

Vergaderjaar 2021–2022

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 601

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2021

Inleiding

In de brief over fraude in de sociale zekerheid van 12 november 2020 is een onderzoek naar ervaringen in de sociale zekerheid toegezegd.¹ Hierbij bied ik u dit onderzoek door de Nationale School voor Openbaar Bestuur (NSOB) aan, met als titel «Tussen staat en menselijke maat»². Dit onderzoek zie ik als een goede start voor de herijking. Het biedt gelegenheid om een aantal concrete acties in gang te zetten die mogelijk zijn binnen de huidige wet- en regelgeving. Het rapport biedt daarnaast een basis om met uw Kamer, maatschappelijke partners, uitvoerende instanties en burgers in gesprek te gaan over de bredere dilemma's die horen bij de handhaving, en op basis daarvan te kijken naar problematiek die niet binnen huidige wet- en regelgeving kan worden opgelost.

Voor het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid is het van belang om misbruik te voorkomen en te bestrijden. De maatschappij mag daarbij verwachten dat de overheid responsief optreedt en oog houdt voor de mens achter de aanvraag. Dat kan aanleiding zijn om minder zware sancties in te zetten, of gepast te reageren als burgers toch de regels overtreden. Er is aandacht voor het met vertrouwen benaderen van burgers en de inzet is om duidelijk onderscheid te maken tussen administratieve onvolkomenheden en fraude. Tegelijkertijd blijven we alert op fraude en misbruik en treed ik gepast op tegen georganiseerd misbruik. Dat is de kern van het handhavingsbeleid.

Ik voel daarnaast verantwoordelijkheid om te waken voor schrijnende situaties, waarin mensen een heel vervelende bijsmaak overhouden aan hun contact met de overheid en wantrouwend tegenover de overheid

¹ Kamerstuk 17 050, nr. 596.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

komen te staan. Het is gebleken dat de handhaving in de sociale zekerheid in sommige situaties te hard is, waarin de burger niet centraal lijkt te staan, maar de handhaving op zich. Maatschappelijke organisaties maken zich hier zorgen over. De FNV heeft praktijkvoorbeelden in beeld gebracht van situaties waarin het voor de burger knelt.³

En ook door partijen in uw Kamer wordt de behoefte voor een passende bejegening van de burger in de maatschappij gezien.⁴ Ik voel die noodzaak ook.

Daarnaast krijg ik van uitvoeringsorganisaties zelf signalen, bijvoorbeeld via de Signaleringsbrieven, dat in sommige gevallen handhavingsmogelijkheden te kort schieten. Enerzijds omdat zij onvoldoende ruimte voelen om af te wijken van regels die ruimte geven voor maatwerk en anderzijds omdat zij niet kunnen handelen bij echt misbruik. Ook dit zorgt voor wantrouwen naar de overheid: waarom worden goedbedoelende burgers wel aangepakt, maar kan er niet passend worden opgetreden tegen personen die misbruik maken van het stelsel.

Ik zet mij in om dit handhavingstelsel in den brede te verbeteren en deze onevenwichtigheid te verhelpen. Daarom ga ik het handhavingstelsel in de sociale zekerheid herijken. Bij deze herijking zal nadrukkelijk aandacht zijn voor de effecten bij zowel uitvoering als burger.

Sinds de eerdergenoemde brief waarin u bent geïnformeerd over de ambitie voor het handhavingstelsel in de sociale zekerheid, zijn er meerdere trajecten gestart in de sociale zekerheid die elkaar raken. Allereerst is er het onderzoek naar hardvochtigheden in de SZW-wetgeving in het algemeen⁵, en het traject rond de Participatiewet in het bijzonder.⁶ Deze initiatieven kennen een breder kader dan enkel handhaving. Resultaten hieruit ten aanzien van de handhaving worden uiteraard meegenomen in de herijking van het handhavingstelsel in de sociale zekerheid.

