

Vergaderjaar 2024–2025

17 050

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

Nr. 609

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

«Er komt een recht op vergissen. Een enkele fout kan niet langer een burger diep in de problemen duwen.» Zo geeft het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord¹ aan dat het wil werken aan het herstel van vertrouwen tussen mensen en de overheid. Daarvoor is het nodig dat de overheid anders gaat kijken naar mensen. Ook op het gebied van handhaving in de sociale zekerheid.

In het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD)² staat: *«Een overheid die mensen niet ziet, raakt het vertrouwen kwijt.»* Het is van belang dat de overheid mensen écht ziet. De overheid kan er niet vanuit gaan dat alle mensen zichzelf prima kunnen redden en alles begrijpen. Dat is geen realistisch mensbeeld. Een fout is snel gemaakt. Zeker in de sociale zekerheid. Daarom moet bij handhaving in de sociale zekerheid de menselijke blik centraal staan. Op dit moment heeft de uitvoering, mede aan de hand van jurisprudentie, een werkwijze gevonden die past bij deze visie op handhaven. Deze uitvoeringspraktijk neemt de hardheden in het stelsel voor een groot deel weg. Het is wenselijk om deze visie én uitvoeringspraktijk nu ook te vertalen in het wettelijk handhavingstelsel. Of anders gezegd: het handhavingsinstrumentarium te herijken.

Bij de herijking van het handhavingstelsel zoek ik nadrukkelijk naar een balans. Zoals uitgedrukt in het rapport van de PEFD: «Pak echte fraude aan, maar sla niet door.» Het uitgangspunt is dat de meeste mensen het juiste willen doen. Als mensen onbedoeld een fout maken, moet de uitvoering de ruimte hebben om daar passend op te reageren. Maar vertrouwen moet niet doorslaan in naïviteit. Want

¹ «Hoop, lef en trots», Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

² «Blind voor mens en recht», rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening, februari 2024.

het draagvlak voor de sociale zekerheid wordt niet alleen uitgehold door te harde handhaving, maar ook door het niet passend kunnen bestraffen van daadwerkelijk misbruik. Beide kanten van de medaille worden daarom meegenomen in de herijking.

Handhaving is een breed begrip in het kader van de herijking. Het gaat niet alleen om de reactie op een overtreding. Ook preventie is onderdeel van deze herijking. Want liever dan reageren als het is misgegaan, wil ik vergissingen en misbruik voorkomen. Door heldere regels, begrijpelijke communicatie en passende dienstverlening. En door misbruikbestendige wetgeving. Hiermee worden de nadelige gevolgen voor uitkeringsgerechtigden en de overheid beperkt.

Met de herijking stel ik een stelselwijziging voor op het gebied van handhaving en sanctionering en geef ik invulling aan het vergisrecht. Het wettelijk stelsel zal beter aansluiten bij maatschappelijke visie, jurisprudentie en uitvoeringspraktijk. In deze brief neem ik u graag mee in de ontwikkelingen op alle onderdelen van de herijking van het handhavingsinstrumentarium.

Leeswijzer

De herijking is in 2020 gestart en uw Kamer heeft sindsdien al verschillende voortgangsbrieven ontvangen.³ In deze brief zet ik uiteen waar het traject op dit moment staat en welke denkrichtingen ik nader uitwerk. Allereerst neem ik u mee in de samenhang tussen de herijking en een aantal trajecten die daar inhoudelijk raakvlakken mee hebben. Vervolgens ga ik in op de ontwikkelingen en gemaakte keuzes rondom het ontwerp-wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, en in het bijzonder op de uitwerking van het recht op vergissen als genoemd in het Hoofdlijnenakkoord. Ik informeer u ook over de ontwikkelingen op het gebied van de preventieve aanpak. Tot slot besteed ik aandacht aan de wijziging van de regeling die ziet op het invorderingsproces.

