kan het gevolg zijn van fouten van de overheid, maar is daartoe niet beperkt, gelet op de voorgestelde delegatiegrondslag. Er is in al deze gevallen door de uitvoeringsinstantie onverschuldigd betaald. Uitgangspunt is dat wat onverschuldigd is betaald, wordt teruggevorderd.

Met de voorgestelde delegatiegrondslag kan van dit uitgangspunt categoriaal worden afgeweken als dit nodig is voor een doelmatige uitvoering. In dat geval zal bij ministeriële regeling kunnen worden bepaald dat van een grote groep uitkeringsgerechtigden het deel van de uitkering dat onverschuldigd is betaald, geheel of gedeeltelijk niet wordt teruggevorderd. De onverschuldigde betaling wordt daarmee definitief gemaakt, en leidt er in feite toe dat een grote groep uitkeringsgerechtigden een onverplichte betaling heeft ontvangen.

De Afdeling merkt op dat een ministeriële regeling hiervoor ontoereikend is en dat dit ten minste geregeld zou moeten worden op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. De te regelen onderwerpen zijn immers niet zuiver van administratieve aard en betreffen niet slechts details van een regeling. Het gaat onder meer over de afbakening van de doelgroep bij wie zal worden afgezien van herziening, intrekking of terugvordering, de bepaling van het tijdvak en de inrichting van de procedure.

De Afdeling adviseert om op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen dat een uitvoeringsinstantie categoriaal kan afzien van herziening, intrekking of terugvordering.

b. *Voorwaarde voor categoriaal afzien*

De Afdeling merkt op dat, volgens de voorgestelde delegatiebepalingen, voor het gebruik van de bevoegdheid tot categoriaal afzien niet alleen is vereist dat dit voor een doelmatige uitvoering nodig is, maar ook dat het moet gaan om buitengewone omstandigheden. Uit de toelichting kan worden opgemaakt wat wordt verstaan onder buitengewone omstandigheden, namelijk dat de uitkeringsinstantie fouten heeft gemaakt ten aanzien van een grotere groep mensen. Daaruit blijkt niet dat ook andere bijzondere omstandigheden

voorstelbaar zijn waarin categoriaal afzien van herziening, intrekking of terugvordering aangewezen moet worden geacht.

De Afdeling adviseert daarom de voorgestelde delegatiebepalingen op dit punt in overeenstemming met de toelichting te brengen, zodat uit de tekst van het voorstel duidelijk wordt dat alleen categoriaal kan worden afgezien van herziening, intrekking of terugvordering indien een grotere groep uitkeringsgerechtigden ten onrechte een uitkering of te hoge uitkering heeft ontvangen door handelen of nalaten van de uitvoeringsinstantie en afzien van herziening, intrekking of terugvordering voor een doelmatige uitvoering nodig is.

De Afdeling adviseert om, gelet op het voorgaande onder a en b, het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De vice-president van de Raad van State,