Naast eerder genoemde trajecten wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie en Veiligheid bezien hoe de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, een betere doorwerking kunnen krijgen in beleid en wetgeving.⁷

³ FNV, Boeten zonder schuld, januari 2021. Te vinden via: [Boeten-zonder-schuld.pdf \(fnv.nl\)](#)

⁴ Dit vertaald zich onder andere in moties en initiatiefwetgeving, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het initiatiefwetsvoorstel «vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand», te vinden via: [Overheid.nl | Consultatie Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand \(internetconsultatie.nl\)](#). Ook heeft de SP ervaringen geïnventariseerd door middel van een meldpunt, zie: [Rapport Meldpunt UWV – SP](#)

⁵ Kamerstuk 26 448, nrs. 643 en 660. Het is daarbij nog goed om te benoemen dat de Fraudewet zag op zowel socialezekerheidswetten als arbeidswetten. In dit traject is gekozen om enkel te richten op socialezekerheidswetgeving. Ten aanzien van de arbeidswetten wordt ook bezien of sprake is van hardvochtigheden, maar dit wordt niet in dit traject opgepakt omdat de ontwikkeling en de doelgroep van de wetgeving anders is.

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 207, en Kamerstukken 34 352 en 17 050, nr. 213.

⁷ Daarbij wordt onder meer onderzocht hoe aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht kunnen bijdragen aan bevordering van maatwerk in de uitvoering. Het gaat dan om het creëren van meer mogelijkheden én verplichtingen voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren. Zie Kamerstuk 35 510, 4, p. 9 en 13, en Kamerstuk 29 362, nr. 289.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Eerst volgt een samenvatting van het rapport van NSOB. Daarna volgt een reactie waarin ik in ga op een aantal algemene uitgangspunten en dilemma's die in het rapport worden geschetst. Vervolgens ga ik in op de knelpunten die in het rapport worden genoemd. Afsluitend ga ik in op de acties die zijn ondernomen in het kader van het Team Preventie.

«Tussen staat en menselijke maat»

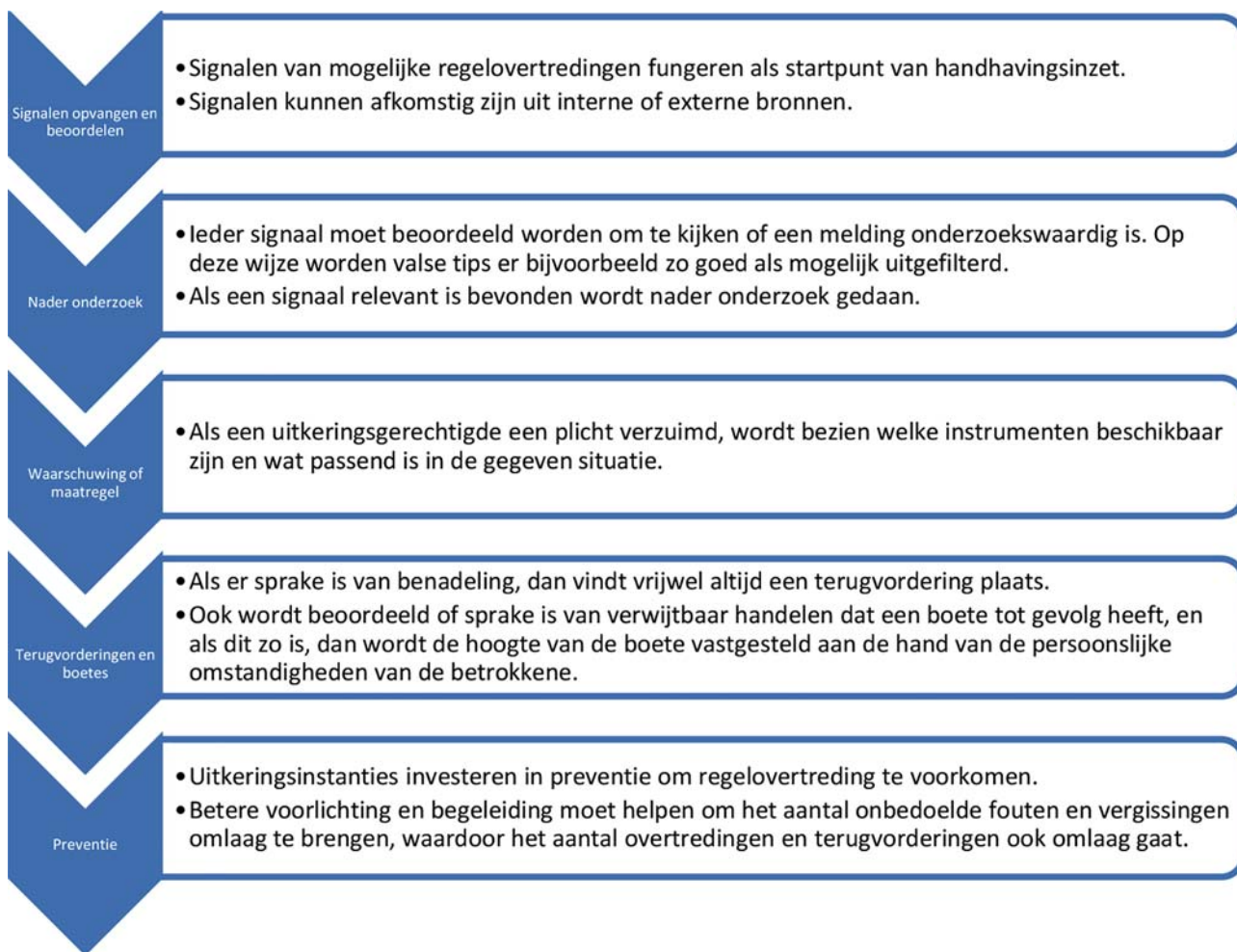
De NSOB heeft het rapport «Tussen staat en menselijke maat» opgeleverd. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe pakt het huidige handhavingsbeleid in de sociale zekerheid uit voor UWV, SVB, gemeenten en burgers en wat zijn belangrijke aandachtspunten voor de ontwikkeling van het handhavingsbeleid en -instrumentarium.»

