

36 785

Regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
Algemeen	1
Hoofdstuk 1 – Inleiding	1
Hoofdstuk 2 – Algemene overwegingen	3
Hoofdstuk 3 – Verplichting tot passend informeren	16
Hoofdstuk 4 – Herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding	17
Hoofdstuk 5 – Codificatie dringende redenen	28
Hoofdstuk 6 – Keuze sanctiestelsel	31
Hoofdstuk 7 – Hoofdpijnen boeteregime	33
Hoofdstuk 8 – Hoofdpijnen maatregelenregime	44
Hoofdstuk 9 – Overige onderwerpen in het voorstel	50
Hoofdstuk 10 – Burgerperspectief	53
Hoofdstuk 11 – Verhouding tot rechtsbeginselen en nationale regelgeving	55
Hoofdstuk 12 – Verkenning internationale handhavingssstelsels	57
Hoofdstuk 13 – Regeldruk	58
Hoofdstuk 14 – Uitvoering	62
Hoofdstuk 15 – Toezicht en handhaving	68
Hoofdstuk 16 – Financiële gevolgen	68
Hoofdstuk 17 – Advies en consultatie	71
Hoofdstuk 18 – Inwerkingtreding en overgangsrecht	81
Artikelsgewijze toelichting	82

ALGEMEEN

Hoofdstuk 1 – Inleiding

In Nederland ontvangen veel mensen op een moment in hun leven een uitkering, toeslag, kinderbijslag of voorziening (hierna: uitkering). Bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering als iemand zijn of haar baan verliest of een AOW-pensioen op de oude dag. Het ontvangen van een uitkering is een recht, maar er staan ook verplichtingen tegenover. Als de

overheid voorziet in inkomensondersteuning mag daar iets tegenover staan. Bijvoorbeeld dat de uitkeringsgerechtigde informatie deelt die van belang is voor die uitkering, of bij werkloosheid zijn of haar best doet om weer in het eigen inkomen te voorzien. Uit onderzoek blijkt dat verreweg de meeste mensen deze regels en verplichtingen (willen) naleven.¹ Tegelijkertijd blijft het onderwerp «tegengaan van misbruik van uitkeringen en toeslagen» een prioriteit in de maatschappij.² Voor het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid is het van belang dat mensen die een uitkering nodig hebben deze kunnen ontvangen, maar ook dat misbruik van de sociale zekerheid wordt voorkomen en bestreden. Als iemand misbruik maakt van het socialezekerheidsstelsel, verwacht de maatschappij dat de overheid responsief optreedt. Handhaving is, kortom, noodzakelijk.

Dat wil niet zeggen dat bij handhaving geen oog kan zijn voor de mens achter de uitkering. De huidige handhavingswetgeving, de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving³ (Fraudewet) en diens opvolger de Wijziging bestuursrechtelijke sanctionering in de sociale zekerheid⁴, zijn gebaseerd op de visie dat strenge handhaving bijdraagt aan nalevingsbereidheid. En dat iedere overtreding streng gesanctioneerd moet worden. Ondanks dat de oorspronkelijke beleidsvisie is genuanceerd in rechtspraak en wetgeving⁵, in het bijzonder door aanpassing van de boetehoogte, worden boetes wettelijk voorgeschreven als een vrijwel automatische reactie. Inmiddels is er meer begrip en aandacht voor de realiteit dat mensen (al dan niet tijdelijk) in de problemen kunnen komen.⁶ De ingewikkelde wet- en regelgeving, de zelfredzaamheid die van mensen wordt verwacht en de mate waarin zij daaraan kunnen voldoen worden daarbij steeds meer belicht.⁷ Er blijft breed draagvlak voor handhaving van misbruik van uitkeringen. Maar de meeste mensen vinden ook dat daar waar een foutje gemaakt is, hier rekening mee moet worden gehouden.⁸ En dat als mensen dus een fout maken, zij met vertrouwen benaderd moeten worden in plaats van met een sanctie. Het onderhavige wetsvoorstel is het resultaat van deze gewijzigde visie.

Preventie

Handhaving is het sluitstuk van rechtmatigheid in de sociale zekerheid. De regering vindt het belangrijk om te zorgen dat mensen niet in aanraking komen met handhaving als dat niet nodig is. Uitkeringsgerechtigden en de overheid hebben hierin een gedeelde verantwoordelijkheid. Van uitkeringsgerechtigden mag verwacht worden dat zij de regels kennen. Van de overheid mag verwacht worden dat zij uitkeringsgerechtigden ondersteunt bij het kennen en kunnen naleven van de regels. In beleid en uitvoering wordt daarom ingezet op preventieve maatregelen om mensen

¹ M. Hertogh, W. Bantema, H. Winter en P. de Winter, «Slimme handhaving», Boom Juridisch, Den Haag 2018.

² Zo blijkt uit halfjaarlijkse omgevingsanalyses, waarbij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid publieksonderzoek doet om te toetsen welke beleidsonderwerpen prioriteit moeten krijgen volgens de maatschappij. Zie bijvoorbeeld *Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2023* | Publicatie | Rijksoverheid.nl of *Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2022* | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

³ Kamerstukken II, 33 207, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II, 34 396, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II, 34 396.

⁶ Een keerpunt in dit denken werd ingezet door de documentaire «Schuldig» van HUMAN, waar de documentairemakers inzichtelijk maakten welke omstandigheden leiden tot schulden en invoelbaar maakten hoe uitzichtloos die situatie kan zijn.

⁷ Zie het rapport van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid «Weten is nog geen doen», van 24 april 2017.

⁸ Hier wordt in hoofdstuk 10 nader op in gegaan.

te ondersteunen bij het naleven van de regels en regelovertreding zoveel mogelijk te voorkomen. Gedacht kan worden aan begrijpelijke voorlichting, heldere en voorspelbare processen en laagdrempelige toegang tot ondersteuning. Preventie en handhaving zijn gelijke onderdelen van de dienstverlening en daarmee nauw met elkaar verbonden. Dit wetsvoorstel richt zich op het proces van handhaving na constatering van een overtreding en dus niet op het voorkomen van overtredingen aan de voorkant. In dit wetsvoorstel komt het preventieve perspectief wel terug in de inspanningsverplichting tot passend informeren, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Op het gebied van preventie lopen aparte trajecten binnen de Rijksoverheid, uitvoerende instanties en gemeenten.

Hoofdstuk 2 – Algemene overwegingen

Afbakening

Handhaving in het kader van dit wetsvoorstel omvat het gehele proces vanaf het moment dat een onrechtmatigheid is geconstateerd tot het moment dat een sanctiebesluit ten uitvoer wordt gelegd. Dit wetsvoorstel ziet op het moment dat de onrechtmatigheid geconstateerd is en behandelt het al dan niet opleggen van een waarschuwing, boete of maatregel en het proces om daarbij tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen. Handhaving is breder dan sanctionering, omdat het ook gaat over het herstellen naar de rechtmatige situatie. Dit wetsvoorstel bevat dan ook enkele bepalingen rondom het terugvorderen van te veel betaalde uitkeringsgelden en de kwijschelding van de vordering.

Dit wetsvoorstel richt zich op de socialezekerheidswetten. Hieronder vallen uitdrukkelijk niet de toeslagen zoals omschreven in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen of het persoonsgebonden budget zoals beschreven in de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook de arbeidswetten vallen niet binnen de scope van dit wetsvoorstel. Deze wetten hebben een ander karakter, kennen een andere systematiek van toezicht en handhaving en hebben in sommige gevallen een andere doelgroep.⁹

Dit wetsvoorstel gaat niet over de wijze waarop een onrechtmatigheid geconstateerd wordt of over de vraag wanneer sprake is van een onrechtmatigheid. Dit laatste wordt bepaald door de keuzes rond verplichtingen in de individuele socialezekerheidswetten.¹⁰ In het kader van het boeteregime is en blijft de inlichtingenplicht een centrale verplichting binnen het stelsel van de sociale zekerheid. De inlichtingenplicht houdt kortgezegd in dat een betrokkene alle informatie moet verschaffen die relevant is voor de hoogte, duur of rechtmatigheid van de uitkering. Hoewel bestuursorganen al gegevens uitwisselen en deze gegevensuitwisseling steeds meer omvattend wordt, blijft het in alle gevallen noodzakelijk dat bepaalde informatie door de betrokkene zelf aangeleverd wordt. Ervaringen van bestuursorganen laten zien dat de inlichtingenplicht op dit moment niet altijd (voldoende) duidelijk is voor de betrokkenen. De inlichtingenplicht betreft een open norm, die per socialezekerheidswet anders wordt ingevuld. Gelet op de centrale functie van de norm is het erg belangrijk dat deze voldoende duidelijk is voor

⁹ Als voorbeeld was de Fraudewet uit 2012 van toepassing op zowel de arbeidswetten als de sociale zekerheid. In de praktijk en rechtspraak is gebleken dat andere doelen en belangen van toepassing zijn op de deelterreinen. Zo is het doel van handhaving van arbeidswetten het beschermen van werknemers, terwijl het doel van handhaving van sociale zekerheid is het behoud van draagvlak en het maatschappelijk belang.

¹⁰ Als voorbeeld: in sommige wetten in de sociale zekerheid is het al dan niet hebben van vermogen relevant voor de constatering van een onrechtmatigheid, terwijl dat in andere wetten geen factor is.

betrokken burgers. Hier ligt een belangrijke opdracht in het kader van preventie. Met dit wetsvoorstel veranderen we niets aan de invulling van de algemene inlichtingenplicht in de individuele socialezekerheidswetten.

In het kader van het maatregelenregime is in de individuele socialezekerheidswetten bepaald aan welke verplichtingen mensen moeten voldoen. Het betreft dan zogenaamde meewerkverplichtingen, zoals re-integratieverplichtingen of identificatieverplichtingen. Deze verplichtingen zijn in sommige gevallen generiek van aard. Het is bijvoorbeeld voor iedere uitkering noodzakelijk dat iemand zich kan legitimeren. In sommige gevallen is sprake van specifieke verplichtingen die direct raken aan de kern van de uitkering. Zo is het voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering bijvoorbeeld van belang dat iemand meewerkt aan een sociaal-medische beoordeling. Dit is weer niet relevant voor een uitkering die ziet op de tegemoetkoming van de kosten van onderhoud van kinderen. Welke verplichtingen van toepassing zijn op een specifieke wet en hoe de verplichting inhoudelijk is ingekleed verandert met dit wetsvoorstel niet.

Verantwoording van de totstandkoming van het voorstel

Om tot onderhavig voorstel te komen is afstemming gezocht met onder meer uitvoeringsorganisaties, gemeenten en deskundigen in de praktijk. Het traject om tot dit voorstel te komen is gestart in 2020.¹¹ Uit signalen van de uitvoering en een debat met de Tweede Kamer¹² bleek dat het handhavingsinstrumentarium te weinig mogelijkheden kende om voldoende rekening te houden met de menselijke maat. Na ophalen van de ervaringen van de SVB, UWV en VNG¹³ is besloten een onderzoek aan te besteden om in brede zin de ervaringen met het huidige handhavingstelsel in kaart te brengen. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en in 2021 opgeleverd.¹⁴ Ten behoeve van dat onderzoek zijn gesprekken gevoerd met professionals bij de uitvoeringsorganisaties. Daarnaast is voor het onderzoek een begeleidingsgroep geformeerd waar uitvoeringsorganisaties, sociale partners en medewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij betrokken waren. De NSOB schetst de ontwikkeling van het handavingsbeleid in de sociale zekerheid sinds de introductie van de Fraudewet en beschrijft hoe handavingsbeleid 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 instanties zetten in de handhaving en in de handavingsmiddelen die toegepast worden. De belangrijkste conclusies van het rapport zijn:

- Het gebruik van «verwijtbaarheid» als meetlat voor fraude in de sociale zekerheid is onvoldoende accuraat en bruikbaar;
- Er is een dilemma tussen ruimte in wetgeving (door middel van het introduceren van kan-bepalingen) versus legitimiteit van het handelen van handhavers;
- Er is een dilemma tussen maatwerk en solidariteit;
- Het huidige stelsel gaat uit van wantrouwen, waardoor er onvoldoende ruimte voor anders handelen wordt ervaren;
- Het onderzochte regime wordt door bestuursorganen als te streng ervaren;

¹¹ Kamerstukken II, 17 050, nr. 596.

¹² Behandeling van het wetsvoorstel «Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets» van 3 september 2020.

¹³ Kamerstukken II, 17 050, nr. 596.

¹⁴ A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, «Tussen Staat en menselijke maat», Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021.

