

## **Verslag van een openbaar verhoor**

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft op 22 september 2023 **de heer Rottier** als getuige gehoord, die werd bijgestaan door de heer Korte.

**Voorzitter: Belhaj**

**Griffier: Sjerp**

Aanwezige leden van de commissie: Aartsen, Azarkan, Belhaj, Maatoug, Van Nispen, Van Raan, Sylvana Simons en Slootweg.

Aanvang 10.15 uur.

De **voorzitter**:

Welkom bij de openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. Vandaag is alweer de negende dag in de derde week van in totaal vijf verhoorweken. Vandaag verhoort de commissie twee getuigen, vanochtend over het onderwerp rechtsbescherming en vanmiddag over het onderwerp fraudebeleid in de sociale zekerheid.

Ik verzoek de griffier om de eerste getuige van vandaag, de heer Rottier, naar binnen te leiden.

(De heer Rottier wordt binnengeleid door de griffier.)

De **voorzitter**:

Welkom, meneer Rottier. U wordt vandaag gehoord als getuige. Dit verhoor vindt plaats onder ede. U heeft ervoor gekozen de belofte af te leggen. Ik verzoek u met de belofte te bevestigen dat u de gehele waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen.

(In handen van de voorzitter legt de heer Rottier de belofte af.)

De **voorzitter**:

Dan staat u nu onder ede en mag u plaatsnemen.

Goedemorgen, meneer Rottier. Ditmaal heet ik u van harte welkom namens de hele enquêtecommissie.

---

De Tweede Kamer heeft op 1 februari 2022 besloten een parlementaire enquête te houden naar het fraudebeleid en de dienstverlening van de overheid. Doel van de enquête is te komen tot waarheidsvinding en daar een oordeel over te vormen. Centraal staat de manier waarop de overheid fraude bestrijdt en tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers. De commissie onderzoekt hoe en waarom dit heeft kunnen gebeuren.

Ik wil u vragen om tijdens dit verhoor uw microfoon aan te laten staan. De commissie wil u erop wijzen dat degene die aan u bijstand verleent, niet namens u het woord dient te voeren. Dit verhoor zal worden afgenomen door de heer Van Nispen en de heer Van Raan. Voordat we gaan beginnen, stel ik even de vraag aan u of het duidelijk is, of dat u nog iets wil opmerken.

De heer **Rottier**:

Het is mij duidelijk. Ik wil wel graag een paar opmerkingen maken. Ik ben echt heel blij dat ik vandaag het een en ander kan gaan toelichten over de werkzaamheden van de Centrale Raad van Beroep maar wel met inachtneming van ons beider staatkundige verhouding. Ik vertegenwoordig een van de staatsmachten. Uit dien hoofde ben ik gebonden aan het geheim van de raadkamer. Over datgene wat wij als rechters in de raadkamer met elkaar hebben besproken, kan ik dus geen verklaringen afleggen. In dat verband val ik ook onder de geheimhoudingsbepalingen die in de Wet op de parlementaire enquête voor mij gelden.

Verder geldt dat de rechtspraak weliswaar openbaar is, maar dat de dossiers van de betrokkenen dat niet zijn. Ik moet ook denken aan de privacy van degenen over wie we het vanochtend af ten toe zullen hebben, dus ik kan niet alles vertellen wat ik weet. Daarbij geldt ook nog dat de rechter spreekt door zijn vonnis. Eigenlijk moet u het doen met de uitspraken die wij hebben gedaan. De soep wordt wat dat betreft niet zo warm gegeten als hij wordt opgediend, want wij leggen natuurlijk weleens uit wat wij in uitspraken hebben neergelegd. Dat doen wij door middel van persrechters. Soms komen we er later in andere uitspraken op terug en soms willen we het op zitting ook nog weleens uitleggen. Maar ik ben toch wel gebonden wat dat betreft.

De laatste opmerking heeft betrekking op mijzelf. Ik ben inmiddels 21 jaar rechter bij de Centrale Raad van Beroep. Daarvoor heb ik in de eerste aanleg gewerkt. Ik heb in die periode duizenden zaken gezien, dus ik kan niet meer in alle gevallen oproepen wat precies de casus of de rechtsvraag was.

---

**De voorzitter:**

Het is goed dat u dit vermeldt, meneer Rottier. De enquêtecommissie is zich heel erg bewust van de verhoudingen die we tot elkaar hebben, maar het is goed dat u dat nog een keer vermeldt. Ik stel voor dat we gaan beginnen. Ik geef het woord aan de heer Van Nispen.

**De heer Van Nispen:**

Meneer Rottier, goedemorgen.

**De heer Rottier:**

Goedemorgen.

**De heer Van Nispen:**

U bent sinds 1995 actief als rechter en sinds 2002 als rechter werkzaam bij de Centrale Raad van Beroep. In deze rol houdt u zich bezig met het socialezekerheidsrecht en spreekt u recht in hogerberoepzaken. Allereerst wil ik u enkele vragen stellen over uw functie van senior raadsheer en over de organisatie waar u werkt, de Centrale Raad van Beroep. De Centrale Raad van Beroep is een van de vier hoogste bestuursrechters in Nederland. Nadat een zaak door een van deze instanties behandeld is, is er geen hoger beroep meer mogelijk. Wat voor soort zaken wordt er nou behandeld door de Centrale Raad van Beroep?

**De heer Rottier:**

De Centrale Raad van Beroep is, zoals u zegt, een van de vier hoogste bestuursrechters. Heel eenvoudig gezegd oordelen wij over de sociale zekerheid in brede zin. Dat wil zeggen dat alle conflicten die er zijn over sociale verzekeringen, volksverzekeringen en voorzieningen door ons worden beoordeeld. Daarbij kunt u denken aan de Ziektewet, aan arbeidsongeschiktheidsregelingen als de WAO, de WIA, de Wajong en aan de werkloosheidsregelingen, de WW dus, daarnaast aan de Wlz en de Zorgverzekeringswet. Een hele belangrijke poot voor ons is ook de bijstand.

De Centrale Raad van Beroep is in het leven geroepen in 1903. We bestaan dit jaar 120 jaar. Dat gebeurde in 1903 met de invoering van de Ongevallenwet. Dat was de eerste sociale verzekeringswet die moest worden beoordeeld. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de taken van de Centrale Raad van Beroep zouden worden uitgebreid met ook andere rechtsgebieden. Dat is eigenlijk alleen gebeurd op het terrein van de sociale zekerheid. Daar is nog wel het ambtenarenrecht bijgekomen. Dat beoordelen wij sinds 1919. Inmiddels is dat ambtenarenrecht weer wat afgenomen vanwege de

---

normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. We hebben nu dus nog maar een beperkte groep waar we over oordelen.

Ik wijs er daarbij ook nog op dat wij geen bemoeienis hebben met datgene wat u bijzonder bezighoudt, namelijk de kinderopvangtoeslagen. Dat is een regeling die wordt beoordeeld door de Raad van State.

De heer **Van Nispen**:

Ik begrijp uw antwoord zo dat u zegt: de Centrale Raad van Beroep oordeelt over sociale zekerheid in brede zin. U noemt allerlei voorbeelden: de Werkloosheidswet, de bijstand en alle andere voorbeelden die u heeft genoemd. Maar u zegt op het laatst expliciet: wij oordelen niet over toeslagen. Kunt u kort iets vertellen over hoe het komt dat dat niet bij de Centrale Raad van Beroep is ondergebracht?

De heer **Rottier**:

Nee, dat is een keuze van de wetgever geweest. Af en toe gebeurt dat gewoon. Wij hebben daar door de bank genomen geen invloed op. Als dat de keuze van de wetgever is, dan moeten wij dat natuurlijk respecteren.

De heer **Van Nispen**:

De Centrale Raad van Beroep behandelt zaken op het gebied van sociale zekerheid. Hoe zou u de wet- en regelgeving binnen het sociaalzekerheidsrecht omschrijven?

De heer **Rottier**:

Het sociaal recht wordt wel omschreven als juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid.

De heer **Van Nispen**:

Juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid.

De heer **Rottier**:

Juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid. Het is de erkenning dat een groep in de samenleving de onderliggende, zwakkere groep is die bescherming nodig heeft. Die bescherming wordt dan gegeven in de vorm van het sociaal recht. Dat zijn niet alleen de verzekeringen, dus de uitkeringen en financiële voorzieningen, maar u kunt daarbij ook wel denken aan het arbeidsrecht, waarin ook ongelijke verhoudingen recht worden getrokken. In sommige opzichten betreft dat ook het huurrecht. Zoals u net zei, zijn er ook andere onderdelen die je ertoe zou kunnen rekenen maar niet

---

bij de Centrale Raad van Beroep terechtkomen. De kinderopvangtoeslag zou je inderdaad ook als zoiets kunnen beschouwen, maar dat is niet gebeurd.

De heer **Van Nispen**:

Nee. Het gaat dus om juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid. Kunt u dat toelichten? Waarom is die compensatie nodig? Wat is er dan precies ongelijk?

De heer **Rottier**:

In heel veel gevallen is het voor de betrokkenen niet mogelijk om zelf iets te regelen voor ongewenste situaties als ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Hoe moet je je daartegen wapenen als betrokkene? De overheid roept daarvoor dus regelingen in het leven via solidariteitsafdrachten in de vorm van premies, zodat een betrokkene daar een beroep op kan doen, mochten die ongewenste gevolgen zich realiseren. De overheid garandeert dat. Zo zie ik het.

De heer **Van Nispen**:

Hoe zou u de regelgeving in de sociale zekerheid voor mensen omschrijven, in termen van complex of eenvoudig? Kunt u daar iets over zeggen?

De heer **Rottier**:

De regelgeving is heel complex. Die is moeilijk leesbaar. In heel veel gevallen is het gestapelde regelgeving, in die zin dat de wet de hoofdregels geeft, maar dat daar heel veel uitvoering aan moet worden gegeven in lagere regelingen, dus in algemene maatregelen van bestuur. In sommige gevallen is er nog lagere regelgeving nodig in de vorm van ministeriële regelingen. In een aantal gevallen is het om de uitvoering te stroomlijnen dan ook nog nodig dat er beleidsregels worden geformuleerd voor de uitvoeringsorganen.

De heer **Van Nispen**:

Dus er zijn heel veel regels op verschillende vindplaatsen.

De heer **Rottier**:

Er is heel veel regelgeving en het is een dynamisch proces. De visie op de sociale zekerheid verandert gewoon. Dat is heel duidelijk te zien in de loop van de tijd. Dat betekent dat de wetgeving eigenlijk permanent aan verandering onderhevig is. Op zich is dat geen probleem, maar het probleem is wel dat je in heel veel gevallen zit met al toegekende rechten. Dan is de

---

vraag wat die gewijzigde regelgeving betekent voor de bestaande gevallen. Daar moet je dus weer overgangsrecht voor creëren.

Een heel sprekend voorbeeld daarvan is de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de WAO. Die wet is in 2006 afgeschaft. Er zijn dus geen mensen meer die instromen in de WAO, maar er zijn nog steeds heel veel WAO'ers, die worden bestreken door een wet die natuurlijk nog wel werkt, maar die geen toegang meer biedt. Er zit geen overgangstermijn aan die WAO. Als je een beetje redeneert, zou dat kunnen betekenen dat er mensen zijn die in 2006 op de leeftijd van 18 jaar in de WAO hebben kunnen komen en dat die mensen, even uitgaande van de gemiddelde AOW-leeftijd die we over een poosje gaan bereiken, dus nog 50 jaar in de WAO zitten en dus moeten worden beoordeeld aan de hand van die WAO, die sinds 2006 niet meer geactiveerd is.

De heer **Van Nispen**:

Ik kan me voorstellen dat dat iets voor rechters betekent, maar zeker ook voor de mensen die het betreft.

De heer **Rottier**:

Ja, voor die mensen, maar ook voor de uitvoeringsorganisatie, die iedere keer weer terug moet naar die oude regelgeving. Dit is een heel extreem voorbeeld, maar er zijn natuurlijk ook veel andere gevallen waarin regelgeving gewoon gewijzigd wordt door veranderde inzichten.

De heer **Van Nispen**:

U zegt heel duidelijk: de regels in de sociale zekerheid zijn heel erg complex voor de uitvoering en voor mensen; er zijn veel vindplaatsen van regels. Ziet u daarin nog een ontwikkeling door de tijd heen? Zijn die regels in de loop der tijd nou ook weleens eenvoudiger geworden of wordt de boel alleen maar complexer?

De heer **Rottier**:

Voor mijn gevoel zijn ze alleen maar complexer geworden, maar dat kan er mee samenhangen dat ik daar in mijn functie mee wordt geconfronteerd. Als regelgeving geen conflict oproept, dus als die makkelijk uitvoerbaar en voor partijen duidelijk is, dan heb je geen procedures en dan zie ik het niet. Maar ik zie in de procedures die wij behandelen wel dat het steeds ingewikkelder is geworden.

---

De heer **Van Nispen**:

Over uw rol gesproken: u bent senior raadsheer. Wat doet een senior raadsheer bij de Centrale Raad van Beroep?

De heer **Rottier**:

Je hebt verschillende soorten senior raadsheren. Vroeger werd dat vicepresident genoemd. Je hebt eigenlijk twee soorten. Dat zijn degenen die bestuurlijke activiteiten ambiëren, die dus de rol van teamvoorzitter vervullen en vooral bezig zijn met de organisatie van het werk, en je hebt inhoudelijke raadsheren. Dat ben ik dan. Ik houd mij bezig met de kwaliteit van het werk en de interne afstemming, dus dat we het allemaal op dezelfde manier doen. Uit dien hoofde ben ik ook lid van een aantal interne commissies die zich bezighouden met onderwerpen die de raad in de hele breedte aangaan, zoals de Algemene wet bestuursrecht. Ik ben zelf werkzaam op het terrein van de sociale verzekeringen, dus alles wat door het UWV wordt bestreken.

De heer **Van Nispen**:

In die zaken spreekt u dus zelf recht?

De heer **Rottier**:

Ja, ik ben zelf ook rechter natuurlijk. Daarnaast ben ik nog betrokken bij het rechtseenheidsoverleg. Dat is het overleg met de andere hoogste bestuursrechters: de Hoge Raad, de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

De heer **Van Nispen**:

Kunt u kort toelichten waarom zo'n rechtseenheidkamer nodig is?

De heer **Rottier**:

Het is geen rechtseenheidkamer, hè. Het is een rechtseenheidsoverleg.

De heer **Van Nispen**:

Excuses, Een rechtseenheidsoverleg.

De heer **Rottier**:

De Algemene wet bestuursrecht geeft de procesregels voor het bestuursrecht. Die geldt voor alle rechters en voor alle rechtsprekende instanties. Het is dan wel de bedoeling dat we de artikelen van de Algemene wet bestuursrecht die ons binden en waar wij mee geconfronteerd worden,

---

allemaal op dezelfde manier uitleggen. Dat proberen we te bereiken door dat overleg in die commissie rechtseenheid.

De heer **Van Nispen**:

En dat is nodig omdat er meerdere hoogste bestuursrechters zijn?

De heer **Rottier**:

Precies.

De heer **Van Nispen**:

Hoe komt een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het algemeen tot stand? Hoe ziet bijvoorbeeld het traject van zo'n zaak eruit voordat die bij de Centrale Raad van Beroep belandt?

De heer **Rottier**:

Zal ik u een schets geven vanaf het moment van binnenkomst van een hoger beroep?

De heer **Van Nispen**:

Het liefst, als dat kan, vanaf nog iets eerder. Het gaat bijvoorbeeld om een mens dat een besluit ontvangt van het UWV. U noemde net het UWV als voorbeeld.

De heer **Rottier**:

Ja. Centraal in de hele procedure staat het besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. In zo'n besluit legt het bestuursorgaan, in dit geval het UWV, de rechten of verplichtingen van de burger vast. Tegen dat besluit kun je bij het UWV bezwaar maken. Dat moet je doen binnen zes weken. Het UWV gaat dat besluit dan heroverwegen. Nou, daar komt dan een beslissing uit. Dat is de beslissing op bezwaar. Met die beslissing op bezwaar heb je toegang tot de rechter. Dat is de rechter in eerste aanleg. Je gaat dan naar de rechtbank van het arrondissement waarin je woont. Die zaak wordt dan behandeld en daarop komt een uitspraak van de rechtbank. Daartegen moet je binnen zes weken hoger beroep instellen. Zo'n zaak komt dan bij ons binnen.