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn er interviews gehouden met ambtenaren van het ministerie, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, sociaal rechters, VNG en Divosa. Ook zijn de ervaringen van burgers in kaart gebracht door middel van gesprekken met vertegenwoordigers daarvan, zoals de Landelijke Cliëntenraad, de Klantenadviesraad van de SVB en de Cliëntenraad van UWV.

In dit rapport wordt een definitie van handhaving in brede zin gebruikt. Dat wil zeggen dat handhavingsbeleid niet enkel erop gericht is onterecht uitgekeerde voorzieningen terug te vorderen en te beboeten, maar zich ook richt op het voorkomen van de onterechte verstrekking van de voorziening. Handhavingsbeleid ziet, met andere woorden, zowel op preventie als op sanctionering en invordering.

De NSOB schetst de ontwikkeling van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid sinds de introductie van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: Fraudewet) in 2013 en beschrijft hoe handhavingsbeleid in drie domeinen, namelijk de Werkloosheidswet, de Algemene Ouderdomswet en de Participatiewet, vorm wordt gegeven. Het rapport geeft inzicht in de stappen die de verschillende uitvoerende organen zetten in de handhaving (zie onderstaand figuur) en in de handhavingsmiddelen die worden toegepast, zoals het raadplegen van bronnen, de inzet op risicogerichte handhaving, de toepassing van hoor en wederhoor en huisbezoeken.



Verder wordt een aantal overeenkomsten in handhavinginsbeleid in de drie onderzochte domeinen (rol Fraudewet, aandacht voor ontwikkelingen in handhavinginsbeleid en het gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten) en verschillen (doelgroep, duur van de uitkering, materiewetgeving en de verhouding van UWV en SVB tot het ministerie ten opzichte van gemeenten) gesignaleerd.

De NSOB schetst de maatschappelijke ontwikkeling die heeft geleid tot de brief van 12 november 2020, waarin de toenmalige Staatssecretaris constateerde dat beide zijden van de handhavinginsmedaille momenteel niet optimaal functioneren. Zo stelt de NSOB vragen bij het gebruik van verwijtbaarheid als meetlat voor fraude in de sociale zekerheid, mede vanwege de ervaringen van burgers. Er wordt aangegeven dat labels als fraudeur of overtreder als kwetsend worden ervaren. Aan de andere kant blijkt vanuit ervaringen die zijn opgehaald bij handhavers dat het in de praktijk lastig is om de mate van verwijtbaarheid vast te stellen. Daardoor kan niet passend gereageerd worden als daadwerkelijk sprake is van bewust misbruik van sociale voorzieningen.