- Kleine en onbedoelde overtredingen moeten kleiner afgedaan kunnen worden;
- De standaardboetepercentages bij overtredingen moeten verlaagd worden, en;
- Er moet voor kleine overtredingen afgezien kunnen worden van handhaving, zodat de vrijgekomen capaciteit gebruikt kan worden voor intensivering van het contact met mensen.¹⁵

Naar aanleiding van dit onderzoek en de conclusies en aanbevelingen die gedaan zijn, is besloten om geen instrumentele oplossing te zoeken voor gebleken knelpunten, maar te werken aan een integrale herziening van het handhavingssysteem in de sociale zekerheid.¹⁶ Deze richting is later nog bevestigd na de Parlementaire Enquête Fraudebeleid en Dienstverlening en de conclusies en aanbevelingen die daaruit zijn getrokken.¹⁷

Het onderhavige wetsvoorstel is vervolgens ontwikkeld en, in verschillende stadia van gereedheid, getoetst in de praktijk. Ook zijn denkrichtingen en dilemma's besproken tijdens twee conferenties «Evenwicht in handhaving». Bij deze conferenties waren beleidsmedewerkers, handhavers en andere medewerkers van uitvoeringsorganisaties en gemeenten, ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van sociale partners aanwezig. De daar opgehaalde input is gebruikt voor het verder ontwikkelen van de denkrichtingen. Dit heeft geresulteerd in een eerste versie van het ontwerp-wetsvoorstel. Dit voorstel is op verschillende plaatsen getoetst, zoals bij de bestuursorganen zelf, via het Platform Stimulans bij medewerkers die zich dagelijks bezighouden met terug- en invorderingen, via de Klankbordgroep Handhaving van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en via een online preconsultatie. Ook heeft de Centrale Raad van Beroep een informeel advies uitgebracht.

In voorbereiding op dit wetsvoorstel is ook onderzoek gedaan naar handhaving in andere Europese landen. Zie hierover verder hoofdstuk 11. Tot slot is in het bijzonder aandacht besteed aan het ophalen van het burgerperspectief op handhaving. Hiervoor zijn verschillende bronnen benut, zoals de halfjaarlijkse Omgevingsanalyse SZW¹⁸, een focusgroeponderzoek naar het perspectief van mensen op handhaving en één op één gesprekken tussen beleidsmedewerkers en uitkeringsgerechtigden¹⁹. Deze onderzoeken worden verder toegelicht in hoofdstuk 9. De genoemde onderzoeken hebben input opgeleverd die ook direct of indirect in het wetsvoorstel is beland. Een voorbeeld hiervan is dat mensen veel moeite hebben met verschillen in handhavingsaanpak en -middelen tussen verschillende overheidsinstellingen. Dit punt heeft geleid tot een nadere uniformering in dit wetsvoorstel.

¹⁵ Zie voor een nadere reactie op de aanbevelingen ook de kabinetsreactie op het rapport, Kamerstukken II, 17 050, nr. 601.

¹⁶ Kamerstukken II, 17 050, nr. 601.

¹⁷ Zie het rapport «Blind voor mens en recht» van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening d.d. 26 februari 2024, te vinden via: Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹⁸ Omgevingsanalyse SZW, zie bijvoorbeeld de rapportage over het najaar van 2021 (Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl) of de rapportage over het voorjaar van 2022 (Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl).

¹⁹ Motivaction, 2023, «Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingssysteem in de sociale zekerheid». <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingssysteem-in-de-sociale-zekerheid> en TrueTalk, 2023, «Inzichten over de leefwereld van uitkeringsgerechtigden tegenover handhaving». <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/07/rapportage-cafe-bepp-onderzoek-handhaving-inzichten-over-de-leefwereld-van-uitkeringsgerechtigden-tegenover-handhaving>.

Naar aanleiding van de reacties op de preconsultatie, de verschillende afstemrondes en de uitgevoerde onderzoeken is het eerste voorstel gewijzigd. Dit resulteerde in een tweede ontwerp-wetsvoorstel. Dit tweede voorstel is in de zomer van 2023 in internetconsultatie gegaan. Op dit voorstel hebben het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de VNG een uitvoeringstoets uitgevoerd. Ook hebben de Raad voor de Rechtspraak en het Adviescollege toetsing regeldruk advies uitgebracht. De inbreng uit de consultatie, de uitvoeringstoetsen en de adviezen zijn waar mogelijk verwerkt en heeft op verschillende punten tot ingrijpende wijzigingen in het ontwerpvoorstel geleid. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 16. Dit heeft geresulteerd in onderhavig wetsvoorstel. Onderhavig voorstel is gedeeld met de uitvoering, voor een informele toets op de uitvoerbaarheid na de wijzigingen en met verschillende partijen die zich in de praktijk bezighouden met handhaving. Uit deze informele toetsen zijn geen bezwaren gebleken ten aanzien van de uitvoerbaarheid van dit voorstel.

Historie en huidige praktijk

In onderstaande paragraaf wordt eerst de historische ontwikkeling van handhaving sinds 1994 getuurd. Vervolgens wordt per deelonderwerp ingegaan op de huidige praktijk, waarbij ook ingegaan wordt op gewezen jurisprudentie.

Wet BMTI, Fraudewet I en Fraudewet II

Met de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI) werd in 1994 de bestuurlijke boete geïntroduceerd in de uitkeringswetten.²⁰ Tot die tijd was een korting op de uitkering de enige mogelijke administratieve sanctie bij een overtreding van een verplichting. Deze sanctie kon alleen worden uitgevoerd wanneer de uitkering ook na de overtreding doorliep en dit is niet altijd het geval. Met de Wet BMTI ontstond de structuur van het sanctiestelsel zoals we dat (op hoofdlijnen) nu ook nog kennen. Een overtreding van de inlichtingenplicht vormt de grondslag voor een punitieve sanctie. De ernst van de overtreding en de omvang van het benadelingsbedrag bepalen of een bestuurlijke boete passend is of dat de overtreding in het strafrecht opgevolgd moet worden. Op de overtreding van andere verplichtingen in de uitkeringswetten, zoals de identificatieplicht, de sollicitatieplicht of de re-integratieplicht, wordt met een herstelsanctie gereageerd.²¹ De herstelsanctie heeft de vorm van een maatregel; een (tijdelijke) korting op de uitkering. Het wettelijke uitgangspunt is dat bij alle overtredingen van de inlichtingenplicht de eventueel onterecht betaalde uitkering wordt teruggevorderd.

In het regeerakkoord van kabinet-Rutte I werd opgenomen dat uitkeringsfraude strenger aangepakt zou worden. Dit voornemen mondde in 2012 uit in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, de zogenaamde Fraudewet I.²² In de memorie van toelichting bij deze wet werd aangegeven dat misbruik een ernstige zaak is en dat dit streng gesanctioneerd moet worden. Hiermee werd een duidelijk signaal afgegeven dat fraude niet mag lonen. Met de Fraudewet I werd de aangiftegrens voor strafrechtelijke handhaving verhoogd van € 10.000

²⁰ Kamerstukken II 1994/95, 23 909, 2.

²¹ In een enkel geval is het ook mogelijk om een maatregel op te leggen bij het overtreden van de inlichtingenplicht, zie bijvoorbeeld artikel 17, eerste lid, jo art. 15 Algemene Kinderbijslagwet.

²² Kamerstukken II 2011/12, 33 207, 3.

euro naar € 50.000 euro, waardoor meer overtredingen in het bestuursrecht gesanctioneerd zouden worden. Ook kreeg het bestuursorgaan in beginsel de plicht om bij een overtreding een boete op te leggen. Enkele uitzonderingen hierop werden vastgelegd in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (hierna: Aanwijzing). In het onderliggende Boetebesluit socialezekerheidswetten (hierna: Boetebesluit) werd de boete vastgesteld op 100 procent van het benadelingsbedrag. Hierbij was er ruimte om de boete te verlagen bij verminderde verwijtbaarheid. De bestuurlijke boete bij recidive werd vastgesteld op ten hoogste 150 procent van het benadelingsbedrag.

In reactie op deze wetgeving verscheen er een rapport van de Nationale ombudsman²³ waarin werd aangegeven dat de wet te weinig nuance kende om een onderscheid te maken tussen goedwillende burgers en burgers die bewust misbruik maken van het stelsel. Ook de effectiviteit van de wetgeving werd betwist: waar de wet aangaf bij te willen dragen aan een verhoogde pakkans betwijfelde de Nationale ombudsman of het verhogen van boetes dat effect kon hebben. Er werden meerdere rechtszaken gevoerd over de opgelegde boetes, waar in het bijzonder de boetehoogte aan de orde kwam. In verschillende uitspraken van de Centrale Raad van Beroep²⁴ (hierna: CRvB) werd de berekening van de boetehoogte genuanceerd. De CRvB bepaalde onder andere dat de boetehoogte afhankelijk moest zijn van de mate waarin de overtreding aan de betrokkene verweten kon worden en stelde hier percentages bij voor. Daarnaast werd de verplichting opgelegd om de boetehoogte af te stemmen op de draagkracht van de betrokkene. Hierdoor werden scherpe kanten van het wettelijke kader verzacht.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen werd in 2016 een wetsvoorstel tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Fraudewet II)²⁵ ingediend bij de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel werd de uitspraak van de CRvB uit 2014 gecodificeerd. Met de wijzigingen werd onderscheid gemaakt naar verwijtbaarheid van overtredingen en werd de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing uitgebreid. Voor de uitvoering van de Fraudewet II is ook het Boetebesluit aangepast. In navolging van de door de CRvB bepaalde percentages, werd in het Boetebesluit vastgelegd dat afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid een bepaald percentage van het benadelingsbedrag het uitgangspunt voor de boete is; 100 procent bij opzet, 75 procent bij grove schuld, 50 procent bij normale verwijtbaarheid en 25 procent bij verminderde verwijtbaarheid. Ook bij recidive werd voortaan naar verwijtbaarheid gekeken. Daarnaast werd bepaald dat bij het opleggen van een boete ook de evenredigheid van de boete beoordeeld moest worden²⁶, waarbij ook rekening gehouden kon worden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Hierbij werd ook verwezen naar de rechtspraak van de CRvB dat rekening moet worden gehouden met financiële draagkracht²⁷ of schuldenproblematiek²⁸. Vastgelegd werd dat de boete zo moet worden vastgesteld dat deze binnen een redelijke termijn voldaan kan worden. Het streven was om met de wijzigingen in Fraudewet II en de aanpassing van het Boetebesluit het vaststellen van evenredige boetes te waarborgen.

²³ Nationale ombudsman, Geen fraudeur, toch boete, rapport van 4 december 2012.

²⁴ ECLI:NL:CRVB:2014:3754 en ECLI:NL:CRVB:2015:4198.

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 396, 1 en 2.

²⁶ Het evenredigheidsbeginsel schrijft voor dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

²⁷ ECLI:NL:CRVB:2015:4198, ECLI:NL:CRVB:2016:9, ECLI:NL:CRVB:2016:12; ECLI:NL:CRVB:2016:905; ECLI:NL:CRVB:2017:1816.

²⁸ Bijv. ECLI:NL:RBROT:2014:10364 en ECLI:NL:RBROT:2014:10373.

Met de Fraudewet I werd niet alleen het boeteregime gewijzigd. Ook het herzienings-, terugvorderings- en kwijtscheldingsbeleid werd aangepast. Voor de invoering van de Fraudewet I was het uitgangspunt op het terrein van werknemers- en volksverzekeringen al dat ten onrechte ontvangen uitkeringen altijd helemaal terugbetaald moesten worden. Met de Fraudewet I werd ook in het kader van de bijstandsuitkering terug- en invordering bij schending van de inlichtingenplicht verplicht.²⁹ Bovendien werden de mogelijkheden om af te zien van het incasseren van de terugvordering ingeperkt. Voor de invoering van de Fraudewet I konden UWV en de SVB na vijf jaar van (verdere) invordering afzien als de betrokkene aan bepaalde voorwaarden had voldaan. Met de Fraudewet I werd deze periode verlengd naar tien jaar bij schending van de inlichtingenplicht. Dit regime gold ook voor gemeenten. De Fraudewet I bevatte slechts één mogelijkheid om van herziening of terugvordering af te zien, namelijk als er «dringende redenen» aanwezig waren.

De rechterlijke macht toetste de wettelijke verplichting om het volledige ten onrechte of te veel betaalde bedrag terug te vorderen lange tijd marginaal.³⁰ Hoewel de Fraudewet I (en haar opvolger de Fraudewet II) een «dringende redenen»-bepaling bevatte, slaagde een beroep op deze bepaling zelden. «Dringende redenen» konden, zo bleek uit vaste rechtspraak, enkel gelegen zijn in de onaanvaardbaarheid van de sociale of financiële gevolgen die voor de betrokkene als gevolg van de terugvordering optraden.³¹ Het enkele feit dat sprake is van een vordering was daarvoor onvoldoende. Anders zou er immers in geen geval ingevorderd kunnen worden.

Met de uitspraak van de CRvB van 18 april 2024 heeft de rechterlijke macht haar interpretatie van de «dringende redenen»-bepaling gewijzigd. De CRvB hanteert sindsdien een bredere definitie van «dringende redenen»: bij de beoordeling of er sprake is van een «dringende reden», moet niet alleen rekening worden gehouden met de gevolgen van de herziening en de terugvordering, maar ook met de oorzaak daarvan. Daarbij spelen alle feiten en omstandigheden van het geval en de evenredigheid een rol.³²

Invorderingsbeleid

Na oplegging van een bestuurlijke boete en/of een besluit tot terugvordering komt een betrokkene terecht in het invorderingsbeleid. Voor UWV en de SVB zijn nadere regels ten aanzien van het invorderingsproces geregeld in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen (hierna ook: de Regeling). Gemeenten hanteren, gelet op het decentrale karakter van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ, eigen invorderingsbeleid.