Samenhang andere trajecten

Zoals in eerdere brieven is beschreven, vertoont de herijking van het handhavingsinstrumentarium op verschillende punten overlap met andere trajecten. Zo werkt het kabinet in het programma Participatiewet in balans⁴ onder meer aan de vereenvoudiging van de verplichtingen en de ontwikkeling van vakmanschap. Deze ontwikkelingen sluiten aan bij de doelstellingen van de herijking. Hetzelfde geldt voor het ontwerp-wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb⁵, waarin onder meer het evenredigheidsbeginsel, het dienstbaarheidsbeginsel en de begrijpelijke motivering van besluiten aan bod komen. En ook met de Vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid⁶ wordt gewerkt aan vereenvoudiging van het stelsel. De verschillende trajecten overlappen op een aantal vlakken met elkaar. Zo draagt ieder traject bij aan het herstellen van vertrouwen tussen de burger en overheid, en het meer centraal stellen van de menselijke maat. Maar elk traject kent een eigen reikwijdte, focus en doelgroep.

De samenhang tussen deze trajecten wordt voortdurend bezien. Zo zorgen we ervoor dat de wijzigingen die voortkomen uit de verschillende

³ Kamerstukken II, 17 050, nr. 596, Kamerstukken II, 17 050, nr. 601, Kamerstukken II, 17 050, nr. 603 en Kamerstukken II, 17 050, nr. 605

⁴ Kamerstukken II, 34 352, nr. 306

⁵ Algemene wet bestuursrecht

⁶ Kamerstukken II, 26 448, nr. 759

trajecten niet botsen, maar elkaar juist versterken in het gezamenlijke doel om te werken vanuit vertrouwen en de menselijke maat centraal te stellen. Hierbij is er ook aandacht voor de veranderopgave voor de uitvoering.

Ontwerpvoorstel Handhaving sociale zekerheid

Uitwerking regeerprogramma

In het Hoofdlijnenakkoord staat dat een fout mensen niet in de problemen moet brengen. Een uitwerking hiervan is een recht op vergissen. Aan dit «vergisrecht» wordt voor de sociale zekerheid invulling gegeven in het ontwerpvoorstel. Hiermee geef ik het uitgangspunt van vertrouwen vorm. Vertrouwen dat de meeste mensen het juiste willen doen, terwijl het wettelijk stelsel complex is. Hierdoor is een fout snel gemaakt. Op zo'n fout moet dan niet altijd automatisch een straf volgen.

Frankrijk kent al een vergisrecht. Hierover heeft mijn voorganger u geïnformeerd bij brief van 30 juni 2023. Het Franse vergisrecht kent evenwel een aantal nadelen. Zo kan er bijvoorbeeld slechts eenmaal aanspraak op worden gemaakt en vraagt het een actieve handeling van de betrokkene. Daarom wordt de invulling van het Franse vergisrecht niet overgenomen, maar er is wel inspiratie uit gehaald voor de inkleding van dit onderwerp in het ontwerpvoorstel Handhaving sociale zekerheid.

Het voornemen is om het uitgangspunt van vertrouwen op verschillende manieren in te kleden in het wetsvoorstel. Zo krijgen mensen een redelijke termijn om op eigen initiatief een vergissing te herstellen, zonder dat daar een straf op volgt. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om van sanctionering af te zien, als het bestuursorgaan van mening is dat een sanctie geen doel dient. Bijvoorbeeld omdat iemand zich in zo'n ingewikkelde situatie bevindt, dat een sanctie de problemen alleen maar zal verergeren. Naast een uitbreiding van de mogelijkheid om af te zien van sanctionering, wordt ook de waarschuwingsbevoegdheid verbreed. Een waarschuwing biedt de mogelijkheid om iemand formeel te laten weten dat een verwijtbare overtreding is begaan, zonder dat daar een financiële straf aan verbonden is. Naast een schrik-effect, gaat de waarschuwing ook gepaard met voorlichting. Zo kan een waarschuwing bijdragen aan het voorkomen van toekomstige overtredingen.