Tot slot signaleert de NSOB meerdere concrete knelpunten en grotere dilemma's waar aandacht aan besteed moet worden als het gaat over handhavinginsbeleid in de sociale zekerheid. Op een abstract niveau wordt aandacht besteed aan het dilemma tussen ruimte in wetgeving (door

middel van het introduceren van zogenoemde kan-bepalingen⁸⁾ versus legitimiteit van het handelen van handhavers en het dilemma tussen maatwerk versus solidariteit. Ook tekent de NSOB op dat verschillende partijen ervaren dat het huidige stelsel uitgaat van wantrouwen. De NSOB signaleert ook een aantal concrete punten. Een eerste punt is dat het huidige regime waarbinnen iemand een boete of terugvordering moet voldoen als streng wordt ervaren. Een tweede punt is dat het UWV voorstander is van de mogelijkheid om kleine en onbedoelde overtredingen «kleiner» af te kunnen doen. Een derde punt is dat er verschillende geluiden opgaan om de standaard boetepercentages bij kleine overtredingen te verlagen. Een vierde punt is dat gemeenten de mogelijkheid zouden willen hebben om voor kleine bedragen af te zien van een boete of terugvordering en willen de capaciteit die daarmee vrijkomt benutten voor intensivering van het contact met uitkeringsgerechtigden. Op deze punten zal ik hieronder bij de kabinetsreactie op hoofdlijnen verder ingaan. Ook kom ik hier in de handhavingskoers op terug.

Reactie op het rapport

Uitgangspunten en dilemma's

De beschrijving van de bevindingen door de NSOB is waardevol. Het is nuttig om te zien welke punten de handhavers en burgers als knellend ervaren in de handhaving. Uit de verschillende perspectieven destilleer ik een aantal algemene uitgangspunten en dilemma's, op basis waarvan ik de verdere herijking wil vormgeven. De geschetste dilemma's, die ik hieronder zal benoemen, herken ik. Daarbij is het ook belangrijk om de verschillende problemen en signalen in samenhang te bezien. De precieze effecten van verschillende maatregelen moeten in kaart worden gebracht, zodat de effecten van de ingrepen in samenhang kunnen worden bezien. Hierbij dient tevens aandacht te worden besteed aan hoe omgegaan wordt met de budgettaire gevolgen van beleidskeuzes.

Uitgangspunt: brede definitie van handhaving.

De NSOB geeft aan dat UWV, SVB en gemeenten handhaving breed definiëren. Handhaving is niet enkel repressief optreden, maar juist ook voorkomen dat repressieve middelen nodig zijn door middel van preventieve middelen. Deze definitie omarm ik: ik ben ervan overtuigd dat enkel repressieve middelen te weinig zijn voor een evenwichtig handhavingsinstrumentarium. Ook preventieve middelen moeten worden ingezet. Hierover zal ik hieronder verder uitweiden onder het kopje «Hoofdlijnen preventie».

Dilemma: ruimte in wetgeving versus legitimiteit van het handelen van handhavers.

De NSOB geeft aan dat hoe minder regels er zijn, hoe minder knellende situaties dit oplevert. Tegelijkertijd signaleert de NSOB dat minder gedetailleerde regels in wetgeving meer regelgeving op lager niveau tot gevolg heeft. Door dwingende bepalingen te vervangen door discretionaire ruimte in de vorm van zogenoemde kan-bepalingen zal een

⁸⁾ Met een «kan-bepaling» wordt hier bedoeld dat een bevoegdheid discretionair is. De uitkeringsinstantie kan dan zelf bepalen, eventueel aan de hand van intern beleid, in welke gevallen een bevoegdheid gebruikt wordt.

uitvoerend orgaan in iedere individuele situatie de keuze moeten maken hoe daarmee wordt omgegaan. Wordt er wel of geen boete opgelegd, gelet op de omstandigheden van het geval? Wordt er wel of niet teruggevorderd, gelet op de omstandigheden van het geval?

Vanuit handhavers, zo tekent de NSOB op, wordt ook behoefte gevoeld om hun handelen van een bepaalde legitimiteit te voorzien. Er wordt uitvoerig intern overlegd en beslissingen worden vooraf door juristen getoetst. De vraag is wat mij betreft dan ook of enkel het introduceren van kan-bepalingen de verwachte oplossing biedt voor de gesignaleerde onvolkomenheden. Zonder goede randvoorwaarden betekent dit een verschuiving van de problematiek. De verwachting van de NSOB is dat meer ruimte in (formele) wetgeving betekent dat er meer beleidsregels in de plaats zullen komen. Daarbij neemt de (parlementaire) democratische controle af naarmate de regels op een lager niveau gemaakt worden.