Bij de rechtbank heb je eigenlijk alleen maar de beslissingen van het bestuursorgaan, want daartegen kun je opkomen. Maar het kan zijn dat de rechtbank een uitspraak heeft gedaan die het bestuursorgaan niet bevalt. Het kan dus ook gebeuren dat het bestuursorgaan in hoger beroep gaat. Het is niet uitsluitend de burger die bij ons een hoger beroep instelt. Daarnaast

---



zijn er in diverse wetten nog derde-belanghebbenden, werkgevers die ook een belang hebben bij de beslissing van het UWV. Zij kunnen ook hoger beroep instellen.

Als het beroep wordt ingesteld, dan hebben we eigenlijk allereerst een administratieve fase. Er wordt heel snel gekeken wat voor soort zaak het is. Het is voor ons van belang om dat in een vroeg stadium te herkennen, want de Centrale Raad is georganiseerd naar de specialismes. Wij kennen een onderverdeling in drie grote werkstromen. De werkstroom waar ik onder val, houdt zich bezig met de sociale verzekeringen. Daarnaast hebben we een werkstroom die zich bezighoudt met de bijstand. Het aantal zaken daar is ook groot. En dan is er nog een werkstroom die zich bezighoudt met overige zaken zoals de voorzieningen, studiefinanciering – ook bij ons – en de ambtenaren.

De heer **Van Nispen**:

Hoelang duurt het nou gemiddeld voordat een zaak bij u op de zitting komt? Ik doel dan op de tijd tussen het moment waarop een mens wordt geconfronteerd met bijvoorbeeld dat besluit van het UWV en het moment waarop een zaak uiteindelijk helemaal bij u is, bij de Centrale Raad van Beroep op de zitting is.

De heer **Rottier**:

Ik ken geen cijfers waaruit blijkt hoe dat feitelijk is. Wij hebben wel termijnen die we daarbij moeten of mogen hanteren. Die zijn dan weer afgeleid van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat heeft betrekking op de redelijke termijn die in acht mag worden genomen in het kader van de rechtspraak. Daarin wordt gezegd dat die termijn bij het bestuursorgaan zes maanden is. Het UWV mag zes maanden doen over de herbeoordeling van een eerder genomen besluit. De rechtbank mag er anderhalf jaar over doen. Dan zit je dus op twee jaar. Is er een hoger beroep en moeten er meer rechters naar kijken, dan is die periode twee jaar. Blijf je dus binnen de redelijke termijn, dan moet een zaak dus al met al binnen vier jaar zijn afgedaan. Ik weet niet wat de gemiddelde doorlooptijd van een zaak is vanaf het moment dat bezwaar wordt gemaakt. Het is wel zo dat de doorlooptijd bij de Centrale Raad niet iets is om trots op te zijn, want door de bank genomen hangen we toch nog steeds een beetje tegen het einde van die twee jaar aan. Er worden wel pogingen ondernomen om die te bekorten, en hier en daar lukt dat ook wel, maar af en toe duurt het wat lang.

---

De heer **Van Nispen**:

U heeft helder geschetst dat het vanaf het moment dat een mens geconfronteerd wordt met een besluit over de sociale zekerheid, doorgaans enkele jaren duurt: fase van bezwaar, fase van beroep, hoger beroep.

De heer **Rottier**:

Ja. Het is een hele grove schatting en of die klopt, weet ik niet, maar ik denk dat het op dit moment drieënhalf jaar duurt voordat je je uitspraak van de Centrale Raad van Beroep hebt.

De heer **Van Nispen**:

Waarop toetst de Centrale Raad van Beroep nou precies? Wordt behalve naar de wet bijvoorbeeld ook naar de wetsgeschiedenis gekeken?

De heer **Rottier**:

Als dat relevant is: ja. Zeker bij nieuwe regelgeving. Dan is dat natuurlijk het moment om te kijken wat met een bepaalde bepaling is beoogd en of die ter discussie staat. Ja, dat klopt.

De heer **Van Nispen**:

U zei net al dat er sprake kan zijn van een wet, dat er sprake kan zijn van een algemene maatregel van bestuur en dat er sprake kan zijn van beleidsregels. Dat dient er allemaal bij betrokken te worden. Daar kan de rechter over oordelen. Maar dat geldt bijvoorbeeld ook voor de wetsgeschiedenis.

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Kan ook de intentie, de bedoeling die een bepaalde minister of staatssecretaris bij een bepaalde wet had, betrokken worden bij besluitvorming?

De heer **Rottier**:

Zeker, natuurlijk. Die bedoeling ligt vaak besloten in de toelichtingen op de regelgeving. Daarbij maak ik dan weer wel de opmerking dat toelichtingen geen regelingen zijn. Als de tekst van de wet anders is dan wat in de toelichting staat, dan gaat de tekst van de wet dus echt voor.

---

De heer **Van Nispen**:

Dan gaat de tekst van de wet voor?

De heer **Rottier**:

Ja, die gaat voor. Eh ...

De heer **Van Nispen**:

Wilde u daar nog iets aan toevoegen?

De heer **Rottier**:

Nee, nou ja: er kan in de toelichting iets staan wat geheel tegengesteld is aan wat in de wet staat. Dan kan het niet zo zijn dat je de toelichting gaat uitvoeren. De wet schrijft voor wat moet.

De heer **Van Nispen**:

En wat doet de wetsgeschiedenis of de toelichting dan wél?

De heer **Rottier**:

Verduidelijken wat de bedoeling is en nadere uitleg geven in gevallen waarin bijvoorbeeld in de wet zelf tegenstrijdigheden worden gevonden.

De heer **Van Nispen**:

En als er tegenstrijdigheden zitten tussen een wet en een daarbij horende algemene maatregel van bestuur, hoe moet een rechter daar dan mee omgaan?

De heer **Rottier**:

Theoretisch is de wet natuurlijk bepalend. Je kijkt allereerst naar de tekst van de wet. Als je ziet dat er in de AMvB een afwijking is ten opzichte van de wet, dan is dat wel problematisch, want eigenlijk kan dat niet. Een algemene maatregel van bestuur geeft niet een mogelijkheid ... Het gebeurt weleens, maar eigenlijk kun je bij AMvB niet afwijken van wat er in de wet staat. In sommige gevallen kan de toelichting helpen om duidelijk te maken waarom het op die manier is opgeschreven. Maar dat ligt heel erg aan het individuele geval.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Tot slot voor nu, en dan geef ik het woord aan de heer Van Raan. Kunnen bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen nog een rol spelen bij de manier waarop een rechter regels interpreteert?

---

De heer **Rottier**:

Ja, zeker. Als ik een voorbeeld mag noemen: volgens de Werkloosheidswet ben je verplicht te solliciteren als je WW hebt. De manier waarop je solliciteert, is de laatste jaren natuurlijk behoorlijk veranderd. Tegenwoordig kun je via het internet op allerlei manieren proberen om werk te verkrijgen. Vroeger werd je geacht brieven te schrijven en daar nota's van te maken. Veranderde technologische mogelijkheden brengen ook weer een veranderde benadering van de sollicitatieplicht met zich mee. Dat is een voorbeeldje waaruit blijkt hoe een ontwikkeling de rechtspraak kan beïnvloeden.

De heer **Van Nispen**:

Ik geef het woord aan de heer Van Raan.

De heer **Van Raan**:

Dank. Goedemorgen, meneer Rottier. We hadden het net over de complexiteit van de regelgeving. We gaan nu kijken hoe de burgers, de mensen, zich daartoe verhouden. Voordat burgers met een zaak bij de Centrale Raad van Beroep terechtkomen, hebben ze al een beschikking ontvangen, bezwaar gemaakt en beroep ingesteld bij de rechtbank. Daarna staat dus dat hoger beroep open. Procederen burgers bij de Centrale Raad van Beroep naar uw ervaring vaak met een advocaat of zonder?

De heer **Rottier**:

Vaak met.

De heer **Van Raan**:

Maakt het voor de uitkomst in een procedure verschil of burgers bijstand krijgen van een advocaat?

De heer **Rottier**:

Dat is een lastige vraag. Het is wel een goede vraag, maar het is ook een lastige vraag. Ik kan natuurlijk niet zien wat de uitkomst zou zijn geweest als mensen geen advocaat in de arm zouden hebben genomen. Ik denk dat het inschakelen van rechtshulp wel een voordeel heeft: de advocaat heeft kennis van het weerbarstige terrein van de sociale zekerheid en kan dus makkelijker en sneller onder woorden brengen wat de gronden zijn die zich richten tegen de beslissing van het UWV of tegen het oordeel van de rechtbank. Ik moet er trouwens nog op wijzen dat de rechtsbijstand in het bestuursrecht niet beperkt is tot de advocatuur. Je kunt je ook laten bijstaan door de rechtsbijstandsverzekeraars. Dat zijn door de bank genomen geen advocaten. Soms wordt bijstand verleend door de vakbond of door een

---

accountant. Soms zijn het ook gewoon familieleden die meekomen. Je hebt allerlei varianten in de bijstand.

Dan uw vraag of het wat uitmaakt. Ik denk dat de rechtshulpverleners op zich wel een bijdrage leveren omdat ze, zoals ik net zei, beter in staat zijn om directer de bezwaren te verwoorden. Anderzijds – ik grijp terug op het antwoord dat ik eerder gaf op vragen over juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid – moeten wij in de gevallen waarin burgers bij ons procederen en het zelf doen, een tandje bijzetten en proberen te achterhalen wat nou eigenlijk wordt beoogd met de gronden in hoger beroep. Dan denken we wat harder mee met de partijen. Wij leggen de gronden van partijen ruim uit. Dat is ook een traditie van de Centrale Raad van Beroep. Er zijn geen beperkingen in de gronden die je kunt aanvoeren in relatie tot het moment van de procedure. Je kunt in hoger beroep dus nieuwe argumenten aanvoeren, argumenten die eerder nog helemaal niet aan de orde zijn geweest en die dus ook niet door de rechtbank zijn beoordeeld. Maar wij vinden dat je die wel mag meenemen.

De heer **Van Raan**:

Is dat een voorbeeld van "een tandje bijzetten"?

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Raan**:

Kunt u daar nog iets meer over vertellen? Dan helpt u de burger ...

De heer **Rottier**:

Eigenlijk helpen wij de burger dan om die gronden die worden aangevoerd, te vertalen in juridische argumenten. Verder zijn wij op basis van de Algemene wet bestuursrecht ook nog bevoegd om de feiten te onderzoeken en aan te vullen, en in sommige gevallen doen we dat ook gewoon.

De heer **Van Raan**:

Maakt het voor het verloop van de procedure nog uit of een burger al in de bezwaarfase wordt bijgestaan of dat dit pas gebeurt in de beroepsfase?

De heer **Rottier**:

Eigenlijk geldt daarvoor hetzelfde als wat ik zonet zei. Als het in bezwaar gebeurt, heb je vaak al een wat betere ordening van het dossier en dan weet je waar het over gaat. Overigens geldt die ruime benadering van de Centrale

---

Raad die ik zonet noemde, ook voor een advocaat. Als die in hoger beroep opeens met een nieuw argument komt, vinden wij dat dat mag. Dan gaan we dat nieuwe argument ook beoordelen.

De heer **Van Raan**:

U noemt dat "een ruimere benadering". Op welke gronden kunt u die ruimere benadering toepassen? Zit dat in uw mandaat? Hoe werkt dat?

De heer **Rottier**:

Dat is onze uitleg van het procesrecht uit de Awb. Dat hoort bij onze organisatie.

De heer **Van Raan**:

En als burgers nou procederen zonder advocaat, in hoeverre hebben zij dan nog een gelijkwaardige rol ten opzichte van bijvoorbeeld het UWV?

De heer **Rottier**:

De keuze die wij maken in deze benadering, dus de ruime uitleg van de gronden en geen beperkingen in wat je kunt aanvoeren in hoger beroep ... Dat wordt soms de grondentrichter of de grondenfuik genoemd. Die hebben wij niet.

De heer **Van Raan**:

Pardon? Kunt u dat ...

De heer **Rottier**:

Die grondenfuik of grondentrichter is een juridische benadering die zegt dat je bij het instellen van het hoger beroep je kaarten op tafel moet leggen en moet zeggen waarom je het er niet mee eens bent, en je geen andere onderwerpen meer mag aanvoeren als je de zaak dan bijvoorbeeld op zitting gaat behandelen. Wij denken daar anders over. Je kunt natuurlijk bij het instellen van het hoger beroep die gronden vermelden en die gronden een halfjaar later nog aanvullen op een schriftelijke manier. Dat mag allemaal bij ons.

De heer **Van Raan**:

En dat gaat twee kanten op, dus voor zowel de burger als, in dit geval, bijvoorbeeld het UWV of de gemeente.

De heer **Rottier**:

Het UWV doet dat door de bank genomen niet, omdat dat in de meeste

---

gevallen alleen maar de verweerder is. Die legt dus uit waarom een bepaald besluit is genomen. De kans dat ze daarbij dan opeens een heel andere grond gaan hanteren, is niet zo groot. Maar het gaat ons uiteindelijk om materieel juiste beslissingen, en gelet op het feit dat die regelgeving buitengewoon gecompliceerd kan zijn, is dat wel een methode die wij af en toe hanteren, ja. Dat klopt.

De heer **Van Raan**:

Kan de rechter een ongelijke rechtspositie van de burger ten opzichte van een overheidsorganisatie compenseren?

De heer **Rottier**:

Ja, op de manier zoals ik u net schetste. Die compensatie kan af en toe heel ver gaan, hoor. Het kan zijn dat de gronden die in hoger beroep worden aangevoerd door een burger, zonder advocaat ... We hebben één keer meegemaakt dat dat voor ons aanleiding was om prejudiciële vragen te stellen bij het Europees Hof in Luxemburg over de toepassing van een richtlijn.

De heer **Van Raan**:

Kunt u dat begrip toelichten?

De heer **Rottier**:

Sociale zekerheid wordt voor een deel ook bepaald door Europese afspraken, door richtlijnen die Nederland moet verwerken in de regelgeving. In de casus die ik net noemde, was dat de zogenaamde Insolventierichtlijn. Dat is een richtlijn die voorschriften geeft voor het verstrekken van uitkeringen als de werkgever failliet gaat. Het betrof hier een werknemer die inderdaad zijn baan had verloren bij een werkgever die failliet was gegaan. Die had bepaalde aanspraken en die verwoordde hij op zitting op zo'n manier dat dit voor ons aanleiding was om te vragen of Nederland die richtlijn wel op een juiste manier verwerkt had in de Nederlandse regelgeving.

De heer **Van Raan**:

En dan legt u die vraag in Europa neer.

De heer **Rottier**:

Dan moet je een zogenoemde prejudiciële vraag gaan stellen aan het Europees Hof van Justitie in Luxemburg en daar krijg je dan een antwoord op, ja.

---

De heer **Van Raan**:

In hoeverre is het nou de taak van de rechter om die ongelijkheidscompensatie te bieden?

De heer **Rottier**:

Wij vinden dat wij dat moeten doen, gelet op de aard van de regelgeving. Ik kan daar nog iets bij zeggen. Die regelgeving zelf is heel complex en heel omvangrijk, maar die is zo opgezet dat die in de meeste gevallen tot uitdrukking komt in zogenaamde gebonden beschikkingen. Uit de wet zelf vloeit voort dat je een aanspraak hebt op een recht, zoals het recht op een werkloosheidsuitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Als je maar gewoon de regels uit de wet afloopt, is de uitkomst daarvan "je hebt een recht" of "je hebt geen recht". Het is niet overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan om uitkeringen toe te kennen. Dat is een gesloten stelsel om ervoor te zorgen dat alle burgers wat dat betreft in een gelijke positie verkeren. Het kan niet zo zijn dat de ene persoon vanwege die discretionaire bevoegdheid een uitkering krijgt en de andere niet, terwijl de situatie precies dezelfde is. We spreken dus over heel veel gebonden beschikkingen. Dat geeft ons de mogelijkheid om al die beschikkingen gewoon goed te beoordelen. Dat is weliswaar heel ingewikkeld, maar we kunnen ze volledig beoordelen. En juist met het oog op die compensatie, die ik zonet noemde, doen we dat dan ook. Wij kunnen gewoon al die aspecten meenemen.