Ik merk nog op dat, behalve als er sprake is van dringende redenen, de uitkering wel wordt herzien naar de rechtmatige situatie. Dit is noodzakelijk omdat de uitkeringshoogte ook doorwerkt naar andere terreinen, zoals toeslagen of gemeentelijke voorzieningen. Dit betekent dat een fout wel financiële gevolgen kan hebben, ook als deze niet bestraft wordt.

Reacties op voorontwerp

In de zomer van 2023 is het ontwerpvoorstel Handhaving sociale zekerheid uitgezet voor internetconsultatie.⁷ In het najaar van datzelfde jaar hebben UWV, de SVB en de VNG uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Ook het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en de Raad voor de Rechtspraak hebben advies uitgebracht. Alle inbrengers ondersteunden de lijn om het handhavingsbeleid vorm te geven vanuit vertrouwen en de menselijke maat. Het voorstel werd daarin gezien als een stap in de goede richting. Ook het doel om passend handhaven in grotere mate mogelijk te maken werd breed ondersteund. Zorgen en kritiekpunten waren er ook.

⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/wethandhavingssocialezekerheid/b1>

Uitvoerders gaven aan dat het voorstel nog de nodige aanpassingen behoeft voordat het uitvoerbaar kan worden geacht. Ook de Raad voor de Rechtspraak had bedenkingen bij de opzet van het wetsvoorstel en adviseerde om het voorstel in de huidige vorm niet in te dienen. In de bijlage onderaan deze brief is een korte samenvatting opgenomen van de reacties.

Alle inbreng is de afgelopen maanden verwerkt in een nieuwe versie van het ontwerp-wetsvoorstel. Bij de uitwerking van het voorstel stonden de effecten op de burger, de uitvoering en het stelsel centraal.

Inhoud wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel beoog ik een evenwichtig handhavingssysteem te creëren. Dat betekent dat er naast aandacht voor fouten, ook voldoende aandacht moet zijn voor daadwerkelijk misbruik. Hiervoor worden in het wetsvoorstel kaders gesteld, maar uiteindelijk is het aan de uitvoering om in een concreet geval te beslissen. Hieronder ga ik op hoofdlijnen in op de belangrijkste delen van het wetsvoorstel.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat op een fout niet automatisch een boete of maatregel⁸ moet volgen. De uitvoering krijgt de ruimte om af te wegen of een sanctie op zijn plaats is en zo ja, welke sanctie dan evenredig is. Voor de uitlegbaarheid van de beslissing én voor de uniformiteit in het stelsel, wordt aan deze afweging richting gegeven met een wettelijk afwegingskader. Er zijn gevallen waarin een boete wel degelijk de aangewezen reactie is, omdat aangenomen kan worden dat misbruik wordt gemaakt van een uitkering. Deze gevallen⁹ worden ook benoemd in het wetsvoorstel. Verder wordt voorgesteld de onderwerpen terugvordering en kwijtschelding toe te voegen aan het wetsvoorstel. Deze onderdelen worden hierna toegelicht.

Tot slot is, ten opzichte van de consultatieversie van het wetsvoorstel, het toelichtingsgesprek komen te vervallen vanwege zwaarwegende bezwaren op het gebied van de uitvoering van een dergelijk gesprek. In de uitvoeringstoetsen werd geconcludeerd dat het niet zinvol is om in alle gevallen een persoonlijk gesprek te voeren. De uitvoering wil deze inschatting zelf kunnen maken. Om preventie wel een plaats te geven in het wettelijk stelsel, onderzoek ik een verplichting voor bestuursorganen om de betrokkene, na constatering van een overtreding, te informeren over diens rechten en plichten. Het doel hiervan is om eventuele volgende fouten te voorkomen.

Terugvordering en kwijtschelding

Een grote wijziging ten opzichte van de consultatieversie ziet op het voorstel om de onderwerpen terugvordering en kwijtschelding op te nemen in het wetsvoorstel. Eerder was slechts de beperking van de terugkijktermijn tot vijf jaar opgenomen, omdat de reikwijdte van het wetsvoorstel oorspronkelijk beperkt was tot het proces van sanctieoplegging. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak, wordt nu de mogelijkheid onderzocht om een aantal wijzigingen door te voeren op het gebied van terugvordering en kwijtschelding. Daarbij wordt

⁸ Een boete kan worden opgelegd na een overtreding van de inlichtingenplicht. Een maatregel is een (tijdelijke) korting op de uitkering. Een maatregel kan worden opgelegd na overtreding van een meewerkverplichting. Bijvoorbeeld de identificatieplicht die in alle socialezekerheidswetten zit.

⁹ Denk bijvoorbeeld aan een aanvraag met vervalste papieren, zwart werken, of overtredingen waarbij sprake is van opzet of grove schuld.

nog specifiek aandacht besteed aan recente ontwikkelingen in de rechtspraak, zoals de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 18 april 2024.¹⁰

Deze uitspraak heeft de toepassing van de dringende redenen-uitzondering op het gebied van herziening en terugvordering verruimd.¹¹ De (beleids)ruimte die is ontstaan met deze uitspraak wil ik behouden. De volgende twee voorstellen worden nog in dat licht gezien.

Ten aanzien van terugvordering overweeg ik twee wijzigingen. De eerste wijziging heeft betrekking op fouten van de overheid. Op dit moment schrijft de wet voor dat ten onrechte ontvangen uitkering altijd teruggevorderd moet worden, tenzij sprake is van dringende redenen. In die afweging speelt mee of de terugvordering het gevolg is van een fout van de overheid. Het voorstel is om de factor «fout van het bestuursorgaan» een bestendige plaats te geven in het wettelijk kader. Hierbij is het relevant of het voor de betrokkene redelijkerwijs duidelijk was of had moeten zijn dat (een deel van) de uitkering ten onrechte is toegekend. Invoering van dit criterium is gebaseerd op jurisprudentie en in lijn met recente advisering door de Algemene Rekenkamer.¹²

De tweede wijziging die overwogen wordt is het opnemen van de zesmaandenjurisprudentie.¹³ De zesmaandenjurisprudentie beschermt de betrokkene tegen traag handelen door het bestuursorgaan. Een bestuursorgaan moet binnen zes maanden reageren op een signaal van de betrokkene waaruit het bestuursorgaan redelijkerwijs had moeten afleiden dat een uitkering te hoog is vastgesteld. Doet het bestuursorgaan dit niet, dan mag het niet meer terugvorderen over de periode na afloop van de eerste zes maanden na ontvangst van het signaal. Het bedrag dat voor of binnen die zes maanden te veel is uitbetaald, mag wel gewoon worden teruggevorderd.

Op het gebied van kwijtschelding is het voornemen om de termijn waarna een restschuld, die het gevolg is van een terugvordering door een schending van de inlichtingenplicht, kan worden kwijtgescholden terug te brengen van tien naar vijf jaar. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan twee belangen. Aan de ene kant het belang van de individuele schuldenaar die erbij gebaat is om perspectief te hebben op een schuldenvrije toekomst. En aan de andere kant het maatschappelijk belang dat onterecht verkregen geld zo veel mogelijk teruggevorderd wordt.¹⁴ Bij een kwijtscheldingstermijn van vijf jaar kan namelijk in de meeste gevallen de volledige uitkeringsschuld, of een groot deel ervan, worden terugbetaald. Deze termijn sluit bovendien aan bij de uitvoeringspraktijk bij vorderingen die niet het gevolg zijn van een overtreding van de inlichtingenplicht. Met deze wijziging wordt de kwijtscheldingstermijn teruggedraaid naar de situatie voor de Fraudewet uit 2013.¹⁵ De uitvoering heeft op dit onderwerp ruimte om beleid te maken wanneer zij gebruik maken van de bevoegdheid, en wanneer niet. Zo kunnen zij ervoor kiezen om in (misbruik)gevallen de schuld niet na vijf jaar kwijt te schelden.