Het is dan de vraag op welk niveau een beleidsbeslissing genomen dient te worden: is het wenselijk dat een uitvoerend orgaan zelf bepaalt wanneer een boete opgelegd dient te worden, of is het wenselijk dat dit op het niveau van de formele wetgever gebeurt? Wat mij betreft maken we hier een heldere keuze in. Om het vertrouwen in de overheid te herstellen is het belangrijk dat duidelijk is waar iemand recht op heeft en welke mogelijke consequenties bepaald gedrag heeft. Dit wordt tevens benadrukt in de gezamenlijke paper van de vicepresident van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.⁹ De oplegging van boetes in de sociale zekerheid door verschillende bestuursorganen zal in beginsel door de formele wetgever geregeld moeten worden om rechtsongelijkheid te voorkomen.¹⁰ Om recht te doen aan individuele gevallen, is het van belang dat in de boeteoplegging, nog meer dan nu het geval is, rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden en in bijzondere gevallen van boeteoplegging of terugvordering af kan worden gezien.¹¹ Dit brengt mij tevens op het volgende dilemma.

Dilemma: vormgeving van solidariteit.

De NSOB werpt het dilemma op dat solidariteit en maatwerk op gespannen voet met elkaar staan. De NSOB schetst de ontwikkeling van directe solidariteit naar indirecte solidariteit: mensen zijn niet (meer) rechtstreeks solidair met elkaar, maar dit wordt via de overheid georganiseerd. De overheid dient iedere burger op een gelijkwaardige manier tegemoet te treden. Daardoor is het, volgens de NSOB, voor de overheid ingewikkeld om maatwerk te bieden. Voor het draagvlak in de maatschappij dienen de middelen die beschikbaar zijn voor sociale zekerheid rechtmatig te worden besteed. Tegelijkertijd mogen uitkeringsgerechtigden verwachten dat zij begripvol bejegend worden. Te strenge handhavingmiddelen zorgen daarmee voor erosie van het draagvlak. Er is daarin sprake van een dun koord waarop gedanst moet worden.

⁹ Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman, «Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger», 3 november 2021, te vinden via: Gezamenlijke paper van de drie Hoge Colleges van Staat ten behoeve van de formatie – Raad van State.

¹⁰ Het komt voor dat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen een discretionaire bevoegdheid is. Het verschil met de sociale zekerheid is dat een bevoegdheid vaak aan één bestuursorgaan wordt toegekend, terwijl in de sociale zekerheid sprake is van verschillende bestuursorganen.

¹¹ In dit verband zal tevens de motie Kwint meegenomen worden. Kamerstuk 35 845, nr. 12.

Ik herken dit dilemma, tegelijkertijd zie ik ruimte voor maatwerk zonder dat sprake is van willekeur of onrechtmatigheid. Het is van belang dat iedereen op gelijke wijze toegang heeft tot uitkeringen en dat op iedereen dezelfde regels van toepassing zijn. Aan individuele situaties moet recht worden gedaan, maar dit heeft niet per definitie maatwerk tot gevolg. Het beleid is juist bedoeld om voor het grootste deel van de mensen een passende oplossing te bieden. Slechts in uitzonderingsgevallen is maatwerk aan de orde.¹² Overigens merk ik op dat er binnen de geldende regels mogelijkheden zijn om mensen individueel tegemoet te treden.¹³ Zo is het bijvoorbeeld van belang dat informatie verstrekt wordt op een manier die voor de betrokkene te begrijpen is.¹⁴

Herstel van wederzijds vertrouwen

Ik herken uit de beschrijvingen en uit de signalen uit de media en politiek het beeld dat wederzijds vertrouwen nodig is. Ik wil mij inzetten om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen, en dat kan alleen als de overheid, ook in het handhavingssysteem, ervan uitgaat dat mensen die een uitkering aanvragen te goeder trouw handelen.

De overheid zorgt voor bestaanszekerheid. Het uitgangspunt moet zijn dat iemand een uitkering aanvraagt, niet om daar misbruik van te maken, maar omdat iemand (al dan niet tijdelijk) de uitkering nodig heeft. Tegelijkertijd moet de maatschappij erop kunnen vertrouwen dat de overheid gelden op een eerlijke manier verdeelt: wie recht heeft op een uitkering moet die kunnen krijgen, maar er moet ook op een passende manier worden opgetreden als iemand misbruik maakt van het stelsel. Dit zorgt voor solidariteit.