De heer **Van Raan**:

Ja. In de fase van beroep kan een rechter ongelijkheidscompensatie bieden. Wie kan dat doen in de bezwaarfase?

De heer **Rottier**:

In de bezwaarfase is dat het bestuursorgaan, dat zijn eigen besluit moet heroverwegen. Dan moet je het dus daarvan verwachten. Dat heeft dan, denk ik, meer te maken met de integriteit van het bestuursorgaan in die bezwaarfase en met de bereidheid om te luisteren naar de argumenten van de betrokkene.

De heer **Van Raan**:

U zegt: de integriteit van het ...

De heer **Rottier**:

Ja, het is soms natuurlijk lastig, hè. De bezwaarprocedure wordt in heel veel gevallen bekritiseerd omdat de slager zijn eigen vlees moet keuren. Het

---



bestuursorgaan moet zijn eigen beslissing heroverwegen. In veel gevallen betekent dat dat collega's moeten gaan bekijken of het werk van een andere collega juist is geweest.

De heer **Van Raan**:

En wat betekent dat voor de ongelijkheidscompensatie ten opzichte van de burger?

De heer **Rottier**:

Dat weet ik niet. Mijn ervaring met het UWV is niet zo dat de burger daarmee op een afstand staat, hoor. Ik zie dat er in die zaken een oprechte bedoeling achter zit om de zaak goed te bekijken en te kijken of het goed is gegaan. Dat zie je natuurlijk ook: af en toe worden beslissingen in bezwaar veranderd. Soms worden ze ingetrokken, soms worden ze gewijzigd, soms zijn ze minder belastend en soms worden er meer rechten toegekend. Ja, dat kan.

De heer **Van Raan**:

Ik geef het woord weer aan de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:

Ik heb nog één vervolgvraag op het voorgaande. Eén voorbeeld van ongelijkheidscompensatie is het toestaan van nieuwe gronden of argumenten.

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

De Centrale Raad van Beroep vindt dat dat mag en doet dat ook. Maar zijn er nou ook instanties of bepaalde procedures waarbij dat niet mag of waarbij dat niet gedaan wordt?

De heer **Rottier**:

Eerst even het eerste punt. Wij hebben wat betreft de uitbreiding van de gronden en de procedure eigenlijk maar twee beperkingen. De eerste is dat we, als je eerder in de procedure bepaalde gronden uitdrukkelijk hebt prijsgegeven, daarover niet meer gaan praten. Dat valt af. De tweede is de situatie waarin het in strijd is met de goede procesorde. Als gronden zo laat worden ingebracht dat er niet meer fatsoenlijk op kan worden gereageerd, dus heel laat in de procedure, en ze zo nieuw zijn dat het een enorme

---

belasting zou zijn voor het rechterlijk apparaat, dan laten we die gronden ook buiten beschouwing. Dat komt weinig voor. Ik weet niet goed hoe het met die benadering zit bij de andere hoogste bestuursrechters. Mijn indruk is dat er op sommige terreinen, in ieder geval van de ruimtelijke ordening, dus het omgevingsrecht, inderdaad wel beperkingen zijn aan datgene wat je in latere instantie in een procedure mag aanvoeren. Maar ik ben er niet voldoende in ingewijd om daarover precies iets te kunnen zeggen.

De heer **Van Nispen**:

Dan zou ik met u terug willen gaan naar het jaar 1996. In dat jaar treedt namelijk de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering in werking. Die zullen wij kortweg de Wet boeten noemen. Deze wet bracht de nodige wijzigingen aan in het socialezekerheidsrecht. Wat veranderde er nou in de sociale zekerheid met de komst van die Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering?

De heer **Rottier**:

Ja, dat is een mooie vraag, met een hele voorgeschiedenis. Er is een hele aanloop naar die wet geweest. U moet zich ook realiseren dat de uitvoering van de sociale verzekeringen in die periode nog was belegd bij de bedrijfsverenigingen. Je had toen ook nog in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen een aparte voorziening in de vorm van een gemeenschappelijke medische dienst. Dat was een hele andere organisatie van de sociale verzekeringen. In verband daarmee zag je dus ook dat die bedrijfsverenigingen zelf, ieder op zich, voor hun gebied bevoegd waren om beslissingen te nemen over uitkeringen. Dat kon, zeker als het ging over herzieningen van uitkeringen, terugvorderingen en eventuele maatregelen, verschillen van bedrijfsvereniging tot bedrijfsvereniging. Daarbij was het ook nog zo dat de terminologieën in de verschillende socialeverzekeringswetten niet op elkaar waren afgestemd.

Daarnaast was de behoefte opgekomen om de handhaving van de regelgeving te gaan sanctioneren via de bestuurlijke boete. Met de bestuurlijke boete was al wat ervaring opgedaan via de regelingen van de wet-Mulder over de administratieve verkeersboetes. Die kent u zelf misschien ook wel. Als u een keer te hard hebt gereden, dan krijgt u zo'n briefje thuis waar precies op staat wat u gedaan heeft en hoe je daartegen in bezwaar kunt komen. Dat dateert al uit de periode van voor 1996. De ervaringen die daarmee waren opgedaan, waren van dien aard dat het idee was dat je dat ook op veel grotere schaal kon gaan invoeren. De achterliggende gedachte daarbij was ook weer dat je op die manier de

---

verstopping, zoals dat heette, van het justitiële apparaat kon voorkomen, omdat tot die tijd natuurlijk alle strafrechtelijke vorderingen via het Openbaar Ministerie moesten lopen. Je kon het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht op die manier ontlasten.

De bedoeling was dat die bestuurlijke boete zou worden opgenomen in de Awb. Dat is uiteindelijk ook gebeurd, maar dat was toen nog een lopende discussie. Dat is uiteindelijk pas gebeurd bij de vierde tranche in 2008. In het kader van de Wet boeten, die u net noemde, leefde bij het departement van Sociale Zaken toen het idee dat dat lang zou gaan duren en dat daar niet op kon worden gewacht, juist omdat het op dat gecompliceerde terrein van de sociale verzekeringen wenselijk was dat er op een andere manier zou kunnen worden beboet.

De heer **Van Nispen**:

En dat kwam in de Wet boeten?

De heer **Rottier**:

Dat kwam in de Wet boeten. Het had er ook mee te maken dat je voor 1996 nog de aparte rechtspraak had over de sociale zekerheid. Die was toen nog belegd bij de raden van beroep. Dat waren aparte rechters, die uiteindelijk zijn geïntegreerd in de gewone rechterlijke organisatie. Dat is gebeurd bij de voorintegratie in 1994. Maar voor die tijd was er bij de gewone rechtbanken en bij de strafkamers eigenlijk weinig expertise op het terrein van de sociale zekerheid. Dus als er dan al eens een keer een zaak werd aangebracht waarin er sprake was van fraude, dan zaten daar rechters die er eigenlijk niet zo veel verstand van hadden. Het was ook heel moeilijk voor de officier van justitie om die zaken duidelijk over het voetlicht te krijgen, juist vanwege de gecompliceerdheid van de regelgeving. Na 1994 is dat natuurlijk anders geworden, omdat de rechtbanken eigenlijk de toegangsdeur zijn tot de juridische procedures. De bestuursrechters die daarin zitten, behandelen ook de socialezekerheidszaken. Binnen de rechtbanken wordt er ook gerouleerd, dus na een aantal jaren in de ene sectie ga je werken in de andere. De expertise is inmiddels opgebouwd bij de rechtbanken. Het idee is dan ook dat je dat soort zaken daar nu beter kan behandelen. Dat allemaal leidde in 1996 aanvankelijk tot het idee om die bestuurlijke boete te gaan invoeren in de sociale zekerheid, in de brede zin.

Daarnaast waren er – dat is nog gecompliceerder – in allerlei socialeverzekeringswetten mogelijkheden gecreëerd om maatregelen op te leggen aan de verzekerden. Een bekende is natuurlijk dat je een korting op

---

je uitkering krijgt als je in de WW zit en onvoldoende solliciteert, want je moet meewerken aan je re-integratie in het kader van de arbeidsongeschiktheid. Dat is een voorbeeld. Daar kan ook een maatregel uit voortvloeien. Tot die tijd, tot 1996, had je dus die verschillende bedrijfsverenigingen. Die gingen daar op een verschillende manier mee om. Maar er was daarnaast ook nog onduidelijkheid over de vraag of een bepaalde maatregel die werd opgelegd, eigenlijk niet een boete was. Er is toen, in 1996 – dat is wel mooi om te lezen in de parlementaire toelichting – een hele uitdrukkelijke keuze gemaakt voor wat een maatregel is en wat een boete is. Heel eenvoudig gezegd – het blijft hele weerbarstige materie – is de maatregel vaak een financiële last, in de vorm van een korting op je uitkering. Eigenlijk kun je je daaraan onttrekken door niet langer van die uitkering gebruik te maken. Dat klinkt een beetje vreemd, maar als je een korting op je WW hebt en je vindt vervolgens werk, dan heb je er geen last meer van, om maar iets te noemen.

De heer **Van Nispen**:  
Helder.

De heer **Rottier**:  
Een boete wordt je opgelegd en is een geldsom die je moet betalen. Die blijft gewoon staan, ook als je werk vindt. Vanuit dat onderscheid werd er gezegd: de boete gaan we op die manier invoeren, en omdat het een boete is, horen daar ook allerlei strafrechtelijke beschermende bepalingen bij. Die zijn destijds, dus in 1996, opgenomen in de socialeverzekeringswetten.

De heer **Van Nispen**:  
Helder. Er veranderde dus heel veel met de Wet BMTI, de Wet boeten.

De heer **Rottier**:  
Er veranderde heel veel.

De heer **Van Nispen**:  
Er kwam onder andere een bestuurlijke boete voor uitkeringsgerechtigden bij het niet naleven van verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de inlichtingenplicht.

De heer **Rottier**:  
Ja. Nou, "bijvoorbeeld" ... Dat is eigenlijk de enige, hè? De schending van de inlichtingenplicht is een cruciaal onderdeel van de regelgeving. Schending daarvan werd beboet via de bestuurlijke boete.

---

De heer **Van Nispen**:

Was de Wet boeten uit 1996 nou een complexe wet? Daarin maak ik graag een onderscheid door te vragen of het complex was voor de uitvoering. Laten we daar eens mee beginnen. Vervolgens vraag ik of het complex was voor mensen en ook of het complex was voor de rechter. Maar allereerst: was het nou complex voor de uitvoering?

De heer **Rottier**:

Of het complex was voor de uitvoering weet ik niet; daar heb ik weinig zicht op. Toen de Wet boeten werd ingevoerd, hebben wij er als rechterlijke macht wel uitgebreid bij stilgestaan. Dat kan ik mij nog wel herinneren. We hebben diverse studiebijeenkomsten gehad in het land over het onderwerp. Dat was eigenlijk een beetje voorbarig, want het aantal boetes waarmee wij werden geconfronteerd als rechter, was heel gering. Het heeft heel lang geduurd voordat we merkten dat er uitvoering aan werd gegeven. Het kan best zijn dat er wel boetes werden opgelegd. Dat kunt u ook zien in onze rechtspraak, maar het heeft heel lang geduurd voordat wij er echt diepgaand op zijn ingegaan.

De heer **Van Nispen**:

Weet u hoe dat komt? En hoe lang duurde dat?

De heer **Rottier**:

Nee, ik weet niet hoe dat komt. Ik kan bedenken dat het UWV daar minder aandacht voor heeft gehad in die periode.

Maar even terug naar uw eerste vraag: was het gecompliceerde regelgeving? Dat is maar hoe je het bekijkt. Op zich was het wel helder dat het schenden van de inlichtingenplicht strafbaar was, dat je daarvoor beboet kon worden. Maar omdat we de algemene regels voor het bestuurlijk beboeten nog niet hadden in de Algemene wet bestuursrecht, waren er in de materiewetten van de sociale zekerheid wel bijzondere bepalingen opgenomen over boeten, bijvoorbeeld over de cautie, de manier waarop het zwijgrecht moest worden geregeld. Dat maakte het in de sfeer van de beoordeling als rechter wel een beetje lastig, want wat ben je nou aan het doen? Ben je nou strafrechter of ben je bestuursrechter? Hoe moet je dat aanvliegen? Op zich kon je daar allemaal theoretische vragen bij stellen, maar het heeft heel lang geduurd voordat we daar echt antwoorden op moesten geven. De meest principiële uitspraak die we hebben gedaan, waarbij juist omdat het over een boete ging een aantal vragen aan de orde kwamen, is van 2010. Dat was dus 13 à 14 jaar na de invoering van die wet.

---

De heer **Van Nispen**:

Ja. Nederland kent natuurlijk de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Kunt u zo kort en bondig mogelijk uitleggen wat die inhouden? Ik leg ook uit waarom ik dat vraag; ik ga u daarna vragen of daar in de Wet boeten aandacht voor was. Dat wordt dan dus de volgende vraag, maar allereerst lijkt het me goed om u in de gelegenheid te stellen om kort toe te lichten wat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur inhouden.

De heer **Rottier**:

Dat is wel een hele lastige vraag om kort te beantwoorden. Ik geef dan voor één keer een persoonlijke mening. Volgens mij zijn er maar twee algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat is ten eerste de rechtszekerheid, omdat je moet weten waar je aan toe bent. Onder rechtszekerheid kun je dan heel veel vatten, ook het vertrouwen dat door een bestuursorgaan is opgewekt. Gelijkheid is eigenlijk ook zo iets. Die kun je weer terugvoeren op rechtszekerheid, omdat je als je de behandeling van de ene burger meemaakt, mag verwachten dat jij ook op die manier wordt behandeld. Rechtszekerheid is dus volgens mij het ene grote algemene beginsel van behoorlijk bestuur, waarop je heel veel andere handelingen kunt terugvoeren. Het andere is de evenredigheid. De overheid moet evenredig handelen.

De heer **Van Nispen**:

In hoeverre was er nou in die Wet boeten aandacht voor die algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

De heer **Rottier**:

De uitwerking van de Wet boeten was wat dat betreft goed geregeld. Bij het boetebesluit, dus de algemene maatregel van bestuur die daarop is gebaseerd, was de hoogte van de boete 10% van het zogenaamde benadelingsbedrag. Dat is dus eigenlijk een gering bedrag ten opzichte van het geheel dat ten onrechte was betaald. En er was nog de mogelijkheid gegeven om dat bedrag te verlagen als er sprake was van verminderde verwijtbaarheid. Dan kon een boete worden opgelegd van 5% van dat benadelingsbedrag.

De heer **Van Nispen**:

Daarmee stond die boete dus eigenlijk in verhouding tot het vergrijp?

De heer **Rottier**:

Ja. Dat is wat moeilijk. Ik vind dat zelf, moet ik zeggen, niet onevenredig.

---

Dat mag je niet helemaal zeggen als het over boetes gaat, want omdat het strafrecht is moet de onevenredigheid van die boetes altijd beoordeeld worden, maar ze raken mensen natuurlijk niet erg hard. Daar zat ook nog een bovengrens aan. De bovengrens was €2.269. Dat is een raar bedrag, maar dat is 5.000 gulden. We praten nog over de oude tijd. Maar dan moest je het wel heel bont maken natuurlijk, want bij 5.000 gulden als 10% van het benadelingsbedrag had je dan dus 50.000 gulden te veel uitkering moeten krijgen. Dat is wel heel veel.

De heer **Van Nispen**:

Dus het was maximaal 10% van het benadelingsbedrag en dan waren er ook nog mogelijkheden om dat te matigen?

De heer **Rottier**:

Om te matigen, ja.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Kreeg u als rechter veel zaken voorgelegd over schendingen van de inlichtingenplicht?