¹⁰ ECLI:NL:CRVB:2024:726

¹¹ Over de toepassing van de dringende redenen-uitzondering bent u eerder geïnformeerd in de voortgangsbrief van 30 juni 2023. Kamerstukken II, 17 050, nr. 605.

¹² Zie het rapport «Grip op menselijke maat» van de Algemene Rekenkamer van april 2024.

¹³ Deze jurisprudentie geldt al voor gemeenten, maar de werkwijze zal nieuw zijn voor UWV en de SVB. Zie voor de jurisprudentie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2015:3571.

¹⁴ «Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid», Motivaction, 2023

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-462.html>

Tussentijdse wijzigingen maatregelenbeleid

Met het wetsvoorstel Participatiewet in Balans wordt de mogelijkheid geboden om een meer evenredig maatregelenregime voor de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ¹⁶ te bewerkstelligen.

Op dit moment is het maatregelenbeleid voor gemeenten geregeld in de betreffende materiewetten en in gemeentelijke verordeningen. In het kader van meer uniformiteit in de handhaving van de sociale zekerheid, worden deze wetten toegevoegd aan het Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten. Dit besluit geldt op dit moment al voor de werknemers- en de volksverzekeringen, die worden uitgevoerd door UWV en de SVB. De wijziging van het Maatregelenbesluit in het kader van de Participatiewet in Balans, biedt een mooi aanknopingspunt om een aantal beleidswijzigingen in het maatregelenbeleid door te voeren, vooruitlopend op het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Zo worden de hoogte en duur van de maatregelen aangepast en komt de verplichting om bij recidive een zwaardere maatregel op te leggen te vervallen. Ook krijgen uitvoerders en gemeenten meer ruimte om te beslissen of zij überhaupt een maatregel willen opleggen. Het resultaat hiervan is dat bestuursorganen het maatregelenregime meer naar eigen inzicht kunnen inkleden en – binnen de gestelde kaders – maatwerk kunnen toepassen. Bij mensen die een kleine fout maken, zoals het vergeten van een afspraak, kan een maatregel achterwege blijven. Maar bij mensen die doelbewust de regels overtreden kan juist een zwaardere of langere maatregel opgelegd worden, om ervoor te zorgen dat zij hun verplichtingen gaan naleven. Deze wijzigingen dragen bij aan een meer evenredig maatregelenbeleid, dat beter aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk.

Balans tussen ruimte voor de uitvoering en wettelijke kaders

Het huidige handhavingssysteem gaat uit van gebonden bevoegdheden voor bestuursorganen: er is sprake van een verplichting te herzien, een verplichting tot terugvordering en een verplichting om te sanctioneren – of dat nou om een boete of maatregel gaat. Vrijere bevoegdheden op deze onderwerpen kunnen ruimte aan de uitvoering bieden om per geval te bezien welke reactie passend is. In het kader van het wetsvoorstel is per onderwerp (herziening, terugvordering, boeteregime en maatregelenregime) bezien of een bevoegdheid of een verplichting meer voor de hand ligt, welk effect dat heeft en welke voorkeur uitvoerders en gemeenten hebben. Hieronder licht ik de afwegingen per onderwerp toe.

Met de verplichting om de uitkering te herzien wordt de rechtmatige uitkering vastgesteld. Dit werkt door naar andere inkomensafhankelijke regelingen, zoals gemeentelijke voorzieningen en toeslagen. Het ligt daarom voor de hand om uit te blijven gaan van een verplichting tot het bijstellen van de uitkering naar de rechtmatige situatie. In individuele gevallen kan hiervan af worden gezien, door gebruik te maken van de dringende redenen-uitzondering.

Ten aanzien van de verplichting tot terugvordering wordt er een beleidsverdieping uitgevoerd naar de effecten van terugvorderingen. Hierna zal ik bezien hoe het terugvorderingsbeleid verder vormgegeven wordt.¹⁷ In de tussentijd worden voor het wetsvoorstel de eerder toegelichte voorgenomen wijzigingen op het gebied van terugvordering verder uitgewerkt.