Ik ben blij dat de NSOB bovenstaande dilemma's schetst. Voordat het handhavingssysteem integraal herijkt kan worden, moeten zulke fundamentele afwegingen worden gemaakt. Ik wil daarbij al het volgende meegeven. Ik ben van mening dat een herijking in elk geval zou moeten betekenen dat handhavers de ruimte krijgen om in de voorliggende gevallen tot een passende oplossing te komen. Die ruimte is er in de huidige wet- en regelgeving onvoldoende. Natuurlijk moet daarbij gewaakt worden dat iedere persoon gelijkwaardig behandeld wordt, wat ook naar voren kwam in de beschreven dilemma's. Ook doet de NSOB een aantal suggesties, zoals het nader uitwerken van rechtsbescherming en het invoeren van een proportionaliteitstoets alvorens een boete op te leggen. Deze suggesties ga ik onderzoeken, onder andere door een toets op de uitvoerbaarheid te doen.

Concrete knelpunten

Naast bovenstaande dilemma's wordt in het rapport van de NSOB een aantal concrete zaken aangegeven waar het instrumentarium knelt. Deze

¹² Hierbij moet rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel, als gecodificeerd in artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat bij kan-bepalingen verplicht tot het leveren van maatwerk. In de rechtspraak is een pleidooi om dit breder van toepassing te laten zijn, ook op dwingende bepalingen. Zie in dit verband ook de conclusie van Staatsraden Advocaat-Generaal R.J.G.M. Widdershoven en P.J. Wattel, 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468. Het evenredigheidsbeginsel vertaalt zich ook naar bestuurlijke boetes. Op grond van artikel 5:46, tweede lid van de Awb moet bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening gehouden worden met de ernst van de overtreding, mate van verwijtbaarheid en omstandigheden van het geval. Dit is verder uitgewerkt in artikel 2 van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

¹³ Onder meer het rapport «Bestuursrecht op Maat» schetst hier verschillende mogelijkheden voor. Prof. Mr. Y.E. Schuurmans, Dr. A.E.M. Leijten, Mr. Drs. J.E. Esser, «Bestuursrecht op Maat», Universiteit Leiden, september 2020.

¹⁴ Een digibeet moet bijvoorbeeld niet enkel via digitale middelen benaderd worden.

punten zullen gedeeltelijk in de wetswijziging naar aanleiding van de herijking opgepakt worden, ook zijn er punten, die ik hieronder zal benoemen, die buiten wetgeving om opgelost kunnen worden. Hier ga ik mee aan de slag. Ik wil daarmee inzetten op een dubbele aanpak: ik kijk integraal naar de wetgeving en de uitgangspunten daaronder, maar sluit mijn ogen niet voor zaken die, buiten wetgeving om, alvast aangepakt kunnen worden.

Fraudedefinitie

Om te beginnen gaat de NSOB in op de discussie rond de vraag of het begrip «fraude» gedefinieerd moet worden. De NSOB schetst ook hier een dilemma: een definitie kan duidelijkheid geven, maar deze oplossing kan mogelijk een molensteen blijken. De vraag wat fraude is, en dus hoe een definitie vormgegeven moet worden, is zaaks- en contextafhankelijk. Er is niet in het algemeen te zeggen welke handelingen altijd tot fraude leiden. Het is de vraag of een definitie voldoende ruimte biedt om nuances in persoonlijke omstandigheden mee te nemen. Het is dus onduidelijk of een (wettelijke) definitie van fraude het beoogde effect gaat bereiken en of het mogelijk ongewenste neveneffecten zal hebben. Relevant is in dit verband ook dat uitkeringsinstanties verschillende kerntaken hebben en handhaving er daar één van is. Een dergelijke definitie drukt een te zwaar stempel op de gehele uitvoering. Vanuit uitkeringsinstanties is dan ook desgevraagd aangegeven dat een definitie ongewenst is, binnen het huidige kader. Op dit moment zie ik daarom geen reden om het begrip «fraude» wettelijk te definiëren. Wel ga ik ten aanzien van het begrip «fraude» aandacht besteden aan mijn communicatie hierover. Ik ben mij bewust van de bijklank die deze term heeft en dat het woord niet lichtzinnig gebruikt moet worden.