De heer **Rottier**:

Zoals gezegd eigenlijk heel weinig. Het heeft heel lang geduurd voordat we ons daar echt indringend over hebben moeten buigen. We hebben weleens wat zaken gehad. Sommige daarvan – zo kan ik me herinneren – hebben we ook gewoon op zitting kunnen afdoen omdat UWV terugkwam van die beslissing en de boete dus gewoon introk. De uitspraak waarbij wij echt hebben geoordeeld over de evenredigheid van die zaak is dus van 2010. In die zaak was er ook sprake van een advocaat die daar echt heel veel werk aan had verricht.

De heer **Van Nispen**:

Kunt u iets vertellen over die zaak? Wat was er in deze casus, die zaak van 2010, aan de hand?

De heer **Rottier**:

Ik kijk even naar mijn eigen aantekeningen. Dat was een zaak die ging over een langdurig werkloze. Die had naast zijn WW, die vrij laag was, ook nog een toeslag op grond van de Toeslagenwet. Dan komen de toeslagen ... Dat heeft dus niks te maken met kindertoeslag, maar dat is gewoon een toeslag op die uitkering. Daarnaast had hij bij het aanvragen van de uitkering hulp gehad van een medewerker, een rechtsvoorganger van het UWV. Dat was

---

toen nog het CWI, het Centrum voor Werk en Inkomen. Dat was omdat hij de Nederlandse taal niet zo goed vaardig was.

Hij had daarbij niet verteld dat hij ook nog recht had op een halfwezenuitkering voor zijn zoon. Hij was gescheiden en de moeder van die zoon was overleden. Daarmee was er aanspraak op een halfwezenuitkering. Hij dacht zelf: dat is een uitkering voor mijn zoon; die is niet voor mij. Maar voor de toeslag op zijn WW was dat wél relevant. Dat had hij moeten melden bij het UWV. Nu had hij dat vinkje niet op het betreffende formulier gezet. Het UWV of die rechtsvoorganger had dat niet goed gecontroleerd, met als gevolg dat die toeslag al die tijd werd betaald.

In die periode spreek je nog van uitkeringen die zes à zeven jaar konden doorlopen, dus die toeslag had ook zo lang doorgelopen. Dat was dus een benadelingsbedrag van €9.500. Dat leverde een boete op van 10% daarvan, dus €960. De rechtbank vond dat onevenredig en heeft dat toen verlaagd naar €600. De advocaat heeft toen bij ons in hoger beroep betoogd dat die boete van €600 onevenredig was. Het ging dus echt alleen maar over de boete. Dat meneer te veel toeslag had gekregen, werd niet betwist in die procedure; het ging alleen maar over de hoogte van de boete. Wij hebben toen geoordeeld: het is een boetezaak; het is strafrecht, dus de rechter oordeelt daarover zonder terughoudendheid.

De heer **Van Nispen**:

Ook al bent u dan bestuursrechter?

De heer **Rottier**:

Ook al ben je bestuursrechter. Maar je bent dan bezig met strafrecht, dus je moet eigenlijk dezelfde criteria gaan aanleggen. Je oordeelt zonder terughoudendheid. Dat betekent ook dat je alle omstandigheden van het geval moet meewegen. Je kijkt dus naar de verwijtbaarheid: welk verwijt treft een betrokkene hier? Je kijkt ook naar de draagkracht: wat kan iemand, gelet op zijn financiële omstandigheden, op dat moment betalen; wat is redelijk? Toen hebben we eigenlijk aangehaald wat ik net ook al vertelde. Meneer was destijds geholpen door de CWI-medewerker. Die had best wat meer kunnen doorvragen. Hij was lang niet gecontroleerd. Hij had maar één keer een fout gemaakt. Ja, die bleef iedere keer doorlopen. Op dat moment, toen hij bij ons was, zat hij in de schuldsanering, dus er was heel weinig inkomen. En gelet op zijn leeftijd was hij ook nog eens kansloos op de arbeidsmarkt. Hij had geen enkele scholing en kwam alleen maar in aanmerking voor ongeschoold werk. Wij hebben gezegd: ja, hij heeft wel de

---



inlichtingenplicht geschonden, dus wij leggen in dat verband gewoon de allerlaagst mogelijke boete op van €52.

De heer **Van Nispen**:

Vanwege al die omstandigheden van het geval?

De heer **Rottier**:

Vanwege al die omstandigheden, ja.

De heer **Van Nispen**:

Maatwerk. Helder. Was dit nou de eerste keer dat de Centrale Raad van Beroep zich uitsprak over de evenredigheid van de Wet boeten, nadat deze in 1996 was ingevoerd?

De heer **Rottier**:

Nee, wij hebben wel vaker uitspraken gedaan. Dit is eentje die heel erg in het oog springt, omdat we daarin het toetsingskader hebben weergegeven. We hebben met name tot uitdrukking gebracht dat er zonder terughoudendheid moet worden getoetst in dit soort zaken.

De heer **Van Nispen**:

Ja, dus het kwam al weleens eerder voor, maar pas in 2010 werd in deze omvang zo duidelijk hoe die evenredigheid ...

De heer **Rottier**:

Ja, precies. We hebben wel eerder uitspraken gedaan waarbij we die evenredigheid hebben beoordeeld. Een van de in het oog springende uitspraken, die je heel makkelijk kunt terugvinden in de uitsprakendatabank, is die over de zogenaamde moederlijke diensten. Dat is een heel aansprekende casus. Het ging over een mevrouw die werkloos was. Ze ging één keer in de week bij haar moeder op bezoek en daar ging ze wat stofzuigen. Ze zette koffie en dronk die koffie met haar moeder. Vervolgens ging ze een verdieping naar beneden naar het winkelcentrum, waar haar dochter een winkel had. Ze was toch werkloos, dus ze ging wat stofzuigen in die winkel en ze zette koffie voor de klanten. Die werkzaamheden in de winkel zijn werkzaamheden die met geld waardeerbaar zijn. Dat had ze moeten melden bij het UWV. Dat had ze niet gedaan. Dat betekende dat het UWV voor de uren die ze in de winkel van haar dochter werkte, de uitkering herzag. Dan heb je weer een benadelingsbedrag en er werd een boete opgelegd. In die zaak hebben wij geoordeeld dat gelet op alle omstandigheden van het geval ... Die mevrouw was echt in een dwaling ten

---

opzichte van wat haar verplichtingen waren, dus dan is het niet passend om een boete op te leggen. Dus we hebben de boete in die zaak helemaal geschrapt.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Tot slot van mijn kant: werden er in al die tijd ook weleens procedures gevoerd over een opgelegde maatregel, zoals een terugvordering?

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Hoe gaat de rechter daar dan mee om?

De heer **Rottier**:

De beslissingen over maatregelen, herzieningen en terugvorderingen, zijn zaken die op veel grotere schaal bij ons worden gevoerd.

De heer **Van Nispen**:

Maar kan daarbij dan ook worden getoetst aan de evenredigheid of de proportionaliteit?

De heer **Rottier**:

Dat is wat lastiger, omdat, zoals ik u net heb uitgelegd, de wet zelf voorschrijft wat je aanspraken zijn. Er zijn omstandigheden waarbij, door schending van de inlichtingenplicht, het UWV er achteraf achter komt wat het recht eigenlijk had moeten zijn. En dan herziet het UWV de uitkering. Dan wordt het recht in een andere omvang vastgesteld. Dat betekent in heel veel gevallen ook dat er een bedrag wordt teruggevorderd. Dat terugvorderingsbedrag heet dan een benadelingsbedrag. Maar omdat het in die zaken gaat om een herziening met terugwerkende kracht en het UWV dus eerder rechten heeft toegekend, zijn wij heel kritisch over de inbreuk die het UWV maakt op de eerder toegekende rechten. De maatstaf die we daarbij hanteren, is heel streng, omdat de bal dan bij het UWV ligt. Het UWV moet in eerste instantie aannemelijk maken dat er inderdaad sprake is van een gegronde reden om die uitkering te herzien. Daar zijn wij heel streng in.

De heer **Van Nispen**:

Wat betekent: heel streng? De bal ligt bij het UWV. Dat moet het aannemelijk maken.

---

De heer **Rottier**:

Ja, de bal ligt bij het UWV.

De heer **Van Nispen**:

Kan dat er bijvoorbeeld toe leiden dat een klein foutje dat vele jaren heeft voortgeduurd, leidt tot een enorme terugvordering? Hoe gaat zo iets?

De heer **Rottier**:

Je moet het wel aannemelijk maken. In het eerdere geval dat ik noemde, van die meneer die een toeslag had die hij eigenlijk niet had moeten hebben vanwege die halfwezenuitkering, ging het inderdaad om een klein foutje. Maar het is heel makkelijk om vast te stellen wat het recht wel is. In die zin is het wel lastig. Je kunt die terugvordering vervolgens niet meer gaan matigen. De wet biedt wel de mogelijkheid dat het UWV afziet van de terugvordering als er sprake is van een dringende reden, maar dat zijn omstandigheden die buiten de reden liggen waarom de uitkering moet worden herzien, dus bijvoorbeeld als het opeisen van de schuld zulke onevenredige gevolgen voor een betrokkene heeft. Maar daarvan is in de rechtspraak heel weinig sprake, omdat het UWV eigenlijk altijd tot afspraken kan komen over de manier waarop zo'n schuld kan worden afgelost. Er wordt dan rekening gehouden met de draagkracht, dus wat haalbaar is voor een betrokkene om af te kunnen lossen. Als je lang genoeg aan je aflossingsverplichtingen hebt voldaan, kan de schuld worden kwijtgescholden.

De heer **Van Nispen**:

Dus ik hoor u heel duidelijk zeggen: de bal ligt bij het UWV als het gaat over een grote terugvordering over een lange periode. De bewijslast ligt daarmee ook bij het UWV. En er kunnen afspraken worden gemaakt over de draagkracht en de manier waarop er teruggevorderd wordt.

De heer **Rottier**:

Ja. Als het gaat om een vinkje zetten, is de methode voor het UWV om aan te tonen dat het verkeerd is gegaan, heel makkelijk. Maar denk aan gevallen waarin bij het UWV tips binnenkomen over mensen die een bijverdienste hebben. Het UWV gaat observaties plegen, nodigt een betrokkene uit voor een gesprek of gaat een buurtonderzoek doen en kijkt naar energierekeningen en al dat soort dingen. Dan wordt het een stuk gecompliceerder voor het UWV om aannemelijk te maken dat die werkzaamheden zijn verricht en wat de omvang daarvan is.

---

De heer **Van Nispen**:

Ik geef het woord aan de heer Van Raan.

De heer **Van Raan**:

Dank. Meneer Rottier, op 1 januari 2013 treedt de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, ook wel de fraudewet genoemd, in werking. Met deze wet werd een strenger, harder fraudebeleid beoogd. Er was ook een bijbehorend Boetebesluit socialezekerheidswetten, waarin de hoogte van de boetes was opgenomen. Wat veranderde in 2013 in de sociale zekerheid onder de fraudewet, en dus ook onder dat boetebesluit, ten opzichte van de voorganger, de Wet boeten, waar we het zojuist over hadden?

De heer **Rottier**:

De Wet aanscherping, de fraudewet, was een enorme breuk met de voorgaande periode. De boetes werden verhoogd tot 100% van het benadelingsbedrag. Dus het bedrag dat je te veel had ontvangen aan uitkeringen, was tegelijkertijd ook het bedrag dat je aan boete moest betalen. Simpel gezegd – dat heeft de minister in de Kamer ook toegelicht, maar ik weet niet meer welke bedragen de minister toen noemde – als je €2.000 te veel uitkering hebt ontvangen, krijg je ook een boete van €2.000. Dat is dus een financiële last van €4.000 voor de betrokkene. Daar werd nog aan toegevoegd dat de boete in geval van recidive naar 150% van het benadelingsbedrag kon gaan. Daar is ook heel veel op gehamerd in de behandeling in de ...

De heer **Van Raan**:

Kunt u toelichten wat "recidive" is, voor de kijkers thuis?

De heer **Rottier**:

Sorry, dat is weer jargon; dat moet ik niet doen. Dat is als je de inlichtingenplicht voor een tweede keer schendt of misschien zelfs wel voor een derde keer.

De heer **Van Raan**:

Herhaling.

De heer **Rottier**:

Ja, dat is een herhaling van de schending van de inlichtingenplicht. Vervolgens was de uitwerking daarvan in de regelgeving dat de hoofdregel was dat iedere schending van de inlichtingenplicht ook zo'n 100%-boete

---

opleverde. Er was wel een algemene maatregel van bestuur waarin de mogelijkheid was opgenomen om een lichtere boete op te leggen, maar die was enerzijds heel onduidelijk geformuleerd en leek eigenlijk alleen maar betrekking te hebben op heel bijzondere gevallen, en anderzijds was de uitvoeringspraktijk dat nagenoeg altijd een 100%-boete werd opgelegd. Dat was een aanzienlijke verharding van de benadering.

De heer **Van Raan**:

Wat ook de bedoeling was, overigens.

De heer **Rottier**:

Ja, onmiskenbaar. Als je naar de parlementaire behandeling kijkt, zie je dat dat ook de bedoeling was.

De heer **Van Raan**:

Ik hoor u zeggen: de boetes verhoogd en herhaling strenger bestraft. Ik hoor u ook zeggen: iedere schending leidde tot een boete en in het boetebesluit zaten wat verzachtende omstandigheden, maar die konden nauwelijks worden toegepast. Vat ik het zo goed samen?

De heer **Rottier**:

Ja. Dat klopt.

De heer **Van Raan**:

Was de fraudewet met het bijbehorende boetebesluit een complexe wet? En denk, net als bij de vorige keer, ook aan de uitvoering, de burger en de rechter.

De heer **Rottier**:

Ik denk op zich niet, omdat de hoofdregel ... Dat was wel raar. De hoofdregel zei in de aanscherping van de wet dat er een boete kon worden opgelegd tot maximaal 100% van het benadelingsbedrag. Het was op zich nog steeds duidelijk dat je bij een schending van de inlichtingenplicht een boete kon krijgen, maar in de uitwerking in de AMvB werd als hoofdregel geformuleerd dat het maximum ook meteen de boete was. Ook dat was op zich wel duidelijk, ja.

De heer **Van Raan**:

Kunt u uitleggen waarom dat raar is? Je hebt de wet en je hebt zo'n algemene maatregel van bestuur, die dat dus een beetje uitlegt. Waarom noemt u dat raar?

---

De heer **Rottier**:

Het is wat vreemd. Net als in het gewone strafrecht geeft de wet aan welke maximale boete je erop kunt zetten. Maar als je in de uitwerking in de hoofdregel zet dat de normale boete het maximum is, wat regel je dan eigenlijk? Dan heb je die algemene maatregel van bestuur niet nodig.

De heer **Van Raan**:

Kunt u dat uitleggen en uw eigen vraag beantwoorden? Wat regel je dan?

De heer **Rottier**:

Je herhaalt in wezen wat in de wet staat, maar je beperkt het. Nee, ik moet het goed zeggen. De hoofdregel zegt dat je bandbreedte hebt, namelijk dat je een boete kunt opleggen tot het maximum van het benadelingsbedrag, en in de algemene maatregel van bestuur zet je als hoofdregel: nee, je krijgt een 100%-boete. Daarbij vul je de regel uit de wet, die een hogere regeling is, op een manier in die niet conform de bedoeling van de wet is.

De heer **Van Raan**:

Dus als ik het goed begrijp en samenvat, zegt de wet, die hoger is, dat je mag variëren tot een bepaald maximum, maar zegt het boetebesluit, de lagere regeling: het is het maximum.

De heer **Rottier**:

Ja, het is het maximum, met inderdaad een mogelijkheid om een lichtere straf op te leggen. Maar dat staat op een heel onduidelijke manier beschreven. Als je kijkt naar de letterlijke bewoordingen, dan zie je dat er ook heel weinig gevallen echt op van toepassing waren.

De heer **Van Raan**:

Even teruggrijpend op wat we eerder in het verhoor wisselden: wat telt dan, de wet?

De heer **Rottier**:

Wat telt? Als het wringt, is het de wet die de regel stelt. En dan gaan we de wet uitleggen.

De heer **Van Raan**:

Ja, dus u constateert een verschil tussen de wet en de algemene maatregel van bestuur. Ik hoor u ook zeggen: als je het gaat uitleggen, moet je uiteindelijk de wet volgen.

---

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Raan**:

Even terug naar de complexiteit voor de uitvoering. U zegt: eigenlijk was het niet zo complex, want iedere schending betekent een boete. Werd het complexer voor de burger?

De heer **Rottier**:

Volgens mij niet. Op zich veranderde er niks aan de verplichtingen voor de burger. Je moet de inlichtingen verstrekken die het bestuursorgaan nodig heeft voor het vaststellen van het recht op de uitkering. Dat bleef hetzelfde. Wat er voor de burger veranderde, was de hoogte van de boete. Op zich is dat niet complex.

De heer **Van Raan**:

De gevolgen werden ernstiger.

De heer **Rottier**:

De gevolgen waren natuurlijk heel onaangenaam, omdat het zulke hoge straffen waren.

De heer **Van Raan**:

En werd het complexer voor de rechter? U schetste net: in de wet staat dit en in de algemene maatregel van bestuur staat dat. Leverde dat nog een toegenomen complexiteit op voor de rechter?

De heer **Rottier**:

Het heeft van ons denkkracht gevergd om de eerste zaken die bij ons belandden te beoordelen. Voor ons doen hebben we een hele lange uitspraak geschreven, met heel veel aspecten daarin. In die zin was het wel complex, omdat er heel veel aspecten ...

De heer **Van Raan**:

Daar komen we nog op.

De heer **Rottier**:

Ja, maar dat is meer voor de rechter geweest en ik denk niet voor de burger en ook niet voor de uitvoering, want volgens mij had die daarin hele duidelijke richtlijnen. Ik zeg er wel het volgende bij. De uitvoering had op

---

zich de mogelijkheid om lichtere boetes op te leggen, maar dat gebeurde dus niet.

De heer **Van Raan**:

Ja, dat gaf u aan. Er waren dus wat mogelijkheden, maar daar werd ...

De heer **Rottier**:

Er waren mogelijkheden, ja.

De heer **Van Raan**:

... uiterst beperkt gebruik van gemaakt. En in hoeverre was er in de fraudewet en in het boetebesluit dat daarbij hoorde, aandacht voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waar we het net over hadden? Denk aan rechtszekerheid en evenredigheid.

De heer **Rottier**:

Ja, het schortte dus echt aan die evenredigheid. Voor iedere overtreding van de inlichtingenplicht gold dat er een 100%-boete zou worden opgelegd. Daarmee differentieer je niet naar de mate van verwijtbaarheid en dat is niet in overeenstemming met de uitgangspunten van het strafrecht.

De heer **Van Raan**:

Dan denk ik dat ik het antwoord op de volgende vraag weet, maar ik ga hem toch stellen: stond de sanctie in de fraudewet in verhouding tot het vergrijp?

De heer **Rottier**:

Nee. Dat is heel duidelijk.

De heer **Van Raan**:

Konden uitvoeringsorganisaties en gemeenten onder de fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten rekening houden met zaken als verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval? Ook daar heeft u al wat over gezegd.

De heer **Rottier**:

Dat is wel lastig. Als je kijkt naar de parlementaire behandeling, dan zie je dat dat wel aan de orde is geweest. Dat zou op zich kunnen maar in de zaken die bij ons werden aangebracht, hebben we geconstateerd dat dat in heel veel gevallen niet gebeurde, of maar in heel beperkte mate. Ik denk dat dat het antwoord is.

---



De heer **Van Raan**:

Ja, dus de uitvoeringsorganisaties en gemeenten hebben zelf weinig beoordelingsruimte genomen, als ik u goed begrijp.

De heer **Rottier**:

Ze hebben die weinig genomen, inderdaad.

De heer **Van Raan**:

En ze hadden kunnen teruggrijpen op de wet, bij wijze van spreken.

De heer **Rottier**:

Dat hadden ze kunnen doen, denk ik, ja.

De heer **Van Raan**:

Want de wet bood wel die ruimte?

De heer **Rottier**:

Op zich bood de wet die ruimte. Het was niet echt een gefixeerd stelsel, maar door het boetebesluit leek dat wel zo. Ik denk dat dat in heel veel gevallen ook de interpretatie is geweest bij de uitvoeringsorganen.

De heer **Van Raan**:

Het boetebesluit perkte eigenlijk die ruimte in.

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Raan**:

Welke gevolgen had dit voor burgers?

De heer **Rottier**:

De boetes konden enorm hoog zijn. Voor kleine vergissingen kon je geconfronteerd worden met een enorme terugvordering en tegelijkertijd ook nog eens een keer met een hele hoge boete. Heel veel mensen die van uitkeringen gebruikmaken, hebben het sowieso al niet breed. De draagkracht van die mensen was in veel gevallen volstrekt ontoereikend om op korte termijn van die schuldlast af te komen. Die boete is geen maatregel, maar een boete; dat heb ik net ook al gezegd. Die blijft op je rusten, dus die moet je afbetalen.

---

De heer **Van Raan**:

Hoe zou u de gevolgen voor de burger kwalificeren?

De heer **Rottier**:

Onevenredig.

De heer **Van Raan**:

Onevenredig. Door de formulering van de inlichtingenplicht konden mensen al bij het maken van een foutje door de uitvoeringsorganisatie worden aangemerkt als fraudeur. Wat deed het stempel "fraudeur" met de mensen die u in de rechtszaal zag?

De heer **Rottier**:

Eerst nog een opmerking vooraf: het heet de fraudewet of de wet aanscherping. De wijzigingen hebben het eigenlijk nergens over een definiëring van het begrip "fraude". De socialezekerheidswetten leggen alleen een kale inlichtingenplicht op. Je moet de inlichtingen die nodig zijn voor de vaststelling van de aanspraak op het recht, verstrekken aan de bestuursorganen. Er is verder geen bepaling gegeven die iets zegt over de intentie waarom die inlichtingen niet zijn verstrekt. Er wordt niet gevarieerd, zoals in het gewoon strafrecht, tussen opzet of vormen van schuld. Het is gewoon een kale inlichtingenverplichting. Die fraude heeft wel een heel belangrijke rol gespeeld in de discussie in het parlement over diezelfde wet. Er is heel veel gesproken over die fraude als zou daar heel veel sprake van zijn. Dat moest bestreden worden, met als merkwaardig gevolg dat iedere schending van de inlichtingenplicht werd aangemerkt als fraude.

De heer **Van Raan**:

Ja. De vraag is dus eigenlijk: wat deed dat, in die maatschappelijke discussie die zo ontstond, met de mensen die u zag in de rechtszaal?

De heer **Rottier**:

Daarmee kom ik terug op uw vraag. Mensen die een kleine fout hadden gemaakt, kregen dan te horen dat ze fraudeur waren. Dat stuit natuurlijk enorm tegen de borst. Overigens was dat ook al zo in de Wet BMTI. Toen werd dat ook al gebruikt, dus dat je fraudeur was. Ik heb inderdaad wel meegemaakt dat mensen op zitting gewoon de portemonnee trokken en zeiden: wat ik te veel heb ontvangen aan uitkering, wil ik nú terugbetalen, maar ik ben geen fraudeur; zo wil ik niet bestempeld worden. Dat effect werd alleen maar erger met de wet aanscherping, met de fraudewet.

---

De heer **Van Raan**:

De kwalificatie die ik u hoorde zeggen, was: het stuitte mensen tegen de borst.

De heer **Rottier**:

Het stuitte ze echt ... Ja, ja, ja.

De heer **Van Raan**:

Dank u wel. Ik geef het woord weer aan de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:

We hadden het al een beetje over de uitspraak van 2014. Op 24 november 2014 doet de Centrale Raad van Beroep een belangrijke uitspraak met betrekking tot de fraudewet. De Centrale Raad van Beroep is van oordeel dat delen van de fraudewet en het boetebesluit in strijd met het recht zijn. U was als rechter betrokken bij die rechtszaak en heeft die uitspraak mede gewezen. Was dit nou de eerste keer dat de Centrale Raad van Beroep zich uitsprak over de fraudewet?

De heer **Rottier**:

Ja, het was meteen de eerste zaak die we hadden.

De heer **Van Nispen**:

De eerste zaak. Hoe is dat traject gegaan? Hoe kwam die zaak bij de Centrale Raad?

De heer **Rottier**:

Wij wisten zelf natuurlijk dat de wet gewijzigd was en dat daar heel veel discussie over was. In de voorafgaande periode hadden diverse rechtbanken daar al uitspraken over gedaan die veel aandacht hadden getrokken in de juridische nieuwsverlening. We hadden dat gezien. Ook vanuit de rechters zelf werd er bij ons op aangedrongen dat wij snel een uitspraak zouden doen over die zaak.

De heer **Van Nispen**:

Dus de lagere rechters bij de rechtbanken seinden de Centraal Raad van Beroep alvast in, in de zin van: dit is wat wij zien?

De heer **Rottier**:

Ja. We hebben op allerlei manieren overleggen met de lagere rechtspraak. Bij ons kan worden aangebracht dat men over bepaalde onderwerpen toch

---

eens van gedachten wil wisselen, dat er behoefte is aan verduidelijking van de rechtsspraak of dat er snel een uitspraak komt over nieuwe onderwerpen. Wij zijn er zelf ook erg op gericht om, als er nieuwe regelgeving is, zo snel mogelijk duidelijkheid te scheppen daarover. In dit geval is dat natuurlijk razendsnel gegaan, als je ernaar kijkt. We hebben die zaken in september 2014 op zitting behandeld. Als je rekent dat de fraudewet op 1 januari 2013 was ingevoerd en er ook nog een overgangstermijn aan zat, waarin mensen nog volgens het oude systeem zouden kunnen worden beoordeeld, dan betekent dit dat het UWV ergens na februari 2014 het eerste besluit heeft genomen. Ik heb u al uitgelegd dat het UWV daar zes maanden over mag doen, maar het UWV deed dat allemaal wat sneller. Ergens in 2013 werden al de eerste beslissingen op bezwaar gegeven. Vervolgens zijn de rechtbanken daar heel snel mee aan de slag gegaan en hebben ze heel snel uitspraken gedaan. Wij zijn dus op die manier tot een hele snelle uitspraak kunnen komen in november 2014.

De heer **Van Nispen**:

We hadden het al een beetje over de gemiddelde doorlooptijden van zo'n heel traject. We hadden het ook al over de Wet boeten. Daar heeft het vrij lang geduurd voordat in die omvang de evenredigheid werd voorgelegd. Dat duurde tot 2010. Hoe komt het nou dat het rond de Centrale Raad van Beroep juist bij die fraudewet, die hier speelde, zo razendsnel ging?

De heer **Rottier**:

Ik denk dat dat heel makkelijk is, gelet op het aantal zaken die werden aangebracht. We hadden het er net al over. Dit zijn hele hoge boetes die diep ingrijpen in de financiële mogelijkheden van de mensen. Er was hen dus alles aan gelegen om daarover te procederen.

De heer **Van Nispen**:

De hele hoge boetes grepen diep in het leven van mensen in. Zo kwam het dat mensen daarover gingen of misschien wel moesten procederen bij de lagere rechters en zo werd die zaak snel aangebracht bij de Centrale Raad van Beroep.

De heer **Rottier**:

Precies, ja. Ik heb net al uitgelegd dat wij drie werkstromen hebben. We hebben een administratieve beoordeling als de zaak binnenkomt. Dan wordt er snel gekeken wat voor soort zaak het is. In die fase kunnen we er ook snel uit halen of zich inderdaad dit soort kwesties aandienen. Dan kunnen we een soort clustering maken van zaken die zich goed lenen voor een

---

principiële behandeling ter zitting. Dat hebben we in deze kwesties ook gedaan. We hebben in september 2014 een zitting gehad. Wij hadden toen drie zaken aan de orde waarbij die boetes volgens het nieuwe systeem werden opgelegd. In één zaak heeft het UWV toen het eerdere standpunt ingetrokken. Daarin was er wel sprake van schending van de inlichtingenplicht, maar er is toen voorgesteld om de laagst mogelijke boete op te leggen. De burger ging daarmee akkoord. Dat kwam er in wezen op neer dat er een groot bedrag werd terugbetaald aan haar. Die zaak is dus niet doorgezet. Toen hadden we nog twee zaken over. Eén daarvan heeft dus geleid tot de uitspraak van 24 november 2014.

De heer **Van Nispen**:

Daar wil ik nu graag met u over doorpraten. De uitspraak van 24 november 2014 over een uitkeringsgerechtigde die procedeerde tegen het UWV is ook in vele vakbladen besproken en had uiteindelijk grote gevolgen voor de fraudewet. Kunt u kort schetsen waar het in die zaak over ging? Hoe lagen de feiten? Dan heb ik het over de zaak van die docent.

De heer **Rottier**:

Het is heel kort samen te vatten. Het ging over een docent die WW had en weer aan het werk was gegaan en daar natuurlijk inkomsten aan ontleende. Dat moest hij melden en dat had hij ook geprobeerd via de website van het UWV. Hij had gezien – zo werken die dingen – dat zijn inkomen op de website stond vermeld. Toen dacht hij: het zal wel goed zijn. Hij heeft toen verder niet meer nagevraagd of nagekeken of dat allemaal wel klopte. Hij was niet helemaal een domme man, want hij merkte wel dat vervolgens zijn uitkering gewoon doorliep terwijl hij gewoon een inkomen had. Op een gegeven moment heeft hij dat wel gemeld bij het UWV. Dat leidde tot een terugvordering – ik moet even kijken, want daar heb ik aantekeningen van – van ongeveer €14.500. Dat was dus het benadelingsbedrag.

De heer **Van Nispen**:

Dat was de te veel verstrekte uitkering.

De heer **Rottier**:

Ja. En dat was meteen ook de hoogte van de boete.

De heer **Van Nispen**:

Wat waren de standpunten van de betrokkene en het UWV, in het kort?

---

De heer **Rottier**:

De betrokkene beriep zich erop dat hem helemaal geen verwijt konden worden gemaakt, vanwege de onduidelijkheid die er onder meer op die website was. Dat is wel een interessante zaak, omdat de rechtbank ook heeft geworsteld met die hele systematiek van de fraudewet. De rechtbank had al een vernietiging uitgesproken, omdat naar het oordeel van de rechtbank het overgangsrecht niet deugde, maar ook omdat er strijd was met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De rechtbank had het dus alleen maar vernietigd en het UWV een opdracht gegeven om opnieuw te beslissen. In die zaak is hoger beroep ingesteld door beide partijen, dus zowel door de burger, dus de werknemer, als door het UWV.

De heer **Van Nispen**:

Door beide partijen? Dus ook het UWV was het daar niet mee eens?

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

U noemde artikel 7. Kunt u nog kort uitleggen wat u daarmee bedoelde?

De heer **Rottier**:

Over artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens hebben wij ons ook later gebogen in onze uitspraak. Dat artikel zegt dat je geen zwaardere straf kunt opleggen voor een gedraging in het verleden. Je kunt dus niet met terugwerkende kracht hogere straffen gaan opleggen.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Maar het UWV had dus ook hoger beroep ingesteld, net als de betrokkene.

De heer **Rottier**:

Ja. UWV wilde natuurlijk een principiële uitspraak in die zaak. De rechtbank had geoordeeld dat het overgangsrecht niet klopte en dat er strijd was met artikel 7 van het EVRM. Daar wilde UWV duidelijkheid over hebben.

De heer **Van Nispen**:

Kwam het vaker voor dat het UWV zelf op die manier hoger beroep instelde?

De heer **Rottier**:

Weinig. UWV procedeert over het algemeen alleen over rechtsvragen als

---

punten nog niet duidelijk zijn en als er duidelijkheid over moet worden gegeven, en in die gevallen waarin de rechtbank het echt onmiskenbaar onjuist doet. Dan wil UWV nog weleens hoger beroep instellen.

De heer **Van Nispen**:

Maar hier ging het over de principiële vraag over de terugwerkende kracht.

De heer **Rottier**:

Ja. De hele systematiek van de wet stond ter discussie door die uitspraak van de rechtbank, dus daar moest duidelijkheid over komen.