De Regeling is in 2024 al aangepast vanwege voortschrijdend over het invorderen van schulden en het daarmee verergeren van bestaande schuldenproblematiek.³³ De Regeling maakt geen onderscheid tussen een vordering waarbij de inlichtingenplicht is overtreden en een vordering waarbij er geen sprake is van een overtreding. De Regeling bevat onder

²⁹ Memorie van toelichting bij de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

³⁰ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2023:2507.

³¹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNHO:2023:4913.

³² ECLI:NL:CRVB:2024:726.

³³ Staatscourant 2024, 21780.

andere bepalingen over de wijze van inning en de termijn waarvoor uitstel van betaling kan worden verleend door de SVB of UWV. Deze termijn bepaalt de hoogte van de termijnbedragen die betaald of verrekend worden met inachtneming van de beslagvrije voet. De Regeling bevat geen bepalingen ten aanzien van het kwijtschelden van bestuurlijke boeten en onverschuldigde betalingen. De wijzigingen in het kwijtscheldingsbeleid worden toegelicht in hoofdstuk 4.

Huidige praktijk boeteregime

De afgelopen jaren is gebleken dat het stelsel van handhaving kan leiden tot onevenredig harde uitkomsten voor mensen die te maken krijgen met een boete. Daarnaast blijkt dat de strengste handhaving niet altijd landt bij de gevallen die daar het meeste voor in aanmerking komen. Het is de bedoeling dat de strengste handhaving kan worden toegepast bij mensen die misbruik maken, maar uit de jaarverslagen van UWV en de SVB³⁴ blijkt dat de formulering van de term «opzet» tot bewijstechnische problemen leidt. Daarentegen kan het maken van een foutje, bijvoorbeeld wanneer iemand vergeet iets door te geven, leiden tot een flinke boete en een hoge terugvordering.

Uit een brede jurisprudentieanalyse is gebleken dat de gehele rechterlijke macht (rechtbanken, gerechtshoven en de CRvB) de Fraudewet de laatste jaren minder strikt uitlegt dan ten tijde van de invoering van de Fraudewet II. In recente uitspraken oordeelt de rechter dat bij handhaving binnen de sociale zekerheid niet alleen moet worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel³⁵ en het zorgvuldigheidsbeginsel³⁶, maar ook aan het beginsel van rechtszekerheid³⁷. In het kader van rechtszekerheid dient de positie van burgers voldoende zeker te zijn. Besluiten moeten daarom voldoende duidelijk zijn. Uit het vertrouwensbeginsel volgt dat besluiten moeten passen bij de verwachtingen die de burger redelijkerwijs heeft en niet in strijd mogen zijn met vroegere uitspraken en handelingen van het bestuursorgaan.³⁸ Naast deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur houdt de rechterlijke macht inmiddels rekening met de verwijtbaarheid van de betrokkene, de verwijtbaarheid van het bestuursorgaan en de aard van de overtreding. Bij het bepalen van de rechtmatigheid van een handhavingsbesluit is vooral de verwijtbaarheid van de betrokkene voor de rechter doorslaggevend. De rechter is hierbij van mening dat er in meer omstandigheden sprake is van verminderde verwijtbaarheid dan benoemd in het Boetebesluit.³⁹

De rechtelijke macht heeft zich dus meermaals uitgesproken over de harde kanten van de Fraudewet. In de afgelopen jaren is de maatschappelijke visie op handhaving ook veranderd. Onderzoek laat zien dat zowel te strenge als te lichte handhavingsmiddelen zorgen voor erosie van het draagvlak.⁴⁰ De maatschappij verwacht dat er gehandhaafd wordt op de rechtmatige verstrekking van uitkeringsgelden, omdat het gemeen-

³⁴ Te raadplegen via de websites van respectievelijk UWV en SVB.

³⁵ Zie over het evenredigheidsbeginsel in het bijzonder ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijkjurisprudentie).

³⁶ Artikel 3:2 Awb. Zie over het zorgvuldigheidsbeginsel bijv. ECLI:NL:RBZWB:2023 en ECLI:NL:CRVB:2023:195.

³⁷ Het beginsel van rechtszekerheid is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en niet gecodificeerd in de Awb.

³⁸ Bijv. ECLI:NL:RBNHO:2023:4913; ECLI:NL:RBNHO:2023:946

³⁹ Voorbeelden van omstandigheden die niet in het Boetebesluit staan, maar door de rechter wel worden benoemd als omstandigheden waarbij sprake is van verminderde verwijtbaarheid, zijn ECLI:NL:CRVB:2022:1957 en ECLI:NL:RBZWB:2023:3002

⁴⁰ Motivaction, «Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid», maart 2022.

schapsgeld betreft.⁴¹ Betrokkenen verwachten dat zij begripvol bejegend worden en dat een sanctie past bij (de zwaarte van) de overtreding.⁴² Daarbij is het van belang om te erkennen dat het opleggen van een financiële sanctie bovenop de terugvordering van het teveel betaalde bedrag een grote impact kan hebben op het leven van een betrokkene. Dit kan gerechtvaardigd zijn, maar de overheid zal richting de betrokkene dienen te motiveren wat de keuze is voor het handhavingsinstrument (hierna ook: de sanctie) dat gehanteerd wordt. In de praktijk trachten uitkeringsinstanties al zoveel mogelijk passend te handhaven, maar het huidige regime wordt daarbij als knellend ervaren. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten vragen de wetgever om meer ruimte te creëren, maar ook kaders mee te geven, om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen.⁴³

Huidige praktijk maatregelenregime

Naast het boeteregime, kent het huidige stelsel ook een maatregelenregime. Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gedeeltelijke of gehele weigering van de uitkering die kan worden opgelegd door het bestuursorgaan wanneer de betrokkene niet voldoet aan de meewerkverplichtingen die zijn opgenomen in de verschillende socialezekerheidswetten. Het gaat bij de meewerkverplichtingen in de socialezekerheidswetten om twee soorten verplichtingen. In de eerste plaats zijn het verplichtingen die gericht zijn op het stroomlijnen van het administratieve uitvoeringsproces. Dit zijn verplichtingen die ervoor moeten zorgen dat het uitvoeringsproces soepel verloopt en dat er dus geen vertraging in het proces optreedt of dat dit proces bemoeilijkt of verhinderd wordt.⁴⁴ Te denken valt aan de verplichting voor de betrokkene om binnen een bepaalde termijn een aanvraag te doen, om zich op geldige wijze te identificeren, om binnen een bepaalde termijn op een verzoek om inlichtingen te reageren of om voorschriften in het kader van controle en vakantie op te volgen. Daarnaast zijn er verschillende meewerkverplichtingen die gericht zijn op de re-integratie van of de werkhervatting door de betrokkene, dan wel het voorkomen of beperken van het risico dat aanspraak moet worden gemaakt op een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening.⁴⁵ Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting voor de betrokkene om mee te werken aan een onderzoek door een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige, maar ook de verplichting om te solliciteren, passende arbeid te accepteren, mee te werken aan de re-integratie, de arbeidsongeschiktheid niet opzettelijk te veroorzaken of zich zodanig te gedragen dat de fondsen niet worden benadeeld.

Een maatregel heeft een ander karakter dan een bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, terwijl de maatregel een reparatoire sanctie is. Het doel van de maatregel is om een gedragsverandering te bewerkstelligen en de rechtmatige situatie te herstellen. Iemand die zich bijvoorbeeld in eerste instantie niet gehouden heeft aan de

⁴¹ Zo blijkt uit de Omgevingsanalyse SZW, zie bijvoorbeeld de rapportage over het najaar van 2021 (Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl) of de rapportage over het voorjaar van 2022 (Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl), onderzoek dat heeft geleid tot de Meerjarige Handhavingskoers 2022–2025, Kamerstukken II, 17 050, nr. 602 en uit het onderzoek naar burgerperspectief (Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid | Rapport | Rijksoverheid.nl).

⁴² Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, «Tussen Staat en Menselijke Maat», november 2021.

⁴³ Signaleringsbrieven van UWV en SVB.

⁴⁴ Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, *Stb.* 2007, 34, p. 10.

⁴⁵ Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, *Stb.* 2007, 34, p. 10.

sollicitatieplicht, kan dit alsnog doen en iemand die geen passende arbeid heeft geaccepteerd, kan dit in een toekomstige situatie wel doen.

Bij overtreding van meewerkverplichtingen wordt een deel van de uitkering (of de volledige uitkering) voor een bepaalde duur ingehouden. Voor het overgrote deel van de meewerkverplichtingen wordt de uitwerking van de op te leggen maatregelen gedaan bij algemene maatregel van bestuur, namelijk het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (hierna ook: Maatregelenbesluit). Voor een kleiner deel van de meewerkverplichtingen wordt de op te leggen maatregel voorschreven in de betreffende socialezekerheidswetten.

Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

Nut en noodzaak wijzigingen sanctioneringsbeleid

In 2021 heeft de NSOB onderzoek gedaan naar de effectiviteit van handhaving in de sociale zekerheid.⁴⁶ In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat te strenge handhaving het draagvlak voor de sociale zekerheid erodeert, maar dat hetzelfde geldt voor te lichte handhaving. Het is dus zaak hierin een goede balans te vinden. Ook concluderen de onderzoekers dat een stelselwijziging noodzakelijk is om vanuit een andere visie te handhaven. Instrumentele wijzigingen van het huidige beleid, zoals het verlagen van de boetes of het verbreden van de waarschuwingsbevoegdheid, worden door de onderzoekers onvoldoende effectief geacht.

In 2023 en 2024 is door de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. Hiervoor is de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening in het leven geroepen.⁴⁷ De commissie presenteerde op 26 februari 2024 het rapport «Blind voor mens en recht». De commissie concludeerde in dat rapport onder andere dat mensen die een foutje maakten, werden behandeld als fraudeur. De wetgever heeft, volgens de commissie, de risico's van complexe wet- en regelgeving bij mensen neergelegd. Fouten werden vervolgens aangemerkt als fraude en gesanctioneerd met hoge boetes. Concreet geeft de commissie aan dat bij de Fraudewet sprake is van een ontwerpfout in de aansluiting tussen de wet in formele zin en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur, het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Met de komst van de Fraudewet werden boetes in de sociale zekerheid verhoogd van 10 procent van het benadelingsbedrag naar 100 procent van het benadelingsbedrag. In de wet is hierbij uitgegaan van een maximumbedrag, maar in het Boetebesluit is de 100 procent vervolgens ingekleed als de standaardboete. Bovendien vindt de commissie dat de wetgever te beperkend is geweest in het formuleren van de verminderde verwijtbaarheidscriteria, waarbij er bijna nooit aanleiding was om op grond van die criteria verminderde verwijtbaarheid aan te nemen. Door een onduidelijke invulling van het begrip verwijtbaarheid is de discussie hierover naar de uitvoering doorgeschoven. In combinatie met de ontwerpfout in de wetgeving, heeft dit ertoe geleid dat

⁴⁶ A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, «Tussen Staat en menselijke maat», Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021.

⁴⁷ Het doel van de parlementaire enquête was het onderzoeken hoe de overheid fraude bestrijdt. Daarbij heeft de commissie gekeken naar de dienstverlening aan burgers en of burgers mogelijkheden hadden om op te komen tegen besluiten van de overheid. De hoofdvragen van het onderzoek luiden: «Hoe kan worden verklaard dat de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt, heeft geleid tot tekortschietende dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?» en «Welke rol hadden betrokken actoren bij de totstandkoming en uitvoering van dit fraudebeleid en welke lessen kunnen worden getrokken, opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid?» Zie voor meer informatie: Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

gemeenten en uitvoeringsorganisaties de wet verschillend hebben geïnterpreteerd en geen ruimte ervoeren om mensen die kleine fouten maakten minder verwijtbaar te achten.⁴⁸ Deze conclusies hebben geleid tot een aantal aanbevelingen op het gebied van het handhavings- en sanctioneringsbeleid. De commissie beveelt aan om het handhavings- en sanctioneringsstelsel grondig te herzien, zodat er altijd oog is voor de mens en omstandigheden van het geval. Daarbij moet echte fraude worden aangepakt, maar waarschuwt de commissie om daarin niet door te slaan.⁴⁹

Nut en noodzaak van wijzigingen terugvorderingsbeleid

In haar advies inzake het wetsvoorstel van oktober 2023 geeft de Raad voor de Rechtspraak (hierna ook: Raad) aan terugvordering en invordering in het wetsvoorstel te missen. De Raad is van mening dat een belangrijk deel van de menselijke maat bij handhaving gelegen is in de wijze waarop met terugvorderingen wordt omgegaan. Ook de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening concludeert dat uitvoeringsorganisaties meer ruimte moeten krijgen om bij terugvordering rekening te houden met de individuele omstandigheden.⁵⁰ De commissie geeft in dit kader aan dat het wettelijk regime gewijzigd moet worden, zodat uitvoeringsorganisaties altijd integrale afwegingen moeten en kunnen maken.

Het advies van de Raad en het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zijn kenmerkend voor de huidige maatschappelijke en beleidsmatige visie op terugvordering, die genuanceerder is dan ten tijde van de invoering van de Fraudewet I en II. Enkel het perspectief dat onrechtmatigheden hersteld moeten worden is niet meer leidend. Er is meer oog voor de mens die door de beslissing getroffen wordt. Waar de Fraudewet bovendien uitging van de visie dat ten onrechte verstrekte uitkering volledig teruggevorderd moet worden, is inmiddels sprake van een andere afweging van belangen. De jurisprudentie van 18 april 2024, zoals toegelicht in hoofdstuk 10, heeft deze blik reeds een plaats gegeven in het huidige wettelijke kader. Met het wetsvoorstel worden in aanvulling hierop een aantal wijzigingen doorgevoerd om buitenwettelijk begunstigend beleid van UWV en de SVB en jurisprudentie die enkel voor de Participatiewet geldt (de zesmaanden-jurisprudentie) in de wet vast te leggen en daarbij uit te breiden.⁵¹ Vastlegging in de wet garandeert dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties het beleid en de jurisprudentie gelijk interpreteren. Dit komt de uniformiteit van wetgeving en beleid en daarmee rechtszekerheid van de burger ten goede.

Naar aanleiding van het advies van de Raad en het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening is overwogen om de terugvorderingsverplichting om te vormen tot een terugvorderingsbevoegdheid (kanbepaling). Na overleg met de uitkeringsinstanties is besloten niet voor een discretionaire bevoegdheid te kiezen. In geval van een bevoegdheid zullen de bestuursorganen beleidsregels moeten formuleren ter invulling van de ruimte. Dit komt in plaats van een wettelijk kader. Voor een uitkeringsgerechtigde is dit minder inzichtelijk. Ook brengt een bevoegdheid meer werk met zich mee voor de uitvoeringspraktijk, omdat niet gerefereerd kan worden aan het algemene uitgangspunt. Het bestuursorgaan zal dan altijd moeten motiveren

⁴⁸ Rapport PEFD, «Blind voor mens en recht», 16 februari 2024, paragraaf 2.3.

⁴⁹ Zie aanbeveling 3.5 van het rapport «Blind voor mens en recht».

⁵⁰ Paragraaf 3.5 van het rapport «Blind voor Mens en Recht».

⁵¹ Zie hoofdstuk 4.

waarom wordt teruggevorderd. Dit vraagt veel van de uitvoering, wat ertoe kan leiden dat niet of amper wordt besloten tot terugvordering. Tot slot kan een discretionaire bevoegdheid ten koste gaan van het draagvlak voor de sociale zekerheid. Uit het onderzoek van Motivaction naar het burgerperspectief op handhaving blijkt namelijk dat mensen het belangrijk vinden dat ten onrechte verstrekte bedrag (of uitkering) wordt teruggevorderd.

Het terugvorderingsbeleid wordt parallel aan dit wetsvoorstel gemoderniseerd. Hiertoe wordt eerst onderzocht welke wijzigingen van het terugvorderingsbeleid de gesignaleerde knelpunten het meest effectief oplossen. De resultaten van het moderniseringstraject worden in een afzonderlijk beleidstraject opgenomen. Het wetsvoorstel zou verdere vertraging oplopen als gewacht wordt op de uitkomsten van het traject. Gezien de urgentie van de overige problemen op het gebied van handhaving is dit onwenselijk. De meeste hardheden in het terugvorderingsbeleid zijn bovendien naar verwachting verholpen met de verbreding van de «dringende redenen»-uitzondering door de uitspraak van de CRvB van 18 april 2024 en de wijzigingen op het gebied van terugvordering en kwijtschelding die met het wetsvoorstel gedaan worden. Zie hiervoor hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5.

Doel van het wetsvoorstel

Vertrouwen vormt de kern van dit wetsvoorstel: vertrouwen dat iemand een uitkering aanvraagt omdat iemand ondersteuning nodig heeft en niet om daar misbruik van te maken. Iemand die een uitkering ontvangt moet dus ook met vertrouwen worden bejegend.⁵² Het kan bijvoorbeeld zijn dat iemand een fout maakt, mede gelet op de complexiteit van het stelsel. Het maken van een fout zou geen grote (financiële) gevolgen moeten hebben. Tegelijkertijd moet de maatschappij erop kunnen vertrouwen dat de overheid gemeenschappelijke gelden op een eerlijke en rechtmatige manier verdeelt. Dit betekent dat er ook op een passende manier moet worden opgetreden als iemand misbruik maakt van het stelsel. Handhaving is dus noodzakelijk om het draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel te behouden. Binnen die handhaving is het van belang dat rekening wordt gehouden met de mens achter de uitkering en dat een reactie op een overtreding evenredig is aan hetgeen is voorgevallen. Vanuit dit perspectief is het onderhavige wetsvoorstel vormgegeven.

Doel wijzigingen handhaving

Het doel van onderliggend wetsvoorstel is om evenredig handhaven in grotere mate mogelijk te maken, met de menselijke maat als uitgangspunt. Hiertoe wordt bij de sanctionering in de sociale zekerheid afstand genomen van het idee dat elke overtreding streng gesanctioneerd moet worden. Evenredig handhaven betekent dat niet kan worden volstaan met een standaard boete of maatregel in reactie op een overtreding, maar dat een weloverwogen afweging gemaakt dient te worden welke reactie passend is in het betreffende geval. Enerzijds moet op fouten niet direct een boete volgen, anderzijds moet daadwerkelijk misbruik gesanctioneerd kunnen worden. De vormgeving van het huidige handhavingssysteem maakt het vaak ingewikkeld om passend te reageren. Met dit wetsvoorstel worden kaders gesteld én wordt ruimte gecreëerd om te kijken naar de persoon en de situatie om tot een reactie te komen die recht doet aan de overtreding en de persoon.

⁵² Dit sluit ook aan bij de Meerjarige handavingskoers 2022–2025, Kamerstukken II, 17 050, nr. 602.

Naast het feitelijke doel van passende handhaving zijn er twee overkoepelende doelen, waarvoor het wetsvoorstel als een belangrijke ontwikkeling wordt gezien. Het eerste overkoepelende doel is het vergroten van vertrouwen. Dit vertrouwen werkt twee kanten op. Enerzijds is het handhavingsbeleid gestoeld op vertrouwen in mensen door de overheid. Het uitgangspunt is dat de meeste mensen het juiste willen doen en ook op die wijze benaderd moeten worden. Anderzijds is het vanuit het perspectief van betrokkenen van belang dat de overheid bij handhavingsbeslissingen laat zien dat de betrokkene wordt gehoord en dat een weloverwogen afweging wordt gemaakt om tot een passende reactie te komen. Transparantie, voorspelbaarheid en kenbaarheid in de motivering dragen bij aan het vergroten van het vertrouwen van mensen in de besluitvorming door de overheid.

Het tweede overkoepelende doel is het zijn van een voorspelbare en betrouwbare overheid. Veel mensen komen met meerdere uitkeringsinstanties in aanraking. Door veel mensen wordt de overheid als één orgaan gezien, ondanks dat er sprake is van verschillende bestuursorganen met eigen kaders en structuren. Om meer bij dit beeld aan te sluiten en het voor mensen meer inzichtelijk en transparant te maken hoe de handhaving in de sociale zekerheid eruitziet, onafhankelijk van welke uitkering iemand ontvangt, is het wenselijk dat de overheid ook op dit gebied zoveel mogelijk eenduidig handelt. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met verschillen tussen regelingen, doelgroepen en individuele omstandigheden. Echter, uniformiteit in het stelsel van sociale zekerheid op het gebied van handhaving draagt bij aan voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de overheid.

Doel wijzigingen terugvordering

Ten aanzien van het terugvorderingsbeleid is het specifieke doel van dit wetsvoorstel om de uitkeringsgerechtigden te beschermen tegen fouten van en traag handelen door het bestuursorgaan. Op dit moment moet het bestuursorgaan altijd het volledige ten onrechte verstrekte bedrag terugvorderen, ongeacht de oorzaak van het ontstaan van de terugvordering. Het past niet bij een betrouwbare overheid om de burger op te laten draaien voor fouten die het bestuursorgaan zelf maakt. Met het wetsvoorstel krijgen bestuursorganen daarom de mogelijkheid om van (volledige) terugvordering af te zien als zij zelf fouten gemaakt hebben, of onredelijk traag gehandeld hebben. Dit betekent dat het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering wordt niet langer automatisch teruggevorderd. Daarnaast heeft dit wetsvoorstel tot doel mensen eerder uit schulden, ontstaan door terugvorderingen en/of boetes in de sociale zekerheid, te helpen.

Niveau wijzigingen

Om passend handhaven in grotere mate mogelijk te maken is een wijziging van het handhavingstelsel noodzakelijk. Het is een mogelijkheid om de discretionaire ruimte van de uitvoering te vergroten voor de weging van de individuele casus. De uitvoerder kent de betreffende doelgroep en regeling het best. In het rapport «Tussen staat en menselijke maat»⁵³ geeft de NSOB ook aan dat hoe minder regels er zijn, hoe minder knellende situaties er ontstaan. Tegelijkertijd signaleert de NSOB dat minder gedetailleerde regels in wetgeving meer regelgeving op lager niveau tot gevolg heeft. Immers een volledig open discretionaire bevoegdheid zou een zeer zware last leggen op de professional en het

⁵³ A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, «Tussen Staat en menselijke maat», Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021.

bestuursorgaan dat de regels moet inkleden. Op het moment dat er geen (wettelijk) beleid is, moet iedere keuze uitputtend gemotiveerd worden. Die ruimte brengt het risico op rechtsonzekerheid, willekeur en jurisdisering met zich. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat verschillende uitkomsten op individueel niveau niet noodzakelijkerwijs als willekeur worden gezien. Een sanctie moet worden afgestemd op persoonlijke omstandigheden. Dit kan maatwerk rechtvaardigen in bijzondere situaties. Tegelijk vraagt het beginsel van rechtszekerheid om voldoende kenbaarheid en voorspelbaarheid van het handhavingsbeleid, juist omdat een handhavingsbeslissing een grote impact kan hebben op het leven van een betrokkene. 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 ook benadrukt in de gezamenlijke paper van de Vice-President van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.⁵⁴

Zowel uit het NSOB-rapport als uit gesprekken met de uitvoering komt naar voren dat uitvoeringsprofessionals behoefte hebben aan duidelijke kaders en richtlijnen om hun handelen van legitimiteit te voorzien. Als de legitimiteit niet voortkomt uit de wet, zal deze moeten worden gezocht in interne beleidsregels. Zonder goede randvoorwaarden betekent dit een verschuiving van de kaders voor besluitvorming van de wetgever naar de uitvoerder. Daarbij neemt de parlementaire democratische controle ten aanzien van het opstellen van regels af naarmate deze op een lager niveau gemaakt worden.

Bovenstaande overwegende is gekozen voor een wettelijk handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten, op het niveau van formele wetgeving, waarbij waar mogelijk discretionaire bevoegdheden worden gecreëerd. Hiermee wordt rechtsongelijkheid voorkomen en een stelsel gecreëerd dat toekomstbestendig is. Dit kader draagt bij aan transparantie, vertrouwen en een voorspelbare overheid, doordat het voor uitkeringsgerechtigden aan de voorkant helder is welke gevolgen een overtreding kan hebben en op welke manier een beslissing genomen wordt. Het wettelijke kader neemt niet weg dat het, om recht te doen aan individuele gevallen, van belang is dat de uitvoering de ruimte heeft om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden en daar de reactie op af te stemmen. Voldoende uitvoeringscapaciteit is daarbij van essentieel belang. Met het voorgestelde handhavingskader wordt die ruimte uitdrukkelijk geboden. Daarbij moet worden opgemerkt dat beleidsruimte niet per definitie betekent dat er maatwerk geboden wordt.⁵⁵ Ook bestaat er bij meer beleidsruimte een groter risico op willekeur. Daarom wordt de invulling van het wettelijke kader gemonitord, waarbij de beschikbare uitvoeringscapaciteit ook wordt meegenomen, en blijft dit continu onderdeel van gesprek met UWV, de SVB en gemeenten.

Overwogen alternatieven

Hierboven is beschreven hoe, met de te bereiken doelen in het achterhoofd, tot de keuze voor een wetsvoorstel met een uniform handhavingskader is gekomen. In de beginfase van dit traject zijn verschillende alternatieven overwogen. Hieronder wordt toegelicht wat deze alternatieven waren en waarom hier niet voor is gekozen.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, «Tussen Staat en menselijke maat», Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021.

Het eerste alternatief was de zogenaamde «nuloptie». Er zijn meerdere trajecten die uiting geven aan de gedachte van de menselijke maat en vertrouwen en zich richten op het voorkomen van knellende situaties en het bouwen aan een betrouwbare en voorspelbare overheid.⁵⁶ Daarom is de vraag gesteld of een wetsvoorstel op het gebied van handhaving nog wel nodig zou zijn, als een deel van de hardvochtige effecten mogelijk al opgelost zou worden via wijzigingen in bijvoorbeeld jurisprudentie of andere wetsvoorstellen. Voor de optie om niets te doen is niet gekozen, omdat specifiek op het gebied van handhaving wijzigingen nodig zijn die niet in andere trajecten terugkomen. Denk aan het creëren van een integraal afwegingskader, het verbreden van de bevoegdheid om te waarschuwen, de verruiming van de optie om af te zien van sanctioneren en de wettelijke inkadering van misbruik. Deze wijzigingen dragen bij aan meer evenredige handhaving.

Ook is overwogen om in het bestaande kader enkel de waarschuwingsbevoegdheid te verbreden en de hoogte van boetes en maatregelen te verlagen. De NSOB heeft aangegeven dergelijke instrumentele wijzigingen niet voldoende te achten. Ook in het rapport «Blind voor mens en recht» van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening komt terug dat een integrale herziening van het handhavingsbeleid noodzakelijk is. De instrumentele aanpak is daarom niet verder overwogen.

Tot slot is, mede naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport «Blind voor mens en recht» en opmerkingen die op het consultatiewetsvoorstel zijn geplaatst door de Raad voor de Rechtspraak, per onderwerp overwogen in welke gevallen een discretionaire bevoegdheid een meer effectieve en passende insteek is dan een wettelijke verplichting.⁵⁷ Hoewel dit niet heeft geleid tot volledig discretionaire bevoegdheden op ieder onderwerp (boetes, maatregelen, herzien, terugvorderen en kwijtschelden), heeft dit er wel toe geleid dat onder andere op het gebied van maatregelen meer ruimte wordt gecreëerd voor het bestuursorgaan om af te zien van sanctionering en dat ook de recidivebepalingen tegen het licht zijn gehouden en als discretionair in te zetten instrument geformuleerd zijn. In de hiernavolgende inhoudelijke toelichting worden deze punten bij de betreffende onderwerpen nader toegelicht.

Hoofdstuk 3 – Verplichting tot passend informeren

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven zijn preventie en handhaving, ofwel het voorkomen van én passend reageren op overtredingen, gelijke onderdelen van de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden. Daarom is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel, dat zich primair richt op handhaving, ook het preventieve perspectief op te nemen. Dit wordt gedaan door het introduceren van een verplichting voor bestuursorganen om tijdens het handhavingsproces de betrokkene op een passende en begrijpelijke wijze te informeren over diens verplichtingen. Deze inspanningsverplichting voor het bestuursorgaan ziet op gerichte preventie, wanneer er onverhoopt een overtreding heeft plaatsgevonden. Het doel is om de betrokkene te informeren hoe de verplichtingen in het vervolg goed nageleefd kunnen worden. Daarbij kan, waar nodig, ook aanvullende ondersteuning worden geboden. Een onderliggend doel van deze verplichting is om de leercyclus binnen de organisatie te versterken. De aandacht voor het passend informeren na een overtreding, draagt bij aan inzicht in hoe een overtreding heeft kunnen gebeuren en wat het

⁵⁶ Het betreft in het bijzonder het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb en het wetsvoorstel Participatiewet in balans.

⁵⁷ Zie hierover ook Kamerstukken II, 17 050, nr. 609.

bestuursorgaan zou kunnen doen om een dergelijke overtreding in de toekomst te voorkomen.

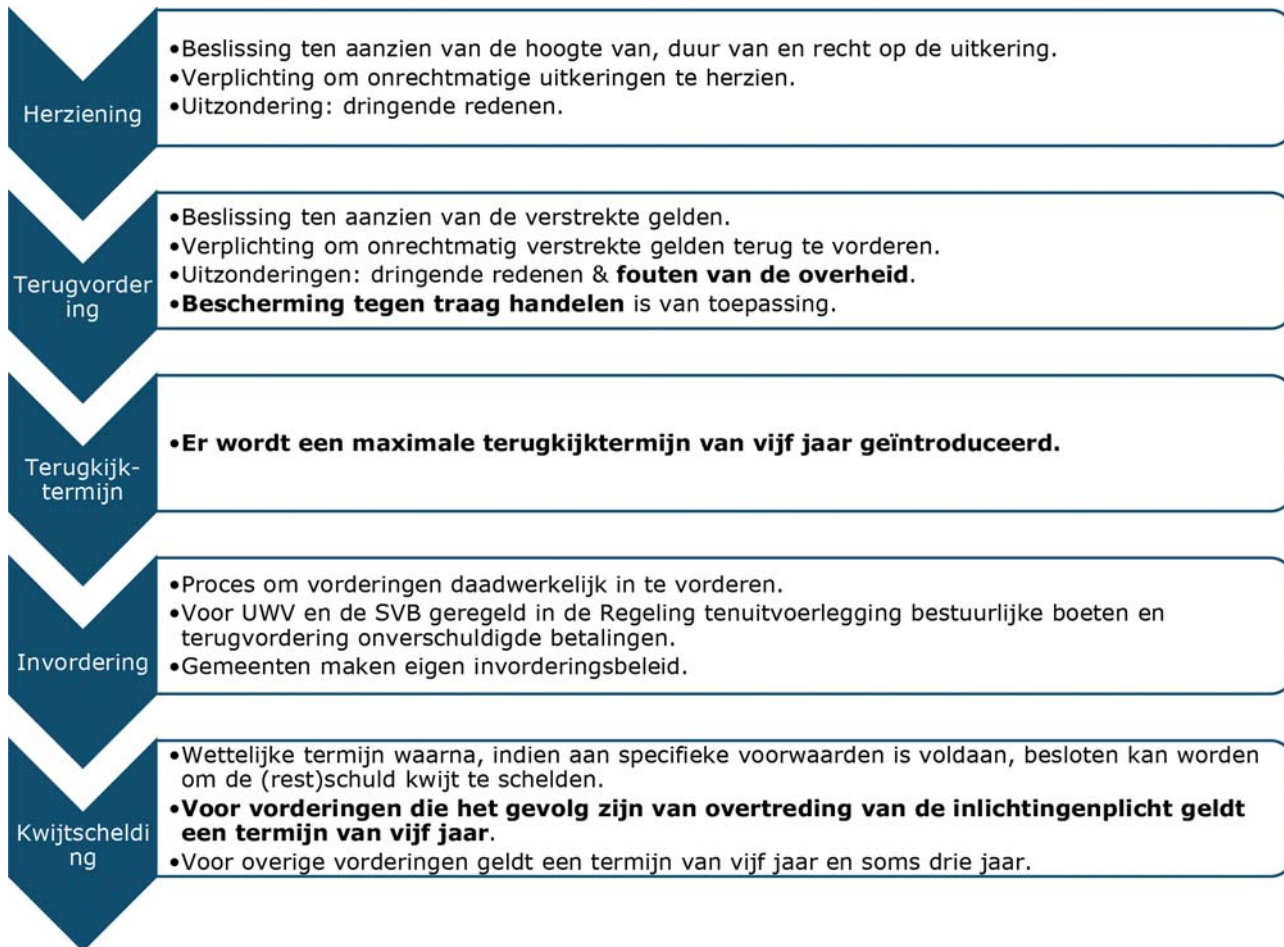
De beschreven verplichting is een aanvulling op de generieke preventieve aanpak, waarbij door middel van informatievoorziening, dienstverlening en mogelijk het aanpassen van wet- en regelgeving, getracht wordt om vergissingen bij het naleven van de regels zoveel mogelijk te voorkomen.

Op welke manier de verplichting door bestuursorganen wordt ingevuld is vormvrij. Afhankelijk van het soort overtreding, het type regeling en de kennis over de situatie van betrokkene kan het bestuursorgaan bepalen op welke manier de betrokkene passend geïnformeerd kan worden. De uitwerking van de verplichting tot passend informeren in de praktijk zal worden gemonitord.

Hoofdstuk 4 – Herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding

Indien een uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt, herziet het bestuursorgaan het besluit waarmee de uitkering is toegekend. Dit betekent dat het bestuursorgaan het bedrag aan uitkering of het recht op uitkering opnieuw vaststelt. Na de herziening besluit het bestuursorgaan of het ten onrechte of te veel uitgekeerde bedrag teruggevorderd moet worden. Als het besluit tot terugvordering genomen is en er een terugbetalingstermijn is vastgesteld, start de invordering. Invordering verwijst naar het feitelijk innen van de schulden van de betrokkene. Na verloop van tijd komen mensen onder voorwaarden in aanmerking voor kwijtschelding van de resterende schuld, waarna het bestuursorgaan geen invorderingshandelingen meer in kan stellen.

Schema 1: Proces van herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding.



Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen doorgevoerd in de terugvorderingsfase en in de kwijtscheldingsfase. Deze wijzigingen zijn in bovenstaand schema vetgedrukt weergegeven.

Herziening

Als een uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt, is het cruciaal het uitkeringsbesluit te herzien. Voor een rechtmatige verstrekking van andere (inkomensafhankelijke) voorzieningen, is het noodzakelijk dat een uitkering rechtmatig is vastgesteld. Daarnaast vormt de herziening de grondslag voor de terugvordering van onterecht verstrekte uitkeringsgelden. Het is daarom wenselijk onrechtmatige uitkeringen te herzien of in te trekken, behoudens «dringende redenen». Door de uitspraak van de CRvB van 18 april 2024⁵⁸ kan het bestuursorgaan onder de «dringende redenen»-bepaling in meer situaties besluiten de uitkering niet te herzien dan tot dusver het geval was. Het wetsvoorstel verandert niets aan deze jurisprudentie.

⁵⁸ ECLI:NL:CRVB:2024:726.

Terugvordering

Terugvordering is een integraal onderdeel van de handhaving. Als gemeenschapsgeld onterecht is verstrekt, om welke reden dan ook, is het uitgangspunt dat dit teruggevorderd wordt. Uit onderzoek van Motivaction naar het burgerperspectief op de handhaving in de sociale zekerheid⁵⁹ is gebleken dat de maatschappij het belangrijk vindt dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte gelden teruggevorderd worden. Terugvordering is daarmee van belang om het draagvlak voor de sociale zekerheid te behouden. Wel is het noodzakelijk om meer ruimte te bieden voor maatwerk om geheel of gedeeltelijk af te kunnen zien van terugvordering op het moment dat het doel van de terugvordering niet opweegt tegen de individuele nadelen die de betrokkene daarvan ondervindt. Er moet, met andere woorden, meer aandacht komen voor een evenredige terugvordering. Met dit wetsvoorstel worden een aantal wijzigingen doorgevoerd waarmee hiertoe een eerste stap gezet wordt. De huidige invullingen van meer evenredigheid in de jurisprudentie en huidige werkwijzen worden gecodificeerd en uitgebreid. De jurisprudentie en werkwijzen gaan bovendien voor alle uitkeringsinstanties gelden. Dit komt de uniformiteit en rechtszekerheid van de burger ten goede. Daarnaast kan de reeds geldende uitzondering van de «dringende redenen» benut worden, voor die gevallen waar ondanks toepassing van de eerdergenoemde opties in een individueel geval alsnog geen sprake is van een evenredige terugvordering.⁶⁰

Fouten van de overheid

Zoals aangegeven is het uitgangspunt dat een te hoog verstrekt bedrag aan uitkering teruggevorderd wordt. Dit uitgangspunt wordt omgedraaid in het geval dat de terugvordering ontstaat door een fout van de overheid. Bij fouten van de overheid wordt van terugvordering afgezien, tenzij het voor de betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is toegekend. Het doel van het omdraaien van het uitgangspunt bij terugvordering in geval van fouten van de overheid, is te voorkomen dat een fout van het bestuursorgaan ten koste gaat van de betrokkene. Het past niet bij een betrouwbare, rechtvaardige overheid om de consequenties van haar eigen fouten bij de betrokkene neer te leggen. Dit schaadt het vertrouwen van de betrokkene in de overheid en kan de betrokkene bang maken om buiten zijn toedoen met een terugvordering te maken te krijgen. Angst voor de overheid kan leiden tot niet-gebruik van uitkeringen en toeslagen, waardoor mensen onder het bestaansminimum terecht kunnen komen.⁶¹ Deze lijn sluit aan bij de huidige situatie voor gemeenten. Gemeenten moeten onder de huidige wetgeving al van terugvordering afzien bij eigen fouten, tenzij het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij onterecht of te veel uitkering ontving.⁶² UWV en de SVB voeren op dit onderwerp beleid op basis van beleidsregels. Met twee uitspraken heeft de CRvB⁶³ geoordeeld dat het beleid dat UWV en de SVB op dit onderwerp voeren binnen de toepassing van de «dringende redenen» valt. Bovendien wordt met deze lijn aangesloten bij het beleid zoals dit in

⁵⁹ Motivaction, 2023, «Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid». <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingsbeleid-in-de-sociale-zekerheid>

⁶⁰ Het betreft de uitleg van de «dringende redenen» als gegeven door de CRvB in de uitspraak van 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726.

⁶¹ Zie in dit kader ook O. Simonse, «Financial stress by design», Universiteit Leiden 2024, te vinden via Scholarly Publications Leiden University | Scholarly Publications (universitypubs.leiden.nl).

⁶² Artikel 58, tweede lid onder e van de Participatiewet.

⁶³ ECLI:NL:CRVB:2024:726 en ECLI:NL:CRVB:2024:2140.

de bestaande systematiek van het toeslagenstelsel wordt gehanteerd⁶⁴. Dit beleid is gecodificeerd naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁶⁵.

Een fout van de overheid kan zijn dat een bestuursorgaan een onjuist besluit neemt ondanks dat de betrokkene alle verplichtingen is nagekomen en het bestuursorgaan alle gegevens voorhanden had om een juist besluit te kunnen nemen. Administratieve (reken)fouten⁶⁶ en fouten die ontstaan door technische gebreken⁶⁷ zijn ook fouten van de overheid. Als alle gegevens voor de juiste vaststelling van de uitkering bij het bestuursorgaan voorhanden zijn, maar het bestuursorgaan wijzigt de uitkering niet, betreft het niet automatisch een fout van de overheid. Bestuursorganen krijgen namelijk niet altijd een melding of signaal dat nieuwe gegevens binnen zijn gekomen die wijziging van de uitkering behoeven. Dit kan geïllustreerd worden met een voorbeeld.

UWV beheert de Polisadministratie. De Polisadministratie bevat veel gegevens die gebruikt kunnen worden om uitkeringen correct vast te stellen. Bij bepaalde gegevens krijgt UWV een signaal als deze gegevens wijzigen. UWV dient binnen zes maanden te reageren op dit signaal, gelet op de bescherming tegen traag handelen van de overheid. Bij andere gegevens krijgt UWV echter geen signaal als deze gegevens wijzigen. Van UWV kan niet verwacht worden dat het de gegevens van alle uitkeringsgerechtigden die een uitkering van UWV ontvangen constant controleert in de Polisadministratie. Daarom moeten uitkeringsgerechtigden wijzigingen in hun situatie ook zelf doorgeven. Als UWV de uitkering niet wijzigt aan de hand van dit soort gegevens uit de Polisadministratie, kan dit daarom niet aan UWV verweten worden. Er is in deze situatie geen sprake van een fout van de overheid.

Er is evenmin sprake van een fout van de overheid bij voorschotten. Bepaalde uitkeringen worden op voorschot betaald en in een cyclus van 1, 3, 6 of 12 maanden geplaatst. Het recht op of de hoogte van deze uitkeringen kan bij aanvang niet vastgesteld worden, omdat het inkomen van de betrokkene niet vooraf vaststaat. In het geval de betrokkene een voorschot op de uitkering krijgt, ontvangt hij een brief waarin staat dat de definitieve uitkering afhankelijk is van nader gespecificeerde omstandigheden, zoals bijvoorbeeld hoogte van het inkomen. Op het moment dat het bestuursorgaan de benodigde gegevens verwerkt en de uitkering definitief vaststelt, hoeft niet getoetst te worden of er sprake is van een fout van de overheid. Enkel in het geval dat het bestuursorgaan een fout maakt bij de verwerking van de gegevens en de definitieve uitkering daardoor verkeerd vaststelt, kan sprake zijn van een fout van de overheid als hier bedoeld. Dit moet steeds per geval nader beoordeeld worden.

Ook het toekennen van een andere uitkering dan de uitkering die de betrokkene op dat moment ontvangt na een bezwaar- en/of beroepsprocedure wordt niet gezien als een fout van de overheid. Dit wordt toegelicht met een voorbeeld.

⁶⁴ Zie artikel 26, tweede lid van de Awir, als gewijzigd per 1-1-2021, Kamerstukken II, 35 574, nr. 3. Zie tevens het Verzamelbesluit Toeslagen, Staatscourant 2020, nr. 22720.

⁶⁵ Zie ECLI:NL:ABRVS:2019:3536.

⁶⁶ Het betreft hier bijvoorbeeld de situatie dat het bestuursorgaan bij een wijziging de herberekening van de uitkering niet goed uitvoert, waardoor de uitkering verkeerd gewijzigd wordt.

⁶⁷ Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat de betrokkene een wijziging doorvoert in het systeem van het bestuursorgaan, maar deze wijziging door technische problemen niet opgeslagen wordt. Een ander voorbeeld is de situatie dat het bestuursorgaan structureel gegevens uitwisselt met een ander bestuursorgaan, maar deze gegevensuitwisseling door een technische storing niet plaatsgevonden heeft, waardoor het bestuursorgaan geen signaal heeft ontvangen dat de uitkering gewijzigd moet worden.

Betrokkene vraagt bij UWV een WIA-uitkering aan. UWV wijst de WIA-uitkering af en kent in plaats daarvan een WW-uitkering toe. Betrokkene gaat tegen dit besluit in bezwaar en/of (hoger) beroep, waarna alsnog met terugwerkende kracht een WIA-uitkering toegekend wordt. In deze situatie wordt het toekennen van de WW-uitkering in plaats van de WIA-uitkering niet gezien als een fout van de overheid. Oftewel: UWV moet de ten onrechte verstrekte WW-uitkering van de betrokkene terugvorderen na het met terugwerkende kracht toekennen van de WIA-uitkering.⁶⁸ Voor deze situaties zullen de bestuursorganen beleidsregels opstellen.

Een aandachtspunt bij «fouten van de overheid» is dat de betrokkene niet standaard als verweer tegen de terugvordering kan aanvoeren: «Ik wist het niet». Het is daarom van belang in te kaderen wanneer het voor de betrokkene redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat hij onterecht of te veel uitkering ontvangt. Het bestuursorgaan dient hiervoor beleidsregels op te stellen. Hierbij weegt het bestuursorgaan in ieder geval onderstaande factoren mee. Deze factoren zijn gebaseerd op de richtlijnen die UWV en de SVB ontwikkeld hebben om te bepalen of het redelijkerwijs duidelijk criterium van toepassing is.⁶⁹ Daarbij is van belang te vermelden dat in de meeste gevallen de individuele factoren op zichzelf bezien niet voldoende zijn om aan te nemen dat de betrokkene redelijkerwijs had moeten weten dat hij onterecht of te veel uitkering ontving. In een individuele casus wordt het geheel aan van toepassing zijnde factoren afgewogen om tot een beoordeling te komen of sprake is van de situatie dat het iemand redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn.

De volgende factoren moeten ten minste worden meegenomen in de afweging:

- De informatievoorziening door het bestuursorgaan: als de betrokkene tijdig, duidelijk en correct voorlichtingsmateriaal van het bestuursorgaan over het recht op uitkering en/of de hoogte van de uitkering heeft ontvangen, mag sneller aangenomen worden dat hij redelijkerwijs had kunnen weten dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is toegekend;
- De complexiteit van het geval: als het geval eenvoudig is, mag sneller aangenomen worden dat de betrokkene redelijkerwijs had kunnen weten dat hij ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering ontving. Complexiteit bij het vaststellen van het recht op of de hoogte van de uitkering, kan reden zijn om aan te nemen dat de betrokkene niet redelijkerwijs kon weten dat hij te veel uitkering ontving. Complexe gevallen zijn bijvoorbeeld uitkeringen die worden vastgesteld op basis van ingewikkelde berekeningen;
- De hoogte van het verschil: bedragen die significant afwijken van het bedrag dat de betrokkene in zijn omstandigheden zou moeten ontvangen, leveren het vermoeden op dat het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering ontving. Oftewel: hoe groter het verschil is tussen de verstrekte uitkering en de uitkering die de betrokkene had moeten ontvangen, hoe groter de kans dat de betrokkene redelijkerwijs had kunnen weten dat hij te veel uitkering ontving. Specifieke indicaties ten aanzien van deze factor dat het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij ten onrechte of tot een te hoog bedrag

⁶⁸ De uitspraak die de CRvB in dit kader gedaan heeft op 5 februari 2003 (ECLI:NL:CRVB:2003:AI0635) is daarmee niet in lijn met de bedoeling van de wetgever met dit wetsvoorstel.

⁶⁹ De richtlijnen van UWV worden samengevat in de uitspraak ECLI:NL:RBGEL:2015:4069. De richtlijnen van de SVB zijn te vinden op Terugvordering van uitkeringen (SB1114) - Sociale Verzekeringsbank (overheid.nl).

aan uitkering ontving zijn (1) de verstrekte uitkering is hoger dan het loon waar de uitkering op gebaseerd is en (2) de uitkering is minstens 20% hoger dan zij had moeten zijn;

- De geschonden verplichting: bij een schending van de inlichtingenplicht zou het voor de betrokkene in principe redelijkerwijs duidelijk moeten zijn dat hij te veel of onterecht uitkering ontvangt. Een uitkeringsgerechtigde wordt immers geacht te weten dat hij de gegevens die onder de inlichtingenplicht vallen door moet geven aan het bestuursorgaan, zodat het bestuursorgaan de hoogte van de uitkering opnieuw kan vaststellen.

Bestuursorganen kunnen ten aanzien van deze factoren nadere inkleuring geven middels beleidsregels, afhankelijk van de specifieke uitkering die het betreft. Daarbij wordt als richtlijn in ieder geval gegeven dat de mate waarin omstandigheden duidelijk of minder duidelijk zijn voor betrokkenen relevant is. Zo is de factor «hoogte van het verschil» het meest zichtbaar voor een betrokkene. Deze weegt daarom zwaarder mee dan bijvoorbeeld de factor «complexiteit van de uitkering». Het staat bestuursorganen bovendien vrij meer factoren in hun beleidsregels op te nemen, op basis waarvan besloten moet worden of het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering ontving.

Mogelijkheid tot categoriaal afzien van terugvordering

Bij het afzien van terugvordering vanwege fouten van de overheid is in principe sprake van een individuele toets: elk afzonderlijk geval waar door de overheid een fout is gemaakt moet individueel beoordeeld worden. Alleen op die manier kan recht gedaan worden aan wat er in een specifieke situatie mis is gegaan. Deze individuele toets is dus de standaard, maar op het moment dat een bestuursorgaan ten aanzien van een grotere groep mensen fouten heeft gemaakt en een substantiële herstelactie nodig is, kan het in het kader van een doelmatige uitvoering van belang zijn om te kiezen voor categoriale toepassing van het uitgangspunt dat geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van terugvordering bij een fout van de overheid. Het betreft hier buitengewone omstandigheden. Namelijk situaties waarin een hersteloperatie de uitvoering bij het bestuursorgaan, en daarmee de dienstverlening naar andere uitkeringsgerechtigden, onevenredig belast.⁷⁰ Het moet dan ook gaan om een situatie die niet binnen het reguliere uitkeringsproces opgepakt kan worden en die het reguliere uitkeringsproces kan ontwrichten. Daarnaast kan een voorwaarde voor categoriaal afzien zijn dat aannemelijk is dat het een overgrote meerderheid van de betrokkenen niet redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat zij te veel uitkering ontvingen.⁷¹ In een dergelijk buitengewoon geval kan categorale behandeling van een incident meer voor de hand liggen.

Het nadeel van een categorale benadering is dat minder recht wordt gedaan aan individuele gevallen: er wordt dan een toepassing gekozen die voor de meeste mensen een acceptabele oplossing oplevert, maar wellicht niet voor iedereen. Deze afweging is complex en niet lichtvaardig te maken. Met het wetsvoorstel wordt daarom de mogelijkheid gecreëerd om in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, en dus na

⁷⁰ Er is bijvoorbeeld sprake van onevenredige belasting als het bestuursorgaan zo veel capaciteit moet vrijmaken dat het geen nieuwe uitkeringen meer kan verstrekken, of bestaande uitkeringen niet meer kan wijzigen. Het bestuursorgaan kan zijn primaire taak dan niet meer naar behoren uitvoeren.

⁷¹ Hierbij kan gedacht worden aan uitkeringen die berekend worden met complexe reken-sommen.

consultatie van de Raad van State, ten behoeve van een doelmatige uitvoering te kiezen voor categorale toepassing van het uitgangspunt dat in geval van fouten van de overheid wordt afgezien van terugvordering. Daarbij moet het belang van de burger zoveel als mogelijk voorop staan. De overwegende meerderheid van de groep burgers die het betreft zou dus in beginsel niet in een slechtere positie ten aanzien van herziening of terugvordering moeten komen, dan zonder toepassing van de bevoegdheid het geval was geweest. Deze afweging moet bij toepassing uitdrukkelijk gemaakt worden. Met het wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk geen mogelijkheid voor de Minister gecreëerd om in individuele gevallen af te zien van terugvordering. Deze bevoegdheid blijft voorbehouden aan het betreffende bestuursorgaan.

Het betreffende bestuursorgaan en de Minister zullen gezamenlijk afwegen wat in een specifiek geval de beste benadering is en de belangen tegen elkaar afwegen. Vervolgens wordt de afweging transparant gemaakt in de toelichting bij de AMvB, waarin ook de motivering voor toepassing van een categorale benadering wordt gegeven. In de AMvB wordt in ieder geval aandacht besteed aan de doelgroep die onder de regeling kan vallen, welke procedure wordt ingericht en om welk tijdvak het gaat.

Bescherming tegen traag handelen door het bestuursorgaan

Het is gewenst de betrokkene niet alleen te beschermen tegen een fout van het bestuursorgaan, maar ook tegen traag handelen door het bestuursorgaan. Daarom wordt de bescherming als gegeven in de zesmaandenjurisprudentie⁷² ingevoerd. Dit houdt in dat een bestuursorgaan binnen zes maanden dient te reageren op concrete signalen van de betrokkene en concrete signalen van intern rechtstreeks beschikbare bronnen⁷³ waaruit het redelijkerwijs had moeten afleiden dat een uitkering te hoog is vastgesteld. Doet het bestuursorgaan dit niet, dan verspeelt het de bevoegdheid tot terugvordering over de periode na afloop van de eerste zes maanden na ontvangst van het signaal. De bevoegdheid tot terugvordering over het overige deel blijft onaangetast. De zesmaandenjurisprudentie wordt al toegepast door gemeenten en de SVB in het kader van de Participatiewet.

De bescherming tegen traag handelen is enkel van toepassing als er sprake is van een concreet signaal waarbij geen nader onderzoek nodig is om de uitkering aan te passen. Als een betrokkene bijvoorbeeld aangeeft dat hij inkomsten heeft, is dit geen concreet signaal; het bestuursorgaan kan de uitkering niet zonder verder onderzoek bijstellen. Als de betrokkene echter ook aangeeft om welke inkomsten het gaat en hoe hoog deze inkomsten zijn, geldt dit wel als een concreet signaal zoals bedoeld in dit wetsvoorstel.

De bescherming tegen traag handelen is van toepassing als het signaal afkomstig is van de betrokkene zelf of een wettelijke vertegenwoordiger van de betrokkene, zoals een bewindvoerder of gemachtigde. Daarnaast is de bescherming van toepassing op het moment dat het bestuursorgaan een signaal krijgt uit bronnen waar het direct toegang toe heeft, maar deze niet heeft verwerkt⁷⁴. De grondgedachte hierachter is dat het bestuursorgaan, na het ontvangen van het signaal, geen aanvullend onderzoek hoeft uit te voeren: de feiten en omstandigheden die verband houden met het recht op uitkering zijn voldoende duidelijk om de uitkering aan te kunnen passen.

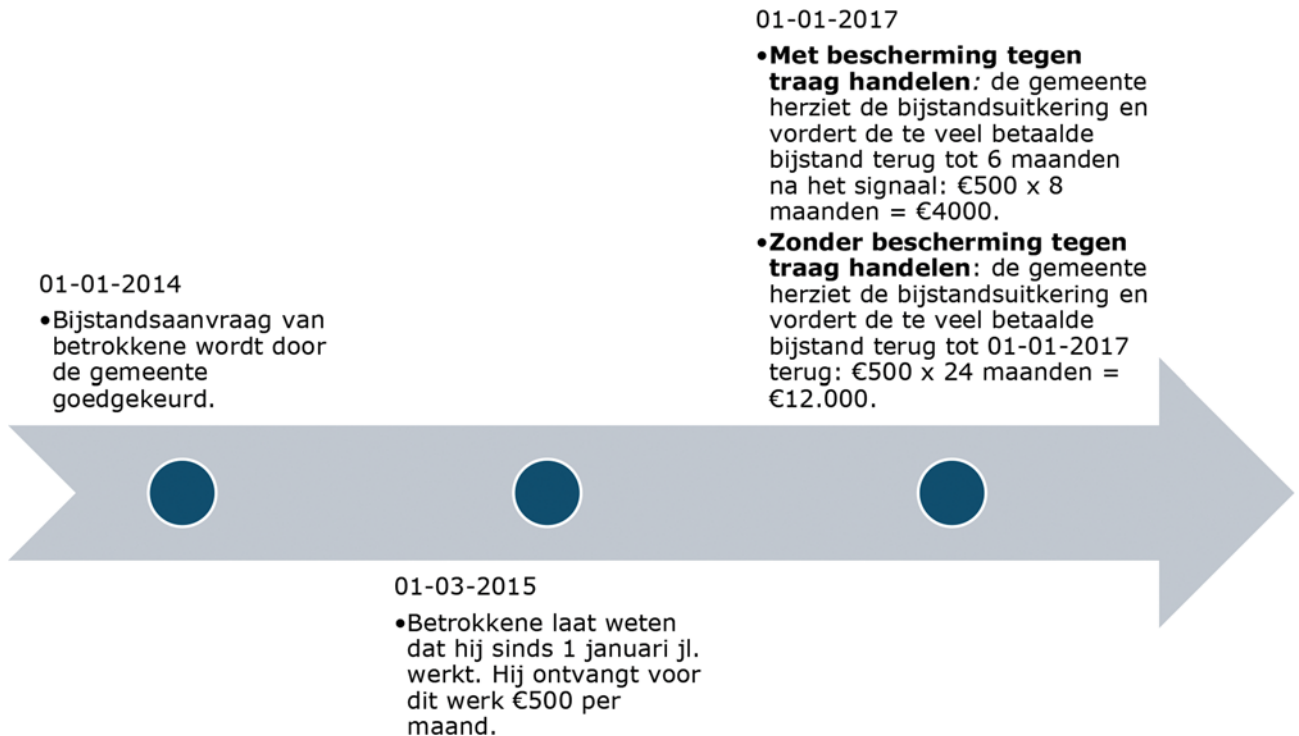
⁷² Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2015:3571 of recenter ECLI:NL:CRVB:2024:1330.

⁷³ Het betreft hier bijvoorbeeld signalen van de abonnementservice van de Polisadministratie.

⁷⁴ ECLI:NL:CRVB:2023:1967 en ECLI:NL:CRVB:2024:1142.

Bij gesprekken over deze voorgenomen codificatie met UWV, de SVB en de VNG is gebleken dat de feiten en omstandigheden enkel voldoende duidelijk en concreet zijn als het signaal van de betrokkene zelf komt of als het signaal uit bronnen komt waar het betrokken bestuursorgaan direct toegang toe heeft. In tegenstelling tot een derde, beschikt alleen de betrokkene over alle stukken die van belang zijn om het recht op uitkering vast te stellen. Als het signaal niet afkomstig is van de betrokkene, maar van een derde, is aanvullend onderzoek nodig. De afhankelijkheid van nader onderzoek maakt dat de maatschappij onredelijk benadeeld zou worden als een terugvordering bij voorbaat al uitgesloten wordt na een bepaalde periode, enkel en alleen omdat het onderzoek nog niet afgerond is.

Schema 2: illustratie van de tijdlijn bescherming tegen traag handelen bij terugvorderen.



Het doel van de termijn van zes maanden is te voorkomen dat het bestuursorgaan een terugvordering nodeloos lang laat oplopen door stil te blijven zitten. Als dit toch gebeurt, gaat dit niet ten koste van de betrokkene. De termijn gaat pas lopen op het moment dat sprake is van een signaal waarbij geen nader onderzoek nodig is om de uitkering aan te passen.⁷⁵

Het is hierbij van belang te benoemen dat de bescherming tegen traag handelen enkel van toepassing is als het bestuursorgaan *geen* reactie geeft op het afgegeven signaal. Als het bestuursorgaan *verkeerd* reageert, is de bescherming tegen traag handelen niet van toepassing. Onder verkeerd handelen wordt verstaan dat de uitkering wel wordt aangepast op basis van de nieuwe informatie, maar dit niet juist gebeurt. Dan is het uitgangspunt dat afgezien wordt van terugvordering wegens een fout van de overheid mogelijk van toepassing. Verder is de bescherming enkel van toepassing voor zover het informatie betreft die dezelfde uitkering raakt,

⁷⁵ Deze definitie van signaal sluit aan bij de definitie die in de rechtspraak gebruikt wordt. Zie onder andere ECLI:NL:CRVB:2015:3571.

omdat dit enkel informatie is waar het bestuursorgaan gebruik van kan maken in het kader van de uitvoering van die uitkering.

Ten aanzien van de keuze voor de termijn van zes maanden wordt aangesloten bij jurisprudentie. Een termijn van zes maanden biedt het bestuursorgaan een redelijke termijn om een signaal te verwerken en te beoordelen en administratief te verwerken. Een kortere termijn zou dit proces onder druk zetten. Voor een betrokkene kan in een relatief korte periode duidelijkheid geschapen worden ten aanzien van diens rechtspositie.

Terugkijktermijn

Met dit wetsvoorstel wordt een maximale terugkijktermijn van vijf jaar ingesteld. Dit houdt in dat het bestuursorgaan praktisch gezien maximaal vijf jaar aan onterecht of tot een te hoog bedrag ontvangen uitkering kan herzien dan wel terugvorderen. Als een betrokkene bijvoorbeeld zeven jaar € 200 per maand te veel uitkering ontvangt, mag het bestuursorgaan, gezien de maximale terugkijktermijn, € 200 x 60 maanden = € 12.000 terugvorderen in plaats van € 200 x 84 maanden = € 16.800.

Invoering van deze maximale terugkijktermijn dient ter bescherming van de betrokkene. Tot nu toe moest een betrokkene desgevraagd bewijs kunnen aanleveren dat hij tot twintig jaar in het verleden recht had op een specifieke uitkering. Als de betrokkene dit niet kon aantonen, werd de uitkering over de gehele periode herzien en teruggevorderd. Het recht kon dan namelijk niet worden vastgesteld. Deze werkwijze doet een groot beroep op de zelfredzaamheid van de betrokkene. De betrokkene dient administratie bij te houden over de gehele uitkeringsduur, tot maximaal twintig jaar. Dit is een zware belasting voor de doelgroep en bovendien een zwaardere belasting dan in andere wettelijke stelsels, zoals het belastingstelsel, wordt aangehouden. De voorgestelde maximale terugkijktermijn van vijf jaar sluit aan bij de termijn die in het belastingstelsel geldt. Met de invoering van deze maximale termijn wordt het stelsel daarmee vereenvoudigd. Ook wordt de administratieve druk voor betrokkenen verlaagd.

Een specifiek aandachtspunt hierbij is dat het niet de bedoeling is dat mensen die misbruik maken van het stelsel of informatie achterhouden baat hebben bij de wijziging. Het kan niet zo zijn dat de terugvordering bij personen die bewust het bestuursorgaan misleiden uiteindelijk lager uitpakt en dat zij daarin dus beloond worden. Daarom wordt voor de situaties als omschreven in paragraaf 3 van hoofdstuk 7 een terugkijktermijn van tien jaar ingevoerd. Een ander specifiek aandachtspunt is de situatie waarin, bijvoorbeeld na een beroepsprocedure bij een rechter, een ZW-uitkering verstrekt dient te worden over een periode waarover al een WW-uitkering is verstrekt. De voorgestelde termijn kan niet leiden tot de situatie dat iemand een dubbele uitkering kan krijgen vanwege een dergelijke samenloop. Op die gevallen is de termijn daarom niet van toepassing.⁷⁶

In verband met uitvoeringstechnische overwegingen wordt deze termijn wettelijk op verschillende plekken ingekleed. Voor wetten die door de SVB worden uitgevoerd wordt de termijn bij de herzieningsbepaling opgenomen. Dit heeft te maken met de inkleding in de feitelijke ICT-systemen en de mogelijkheden hierin wijzigingen aan te brengen. Voor wetten die door UWV worden uitgevoerd wordt de termijn bij de terugvorderingsbepaling opgenomen. Dit heeft te maken met de mate

⁷⁶ Zie ook de overwegingen hierbij in Kamerstukken II, 23 909, nr. 3, pagina 66.

waarin UWV met voorschotten werkt, waar nog geen sprake is van een beschikking die herzien kan worden. Tot slot wordt de terugkijktermijn van bij de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen ingebed bij de terugvordering in artikel 58, eerste lid, respectievelijk artikel 25, eerste lid, ten behoeve van de uitvoering door gemeenten. In de Participatiewet wordt de bepaling tevens vormgegeven in de herzieningsbepaling, ten behoeve van de uitvoering van de AIO door de SVB.

Invordering

Er wordt niets veranderd aan de invorderingsfase. De wetgeving die van toepassing is op invordering, de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen (hierna: Regeling), is in 2024 gemoderniseerd en per 1-1-2025 in werking getreden.⁷⁷ De nieuwe Regeling is gestoeld op drie uitgangspunten:

- Voor het behouden van de solidariteit die de basis van het stelsel vormt en het financiële draagvlak voor het bredere systeem, is het van belang dat UWV en de SVB te veel of ten onrechte betaalde uitkeringen terugvorderen en opgelegde boetes innen;
- Het is niet de bedoeling dat de wijze van invorderen mensen (verder) in de financiële problemen brengt. Er dient aandacht te zijn voor de individuele situatie van de schuldenaar en ruimte in de regelgeving om afspraken te maken over een betalingsregeling die past bij bijzondere omstandigheden;
- Het invorderingsbeleid van bestuursorganen in de sociale zekerheid is niet gericht op het toevoegen van leed.

Gemeenten maken eigen invorderingsbeleid. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan.