Dat het introduceren van de term geen oplossing op zich is, betekent niet dat er geen sprake is van een breder probleem. In het huidige stelsel is onvoldoende ruimte om passend om te gaan met terugvorderingen, het opleggen van boetes en de inning van boetes. Daarbij ga ik tevens bezien of het mogelijk is om, naast het gebruik van boetes, maatregelen en waarschuwingen, andere interventies te introduceren. Hierover ga ik in gesprek met mijn collega's van BZK en J&V.

Debiteurenbeleid

De NSOB noemt ook dat UWV heeft aangegeven dat ze de termijn zouden willen verlengen waarbinnen iemand een terugvordering en een boete moet betalen. Deze termijn is bepaald in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen. Zoals aangegeven in de Stand van de Uitvoering van juli 2021¹⁵ werk ik aan een integrale herziening van het debiteurenbeleid. De termijn waarbinnen betalingsregelingen getroffen kunnen worden is daar ook onderdeel van. Onderdeel van die integrale herziening is de ruimte voor UWV en SVB om tijdelijk in afwijking van de Regeling betalingsregelingen van drie jaar af te spreken, in plaats van de kortere termijn van een jaar die eerder gold in geval van vorderingen die zijn ontstaan uit overtreding van de inlichtingenplicht. Deze tijdelijke afwijking van de Regeling wordt de komende zes maanden uitgevoerd, waarna bezien wordt of hiermee voldoende ruimte is gecreëerd, of dat ingrijpendere wijzigingen of wijzigingen op andere gebieden van het debiteurenbeleid nodig zijn.

¹⁵ Kamerstuk 26 448, nr. 652.

Schuldhelpverlening

Daarnaast is onlangs middels een vierde nota van wijziging de inhoud van het amendement de leden Peters (CDA) en Bruins (CU) opgenomen in de Verzamelwet SZW 2022.¹⁶ Met de voorgestelde wijziging wordt het medewerkingsverbod aan minnelijke schuldregelingen met finale kwijting bij vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht beperkt tot gevallen van opzet of grove schuld, als bedoeld in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Dat betekent dat gemeenten, SVB en UWV de bevoegdheid krijgen om in overige gevallen akkoord te gaan met een schuldregeling tegen finale kwijting. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2022. Vanwege het zwaarwegende maatschappelijke belang van de wijzigingen, heb ik met gemeenten (VNG), UWV en SVB gesproken over de mogelijkheden om in de uitvoering te anticiperen op deze inwerkingtreding en een geschikte ingangsdatum hiervoor. Naar aanleiding van dit overleg geef ik gemeenten, SVB en UWV toestemming om per 15 november 2021 te anticiperen op de inwerkingtreding. Daarbij heb ik afgesproken dat het aan de uitkeringsinstanties zelf is om hier al dan niet invulling aan te geven.

Moedwillig misbruik

Uitvoeringsinstanties melden ook dat er in sommige gevallen niet passend gereageerd kan worden op moedwillig misbruik. In de Signaleringsbrief fraudefenomenen¹⁷ zijn situaties genoemd waar dit aan de orde is. Een voorbeeld daarvan zijn vervalsingen, waar stukken van overheidsinstanties vervalst worden om een uitkering te verkrijgen. In die gevallen is geen mogelijkheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen, maar kan het eventueel onrechtmatig uitgekeerde bedrag teruggevorderd worden of het delict kan strafrechtelijk vervolgd worden. Een ander voorbeeld is het uniformeren van schorsingsmogelijkheden binnen de verschillende werknemersverzekeringen. Het is van belang om voor iedere uitkering voldoende mogelijkheden te hebben om een uitkering in die gevallen op te schorten, op het moment dat er mogelijk geen recht meer bestaat. Een derde voorbeeld is dat de medewerkingsplicht niet toereikend is: op dit moment kan het lonen om niet mee te werken, omdat de gevolgen van medewerking groter kunnen zijn dan de gevolgen van een weigering om mee te werken. Ik onderzoek dergelijke concrete onderwerpen om te bezien of deze op korte termijn opgelost kunnen worden of een wetswijziging vergen.