De heer **Van Nispen**:

Daar komen we op. Die verschillende juridische aspecten zou ik graag een voor een met u willen behandelen. Mijn verzoek daarbij is of u ons op een zo begrijpelijk mogelijke wijze zou willen voorlichten over hoe dat juridisch zit. Allereerst het overgangsrecht. Wat is overgangsrecht en waarom is dat van belang?

De heer **Rottier**:

Zeker in de sociale verzekeringen is het overgangsrecht van belang omdat je een doorlopende relatie hebt met het uitkeringsorgaan. Je hebt in het verleden op basis van oud recht een uitkering gekregen. Daar golden de regels voor van het moment waarop je die uitkering kreeg. In de loop van de tijd verandert dat recht. Dan is altijd de vraag of dat veranderde recht van toepassing is op de oude situatie of dat die oude situatie gewoon doorloopt. Daar moet je altijd iets voor regelen. In dit geval hield het overgangsrecht in dat de schending van de inlichtingenplicht in het verleden viel onder de nieuwe strafbepaling. Dat betekent dat je een hogere straf kon krijgen voor het fout verstrekken van inlichtingen in het verleden.

De heer **Van Nispen**:

Dus eigenlijk een hogere straf met terugwerkende kracht.

De heer **Rottier**:

Met terugwerkende kracht, ja.

De heer **Van Nispen**:

Wat vond de Centrale Raad van Beroep daar heel in het kort van?

De heer **Rottier**:

Wij hebben gezegd dat dat niet kon, net als de rechtbank trouwens had

---

geoordeeld, omdat het in strijd was met artikel 7 van het EVRM. Het is trouwens ook in strijd met artikel 5:4 van de Awb en volgens mij ook met artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. Wij hebben gezegd dat een zwaardere straf voor een gedraging die niet door de oude norm werd bestreken niet mogelijk was. Je moet het daarom splitsen. Je hebt de periode zoals het recht luidde tot 1 januari 2013. Die moet je beoordelen aan de hand van het oude recht. Dan val je weer terug op het systeem van 10% van het benadelingsbedrag, tot een maximum van €2.269. En vanaf 1 januari 2013 zou het gaan om het nieuwe recht.

De heer **Van Nispen**:

Ja, dus omdat de fraudewet op 1 januari 2013 inging, kon de gedraging pas vanaf dat moment zwaarder beboet worden.

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Daarnaast was het centrale punt het al dan niet wettelijk vastgestelde karakter van de op te leggen boetes. Wat is een "wettelijk vastgelegde boete" en waarom was dit aspect zo van belang voor de fraudewet en het boetebesluit?

De heer **Rottier**:

Het was geen gefixeerd stelsel. Er zijn systemen denkbaar waarbij je de boete gewoon fixeert op een bepaald bedrag.

De heer **Van Nispen**:

Dus dat de wetgever bepaalt hoe hoog de boete is.

De heer **Rottier**:

Ja, hoe hoog de boete moet zijn. Dan ben je daar natuurlijk in hoge mate aan gebonden. De Awb geeft wel de mogelijkheid om daarvan af te wijken, maar onze uitleg was dat het geen gefixeerd stelsel was. Een gefixeerd stelsel is trouwens mogelijk op grond van de rechtspraak van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar dan gaat het er in heel veel gevallen wel om dat het lage bedragen zijn. Het moet ook gaan over normschendingen die eigenlijk geen enorme inbreuk plegen op de rechtsorde. Dus bijvoorbeeld bij kleine overtredingen in het verkeer – die kent u waarschijnlijk ook allemaal – kun je denken aan wettelijk gefixeerde stelsels.

---



De heer **Van Nispen**:

Waarom was het zo van belang of de wetgever nou wel of niet een vastgestelde boete had? U zei eerder dat in de fraudewet een bedrag stond van ten hoogste het benadelingsbedrag. Dat kon dus een boete van maximaal 100% zijn. Maar in het boetebesluit bleek dat het eigenlijk standaard 100% werd.

De heer **Rottier**:

Omdat het niet gefixeerd was, hadden we sowieso geen probleem met het ons toe-eigenen van de ruimte om dat te beoordelen. Je zegt: het is geen gefixeerd stelsel maar alleen een maximum. Dat betekent dat je bij het opleggen van de straf een hele bandbreedte hebt. De nadere regelgeving in de algemene maatregel van bestuur met de hoofdregel dat je een boete van 100% krijgt, kon je wat dat betreft dus ook op een heel andere manier gaan benaderen. Het was geen gefixeerd stelsel. Zo simpel is het.

De heer **Van Nispen**:

Ook al stond in het boetebesluit: 100% boete?

De heer **Rottier**:

De uitgangsregel was 100% boete. Daar waren wij niet aan gebonden, maar het bestuursorgaan eigenlijk ook niet.

De heer **Van Nispen**:

Bleek nou duidelijk uit de wet, het boetebesluit en de totstandkoming van de wet of het nou wel of niet wettelijk vastgesteld was?

De heer **Rottier**:

Wij hebben uit de toelichtingen die werden gegeven, dus uit de memorie van toelichting maar ook uit de discussie in de Kamer, afgeleid dat het wel degelijk de bedoeling was dat er rekening werd gehouden met alle omstandigheden. Maar ik moet daarbij zeggen dat de bewindslieden elkaar in de discussie met de Kamer af en toe tegenspraken, dus dat er verschillende signalen werden afgegeven over hoe je het nou wel of niet moest beoordelen.

De heer **Van Nispen**:

Wat sprak zichzelf dan tegen? Hoe ging dat? U had het over die wet en het boetebesluit. Waren die eigenlijk al tegenstrijdig?

---

De heer **Rottier**:

Nee, het ging over de hele opzet van de regelgeving. In de discussie met de Kamer is diverse malen gezegd dat 100% boete gewoon de regel was. Tegelijkertijd werd er gevraagd naar hoe het zat met de evenredigheid en dan werd er weer wat op teruggenomen. Maar in die hele discussie werd er diverse malen gezegd dat 100% boete de uitgangspositie was.

De heer **Van Nispen**:

Dus 100% boete ...

De heer **Rottier**:

Tegelijkertijd hebben wij, omdat er werd gezegd dat je ook rekening kon houden met de evenredigheid, dat ook zo uitgelegd, ook gelet op de tekst van de wet zelf waarin een maximumboete werd aangegeven en geen gefixeerde boete.

De heer **Van Nispen**:

Dus in de wetsbehandeling is gezegd: het uitgangspunt is 100% boete. Dat bleek later ook in de algemene maatregel van bestuur te staan. Daarin stond ook dat artikel 5:46, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht buiten werking werd gesteld. Dat is het artikel waarin staat dat het bestuursorgaan rekening moet houden met "de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten" en met "de omstandigheden waarin de overtreding is gepleegd". Dat artikel is dus expliciet buiten werking gesteld in het boetebesluit. Hoe is de Centrale Raad van Beroep dan toch tot dit oordeel gekomen?

De heer **Rottier**:

Wat u noemt, is precies het punt. We hebben dat ook in onze overweging in die uitspraak meegenomen. Het staat inderdaad in de toelichting, maar het is niet op die manier geregeld, en in de toelichting regel je niks. Als dat de wens van het parlement was geweest, dan had het in de wet gemoeten. Er waren daarnaast op diverse plaatsen allerlei opmerkingen waarin de evenredigheid, de toets op de mate van verwijtbaarheid, wel degelijk gewoon werd genoemd en erkend. Dus het zijn eigenlijk twee dingen: artikel 5:46 was niet buiten werking gesteld door een beslissing van het parlement en daarnaast had je de uitlatingen in de diverse discussies.

De heer **Van Nispen**:

Dus er is wel een poging gedaan om 100% boete de standaard te maken en

---

om dat artikel, dat eigenlijk maatwerk poogt te leveren, buiten werking te stellen, maar dat hield juridisch geen stand?

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Heeft u vaker gezien dat zo'n artikel 5:46 via een toelichting buiten werking werd gesteld?

De heer **Rottier**:

Sowieso niet als het heel specifiek over 5:46 gaat. Daarnaast geldt voor wetgevingsjuristen nog het adagium "je regelt niks in toelichtingen". Regelingen tref je in de wet zelf.

De heer **Van Nispen**:

Dus het is vrij ongebruikelijk of uniek, voor zover u weet, dat in een toelichting is geprobeerd om dat, dus de mogelijkheid om maatwerk te leveren, op die manier buiten werking te stellen?

De heer **Rottier**:

Ik ken inderdaad geen gevallen, nee.

De heer **Van Nispen**:

Een ander punt is dat in deze uitspraak werd aangesloten bij de boetemaxima uit het strafrecht. Kunt u toelichten waarom dat is gedaan?

De heer **Rottier**:

Ja, dat is wel bijzonder aan deze regelgeving. Je hebt in het strafrecht wat betreft fraude, valsheid in geschrifte, twee regelingen. Dat zijn de wat zwaardere variant in artikel 447, waarvoor opzet vereist is, en de lichtere variant, die ergens in artikel 227 van het Wetboek van Strafrecht zit, waarbij het alleen maar gaat om de kale schending van een verplichting om inlichtingen te verstrekken, om het eenvoudig samen te vatten. Dat is een overtreding. De straffen die daarop staan worden beheerst door de boetecategorieën uit het Wetboek van Strafrecht. Het is logisch dat de boete die je kunt stellen op echte fraude, echte valsheid in geschrifte, hoog is, en dat de boete voor de overtredingsvariant laag is. Voor de hoge boete geldt de vijfde categorie uit het Wetboek van Strafrecht. Voor de overtredingsvariant geldt de derde categorie. Nou kon het voorkomen dat er,

---

ook al was het een situatie waarin je eigenlijk alleen maar kon spreken van een vergissing van de betrokkene ...

De heer **Van Nispen**:  
En dus geen fraude.

De heer **Rottier**:  
... en er helemaal geen opzet was geweest, door de hoogte van het benadelingsbedrag een boete werd opgelegd die eigenlijk viel in de vijfde categorie.

De heer **Van Nispen**:  
Dus veel zwaarder dan op grond van het strafrecht mogelijk was?

De heer **Rottier**:  
Precies. Als de zaak zou zijn voorgelegd aan de strafrechter, dan zou die de boete die het UWV had opgelegd, niet hebben kunnen opleggen. Dus wij hebben in onze uitspraak ook tot uitdrukking gebracht dat daar rekening mee moet worden gehouden.

De heer **Van Nispen**:  
Helder. De Centrale Raad van Beroep introduceerde met de uitspraak een boeteoplegging die werd gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid. Welke boetepercentages hanteerde de Centrale Raad van Beroep?

De heer **Rottier**:  
Ik moet het even op een rij zetten. Wij hebben een aantal conclusies getrokken in die uitspraak. We hebben het er net al even over gehad: het overgangsrecht, het in strijd zijn met artikel 7 van het EVRM. Het was geen gefixeerd stelsel. Er was geen aansluiting bij die boetecategorieën. We merkten ook nog op dat de wet alleen maar een maximumbedrag gaf. We hebben ook nog aangegeven dat het juist door de verhoging van die straffen aangewezen was om nog indringender de evenredigheid van de hoogte van de boete te toetsen, zeker waar de keuze was gemaakt om die in beginsel op 100% van het benadelingsbedrag te stellen. Daar komt nog bij dat de rechtbank in dit geval de eerdere beslissingen had vernietigd en al opdracht had gegeven om een andere boete op te leggen. Dat was niet helemaal correct, want volgens de Algemene wet bestuursrecht moet je in zo'n geval als rechter zelf de boete vaststellen. Wij waren er dus sowieso aan gehouden om in deze situatie te bepalen wat een evenredige boete zou zijn.

---

De heer **Van Nispen**:

Hoe kwam de Centrale Raad van Beroep tot die percentages?

De heer **Rottier**:

Toen hebben wij dus gekeken naar wat we onder deze omstandigheden zouden moeten doen, want we moesten wel zelf een boete gaan vaststellen. We konden de zaak niet terugsturen naar het bestuursorgaan om die te bepalen; we moesten dat zelf doen. Toen hebben we aansluiting gezocht bij de regelgeving in het belastingrecht en werd er aangesloten bij de categorieën die daar werden gehanteerd. Daarin heb je categorieën waarbij er sprake is van opzet, grove schuld, gewone verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. Je hebt ook nog een categorie waarbij er geen verwijtbaarheid is, maar dan kun je geen straf opleggen.

De heer **Van Nispen**:

Dan is de boete 0%?

De heer **Rottier**:

Dan krijg je geen boete. Als het gaat om opzet, dan is het echte fraude. Dan mag je een boete opleggen van 100%. Is het grove schuld, dan kun je dat uitleggen als een aan opzet grenzende mate van nalatigheid, met een boete van 75%. Gaat het om gewone verwijtbaarheid, dan is het een boete van 50% van het benadelingsbedrag. Verminderde verwijtbaarheid is 25%. Maar dat koppelen we vervolgens wel weer aan de boetecategorieën, waardoor er een maximum is.

De heer **Van Nispen**:

Ja, maar dat werd dus ontleend aan hoe daarmee om werd gegaan in de belastingwetgeving?

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Dank u wel. Ik geef het woord aan de heer Van Raan.

De heer **Van Raan**:

Dank u wel. U begrijpt inmiddels wel dat de commissie zich bezighoudt met het verschil tussen wat er in de wet stond en wat er in dat boetebesluit stond. Daar heb ik nog twee vragen over. U zei dat er in de beraadslaging in de Kamer, in de uitleg daarvan, bewindslieden waren die elkaar

---

tegenspraken. Dat hoorde ik u zeggen. Weet u nog wie dat waren die elkaar tegenspraken?

De heer **Rottier**:  
Minister Kamp en staatssecretaris De Krom.

De heer **Van Raan**:  
Die spraken elkaar tegen?

De heer **Rottier**:  
De minister was wat uitgesprokener in de 100%-benadering. Wat mij nog bijstaat, is dat de staatssecretaris dat wat meer nuanceerde, dat wat genuanceerder benaderde.

De heer **Van Raan**:  
Dus dat is niet tegenspraak maar nuanceren?

De heer **Rottier**:  
De vraag is of dat nou tegenspreken of nuanceren is.

De heer **Van Raan**:  
Daarom vraag ik het. U had het zelf over tegenspreken.

De heer **Rottier**:  
Als de minister zegt dat je altijd een 100%-boete krijgt en de staatssecretaris dat een beetje mitigeert door te zeggen dat er ook wel rekening gehouden kan worden met andere maten, spreken ze elkaar dan tegen of nuanceren ze dat dan?

De heer **Van Raan**:  
Ja, de ene is een absolute uitspraak en de andere niet. Vandaar de vraag aan u.

De heer **Rottier**:  
Ja, inderdaad. Ik vind dat ze elkaar tegenspreken op dat moment. Er is eenheid in het regeringsbeleid, dus je mag veronderstellen dat beide bewindslieden met dezelfde benadering komen als het over dit soort vraagstukken gaat.

De heer **Van Raan**:  
Helder. Dan de tweede vraag. U zei ook dat de uitvoeringsorganisaties

---

eigenlijk geen ruimte namen. Waar zat die ruimte in uw ogen? Zat die in de wet of in het boetebesluit? Daar heb ik eigenlijk twee vragen over.

De heer **Rottier**:

Dat is best lastig, inderdaad. Sowieso zat die ruimte in de wet omdat alleen het maximum werd genoemd. In het boetebesluit werd de ruimte ook wel geboden, maar zoals gezegd was het erg onduidelijk omschreven. De gevallen waarin er gebruik van kon worden gemaakt, waren geformuleerd als een situatie waarbij daar in ieder geval gebruik van kón worden gemaakt. Dat laat toch weer ruimte om iets anders te doen. Ze waren heel specifiek, maar dat gaf je ook wel de gelegenheid om verder te gaan. Wat we hebben gemerkt in de behandelingen, is dat het UWV lopende dat hele traject van de bestuurlijke boetes ook zelf een beetje is gaan bijdraaien en toch heeft ingezien dat het ook mogelijk was om lichtere boetes op te leggen. Dat noemde ik net al. We hebben in september drie zaken op zitting gehad. In een van die drie zaken heeft het UWV er uiteindelijk voor gekozen om de lichtst mogelijke boete op te leggen.