¹⁶ Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

¹⁷ Hierbij worden ook andere beleidsmatige veranderingen op dit gebied, bijvoorbeeld met het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb, meegewogen.

Bij de verplichting tot sanctionering is er sprake van twee typen sancties, met elk een eigen regime. Allereerst is er het boeteregime, dat van toepassing is bij overtreding van de inlichtingenplicht. Het doel van een boete is bestraffen. Bij een overtreding van de inlichtingenplicht kan er sprake zijn van veel verschillende situaties. Om daarop in te kunnen spelen worden drie hoofdreacties voorgesteld: afzien van sanctionering, de waarschuwing en de boete. Het is aan het bestuursorgaan om per geval te beoordelen welke reactie gepast is.

Omdat op een overtreding van de inlichtingenplicht een punitieve sanctie kan volgen, is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wenselijk dat bij elke overtreding van de inlichtingenplicht hetzelfde proces wordt gevolgd om tot een passende reactie te komen. Daarom stel ik voor om niet te werken met een discretionaire bevoegdheid. Maar wel met voldoende ruimte voor de uitvoering om, aan de hand van een wettelijk afwegingskader, integraal af te wegen welke reactie gepast is.

Ten tweede is er het maatregelenregime, dat van toepassing is bij overtreding van meewerkverplichtingen. Het doel van een maatregel is om regelnaleving te bevorderen. De meewerkverplichtingen zijn onderling erg divers, daarom is er sprake van een aantal verschillende maatregelcategorieën. De verplichtingen die in de eerste paar categorieën zijn geplaatst zijn vaak meer administratief of procesmatig van aard. Zoals de verplichting om zich te identificeren of het tijdig verstrekken van de benodigde informatie. In die gevallen kan het voor regelnaleving effectiever zijn als een uitvoerder of gemeente laagdrempelig, en dus zonder oplegging van een sanctie, contact opneemt met een betrokkene. Voor die categorieën wordt daarom een discretionaire bevoegdheid overwogen.¹⁸

Bij de voorgaande afwegingen speelt nog het volgende mee. Uit onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur blijkt dat als de wetgever meer beleidsruimte biedt, de uitvoering deze ruimte zal inkleden met beleidsregels.¹⁹ Met volledige discretionaire ruimte «verplaatst» de wetgever de keuzes omtrent een passend handhavingsbeleid dus eigenlijk naar de uitvoering. In de beginfase van het herijkingstraject heeft de uitvoering aangegeven hier de voordelen van in te zien, maar er ook bedenkingen bij te hebben. Dit vergroot namelijk de uitvoeringslast. Daarnaast mist de parlementaire controle op het handhavingsbeleid wanneer de grote keuzes op dit gebied bij de uitvoering worden neergelegd. Terwijl deze controle, gelet op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, juist wel wenselijk is. Daarom is het voorstel om de wettelijke kaders en verplichting om te handhaven grotendeels te behouden.

Uit het rapport «Blind voor mens en recht»: «Het is van belang dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties meer ruimte krijgen om naar eigen inzicht te handhaven en terug te vorderen met oog voor alle individuele omstandigheden. Een verplichting om te beboeten of geld terug te vorderen moet worden vervangen door een bevoegdheid. Het nieuwe wettelijke regime moet garanderen dat een bestuursorgaan bij belastende beslissingen altijd een integrale afweging maakt en het besluit motiveert. Boetes en terugvorderingen kunnen immers ingrijpende gevolgen hebben voor het leven van mensen.»

¹⁸ Overheid.nl | Consultatie Aanpassing Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en Besluit Participatiewet vanwege Participatiewet in balans (internetconsultatie.nl)

¹⁹ «Tussen staat en menselijke maat», Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021

Maar daarbij ook de uitvoering voldoende ruimte te bieden om binnen die kaders een afweging te maken. Met deze keuze wordt inhoudelijk invulling gegeven aan de aanbeveling van de PEFD op het gebied van bevoegdheden voor de uitvoering.²⁰

Aandacht voor preventie

De afgelopen jaren heeft in de handhaving een verschuiving van een repressieve blik naar een meer preventieve blik plaatsgevonden: de meeste mensen willen het juiste doen, dus het voorkomen van overtredingen is zinvoller dan streng bestraffen wanneer het misgaat. In dit kader is een traject gestart rondom het versterken van de preventieve aanpak. Hieronder ga ik nader in op twee opbrengsten van dit traject.

Team Preventie

Ruim twee jaar geleden is Team Preventie in het leven geroepen.²¹ Dit was een team waarin professionals uit de uitvoering en beleid, samen met ervaringsdeskundigen, hebben nagedacht over manieren waarop we de (gezamenlijke) preventieve aanpak kunnen versterken. In het eindadvies, als bijlage bijgevoegd bij deze brief, geeft Team Preventie aan dat het in het veld van de sociale zekerheid niet schort aan kennis en ideeën over hoe we fouten kunnen voorkomen. Het belang van preventie is voor iedereen duidelijk en met elkaar weten uitvoering, beleid en wetenschap al heel veel.

Over de opvolging van de aanbevelingen van Team Preventie informeer ik u op een later moment. De inzet op begrijpelijke en menselijke dienstverlening, doenbare processen en de lerende organisatie gaat onverminderd door.

Team Preventie constateert dat de tijd rijp is voor de volgende stap: van denken naar doen. Het team benoemt vier actielijnen in het eindadvies, waaronder een aantal aanbevelingen worden geplaatst. De actielijnen gaan over het begrijpen en ontmoeten van de uitkeringsontvanger, het leren van vergissingen en over het centraal stellen van preventie in het proces.

Onderzoek toegevoegde waarde van preventie

AEF en De Beleidsonderzoekers hebben onderzoek gedaan naar de potentiële toegevoegde waarde van preventief beleid. Het rapport van dit onderzoek is als bijlage bijgevoegd bij deze brief. Hierbij is breed gekeken naar materiële en immateriële kosten en baten. De onderzoekers hebben de belangrijkste kosten en baten benoemd, maar het bleek nog niet mogelijk deze te kwantificeren. Dit komt doordat het preventief beleid nog volop in ontwikkeling is. De maatregel die het meest kostbaar is, maar die volgens de onderzoekers ook het meest oplevert, is het vaker in gesprek gaan met uitkeringsgerechtigden. De implementatie van deze maatregel zorgt niet alleen dat mensen minder onbedoelde fouten maken, maar zorgt ook voor een groter vertrouwen van de burger in de overheid.

Wijziging regeling rondom invordering

Op 5 juli 2024 is de wijziging van de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen gepubliceerd

²⁰ «Blind voor mens en recht», rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening, 2024, pagina 76.

²¹ U bent hierover geïnformeerd bij brief van 12 november 2020. Zie Kamerstukken II, 17 050, nr. 596

in de Staatscourant.²² Gelet op een implementatieperiode treedt deze wijziging per 1 januari 2025 in werking. Zoals gemeld in de brief van 30 juni 2023²³ betreft de wijziging van de Regeling een modernisering van het invorderingsbeleid van UWV en de SVB. Na de wijziging kan de uitvoering meer rekening houden met de individuele situatie van de schuldenaar.

Vervolg

Op dit moment bereid ik het ontwerp-wetsvoorstel voor om dit najaar aan de Raad van State voor te leggen voor advies. Mijn ambitie is om het voorstel begin volgend jaar aan uw Kamer aan te bieden. Ook werk ik de benodigde wijzigingen van onderliggende regelgeving uit. Deze voorstellen zullen te zijner tijd worden aangemeld voor internetconsultatie en UWV, de SVB en gemeenten zullen worden gevraagd om hier een uitvoeringstoets op uit te voeren. Ook zal advies van de Raad voor de Rechtspraak en het ATR worden ingewonnen. Hierbij zal ook het ontwerp-wetsvoorstel opnieuw meegezonden worden, om het pakket in zijn geheel te kunnen bezien aangezien de besluiten een uitwerking zijn van wat er in het voorstel is opgenomen. Daarnaast gaat de inzet op het versterken van de preventieve aanpak onverminderd door. Hierbij sluit ik zoveel mogelijk aan bij trajecten die bijdragen aan een toegankelijke, begrijpelijke en betrouwbare overheid. En werk ik nauw samen met de uitvoering en gemeenten. Samen zorgen deze stappen voor een meer evenwichtig handhavingsbeleid, waarin de menselijke maat centraal staat en een fout mensen niet in de problemen brengt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

²² Staatscourant 2024, 21780, nr. 2024-0000152267

²³ Kamerstukken II, 17 050, nr. 605

Uit de internetconsultatie, uitvoeringstoetsen en de adviezen van het Adviescollege toetsing regeldruk en de Raad voor de Rechtspraak kwam naar voren dat de visie achter het wetsvoorstel breed ondersteund wordt. Alle inbrengers ondersteunden de lijn om het handhavingsbeleid vorm te geven vanuit vertrouwen en de menselijke maat. Het voorstel werd daarin gezien als een stap in de goede richting. Ook het doel om passend handhaven in grotere mate mogelijk te maken werd breed ondersteund.

Wel werden er zorgen geuit over de complexiteit, zowel van het wetsvoorstel zelf als in de samenloop met eerder genoemde andere wetsvoorstellen. De Raad voor de Rechtspraak en de SVB stelden ook vragen bij de nut en noodzaak van een grote wetgevingsoperatie. Beiden vroegen zich af of de met het voorstel beoogde doelen niet met eenvoudiger ingrepen bereikt zouden kunnen worden. De uitvoeringslast was ook een punt van zorg. De SVB en de VNG gaven aan dat het toelichtingsgesprek een grote druk zou leggen op de capaciteit en op de expertise van medewerkers. Hierdoor zou de uitvoerbaarheid in het gedrang komen, zeker gezien de huidige krappe arbeidsmarkt. Ook het voorgestelde afwegingskader werd niet door alle uitvoerders uitvoerbaar geacht. De zorg zag daarbij vooral op de factor «gevolgen voor de betrokkene». De uitvoering gaf aan dat deze factor lastig te objectiveren is en daarmee om een zwaardere motivatie vraagt. Ook dit legt druk op de uitvoering.

De Raad voor de Rechtspraak en de SVB uitten ook zorgen over de tweeledigheid van het voorgestelde toelichtingsgesprek. Het doel van dit gesprek was enerzijds om de omstandigheden van betrokkene in kaart te brengen, anderzijds om tot een passende reactie op de overtreding te komen. De SVB heeft aangegeven dat deze tweeledigheid onrealistische verwachtingen kan wekken bij de betrokkene. De Raad voor de Rechtspraak vroeg zich af of de vormvrijheid past bij de doelen van het gesprek. Voor de VNG en de Raad voor de Rechtspraak was het onduidelijk hoe het toelichtingsgesprek en het zienswijzegesprek uit de Algemene wet bestuursrecht zich tot elkaar verhouden. De FNV was, vanuit burgerperspectief, juist positief over de introductie van het toelichtingsgesprek. Tot slot vroeg de Raad voor de Rechtspraak zich af of de huidige dwingende bepalingen om te herzien en terug te vorderen niet vervangen zouden moeten worden door discretionaire bevoegdheden voor de uitvoering. De Raad voor de Rechtspraak zag het ook als een gemis dat het onderwerp «terugvordering» niet in dit wetsvoorstel is opgenomen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft aangegeven dat nut en noodzaak van de wijzigingen zijn onderbouwd en het college heeft geen opmerkingen bij minder belastende alternatieven. Het college vroeg wel aandacht voor het evalueren van de verschillen in de wijze waarop bestuursorganen het toelichtingsgesprek uitvoeren en wat daar de gevolgen van zijn.