Hoofdpijnen preventie

Als burgers niet goed weten welke informatie zij moeten doorgeven, of niet goed weten hoe ze dat moeten doen, bestaat het risico dat zij door fouten of vergissingen de inlichtingenplicht niet correct nakomen. Het is een verantwoordelijkheid van de overheid om burgers die een beroep doen op de sociale zekerheid zo goed mogelijk te helpen bij het nakomen van de inlichtingenplicht. Uitkeringsinstanties zijn hiermee continu hard aan het werk, zoals mijn voorganger heeft aangegeven in de brief van 12 november 2020.¹⁸

Ik zie hier nog ruimte voor verbetering, met name ook op gebied van eenvoudiger wet- en regelgeving. Ik constateer dat een kwetsbare doelgroep geconfronteerd wordt met zeer ingewikkelde regels. Hierin is vereenvoudiging noodzakelijk. Ik ben daarom een Team Preventie aan het

¹⁶ Kamerstuk 35 897, nr. 12.

¹⁷ Kamerstuk 17 050, nr. 598.

¹⁸ Kamerstuk 17 050, nr. 596.

oprichten dat gaat verkennen hoe wetgeving, beleid en uitvoering beter kunnen werken voor uitkeringsaanvragers en -ontvangers. De bedoeling is dat Team Preventie straks concrete aanbevelingen doet aan SZW en de uitvoerende instanties. In mijn visie is dit een gezamenlijke uitdaging voor SZW en de uitvoering. Het Team vervult hierbij een voortrektersrol.

Ik zet in op een team van beperkte omvang met een onafhankelijke deskundige voorzitter. Ter ondersteuning van het team wordt een panel ingericht van meedenkers en dwarsdenkers vanuit cliëntenorganisaties, beroepsorganisaties en wetenschap. De samenstelling van het Team Preventie en het Panel is in volle gang.

Voorbeelden van relevante werkvelden zijn: de bestaande communicatie over socialezekerheidswetgeving verhelderen, het onderzoek naar de begrijpelijkheid van socialezekerheidsregelingen voor specifieke doelgroepen verdiepen, en de inzichten van het programma Handhaving en Gedragsbeïnvloeding optimaal gebruiken.

Dit is zeker geen uitputtende lijst. Het Team neemt hierbij het initiatief, onder meer door bij tenminste twee relevante levensgebeurtenissen die een rol spelen in verschillende uitkeringen een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen.

Afsluitend

Het onderzoek van de NSOB geeft aan welke dilemma's er onder meer spelen in het handhavingsbeleid van de sociale zekerheid en geeft de ontwikkeling in het handhavingsbeleid van de sociale zekerheid over de laatste jaren weer. De huidige herijking van het handhavingsstelsel is onderdeel van die ontwikkeling. De problematiek die door NSOB wordt beschreven, leidt wat mij betreft tot de conclusie dat de herijking van het handhavingsstelsel in de sociale zekerheid niet enkel instrumenteel aangevlogen kan worden. Het is van belang om draagvlak voor het stelsel te behouden, maar de huidige manier waarop het handhavingsbeleid wettelijk is vormgegeven ondermijnt dit doel.

Door enkel een aantal concrete problemen, zoals meer mogelijkheden om te waarschuwen aan de ene kant en meer mogelijkheden om passend te reageren op opzettelijke overtredingen aan de andere kant, op te lossen, worden onderliggende vraagstukken niet geadresseerd.

Daarom zal ik de komende tijd werken aan een integrale herijking van het handhavingsstelsel en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen. Onderwerpen die hierbij ik in ieder geval aan bod komen zijn:

- De inzet van zowel preventieve als repressieve middelen, waarbij ook wordt gekeken naar alternatieve interventies;
- De mate waarin in de boeteoplegging en terugvordering rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden en bijzondere gevallen, waarbij gewaakt moet worden voor willekeur;
- Concrete knelpunten zoals debiteurenbeleid en moedwillig misbruik.

Ik streef naar een gebalanceerd stelsel van handhaving, dat recht doet aan de verschillende gedachten en belangen die spelen. Er dienen voldoende mogelijkheden te zijn om te reageren op een manier die passend is bij het

geconstateerde probleem. Hierover blijf ik met uw Kamer en met maatschappelijke partners in gesprek en ik wil u medio volgend jaar een meer concreet uitgewerkt (beleids)voorstel doen toekomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma