

Vergaderjaar 2021–2022

17 050

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

Nr. 602

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2021

1. Inleiding

De Handhavingskoers 2018–2021¹ geeft een algemeen kader met vier hoofdlijnen² die centraal staan in het handhavingsbeleid op de SZW-wetten.

Ik blijf passend reageren op calculerend gedrag bij naleving door burgers en bedrijven. De vernieuwde handhavingskoers wordt versterkt met het perspectief van de burger en uitvoeringsprofessional in het brede SZW-handhavingsbeleid door meer inzet op preventie en maatwerk waar dit nodig is.

Het doel van handhavingsbeleid is het bevorderen van naleving en bewaking van de regels zodat iedereen die een beroep doet op de sociale zekerheid ontvangt waar hij of zij recht op heeft. Dat dient het draagvlak voor de sociale zekerheid. Tegelijk is gebleken dat waar nodig er oog is voor de persoonlijke situatie of omstandigheden van de burger die een beroep doet op de sociale zekerheid. Handhaving in de sociale zekerheid dient immers mede de doelstellingen die aan de sociale zekerheid ten grondslag liggen zoals het ondersteunen van degenen die bescherming van de overheid nodig hebben. Handhaving op basis van te strenge regels binnen de sociale zekerheid kan hardvochtige situaties creëren die ik wil voorkomen. Handhavingsbeleid in het arbeidsdomein is gericht op het bevorderen van eerlijk, gezond en veilig werk. Kennis en ervaringen uit de praktijk kunnen bijdragen aan het bevorderen van eerlijk, gezond en veilig werk. De vernieuwde handhavingskoers gaat door op de met de vorige handhavingskoers ingezette weg om misbruik te signaleren en tegen te

¹ Kamerstuk 17 050, nr. 541.

² Data gestuurd, effectief en grensoverschrijdend handhaven en versterking samenwerking in de keten.

gaan. Tegelijkertijd zal de reactie van de overheid in balans moeten zijn met de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke of specifieke omstandigheden.

SZW, de SVB, het UWV, gemeenten en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), voorheen Inspectie SZW, werken daar dagelijks aan. De inzet heeft tot doel het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt waarbij iedereen op de arbeidsmarkt werkt en leert naar vermogen. Daar waar betaald werken echt niet (meer) mogelijk of passend is, garandeert SZW bestaanszekerheid voor de burger via sociale zekerheidsregelingen. SZW staat voor gezond, veilig en eerlijk werk en bevordert dat alle werkenden in Nederland de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden krijgen waar zij recht op hebben. De vernieuwde handhavingskoers draagt bij aan het behalen van deze beleidsdoelen en geeft een impuls het handhavingsbeleid zoals verwoordt in de meerjarenplannen en jaarplannen van de uitvoeringsorganisaties en toezichthouder en de kaders die de VNG aan gemeenten meegeeft.

Het handhavingsbeleid van SZW omvat maatregelen en inspanningen om deze beleidsdoelen te verwezenlijken. In de sociale zekerheidswetten en het arbeidsdomein zijn de rechten en plichten vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor het naleven van de regels in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt ligt in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf. Duidelijke regelgeving en voorlichting vanuit de overheid zijn belangrijke preventieve instrumenten van het brede handhavingsbeleid die goedwillende burgers en bedrijven helpen de regels na te leven. De vernieuwde handhavingskoers zal daar een impuls aan geven. Waar sprake is van bewuste niet-naleving of van ernstige misstanden kunnen aanvullende instrumenten ingezet worden zoals controle, toezicht, een eis tot naleving en sancties zoals bestuurlijke boetes of een tijdelijke stillegging als herstelmaatregel voor een veilige werkomgeving.

De afgelopen vier jaar heeft SZW via de handhavingskoers 2018–2021 ingezet op versterking van het handhavingsbeleid op de sociale zekerheid en arbeidswetten via vier hoofdlijnen. De vernieuwing die ik wil aanbrengen komt mede voort uit de verschillende lessen die zijn geleerd uit de Kinderopvangtoeslagaffaire (POC KOT), de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) en uitwerking van het traject Werk aan Uitvoering (WaU). Het is aan het volgende kabinet om daar verder richting aan te geven.

Ik vind dat de maatschappij erop moet kunnen vertrouwen dat de inzet van handhavingsinstrumenten in de uitvoering past binnen de wettelijke kaders, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen en dat recht wordt gedaan aan de behoeften en belangen van burgers en bedrijven.

Samenvatting

Was de Handhavingskoers 2018–2021 vooral geschreven vanuit het perspectief van beleid, uitvoering en toezicht, de ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben ons geleerd dat we nadrukkelijker het perspectief van de burger en de uitvoeringsprofessional moeten meewegen. Dit leidt op een aantal punten tot aanpassingen. Ik bouw daarmee voort op initiatieven die door de uitvoerende instanties zijn ontwikkeld zoals de UWV Maatwerkplaats en de Garage de Bedoeling en de Maatwerkplaats in dienstverlening van de SVB. Het is een ontwikkeling die al gaande is en verder uitgewerkt zal worden.

Uitgangspunt van de Handhavingskoers 2022–2025 is dat burgers en bedrijven zich aan de regels houden en vanuit vertrouwen daarop worden benaderd. Dit doe ik door meer in te zetten op preventie en door passend op te treden tegen burgers en bedrijven die de regels niet naleven. De focus van het handhavingsbeleid begint bij preventie als onderdeel van dienstverlening (incl. voorkomen van onnodige verstrekking) en het stimuleren van naleving bij die groep die wel wil naleven, maar dat om verschillende redenen nog niet doet. Informatie gestuurd werken is daarbij cruciaal om effectief te handhaven. Daarbij is transparantie over de inzet van data- en risico gestuurde inzet noodzakelijk. Daar waar regels bewust of onbewust niet worden nageleefd is er ruimte voor corrigerende en repressieve handelingen. Als sluitstuk staat er een sanctionerings- en invorderingsinstrumentarium aan de uitvoering ter beschikking dat hen in staat stelt proportioneel en evenwichtig te reageren. Ik verwacht dat het handhavingsbeleid op deze manier meer in balans komt met de instrumenten en interventies die zijn gericht op rechtmatigheid en sanctio-nering.

Leeswijzer

In het vervolg van deze brief sta ik stil bij het proces van totstandkoming van de vernieuwde handhavingskoers, de bevindingen uit de rapporten POC KOT, TCU en WaU en een aantal actuele beleidstrajecten waarin handhavingsbeleid een rol in speelt. Langs de rode draden die ik via een open proces heb verzameld en getoetst, schets ik wat die betekenen voor de handhavingskoers 2022–2025. Tot slot sta ik stil bij hoe ik de toekomstige interactie tussen parlement, uitvoering en kabinet over handhaving voor mij zie. Omgang met en leren van incidenten en de doorontwikkeling van het handhavingsbeleid kunnen daarin centraal staan.

2. Proces totstandkoming vernieuwing handhavingskoers

Om de vier jaar herijkt SZW de handhavingskoers. De dynamiek van het maatschappelijke debat heb ik hierin meegenomen. De opvolging van de verschillende bevindingen n.a.v. POC KOT, TCU en WaU geeft aanleiding om breed naar het domein van sociale zekerheid en het arbeidsdomein te kijken. Dat heeft geresulteerd in een aantal beleidstrajecten die naleving van wet – en regelgeving in de sociale zekerheid en het arbeidsdomein bevorderen, maar nog niet zijn afgerond. Naast de traditionele beleidsaanpak met de gebruikelijke stakeholders³ heb ik er in dit traject voor gekozen om input en reacties op dilemma's ook extern op te halen. Zo heb ik het gesprek gevoerd met een groep burgers, heb ik de dialoog gezocht met handhavingsprofessionals van UWV, SVB en gemeenten en is er een interdepartementale sessie⁴ georganiseerd. Dit heeft nuttige inzichten opgeleverd en ik zie deze open wijze van informatievergaring als een verrijking voor beleidsvorming.

3. Handhavingsbeleid na POC KOT, WaU en TCU

De bevindingen uit de rapporten Ongekend onrecht (POC KOT) (Kamerstuk 35 510, nr. 2), Klem tussen Balie en Beleid (TCU) (Kamerstuk 35 387, nr. 2) en Werk aan Uitvoering (WaU) (Kamerstuk 29 362, nr. 292) hebben aangetoond dat verandering wenselijk is in het mensbeeld dat ten grondslag ligt aan beleid, wetgeving en uitvoering en de doorwerking van dat mensbeeld in de uitvoering en handhaving. De maatschappij verwacht dat de overheid niet alleen strikt de geldende regels handhaaft, maar ook

³ SVB, UWV, ISZW en VNG (als gesprekspartner namens gemeenten).

⁴ Belastingdienst, FIN, OCW, Inspectie van het onderwijs en de Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (NVWA).

in staat is responsief op te treden, daar waar wet- en regelgeving onbedoeld hard uitpakken en onnodige onzekerheden creëren waar zekerheden worden beoogd.

Een responsieve overheid luistert naar de behoefte van de samenleving en van het individu en bekijkt in hoeverre het recht daarbij kan aansluiten⁵. Responsief optreden betekent ook inspelen op het doenvermogen⁶ van de burger en hoe deze wordt beïnvloed door (samenloop van) life-events, zoals baanverlies of echtscheiding, of andere situaties van grote stress, zoals armoede of schulden. Daar waar burgers onvoldoende in staat zijn om te handelen naar de geldende regels of om toegang te krijgen tot dienstverlening of vaardigheden missen voor het toegenomen digitale contact tussen burger en overheid, biedt de overheid waar nodig een passend alternatief of een helpende hand.

Een responsieve opstelling geldt niet alleen in de uitvoering van regelingen maar ook zeker in de handhaving op rechtmatigheid en de bejegening van burgers en bedrijven daarin. Handelen vanuit vertrouwen in en kennis van doenvermogen van burgers en bedrijven is daarin het vertrekpunt. Daarbij past het vermogen om praktijksignalen te vertalen naar verbetering van beleid en uitvoering en benaderbaar te zijn. Het contact met burgers en bedrijven begint bij goede voorlichting over de regels (inclusief uitleg over de wijze van controleren) en passende dienstverlening. Waar men toch klem komt te zitten, betekent een responsieve opstelling het streven naar maatwerkoplossingen, ook binnen handhaving. Daarbij zijn oog voor de praktijk en leren van fouten belangrijke uitgangspunten voor de overheid.

4. Beleidstrajecten n.a.v. POC KOT, Wau en TCU waarin handhavingsbeleid een rol speelt

Mede naar aanleiding van de drie voornoemde rapporten zijn op het gebied van de sociale zekerheid verschillende trajecten in gang gezet die een relatie met het handhavingsbeleid hebben en hieronder kort worden benoemd. Deze trajecten zijn nog in beweging, waarbij in een korte momentopname wordt aangegeven wat de relatie met de handhavingskoers is. Uw Kamer zal over de verdere voortgang van de trajecten separaat worden geïnformeerd. Mogelijk leiden deze trajecten tot bijstelling van de handhavingskoers en het handhavingsbeleid zoals dat doorwerkt in de meerjarenplannen en jaarplannen van de uitvoerders en toezichthouder.

• Herijking handhavingstelsel sociale zekerheid

In de Kamerbrief van 12 november 2020 is het startschot gegeven voor de herijking van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, ook wel bekend als de Fraudewet (Kamerstuk 17 050, nr. 596). Daarin werd geconstateerd dat het handhavingsinstrumentarium in de sociale zekerheid niet voldoende toereikend uitpakt. Er wordt gekeken naar beide kanten van de handhavingsmedaille, d.w.z. dat een fout niet meteen mag leiden tot het stempel fraudeur, maar ook dat een gepaste reactie nodig is als bewust de regels worden overtreden. Een evenwichtig handhavingsbeleid begint bij extra investeren in preventie. Hiervoor wordt een Team Preventie opgericht dat samen met uitvoeringsprofessionals, cliënten, stakeholders en beleidsmakers gaat werken aan verbetering van de communicatie en meer algemeen het contact met de

⁵ Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 16.

⁶ Zoals gedefinieerd door de WRR in het rapport *Weten is nog geen doen* uit 2017.

mensen die een beroep doen op de sociale zekerheid. Team Preventie kan ook adviseren wat dit betekent voor wet- en regelgeving. Voorts heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderzocht hoe het huidige handhavingsbeleid uitpakt voor UWV, SVB, gemeenten en burgers. De conclusies van de onderzoekers zullen mede input zijn voor een herijking van het handhavingsinstrumentarium. U bent hierover op 23 november jl. geïnformeerd⁷.

• *Participatiewet vanuit vertrouwen en met oog voor de menselijke maat*

Via media, gemeenten en stakeholders kwamen er begin 2021 verschillende signalen dat bij de uitvoering van de Participatiewet onvoldoende oog was voor de menselijke maat. Sinds juni 2021 is via stakeholderdagen en diverse gesprekken met bijstandsgerechtigden de probleemanalyse uitgediept en zijn de verschillende oplossingsrichtingen nader uitgewerkt. Ten behoeve van de beleidsanalyse is via een synthese-onderzoek de reeds bestaande wetenschappelijke kennis gebundeld. De opgavegerichte aanpak leidt tot een beleidsplan voor een nieuw kabinet. Streven is daarbij om op basis hiervan na het aantreden van een nieuw kabinet lijnen te kunnen uitzetten om vertrouwen en menselijke maat tot centrale beginselen binnen de uitvoering van de Participatiewet te maken.

• *Onderzoek naar hardvochtige effecten Hardheden Participatiewet, UWV-regelingen (en pgb)*

Centraal staat de vraag waar hardvochtige effecten in de wet of in de uitvoering daarvan optreden en hoe deze teruggedrongen kunnen worden. Het onderzoek maakt daarbij gebruik van signalen vanuit de uitvoering, burgers en belangenorganisaties en vanuit de betrokken departementen. November 2021 is een definitie van hardvochtigheid met de Tweede Kamer gedeeld⁸. Voor de zomer van 2022 wordt het eindrapport opgeleverd. Vervolgens zullen de oplossingsrichtingen die het onderzoeksbureau zal presenteren worden gewogen en besproken met verschillende partijen. De uitkomsten van de twee voornoemde trajecten vormen ook input voor dit onderzoek.

• *Vereenvoudiging regelgeving*

De eerdergenoemde rapporten laten zien dat de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van de wet- en regelgeving van invloed is op de handhaving van de sociale zekerheidswetten. Mede daarom bekijk ik of vereenvoudiging mogelijk is. Ik betrek daarbij knelpunten in de handhaving die door de uitvoering worden aangedragen, bijvoorbeeld via de knelpuntenbrieven van UWV en SVB en de jaarlijkse rapportage van het Signaleringssteam⁹ kunnen daarbij eveneens aanknopingspunten bieden om te vereenvoudigen¹⁰.

5. Rode draden vanuit perspectief uitvoeringsprofessional en burger

De rode draden komen uit het uitvoerings- en het burgerperspectief op handhaving. Zowel de uitvoering als de burger wensen een overheid die responsief is, ook als het gaat om handhaving in de sociale zekerheid en

⁷ Kamerstuk 17 050, nr. 601.

⁸ Kamerstuk 26 448, nr. 661.

⁹ Het Signaleringssteam bestaat uit de Landelijke Cliënten Raad, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de VNG en is ingericht om knelpunten binnen de uitvoering van de Participatiewet vroegtijdig te signaleren.

¹⁰ Kamerstuk 26 448, nr. 652.

arbeidswetten. Indien burgers en bedrijven bewust de regels overtreden en er sprake is van misbruik, dan dient de overheid evengoed gepast te reageren door (informatie gestuurde) opsporing en sanctiëring gesteund door adequate gegevensuitwisseling en samenwerking binnen de handhavingsketen. Indien burgers en bedrijven de regels onbewust niet naleven, dan dient de overheid passend te reageren, te beginnen bij het intensiveren van preventieve inspanningen, waar nodig maatwerk toe te passen en de (handhavings)regelgeving zo eenvoudig en toegankelijk als mogelijk te maken. Naleving kan immers ook worden bevorderd door te zorgen dat regels goed aansluiten op de belevingswereld van burgers en bedrijven. Beide perspectieven blijken zowel uit diverse peilingen en onderzoeken¹¹ onder burgers als uit de dialoog die SZW met burgers en handhavingsprofessionals heeft georganiseerd. Ik herken beide perspectieven en schets hieronder hoe dit in de toekomst verder in te vullen. Daarnaast bespreek ik ook het belang en de verdere invulling van informatie gestuurd handhaven in relatie met de maatschappelijke discussie over dit onderwerp.

Het is belangrijk dat de uitvoerders en de toezichthouder kunnen beschikken over de juiste mix van instrumenten en interventies binnen de handhavingsketen om naleving te bevorderen. De komende jaren zet ik verder in op meer preventie en meer ruimte voor maatwerk waar nodig. Deze inzet zal het handhavingsbeleid meer in balans brengen met de instrumenten en interventies die zijn gericht op rechtmatigheid en sanctiëring. De aangekondigde herijking van het handhavingsinstrumentarium in de sociale zekerheid zal daaraan bijdragen door o.a. te kijken naar de reikwijdte van de inlichtingenplicht en het debiteurenbeleid.

5.1 Preventie

Vanuit preventief oogpunt wil ik burgers en bedrijven stimuleren en helpen om de regels na te leven en fouten te voorkomen. Mijn ambtsvoorganger heeft aangekondigd dat Team Preventie zal worden opgericht om te verkennen hoe beleid en uitvoering in de sociale zekerheid kunnen bijdragen aan preventie. Preventie begint mijns inziens zo vroeg mogelijk. Dit geldt voor zowel de sociale zekerheid, waar burgers een uitkering aanvragen, als bij de arbeidswetten, waar bedrijven te maken krijgen met regels die gezond, veilig en eerlijk werk nastreven. In eerste instantie is het van belang dat de overheid informatie toegankelijk maakt en helder communiceert. UWV, SVB, gemeenten en de Nederlandse Arbeidsinspectie hebben ervaring met informatiecampagnes en communicatie met de burger en bedrijven gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten. Dit is van toegevoegde waarde en hierop bouwen zij verder.

Inzet op preventie vanaf het eerste contact, draagt bij aan onderling vertrouwen en is behulpzaam om de burgers en bedrijven mee te nemen in de regels. Ook draagt een open benadering uit dat de burger er niet alleen voor staat en dat de overheid zichtbaar maakt dat zij belang hecht aan contact en duidelijkheid. Bewustwording en begrip van de regels alleen is echter niet genoeg, weten is nog geen doen. Daarom is mijn ambitie om bij preventieve initiatieven rekening te houden met het doenvermogen van de doelgroep. Daarnaast herken ik dat het vanuit preventie belangrijk is dat er zo vroeg mogelijk wordt vermeden dat er misbruik kan plaatsvinden.

¹¹ Omgevingsanalyse: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/08/27/omgevingsanalyse-szw-themas.

Tegelijkertijd ga ik onderzoeken op welke manier de toegevoegde waarde van preventie binnen het handhavingsbeleid inzichtelijk is te maken. Het terugkerende onderzoek «Kennis der verplichtingen»¹² geeft mede aanwijzingen in welke regelingen de meeste toegevoegde waarde kan liggen. De ambitie is om meetbaar te maken wat het effect is van preventie in de handhaving. Waar mogelijk betrek ik daarbij ook gedragswetenschappelijke inzichten van nieuwe interventies.

5.2 Dilemma maatwerk en rechtsgelijkheid

De menselijke maat in het handhavingsbeleid gaat om het meewegen van de positie van burgers en bedrijven, zowel in de vormgeving van het beleid als de toepassing in de praktijk. Maatwerk is een middel om in de toepassing van wetgeving recht te doen aan het specifieke geval. Het belang van duidelijke algemene regels moet daarbij niet uit het oog worden verloren. Die bieden namelijk rechtszekerheid en versterken de democratische legitimatie van het overheidshandelen. Wetgeving moet voorspelbaar en eenduidig zijn voor burgers en bedrijven, zodat zij weten waar zij aan toe zijn (rechtszekerheid) en iedereen moet in beginsel aan wetgeving dezelfde rechten kunnen ontlelen (rechtsgelijkheid)¹³. De wetgever kan echter niet alle situaties voorzien. Daarom is ook ruimte nodig om in individuele gevallen maatwerk toe te passen waar dat nodig is. Hier is sprake van een spanningsveld tussen algemene regels die voor iedereen gelden en het bieden van maatwerk in een individueel geval.

Rechtsgelijkheid in de vorm van het gelijkheidsbeginsel geldt als norm voor al het overheidshandelen. Ook bij het bieden van maatwerk in de handhaving zal het gelijkheidsbeginsel in acht moeten worden genomen. Dat vereist een gedifferentieerde behandeling van gevallen: gelijke gevallen worden gelijk behandeld en ongelijke gevallen worden ongelijk behandeld in de mate waarin zij ongelijk zijn. Of er sprake is van een ongelijk geval dient naar objectieve maatstaven bepaald te worden. Het is belangrijk om elementen als het doenvermogen van de burger in deze afwegingen te betrekken. Een responsieve overheid die de menselijke maat centraal stelt, gaat namelijk uit van «de burger zoals hij is»¹⁴. Het gaat dan om een reëel beeld van hetgeen van de burger kan worden verwacht. Dit werkt ook door in de invulling van het gelijkheidsbeginsel¹⁵. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel bieden waarborgen tegen willekeurige toepassing van discretionaire bevoegdheden in de handhaving. Om de kenbaarheid van de overwegingen van de uitvoeringsorganisatie te borgen kunnen er beleidsregels worden vastgesteld en de onafhankelijke bestuursrechter ziet toe op de consistentie en begrijpelijke toepassing van maatwerkbevoegdheden.

Om het risico op willekeur of rechtsongelijkheid¹⁶ te beperken is vakkundigheid in de uitvoering nodig, waar het gaat om de onderbouwing voor de wijze waarop maatwerk in handhaving wordt toegepast. Dat vraagt naast een aangepaste systeemrichting ook vakkundigheidsbevordering, terugkerende intercollegiale toetsing en opbouw van casuïstiek. Uitgangspunt is dat maatwerk eraan bijdraagt dat burgers en bedrijven krijgen wat hen toekomt. Het gaat daarbij om het kunnen realiseren van evenredigheid in het individuele geval. De wettelijke kaders in combinatie

¹² Kennis der verplichtingen tijdens de coronacrisis | Rapport | Rijksoverheid.nl.

¹³ Kamerstuk 35 510, nr. 4, p. 13.

¹⁴ Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 16.

¹⁵ M. Scheltema, «Wetgeving in een responsieve rechtsstaat», *Regelmaat* 2018/33, p. 124–125.

¹⁶ Maatwerk is geen oplossing, P. de Beer, S&D Jaargang 78 Nummer 5, 2021.

met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn bepalend voor de weg daarnaartoe.

In de brief van 22 januari 2021¹⁷ over het boetebeleid SZW is toegelicht dat het stelsel van regels in het arbeidsdomein wijd- en fijnvertakt is om eerlijk, gezond en veilig werk te bevorderen. Verschillende situaties worden verschillend behandeld. Het handhavingsinstrumentarium kan onder meer gericht zijn op het beboeten van de overtreding, herstellen van de rechtmatige situatie (zoals nabetaling achterstallig loon) of op het aanbrengen van verbeteringen (zoals verhelpen van situaties met ernstig gevaar). Daarnaast leidt nieuwe jurisprudentie steeds tot codificatie en heeft daarmee invloed op het handhavingsbeleid. Essentieel is dat in de handhaving steeds het vaststellen van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval centraal staat. Daarmee is een proportionele individuele gevalsbeoordeling en rechtsbescherming geborgd.

Verdere ontwikkeling van het boetestelsel is een continu proces waarbij steeds de vraag is of het huidige wijd- en fijnvertakte stelsel optimaal bijdraagt aan veilig, gezond en eerlijk werk in het arbeidsdomein. Afgelopen zomer hebben SZW en de Nederlandse Arbeidsinspectie diverse gesprekken gevoerd met de betrokken stakeholders zoals sociale partners en wetenschappers. In deze gesprekken werd onder meer gewezen op het dilemma van handhaven en (hoge) boetes ten opzichte van adviseren en inzetten op een verbeteraanpak. Ook het dilemma van open en gesloten normen (zie paragraaf 5.3) en de impact daarvan voor werkgevers, werknemers en de toezichthouder kwam aan de orde. Meerdere goede suggesties zijn onderdeel van bestaande beleidstrajecten zoals op het gebied van arbeidsomstandigheden de Arbovisie 2040 en de Beleidsagenda 2022–2025 die in samenwerking met stakeholders wordt opgepakt. Vanuit preventie oogpunt (zie paragraaf 5.1) is een sterke arbeidsmarktpositie voor de werknemer belangrijk. Met de tenuitvoerbrenging van deze handhavingskoers wordt hier nader invulling aan gegeven.

5.3 Dilemma maatwerk en eenvoudige regelgeving en handhaven

De SZW wet- en regelgeving is complex, bijvoorbeeld door uitzonderingen die tussentijds in wet- en regelgeving zijn opgenomen. Hoewel een zekere mate van detaillering in de wet- en regelgeving in de uitvoering voor houvast zorgt, kan het ook zorgen voor averechtse effecten voor de handhaafbaarheid en voor de naleving door burgers en bedrijven. Het alternatief heeft ook consequenties voor het handhavingsbeleid. In de dialoog met handhavingsprofessionals is naar voren gekomen dat er mogelijk een spanningsveld is tussen eenvoudige regelgeving, handhaving en behoud van ruimte voor maatwerk. Vereenvoudiging van regelgeving kan de vorm krijgen van een grofmaziger stelsel met (voor de uitvoering) open normen. Hierdoor kan in de uitvoering in meer gevallen nadere invulling worden gegeven aan die normen, waardoor de complexiteit als fenomeen niet verdwijnt, maar verplaatst wordt naar de uitvoering. Dit stelt zoals gezegd eisen aan de professionaliteit van de uitvoerders en uitvoeringsprofessionals. Ik acht het daarom wenselijk dat we deze route samen met hen verkennen. Hierbij wil ik aansluiting zoeken bij de ontwikkeling die reeds gaande is via de maatwerkplek van het UWV en Garage de Bedoeling van de SVB.

¹⁷ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 83.

5.4 Dilemma informatie gestuurd handhaven en uitvraag bij burger en bedrijf

Informatie gestuurd handhaven bestaat uit drie aspecten; gegevensuitwisseling, risico gestuurd handhaven en data gestuurd handhaven, dat vergeleken met de vorige koers geen eigenstandige hoofdlijn is, maar onderdeel van het breder gedefinieerde informatie gestuurd handhaven. Ik ben mij er terdege van bewust dat de inzet hiervan op gezette tijden ter discussie staat, en dat die discussie vaak scherp wordt gevoerd. Voor- en tegenstanders van informatie gestuurd handhaven komen elkaar niet of nauwelijks tegemoet. Tegelijkertijd weet ik dat het handhavingsbeleid haar basis vindt in informatie die voor de uitvoering van de regeling noodzakelijk is en daarom wordt vastgelegd en gebruikt om de rechtmatigheid vervolgens vast te stellen.

Om dienstverlening, waaronder ook handhaving, efficiënt te laten verlopen, speelt gegevensuitwisseling tussen verschillende ketenpartners een grote rol. In de specifieke wetten is de doelbinding van gegevensuitwisseling vastgelegd zodat duidelijk is welke gegevens voor welk doel door welke partijen worden vastgelegd en met wie deze gegevens kunnen worden uitgewisseld. In de sociale zekerheid geldt het algemene uitgangspunt dat overheidsorganisaties geen gegevens aan de burger vragen waarover zij zelf reeds beschikken (dit is vastgelegd in de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen). Dit zal ik ook de komende jaren blijven stimuleren.

Binnen informatie gestuurd handhaven is er de laatste jaren meer accent gelegd op risico -en data gestuurde handhaving. Dit betekent dat overheidsorganisaties die vanuit rechtmatigheidsvaststelling een burger of bedrijf benaderen dit niet willekeurig doen, maar op basis van risicoanalyses en methodes waarbij onder andere inzichten uit data zijn verwerkt in een risicoscan. Een risico scan wordt volgens een afwegingskader opgesteld en beheerd waarbij de kaders van de AVG leidend zijn met betrekking tot gegevensuitwisseling en -beheer. Beoordeling van de resultaten van dit instrument vindt te allen tijde plaats door een uitvoeringsprofessional.

Daarnaast biedt data gestuurd handhaven mogelijkheden om op basis van data-analyse handhaving efficiënter te maken. Data-analyse kan ingezet worden om burgers en bedrijven te helpen om de regels na te leven en fouten te voorkomen. Dit kan leiden tot meer gerichtere voorlichting aan bepaalde groepen. Data-analyse speelt ook een rol bij het voorkomen van onterechte toekenningen van uitkeringen, doordat er signalen van misbruik worden ontdekt. Daarbij zijn de kaders van de AVG leidend. Binnen het handhavingsbeleid op de sociale zekerheid en de arbeidswetten ga ik prudent om met de inzet van data-analyse. Daarbij leren we van het verleden. Bijvoorbeeld dat het bij de ontwikkeling en inzet van een algoritme noodzakelijk is om transparant te zijn over ethische overwegingen en aannames, het wat en waarom en of de uitkomsten van meerwaarde zijn. Bestaande voorbeelden van transparantie over de inzet van algoritmen (bijv. het algoritmeregister van de gemeente Amsterdam of de gemeente Utrecht) kunnen als voorbeeld dienen van de manier waarop de overheid dit vorm kan geven, met in achtneming van het kader zoals dat is geschetst door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)¹⁸.

¹⁸ Kamerstuk 26 643, nr. 642.

Ik zie risico- en data gestuurde handhaving zich verder ontwikkelen met de toevoeging dat de uitvoering transparant dient te zijn over de risico's ervan zodat deze ook naar de maatschappij verantwoord kunnen worden. Deze transparantie is niet absoluut en reikt tot het punt dat een oplettende burger of bedrijf de transparantie kan gebruiken om een voordeel te behalen met het niet naleven van wet- en regelgeving. Transparantie zal maatschappelijke zorgen rondom discriminatie en onterechte profilering adresseren en tegelijkertijd, hopelijk, het maatschappelijke debat verrijken.

Mijn doel is dat er meer balans komt tussen informatie gestuurde handhaving met haar focus op rechtmatigheid en efficiëntie, wat er van de burger kan worden gevraagd en welke persoonsgegevens van de burger worden uitgewisseld en wat er met de maatschappij over informatie gestuurde handhaving kan worden gedeeld. Rekening houden met doenvermogen bij het eerste en meer transparantie over het tweede acht ik daarbij noodzakelijk.

5.5 Wat betekent dit voor de hoofdlijnen?

De hoofdlijnen effectief, informatie gestuurd en grensoverschrijdend handhaven en versterken en verbinden van de handavingsketen blijven actueel om naleving te bevorderen. Redenerend vanuit het perspectief van de burger en de uitvoeringsprofessional zijn preventie en maatwerk uitgangspunten die in deze hoofdlijnen verder een plek zullen vinden zodat het handavingsbeleid in de sociale zekerheid en arbeidswetten zich kan ontwikkelen in de richting van een responsieve overheidstaak. Deze responsiviteit is inherent gekoppeld aan het doel van handhaving: naleving van de regels zodat het draagvlak voor de sociale zekerheid en arbeidswetten niet afvlakt en tegelijkertijd een balans nastreven in de wijze waarop het handavingsbeleid en de uitvoering daarvan burgers en bedrijven raakt.

In het kader van effectief en informatie gestuurd handhaven zet ik meer in op preventie. De communicatie met burgers moet aansluiten op hun doenvermogen en kennisniveau. In de communicatie met werkgevers is het uitgangspunt dat de verantwoordelijk bij de werkgever ligt. Daarnaast is handelingsruimte voor de uitvoeringsprofessional noodzakelijk, zodat die waar nodig maatwerk kan bieden. Proportionaliteit en evenredigheid zijn daarbij leidende principes die afgewogen dienen te worden tegen rechtsgelijkheid. Hierbij krijgt de uitvoering in de handhaving de ruimte om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen, met als uitgangspunt dat burgers krijgen waar zij recht op hebben. Op het terrein van de arbeidswetten merk ik op dat specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval meewegen.

Samenwerking op het gebied van domein overstijgende handhaving blijft een uitdaging. Ik heb begrip voor de prudente opstelling van de betrokken organisaties. Niet in de laatste plaats vanwege (juridische) randvoorwaarden in bijvoorbeeld gegevensuitwisseling. Ook organisatorisch blijft het een uitdaging om samen te werken. Ketensamenwerking en kennisdeling is onmisbaar om tot een gedegen aanpak te komen. Criminele organisaties kunnen kwetsbare groepen als uitkeringsgerechtigden misbruiken. Ik wil dit voorkomen en dat kan door in te zetten op meer ketensamenwerking en verbinding met andere domeinen. Een samenwerkingsverband dat de laatste jaren aan de slag is gegaan met complexe fraudevraagstukken is de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Een aantal landelijke overheidsorganisaties (Nederlandse Arbeidsinspectie, Belastingdienst en Toeslagen, de Immigratie- en Naturalisatie-

dienst (IND), UWV, SVB, de Politie, en het Openbaar Ministerie) werkt nauw samen met individuele gemeenten in zogenaamde «interventieteams» om misstanden in het sociale en fiscale domein aan te pakken.

Verder zal handhaving over de grenzen van Nederland de komende jaren belangrijk blijven waarbij dezelfde uitgangspunten gelden als in Nederland. De European Labour Authority (ELA) is in 2019 opgericht en ondersteunt de samenwerking en uitwisseling van informatie, biedt ondersteuning bij gezamenlijke grensoverschrijdende toezichtscontroles, faciliteert en coördineert gezamenlijke inspecties, maakt analyses en risicobeoordelingen, en bemiddelt in geschillen tussen EU-landen op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Nederland zal actief investeren in de samenwerking met de ELA, de eerste stappen hiertoe zijn reeds gezet. Hiermee wordt de grensoverschrijdende samenwerking in het arbeidsdomein en in de sociale zekerheid bevorderd. Op het terrein van de sociale zekerheid blijf ik onverminderd inzetten om constructies gericht op het ontduiken van sociale zekerheidspremies tegen te gaan. Ook is er blijvend aandacht voor handhaving bij de export van sociale zekerheidsuitkeringen, onder andere door met andere landen het gesprek te voeren en afspraken te maken over versterking van handhaving bij de export van uitkeringen. Net als in voorgaande jaren zijn daarnaast de controlebezoeken in het buitenland een belangrijk onderdeel van de internationale handhavingsketen.

6. Stap naar voren vanuit beleid en uitvoering

De vernieuwde handhavingskoers sluit aan op de beweging om meer voor de maatschappij te betekenen en geeft een impuls aan de inzet op preventie en maatwerk in het handhavingsbeleid. Gelet op de richting die het handhavingsbeleid inslaat, stel ik voor om de komende jaren te bezien hoe de handhavingskoers uitwerkt in het handhavingsbeleid en de vormgeving van de verschillende handhavingsinstrumenten en hoe dit vervolgens in de praktijk uitpakt. Op die manier kan worden bezien of de koers bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen. De meerjarenplannen en jaarplannen van de uitvoeringsorganisaties en toezichthouder en de kaders die de VNG aan gemeenten meegeeft, zullen nader ingaan op de nieuwe richting. Uiteraard geldt dat ook voor een nieuw regeerakkoord.

De huidige dialoog ontwikkelt zich zo tot een dialoog waarbij ook de uitvoeringsorganisaties en toezichthouder gesprekspartner zijn, zodat in bijvoorbeeld technische briefings of aan ronde tafels nader gesproken kan worden hoe we omgaan met en leren van incidenten en of het beleid uitpakt zoals de wetgever voor ogen had en de uitvoeringsorganisaties kunnen handelen naar de bedoeling van de wet. Colleges van B&W kunnen als uitvoerders van de Participatiewet op gemeentelijk niveau in gesprek met de gemeenteraad, waarbij ik open sta voor de signalen die aldaar worden besproken.

Een succesvolle tenuitvoerbrenging van deze koers komt naar voren in de manier waarop de uitvoeringsorganisaties en toezichthouder de ruimte voelen en pakken om handhaving in te steken op een manier die aansluit bij de belevingswereld van burgers en bedrijven zonder daarbij rechtmatigheids- en doelmatigheidsprincipes uit het oog te verliezen en waarbij we blijven leren van incidenten. Daarbij zal ik zelf in de spiegel kijken en responsief handelen bij incidenten zonder daarbij te vervallen in

de incidentregelreflex zoals omschreven in het rapport Klem tussen balie en beleid¹⁹.

Ik wil de komende jaren het debat met uw Kamer over het brede handhavingsbeleid voeren en niet hoofdzakelijk over fraudefenomenen. Om dit debat te faciliteren stel ik voor om jaarlijks met uw Kamer in gesprek te gaan over het brede handhavingsbeleid op de sociale zekerheid en de arbeidswetten zodat voortgang kan worden gemonitord. Daarnaast laat ik de signaleringsbrief fraudefenomenen opgaan in de jaarlijkse knelpuntenbrieven, waar knelpunten in de handhaving eveneens onderdeel van het debat kunnen zijn. Ik ga daarnaast nog in gesprek met de VNG hoe ook signalen en knelpunten vanuit de gemeentelijke handhavingspraktijk periodiek geagendeerd blijven worden.

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

¹⁹ Kamerstuk 35 387, nr. 2, blz. 14.