De heer **Van Raan**:

Als ik u goed beluisterd heb, zegt u: de ruimte zat zowel in de wet en zelfs een beetje in het boetebesluit.

De heer **Rottier**:

Ja, ook in het boetebesluit.

De heer **Van Raan**:

En zat die ruimte bij dat tweede aspect meer in het niet opleggen van de maximumboete of in de aanvullende mate van verwijtbaarheid? Waar zat meer ruimte in of zat die in beide? Hoe ...

De heer **Rottier**:

Het gegeven dat de wet een maximum geeft en eigenlijk ook het boetebesluit, zij het heel slecht geformuleerd, geeft je juist de optimale mogelijkheid om rekening te houden met alle omstandigheden van het geval, zoals dat moet in een boete.

De heer **Van Raan**:

Dan wil ik het nu met u hebben over de gevolgen van de uitspraak die u gedaan heeft over de Centrale Raad van Beroep. Welke gevolgen had die uitspraak voor de fraudewet en het boetebesluit? Wat gebeurde er?

---

De heer **Rottier**:

Het ministerie heeft zich dat aangetrokken en heeft de algemene maatregel van bestuur, dus het boetebesluit, in overeenstemming gebracht met onze rechtspraak. Dat heeft een tijd geduurd, want het is volgens mij pas gebeurd vanaf januari 2017. Tot die tijd ...

De heer **Van Raan**:

Sorry dat ik u onderbreek. U zegt: het ministerie heeft zich die uitspraak aangetrokken. Had het ministerie zich die uitspraak ook niet kunnen aantrekken?

De heer **Rottier**:

Dat is lastig.

De heer **Van Raan**:

Ik vraag het u.

De heer **Rottier**:

Dat had gekund door bijvoorbeeld de wet te wijzigen.

De heer **Van Raan**:

Oké. Gaat u verder.

De heer **Rottier**:

Dat had gekund, maar die aangepaste AMvB is volgens mij dus pas in januari 2017 in werking getreden. Er staat me bij dat toen wij onze uitspraak deden, er al iets van 65.000 boetes waren gegeven. Er waren nog een aantal lopende zaken. Voor de lopende zaken heeft het UWV de rechtspraak van ons van november 2014 toegepast. We hebben daar eigenlijk weinig zaken meer van teruggezien, omdat dat blijkbaar allemaal naar tevredenheid is opgelost. Maar wat er niet is gebeurd in die zaken waarin boetes waren opgelegd, dus die 65.000 zaken, die overige zaken, is dat het ministerie terugkwam van de eerdere boete.

De heer **Van Raan**:

Daar gaan we het nog over hebben. Welke gevolgen had de uitspraak voor de uitvoeringsorganisaties en gemeenten?

De heer **Rottier**:

Ik weet het niet. Ik denk dat ze daar goed mee uit de voeten konden. Ik heb nooit in de rechtszaal gehoord dat onze uitspraak wat dat betreft onduidelijk

---



was. Later is dat natuurlijk ook verwerkt in de algemene maatregel van bestuur. Dat gaf duidelijkheid genoeg.

De heer **Van Raan**:

Welke gevolgen had de uitspraak voor de burgers?

De heer **Rottier**:

Je krijgt nu een fatsoenlijke beoordeling in het kader van de opgelegde boete van de verwijtbaarheid met alle elementen die erbij horen.

De heer **Van Raan**:

U noemt het woord "fatsoenlijk". Was het daarvoor onfatsoenlijk?

De heer **Rottier**:

Onevenredig.

De heer **Van Raan**:

Onevenredig. Dus je kreeg een evenredige beoordeling? Dat is misschien beter.

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Raan**:

Behalve een aanpassing van het boetestelsel voor toekomstige boetes, worden ook in het verleden onder de fraudewet opgelegde boetes herzien. U zei het al. Het beleid van UWV is er echter op gericht om alleen die boetes te herzien waarin er sprake is van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden. Wat kon zo'n nieuw feit of veranderde omstandigheid zijn?

De heer **Rottier**:

Ja, dat is een lastige. Ik kan het uitleggen, maar dan moet ik wel even een aanloop nemen in deze zaak.

De heer **Van Raan**:

Gaat uw gang.

De heer **Rottier**:

Bestuursorganen besturen in heel veel gevallen door het geven van besluiten. Een besluit heb je nodig om een recht vast te stellen, een subsidie te krijgen, je bedrijf te starten, voor milieuvergunningen en al dat soort

---

dingen. Als je die besluiten niet aanvecht, komen die vast te staan. Dan worden die "in rechte onaantastbaar", zoals dat heet. Dat betekent dat je binnen zes weken na het nemen van het besluit bezwaar moet maken. Doe je dat niet, dan ligt dat besluit er gewoon. Dat geldt ook voor die gevallen waarin je naar de rechtbank gaat. Als je geen hoger beroep instelt tegen de uitspraak van de rechtbank, dan staat het vast. Dan is dat tussen partijen het recht.

De cruciale rol van dat besluit in de Algemene wet bestuursrecht speelt de hele tijd. Dat brengt ook mee dat het ... Niet alleen het bestuursorgaan maar ook derden moet erop kunnen vertrouwen dat eenmaal genomen besluiten gewoon hun werking hebben. Over een milieuvergunning, bijvoorbeeld, moet je niet tot in lengte van dagen iedere keer maar weer kunnen procederen. De wet geeft wel de mogelijkheid aan het bestuursorgaan om terug te komen van eerder genomen besluiten, maar dat hoeft het bestuursorgaan niet als iemand daarom vraagt. Als er geen nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen, dan kan het bestuursorgaan zo'n aanvraag om terug te komen van een eerder genomen besluit gewoon afwijzen onder verwijzing naar wat er eerder al is besloten. Dan heb je ook een beperkte beoordeling daarvan. Dat is anders als er nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd.

Het is ook nog een discretionaire bevoegdheid. Juist omdat het een discretionaire bevoegdheid is, hebben de hoogste bestuursrechters jarenlang geworsteld met hoe we dat nou moesten uitleggen. Uiteindelijk hebben we in 2016 met de vier hoogste bestuursrechters een nieuwe lijn gekozen, of in ieder geval duidelijk gemaakt dat een bestuursorgaan moet terugkomen van de eerdere besluitvorming als die besluitvorming evident onredelijk is. In de gevallen waarin de eerdere boetes werden opgelegd, was het moeilijk om tot nieuwe feiten en omstandigheden te komen. Partijen konden dat natuurlijk altijd aandragen. Dat is ook onderdeel van de rechtspraak. Die feiten en omstandigheden moesten eerder niet bekend zijn en niet aangevoerd kunnen worden. Die moesten ook nog een keer van dien aard zijn dat het tot een ander besluit zou leiden. Dat deed zich hier allemaal niet voor, want mensen hadden gewoon kunnen procederen tot bij ons en dan hadden ze gelijk gekregen. Dus dit was wel een bijzondere situatie. We begrepen van het UWV dat er ongeveer 350 mensen hebben gevraagd om toch terug te komen van die eerdere besluitvorming. UWV had blijkbaar de oekaze dat het niet zou gaan gebeuren. Dat is ook een beetje in overeenstemming met de AMvB die pas in januari 2017 van kracht werd en geen terugwerkende kracht had.

---

Er was blijkbaar de keuze gemaakt bij het ministerie om niet terug te komen van de eerder opgelegde boetes.

De heer **Van Raan**:

Meneer Rottier, u neemt inderdaad een hele lange aanloop ...

De heer **Rottier**:

Een hele lange aanloop ...

De heer **Van Raan**:

... naar de vraag.

De heer **Rottier**:

... maar er waren geen nieuwe feiten en omstandigheden in die zaak. Maar dan zat je nog wel met dat nieuwe criterium dat we sinds 2016 hanteerden, namelijk dat het bestuursorgaan in geval van evidente onredelijkheid wél een andere beslissing moest gaan nemen over die zaken. We hebben die zaken toen in een stuk of drie zittingen behandeld. Daar waren ook heel sprekende kwesties bij. UWV stelde zich daar ook weer heel hard op en zei: we hebben weliswaar de beleidsmatige opdracht om hier iets mee te doen – dat vloeit voort uit de Awb; wij moeten beleid hebben – en ons beleid is dat we er niks mee doen. Daarvan hebben wij geoordeeld: u heeft een beleid ...

De heer **Van Raan**:

Pardon? Even ...

De heer **Rottier**:

"Ons beleid is dat we er niks mee doen."

De heer **Van Raan**:

Het beleid was: we moeten beleid hebben. En het beleid was: we doen er niks mee.

De heer **Rottier**:

De wet zegt: u moet beleid hebben. En UWV zegt: ons beleid is dat we er niks aan doen. En wij zeggen: dat is een te beperkte benadering van de aan u gegeven wettelijke opdracht; u moet iets van beleid hebben.

De heer **Van Raan**:

Even terug naar die veranderde, nieuwe feiten. Wat zouden voorbeelden

---

kunnen zijn? U zegt: we hadden 350 stuks waar nieuwe feiten of veranderde omstandigheden in zaten.

De heer **Rottier**:

Daar was niets nieuws bij wat mensen niet eerder had kunnen aanvoeren. Even kijken ... Er was één geval bij van een mevrouw die WW had, en die had een prepensioenregeling. In de WW moet het prepensioen in mindering worden gebracht op de uitkering. Maar zij had zelf, toen zij werkloos werd, in het kader van een afvloeiingsregeling bedacht, ook in samenspraak met de personeelsafdeling van het bedrijf waar ze had gewerkt, dat dat prepensioen een mooie aanvulling was op die WW-uitkering. Toen kwam ze weer een beetje in de buurt van haar oude inkomenssituatie. Dus zij verkeerde echt in dwaling over haar rechtspositie wat dat betreft. Ze heeft toen een tijd wel dat prepensioen naast haar WW. Dat leidde er uiteindelijk toe dat ze een bedrag van €26.000 moest terugbetalen aan WW. Omdat ze het zelf iets eerder had gemeld, was de boete aanvankelijk gesteld op €19.500. Ja, UWV heeft ... Die boete bleef toen gewoon staan omdat mevrouw dat niet meer aanvocht. Dat is natuurlijk een enorm bedrag. Toen wij onze uitspraak hadden gewezen, heeft deze mevrouw gevraagd aan het UWV om terug te komen van de eerdere besluitvorming, en UWV heeft dat geweigerd. Als mevrouw destijds had geprocedeerd, was ze bij ons in het gelijk gesteld en was er een hele andere boete uit gekomen.

De heer **Van Raan**:

Zou je kunnen zeggen dat de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in 2014 überhaupt niet op zich een nieuw feit of veranderde ...

De heer **Rottier**:

Nee, dat is vaste rechtspraak.

De heer **Van Raan**:

Dat geldt niet als een ... Nee.

De heer **Rottier**:

Uitspraken van rechters gelden niet als nieuwe feiten.

De heer **Van Raan**:

Een bijzondere vaststelling.

De heer **Rottier**:

Ja. Daar kun je alles over denken maar ...

---

De heer **Van Raan**:

Op 31 januari 2018 heeft de Centrale Raad van Beroep in een tussenuitspraak geoordeeld dat dit herzieningsbeleid, waar we het over hebben, van UWV niet aanvaardbaar is, en het UWV opgedragen dit beleid te herstellen. De eerste vraag is eigenlijk: wat is een "tussenuitspraak"? Wat doet die? Wat is dat?

De heer **Rottier**:

Wij constateren in een tussenuitspraak dat er een gebrek zit in de eerdere besluitvorming en dan krijgt het bestuursorgaan de opdracht om dat gebrek te herstellen. Het grote voordeel daarvan is dat je een lopende procedure hebt. Dan heb je even een tussenfase waarbij het bestuursorgaan een nieuw besluit kan nemen, waarna de procedure weer kan worden voortgezet.

De heer **Van Raan**:

En hoe verschilt ...

De heer **Rottier**:

Dat is een verschil met het zogenaamde vernietigingsberoep. Dat is eigenlijk klassiek. Bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht had je die mogelijkheid van tussenuitspraken nog niet. Als je dan tot de conclusie kwam dat er een gebrek zat aan de besluitvorming, dan kon je als bestuursrechter alleen maar dat constateren en het bestreden besluit vernietigen, en dan moest UWV of het bestuursorgaan weer een nieuw besluit nemen. Dan startte de procedure eigenlijk weer van voren af aan, omdat tegen dat nieuwe besluit weer eerst beroep moest worden ingesteld bij de rechtbank, en die uitspraak van de rechtbank leidde dan weer tot hoger beroep. Dus dat kon nog heel lang duren. Met die tussenuitspraak heb je dat dus allemaal bekort en wat efficiënter gemaakt.

De heer **Van Raan**:

Ik probeer het even samen te vatten. U had een uitspraak of oordeel gedaan dat het herzieningsbeleid niet aanvaardbaar was.

De heer **Rottier**:

Er was geen beleid, en dat is geen ...

De heer **Van Raan**:

Precies.

---

De heer **Rottier**:

Als je beleid beoordeelt, moet je je afvragen: is dit een redelijk beleid?

De heer **Van Raan**:

Ja, dat begrijp ik.

De heer **Rottier**:

Nou, wij zeiden: dát is geen redelijk beleid.

De heer **Van Raan**:

En u gebruikt daar de kwalificatie "niet aanvaardbaar". U doet dan toch een tussenuitspraak. Waarom niet meteen een einduitspraak dan?

De heer **Rottier**:

Omdat het voor ons natuurlijk ook heel lastig was om te bepalen ...

De heer **Van Raan**:

Wat is eigenlijk het verschil met een einduitspraak?

De heer **Rottier**:

Bij een einduitspraak staat dan gewoon vast wat de positie van betrokkenen is.

De heer **Van Raan**:

Moeten we het zo begrijpen dat u UWV eerst een kans wou geven ...

De heer **Rottier**:

Ja. Ja. Ja.

De heer **Van Raan**:

Helder. En waarom vond de Centrale Raad van Beroep dit herzieningsbeleid onaanvaardbaar?

De heer **Rottier**:

Ik moet daar nog dit bij zeggen. Ik heb er niet altijd zicht op, maar UWV zou voor dit soort zaken natuurlijk ook weer terug moeten naar het departement. Dit is natuurlijk voor een deel een gepolitiseerde zaak, dus als wij meteen hadden doorgesproken, dan was ook de kans ontnomen aan het UWV om hierover in overleg te treden met het departement.

---

De heer **Van Raan**:

Waarom noemt u het een "deels gepolitiseerde zaak"?

De heer **Rottier**:

Omdat er natuurlijk een uitdrukkelijke politieke keuze was gemaakt, ook al met die AMvB, om geen terugwerkende kracht te geven aan het nieuwe boetebeleid.

De heer **Van Raan**:

Waarom vond de Centrale Raad van Beroep dit herzieningsbeleid nou onaanvaardbaar?

De heer **Rottier**:

Omdat het géén beleid was.

De heer **Van Raan**:

Omdat het geen beleid was.

De heer **Rottier**:

Je hebt de opdracht "gij zult beleid voeren". Tja, het beleid "we hebben geen beleid" is geen beleid. Je zult iets moeten als bestuursorgaan. Je verlangt iets van een fatsoenlijk handelende overheid in deze situaties.

De heer **Van Raan**:

Het bestuursorgaan zei: dat doen we niet.

De heer **Rottier**:

"Daar doen wij niet aan", zeiden ze, in die situatie.

De heer **Van Raan**:

Ook na deze tussenuitspraak wordt door het UWV geen nieuw beleid opgesteld ...

De heer **Rottier**:

Ja.

De heer **Van Raan**:

... met als gevolg dat de Centrale Raad van Beroep in zijn einduitspraak zelf beleid heeft gemaakt waar het UWV zich aan moet houden. Wat vindt u ervan dat een overheidsorganisatie geen beleid maakt dat in

---

overeenstemming is met een tussenuitspraak van de hoogste rechter? Ik realiseer me, of wij realiseren ons, de portee van deze vraag.

De heer **Rottier**:

Nee, dat is een rare situatie.

De heer **Van Raan**:

Een "rare situatie".

De heer **Rottier**:

Het is een vreemde situatie, die misschien vanuit het oogpunt van het UWV wel begrijpelijk is.

De heer **Van Raan**:

Ze mochten dat ook doen, hè. Het was een tussenuitspraak.

De heer **Rottier**:

Het was een tussenuitspraak. Maar het is ook een kans die we hebben gegeven om herstel te bieden, waarbij we ons dus ook nog de lastige positie van het UWV realiseerden omdat hier de betrokkenheid van het departement wel heel duidelijk was in het geheel. De kans om overleg te hebben met het departement om misschien toch iets te gaan doen ... Maar het is wel vreemd dat er vervolgens op die manier geen uitvoering aan wordt gegeven.

De heer **Van Raan**:

Nee, want u zei ook: een van de redenen waarom er een tussenuitspraak was, was dat het UWV dan de kans had om zich ook even te verstaan met het departement. Dat noemde u – hoe noemde u dat ook alweer? – "de politieke gevoeligheid".

De heer **Rottier**:

De gepolitiseerde gevoeligheid.

De heer **Van Raan**:

Ja, "gepolitiseerd". Dat was het woord. Herkent u dan ook dat ze dat uiteindelijk niet deden, dat politieke element erin? Of ging u daar niet over en constateerde u gewoon: er is niks gebeurd?

De heer **Rottier**:

Er is niks gebeurd. Het geeft kleur aan de hele affaire; je snapt het wat beter. Op de achtergrond speelde natuurlijk mee dat bij de invoering van de

---



Wet aanscherping 180 miljoen euro was ingeboekt op de een of andere ... Ik weet niet of dat nou een bezuiniging was of inkomsten, maar er was wel veel geld mee gemoeid.

De heer **Van Raan**:

Laat ik het zo vragen: uit onze informatie blijkt dat financiële overwegingen en de vrees voor precedentwerking ten grondslag lagen aan de keuze om boetes niet te herzien. Vindt u dat een geldige reden om geen beleid te maken in overeenstemming met de tussenuitspraak van de Centrale Raad van Beroep?

De heer **Rottier**:

Gelet op de falen die wij vonden in de regelgeving ... Er zaten zo veel elementen in ...

De heer **Van Raan**:

Het wat?

De heer **Rottier**:

De fouten.

De heer **Van Raan**:

De fouten, ja.

De heer **Rottier**:

Het tekortschieten van de regelgeving. Er zaten zo veel elementen in die niet juist waren en die in strijd waren met Europees recht, fundamentele beginselen, regels van goede wetgeving. Er zaten zo veel fouten in dat de angst dat hier precedentwerking van zou uitgaan, wel wat overtrokken is, hoor. Want zo vaak komt het niet voor dat je het op deze manier aanvliegt.

De heer **Van Raan**:

Ik stel de vraag even opnieuw. Vindt u de vrees voor precedentwerking en financiële overwegingen, met andere woorden, een geldige reden om geen beleid te maken?

De heer **Rottier**:

In deze zaak niet, nee.

---

De heer **Van Raan**:

Wat vindt u ervan dat de rechter beleid moet maken voor een overheidsorganisatie?

De heer **Rottier**:

Haha. Ja, af en toe moet je wat.

De heer **Van Raan**:

Af en toe moet je wat.

De heer **Rottier**:

Een illustere collega van u heeft ooit gezegd: "Democratie is niet voor bange mensen." Dat geldt ook voor rechtspraak.

De heer **Van Raan**:

"Democratie is niet voor bange mensen." Is het de taak van de rechter om beleid te maken voor een overheidsorganisatie?

De heer **Rottier**:

Nou ja, taak ... Wij leggen onder die omstandigheden uit wat recht is tussen partijen. U mag dat dan "beleid" noemen, maar het is recht.

De heer **Van Raan**:

Zegt u eigenlijk: wij hebben geen beleid gemaakt, maar wij hebben recht gemaakt?

De heer **Rottier**:

We hebben gezegd wat recht is onder die omstandigheden. En inderdaad, we hebben een uitgebreide uitspraak geschreven over hoe je die zaken moet behandelen, ja. Dat waren echt een handleiding en vuistregels voor het UWV om het op die manier te doen.

De heer **Van Raan**:

Dan is dat toch beleid?

De heer **Rottier**:

Het UWV heeft natuurlijk de ruimte om in die zaken ook nog ruimhartiger om te gaan met die beslissing.

De heer **Van Raan**:

Duidelijk.

---

De heer **Rottier**:

Daar zullen betrokkenen niet tegen zijn als dat zou gebeuren.

De heer **Van Raan**:

Ik geef het woord weer aan collega Van Nispen. Dank u wel.

De heer **Van Nispen**:

Ik heb nog enkele vragen. Die gaan over het bestuursrecht, het strafrecht en het bestuursstrafrecht. Sinds de jaren negentig vindt een verschuiving plaats waarbij steeds meer overtredingen, onder andere binnen de sociale zekerheid, bestuursrechtelijk in plaats van strafrechtelijk worden afgedaan. We hebben daar al kort over gesproken. Hierdoor kon de uitvoering zelf boetes opleggen en innen in plaats van dat elke boete door de strafrechter moest worden beoordeeld. Herkent u deze verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke afdoening?

De heer **Rottier**:

Ja, natuurlijk. Ja.

De heer **Van Nispen**:

Welke verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht zag u bij de inwerkingtreding van de Wet boeten in 1996, in het kort?

De heer **Rottier**:

Kunt u die vraag toelichten?

De heer **Van Nispen**:

We hebben het thema al kort geraakt. Heeft u ook een verschuiving gezien van het strafrecht naar het bestuursrecht met de inwerkingtreding van de Wet boeten in 1996? Werd er toen meer bestuursrechtelijk afgedaan?

De heer **Rottier**:

Wij hebben daar aanvankelijk heel weinig van gemerkt. Dat heeft lang geduurd.

De heer **Van Nispen**:

Maar ik bedoel eigenlijk niet zozeer vanuit de rol van de Centrale Raad van Beroep, maar over de wet en wat de Wet boeten uit 1996 zelf voor verschuiving naar de bestuurlijke boetes met zich meebracht.

---

De heer **Rottier**:

Ik begrijp de vraag niet, denk ik. Aan het UWV werd vanaf dat moment de mogelijkheid geboden om boetes op te leggen. Daarmee hoefde niet langer het strafrechtelijk circuit te worden betreden. Dan zit je in het gewone bestuursrecht, waarbij het voor het bestuursorgaan makkelijker is om zo'n zaak aan te kaarten, omdat het bestuursorgaan in dat geval opsporings- en vervolgingsinstantie is en eigenlijk ook nog een keer rechter in de eigen zaak. Als u dat bedoelt met de verschuiving ... Maar dat is eigen aan iedere bestuurlijke boete, waarbij het bestuursorgaan die drie functies in zich verenigt. Daarbij kom je dus langs een andere weg uiteindelijk pas bij de rechter terecht.

De heer **Van Nispen**:

Vervolgens komt die fraudewet, die in werking treedt per 1 januari 2013. Welke verschuiving kunnen we daar zien als het gaat om de verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht?

De heer **Rottier**:

Op zich is dat geen verschuiving geweest. De hele systematiek die voorgeschreven is bij de bestuurlijke boete, is dezelfde gebleven. Die vloeit voort uit de Awb. Wat je natuurlijk wel zag, was een enorme verzwaring van de straffen, maar dat is eigenlijk meer de strafmaat. Dat is de echte verschuiving geweest.

De heer **Van Nispen**:

En de aangiftegrens? Die verschoof van €10.000 naar €50.000.

De heer **Rottier**:

Ja, de grens verschoof ook.

De heer **Van Nispen**:

Welk gevolg had de verschuiving naar meer zaken bestuursrechtelijk afdoen dan strafrechtelijk afdoen?

De heer **Rottier**:

Dat kan ik niet overzien. Wij hebben na januari 2013 natuurlijk meer zaken gekregen over boetes, maar dat had te maken met de hoogte van de boetes. Dat geldt nu natuurlijk ook nog. De boetes zijn tegenwoordig nog steeds hoger dan in de periode voor 1 januari 2013.

---

De heer **Van Nispen**:

Welke gevolgen heeft deze verschuiving gehad voor uw rol als bestuursrechter en voor de wijze waarop u een zaak behandelde?

De heer **Rottier**:

Dat is een goede vraag. De invoering van de bestuurlijke boete is een langdurig proces geweest, waarbij wij ons ook diverse malen hebben afgevraagd: wat zijn wij nou eigenlijk; zijn wij bestuursrechters die ook straffen geven of zijn wij strafrechters met een rare procedurele regeling? Wij hebben ervoor gekozen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de uitgangspunten van het strafrecht. We zijn daarbij wel gebonden aan de regels van de Awb, maar wij haken zo veel mogelijk aan bij dat strafrecht.

De heer **Van Nispen**:

Waarom haakt u zo veel mogelijk aan bij het strafrecht?

De heer **Rottier**:

Dat gaat om algemene beginselen, ook de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als het gaat over strafrechtelijke benadering, omdat er allerlei waarborgen moeten zijn ingebracht. Eigenlijk mag het form waar je als burger voor verschijnt eigenlijk ook niet uitmaken voor de mate van rechtsbescherming die je krijgt.

De heer **Van Nispen**:

En dat deed het anders wel?

De heer **Rottier**:

Dat zou zo kunnen zijn als je helemaal terugvalt op de systematiek van de Awb. Als het gaat om straffen, heeft de rechter, de strafrechter, een hele actieve functie, want de strafrechter gaat zelf op zoek naar de feiten. Die moet overtuigd worden door het materiaal dat wordt aangedragen. Die mag ook alles beoordelen in het kader van de evenredigheid, dus de mate van verwijtbaarheid, de draagkracht, de duur van de procedure. Dat zijn allemaal elementen die je als een gewone strafrechter meeneemt. Dat doen wij dus ook als het gaat over een bestuurlijke boete. En dat hebben wij gedaan. Dat is nadrukkelijker onder de aandacht gekomen na januari 2013, juist omdat de hoogte van de straffen in deze zaken omhoogging. Dat is ook rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Als het om kleine strafjes gaat, mag die bescherming wel wat minder of wat anders zijn, maar als de maximumboete €50 is, ga je daar geen enorme beschermende regelgeving voor opbouwen met rechtsbijstand door advocaten en dat soort

---

dingen. Dan hoef je ook geen uitvraag te plegen naar de draagkracht van betrokkenen. Maar juist omdat het in sommige gevallen kan gaan om boetes van tienduizenden euro's gaan we daar veel intensiever mee om.

De heer **Van Nispen**:

Helder, vanwege die rechtsbescherming en de belangen van de mensen.

De heer **Rottier**:

En ook vanwege het feit dat het maar net van het toeval afhankelijk is bij welk forum je terecht komt. Als je voor meer dan €50.000 hebt gefraudeerd, ga je naar de gewone strafrechter. Dat is, laat ik zeggen, de koninklijke benadering. Dan moet het Openbaar Ministerie met al het materiaal komen. Dan kun je als verdachte achteroverleunen, gebruikmaken van je zwijgrecht en zeggen: overheid, toont u maar aan dat ik fout ben geweest. In het bestuursrecht ligt dat toch iets anders, omdat je volgens de Awb gronden moet aandragen waarom een eerder opgelegd besluit niet juist is. Die situatie is wel lastig.

De heer **Van Nispen**:

Maar door als bestuursrechter de pet op te zetten van strafrechter en in die waarborgen te voorzien en te zorgen voor die rechtsbescherming, kunnen de belangen van de mensen als het ware alsnog beschermd worden?

De heer **Rottier**:

Wij benaderen dat dan op een hele ruime manier. Juist omdat je een zwijgrecht hebt, je niet al te veel hoeft aan te dragen, is het voor ons eigenlijk wel voldoende als iemand zegt: ik heb het niet gedaan. Dan gaan we actief op zoek naar wat er dan aan materiaal ligt, wat het UWV aandraagt, om eens iets te noemen. Wij willen dan ook de draagkracht aan de orde stellen. Dan vragen we aan de betrokkene: kunt het betalen, heeft u het al betaald? Dan ligt het aan de betrokkene om daar iets over te zeggen. Maar wij vragen daar wel naar, ja. Het is een heel actieve rol die wij onszelf toemeten.

De heer **Van Nispen**:

Dank u wel. Ik heb geen nadere vragen meer en geef het woord aan de voorzitter.

De **voorzitter**:

Dat betekent dat we bij het einde zijn gekomen van dit verhoor. Heeft u zelf

---

nog iets te zeggen, waarvan u denkt "dat hebben ze niet gevraagd" of "ik wil nog iets specificeren"?

De heer **Rottier**:

Er is nog één punt dat ik graag aan de orde wil stellen, sowieso over de bestuurlijke boete. De hele fraudewet is ingezet op de kennelijke overtuiging dat er op grote schaal sprake was van fraude. Er staat ook diverse malen in die wet zelf: fraude mag niet lonen. Als ik kijk naar mijn eigen ervaring als rechter, naar welke zaken ik nou eigenlijk langs krijg waarbij sprake is van "fraude", zoals dat in de sociale zekerheid wordt uitgelegd, naar wat zich bij mij aandient, kan ik een heleboel groepen van gevallen onderscheiden.

De meest heftige gevallen van fraude, de echte fraudeurs, zijn zaken die we met enige regelmaat zien – het zijn er niet zo veel, maar het komt voor – waarin sprake is van fictieve dienstbetrekkingen. Er zijn werkgevers die mensen de gelegenheid bieden om een uitkering te verkrijgen door fictieve dienstbetrekkingen aan te gaan waaruit ze werkloos worden of eventueel ziekingeld kunnen ontvangen. Die werkgevers kunnen we sowieso niet aanpakken via de sociale verzekeringen. Die werknemers hebben zich ooit gemeld bij het UWV en hebben dus uitkeringen gekregen. UWV komt daarachter en stelt dan vast dat er geen sprake is van een verzekeringsplicht, dat er geen recht op uitkering is. De uitkering wordt dus helemaal teruggevorderd. Die zaken zien wij. En dan komt het rare: UWV kan in die situatie geen boete opleggen omdat die mensen niet verzekerd zijn voor de socialeverzekeringswetten en je alleen boetes kunt opleggen aan verzekerden. Dus de hardste vorm van fraude, datgene wat in de parlementaire geschiedenis keihard moest worden aangepakt, kan niet worden aangepakt via de socialeverzekeringswetten zelf. Dat is een heel merkwaardig effect van het geheel.

Je ziet daarnaast nog heel veel andere vormen waarin het fout gaat waarbij dan wel zware straffen kunnen worden opgelegd, weer gerelateerd aan de boetebedragen. Dat leidt mij eigenlijk tot de conclusie: hou op met die bestuurlijke boete of doe het in ieder geval anders. Regel het zo dat de fraude misschien kan worden beboet door het UWV, maar dat je ook alleen maar echte fraude aanpakt en je de overige gevallen, waarin mensen fouten maken, op een heel andere manier aanpakt. Als je een zware straf krijgt omdat je niet hebt ingezien dat je pensioen moet worden gemeld bij het UWV en je wordt geconfronteerd met een enorme terugvordering en ook nog eens een enorme boete, is dat juist hetgeen wat de solidariteit met de

---

sociale verzekeringen ondergraaft en niet omgekeerd, is dat waar de maatschappij zich over op gaat winden.

De **voorzitter**:

Tot slot. Hoe belangrijk is het voor rechters dat het parlement of een kabinet goede wetten maakt?

De heer **Rottier**:

Heel belangrijk. Dat is heel belangrijk. De kwaliteit van de regelgeving is zo van belang voor ons werk om niet iedere keer te moeten worstelen met regelgeving en zelf te moeten bedenken wat nou eigenlijk de juiste uitkomst is. Het helpt ons natuurlijk enorm als het parlement kwalitatief hoogwaardige besluiten neemt. Ik denk dat de kwaliteit van het openbaar bestuur daar ook enorm mee wordt bevorderd.

De **voorzitter**:

Dan zijn we hiermee bij het einde gekomen van dit verhoor. Dank u wel.

Sluiting 12.20 uur.

---