Kwijtschelding

Na een bepaalde termijn is het mogelijk om een vordering kwijt te schelden, los van deelname aan een minnelijk of wettelijk schuldsaneringstraject. De mogelijkheid om een vordering kwijt te schelden is een bevoegdheid van het bestuursorgaan, geen verplichting. De verschillende socialezekerheidswetten kennen eigen kwijtscheldingsbepalingen. Vanuit burgerperspectief ligt het voor de hand om de termijnen die hiervoor gelden zo veel mogelijk uniform te benaderen in de sociale zekerheid. Dit komt de eenvoudigheid en begrijpelijkheid van het stelsel ten goede. Aan de voorwaarden waaraan de betrokkene moet voldoen om voor kwijtschelding in aanmerking te komen, wordt niets veranderd.

Kwijtschelding na vijf jaar

In 2013 zijn met de Fraudewet de kwijtscheldingstermijnen in de socialezekerheidswetten verlengd van vijf naar tien jaar bij schending van de inlichtingenplicht.⁷⁸ Vanuit het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen wilde de regering de mogelijkheden voor het afzien van het incasseren van de terugvordering inperken: mensen moesten de ten onrechte ontvangen uitkering helemaal terugbetalen.⁷⁹ De afgelopen jaren is deze visie veranderd. De aandacht voor de gevolgen van (problematische) schulden is bovendien toegenomen.

⁷⁷ Staatscourant 2024, 21780, nr. 2024-0000152267 (Staatscourant 2024, 21780 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl))

⁷⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 2 (kst-33207-2.pdf (officielebekendmakingen.nl))

⁷⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3 (kst-33207-3.pdf (officielebekendmakingen.nl))

Mensen moeten perspectief hebben op een schuldenvrij bestaan. De kwijtscheldingstermijnen in de socialezekerheidswetten worden daarom teruggebracht van tien naar vijf jaar bij schending van de inlichtingenplicht. Dat een betrokkene een schending van de inlichtingenplicht begaan heeft, betekent niet automatisch dat hij dit met opzet of grove schuld heeft gedaan: hij kan ook een fout gemaakt hebben. In dit licht is het onwenselijk om een termijn van tien jaar aan te houden. Deze termijn is immers ingesteld vanuit de visie dat bij schending van de inlichtingenplicht sprake is van fraude.

Aangezien het uitgangspunt inmiddels is dat bij een schending van de inlichtingenplicht vaker sprake is van een fout dan van misbruik, is het onwenselijk en niet evenredig om een terugvordering die het gevolg is van een schending van de inlichtingenplicht anders te behandelen dan overige terugvorderingen bij kwijtschelding. Het onderscheid dat met de Fraudewet gecreëerd is, wordt daarom met de verkorting van de termijn naar vijf jaar ongedaan gemaakt. Als de betrokkene voldoet aan de overige voorwaarden, kan hij na vijf jaar in aanmerking komen voor kwijtschelding van de resterende schuld. Het is aan het bestuursorgaan om het verzoek te beoordelen aan de hand van de geldende voorwaarden en beleidsregels.

Door de kwijtscheldingstermijn op vijf jaar vast te stellen, wordt zowel aan het individuele belang van de schuldenaar, als aan het burgerperspectief op terugvordering tegemoetgekomen. Aan de betrokkene wordt, door de verkorting van de termijn, namelijk eerder perspectief op een schulden-vrije toekomst geboden. De kwijtscheldingstermijn blijft echter voldoende om in veel gevallen de volledige onverschuldigd betaalde uitkering in te vorderen.⁸⁰ In overige gevallen wordt niet de gehele, maar wel een groot deel van de schuld terugbetaald. Dit is voor de maatschappij belangrijk: uit onderzoek blijkt dat mensen vrijwel altijd willen dat onterecht verkregen geld wordt terugbetaald.⁸¹

Kwijtschelding bestuurlijke boete bij medewerking aan een minnelijke schuldregeling

Bestuursorganen kunnen een bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk kwijtschelden bij medewerking aan een minnelijke schuldregeling. In het huidige wettelijk kader is daarbij de voorwaarde dat bij de overtreding waarvoor de boete is opgelegd geen sprake is van opzet of grove schuld. Een andere voorwaarde voor deze kwijtscheldingsbepaling is dat iemand het jaar na de overtreding waarvoor de bestuurlijke boete is opgelegd niet nogmaals een overtreding van de inlichtingenplicht begaat waarvoor een bestuurlijke boete wordt opgelegd.⁸² Deze twee voorwaarden komen te vervallen.

Er bestaan al diverse voorwaarden om in aanmerking te komen voor een minnelijke schuldregeling via de gemeente. Een betrokkene komt niet in aanmerking voor een minnelijke schuldregeling als hij illegaal in Nederland verblijft, zich niet houdt aan eerder gemaakte afspraken, zich ernstig misdraagt tegen ambtenaren of fraude heeft gepleegd.⁸³ De extra voorwaarden zijn een onnodige belasting voor de uitvoeringsorganisaties.

⁸⁰ Incassoratio vorderingen algemene bijstand 2013–2023 (Incassoratio vorderingen algemene bijstand, 2013-2023 (definitief) | CBS); UWV kwantitatieve informatie 2023 (UWV UWV Kwantitatieve informatie 2023); SVB beleidsinformatie 2023

⁸¹ Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid (M221235+-+Motivation+-+Definitieve+rapportage+-+Burgerperspectief+handhaving+sociale+zekerheid+(1) (1).pdf)

⁸² Zie bijvoorbeeld artikel 18a lid 13 van de Participatiewet.

⁸³ Waar moet ik schuldhulpverlening aanvragen? | Rijksoverheid.nl.

Ook vanuit burgerperspectief zijn de extra voorwaarden onevenredig. De uitvoeringsorganisatie kan het eerste jaar na oplegging van de bestuurlijke boete niet meewerken aan een minnelijke schuldregeling met de betrokkene, omdat de betrokkene in dit jaar mogelijk een tweede bestuurlijke boete opgelegd kan krijgen. De betrokkene zou in dat geval niet langer voldoen aan de tweede voorwaarde. Door deze voorwaarde blijft de betrokkene onnodig een jaar langer in de problemen. De extra voorwaarden maken de minnelijke schuldregeling bovendien onnodig complex. Het laten vervallen van de voorwaarden vereenvoudigt de regeling.

In het huidige wettelijke kader wordt een eenmaal gedane kwijtschelding van de bestuurlijke boete bij medewerking aan een minnelijke schuldregeling ongedaan gemaakt indien iemand binnen vijf jaar na het besluit tot kwijtschelding nogmaals een schending van de inlichtingenplicht begaat.⁸⁴ Hierdoor is de kwijtschelding vijf jaar lang voorwaardelijk. Het past niet bij de uitgangspunten van dit wetsvoorstel om een eenmaal gedane kwijtschelding vijf jaar lang voorwaardelijk te maken. Dit zorgt voor extra angst om fouten te maken en geeft betrokkenen onvoldoende perspectief op een schuldenvrij bestaan. Om deze redenen komt de voorwaardelijkheid van de kwijtschelding van een bestuurlijke boete bij medewerking aan een minnelijke schuldregeling te vervallen.

Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (hierna ook: Bbz) voorziet in een bijzondere vorm van bijstandverlening voor zelfstandigen, namelijk door middel van een voorlopige (leen)bijstand in de vorm van een aanvullende uitkering voor Levensonderhoud en een rentedragende lening ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Het doel van deze bijstand is om zelfstandigen met financiële problemen tijdelijk tegemoet te komen, om hen weer in staat te stellen zelfstandig in het bestaan te voorzien. De lening bedrijfskapitaal die in het kader van het Bbz verstrekt wordt, volgt in principe het renteniveau van de bankrente. Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de in het bedrijfsleven normale gang van zaken. Dit voorkomt dat er door het Bbz concurrentievervalsing optreedt. Ingevolge artikel 78f, van de Participatiewet kan worden afgeweken van de regels rondom het afsluiten of regulier terugbetalen van deze leningen, inclusief de geldende kwijtscheldingstermijnen.

Hoofdstuk 5 – Codificatie dringende redenen

Het bestuursorgaan kan afzien van een herziening of intrekking van de uitkering, het instellen van een terugvordering, of het opleggen van een bestuurlijke boete of een maatregel indien daarvoor «dringende redenen» aanwezig zijn. Met de uitspraak van 18 april 2024 heeft de CRvB de reikwijdte van de «dringende redenen»-uitzonderingen bij de herziening en terugvordering verbreed.⁸⁵

Tot de uitspraak van 18 april kon er enkel sprake zijn van een «dringende reden» als de terugvordering onaanvaardbare sociale of financiële gevolgen had voor de betrokkene.⁸⁶ De meeste situaties pasten niet binnen deze uitleg. Hierdoor slaagde een beroep op de «dringende

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 18a lid 14 van de Participatiewet.

⁸⁵ ECLI:NL:CRVB:2024:726. Deze uitspraak is later bestendigd voor de SVB, zie ECLI:NL:CRVB:2024:2140 en gemeenten, zie ECLI:NL:CRVB:2024:2192, ECLI:NL:CRVB:2024:2193, ECLI:NL:CRVB:2024:2194, ECLI:NL:CRVB:2024:2195.

⁸⁶ Bijv. ECLI:NL:CRVB:2022:1957.

redenen» zelden. In de uitspraak van 18 april heeft de CRvB geoordeeld dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een grotere rol moeten spelen bij de toets of sprake is van een «dringende reden». Het bestuursorgaan moet bovendien niet alleen rekening houden met de gevolgen van de herziening en/of terugvordering voor de betrokkene, maar ook met de oorzaak ervan. In de praktijk houdt dit in dat het bestuursorgaan nu een integrale belangenafweging moet maken tussen het belang van het stelsel en het belang van het individu. Daarbij worden alle relevante omstandigheden meegewogen, ook bijvoorbeeld of het besluit een onaanvaardbaar gevolg heeft voor een inwonend (minder-jarig) kind.

Het belang van het stelsel in deze ziet op het in stand houden van het algemene uitgangspunt van herziening, terugvordering of sanctieop-legging. Voor herziening betreft het algemene belang in het bijzonder het belang om rechtmatige uitkeringen vast te stellen, waar ook andere uitkeringen of tegemoetkomingen op gebaseerd kunnen worden. Voor terugvordering betreft het algemene belang in het bijzonder de recht-matige verstrekking van overheidsmiddelen en daarmee samenhangend de betaalbaarheid van het stelsel. Ook wordt er maatschappelijk veel waarde gehecht aan het terugvorderen van onverschuldigde betalingen. Voor de sanctieoplegging betreft het algemene belang in het bijzonder dat overtredingen, indien deze na doorlopen van het afwegingskader als ernstig genoeg worden bevonden, consequenties moeten kennen. Handhaving draagt bij aan naleving van verplichtingen in brede zin: zonder handhaving hebben verplichtingen geen betekenis.

Daartegenover staat het individuele belang van de betrokkene. Wanneer een betrokkene richting het bestuursorgaan aangeeft dat een bepaald besluit onevenredig is gelet op zijn individuele situatie, wordt er een individuele afweging gemaakt waarbij alle relevante omstandigheden betrokken worden. Er kan een «dringende reden» gelegen zijn in zowel de oorzaak van de onverschuldigde betaling, als de gevolgen van materiële of immateriële aard die het besluit heeft voor de betrokkene. De betrokkene dient deze gevolgen aannemelijk te maken. Het betreft bijvoorbeeld onaanvaardbare financiële of sociale gevolgen voor de betrokkene, buiten hetgeen in het normale rechtsverkeer te verwachten valt van een handhavingsbeslissing.⁸⁷

Op 17 april 2025 is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Participatiewet in balans door een meerderheid van de Kamerleden aangegeven dat deze jurisprudentie gecodificeerd moet worden. Hiertoe is een amendement bij het wetsvoorstel aangenomen.⁸⁸ In de toelichting op dit amendement wordt aangegeven dat het wenselijk is om de norm die met de jurisprudentie is neergelegd wettelijk te verankeren. Hiermee kunnen betrokkenen niet enkel een beroep doen op de geldende jurisprudentie, maar op een wet. Nu deze jurisprudentie niet enkel ziet op de Participatiewet, maar juist op het hele stelsel van sociale zekerheid, wordt ervoor gekozen om de codificatie breed vorm te geven. Ook wordt de bepaling zoals voorgesteld door de indieners van het amendement geoptimaliseerd, door aansluiting te zoeken bij het wettelijk

⁸⁷ In de uitspraak van 18 april heeft de CRvB een algemeen kader geschetst om de evenredigheid te toetsen. Concreet betrof het een geval waarin sprake was van een fout van UWV. De betrokkene had UWV gewezen op de fout, maar wegens interne onduidelijkheid was de fout niet hersteld. Dit leidde tot een hoge terugvordering die, als deze geëffectueerd zou worden, een groot gevolg zou hebben voor de betrokkene.

⁸⁸ Kamerstukken II, 36 582, nr. 25.

kader van de Algemene wet bestuursrecht. Hierdoor wordt uniformiteit en eenheid in het stelsel van bestuursrecht beoogd.⁸⁹

Relatie tot uitgangspunt bij fouten van de overheid en bescherming tegen traag handelen

Het omdraaien van het uitgangspunt bij terugvordering in geval van fouten van de overheid en de bescherming tegen traag handelen hebben tot doel het terugvorderingsbeleid voor iedereen aan de voorkant meer evenredig te maken. Hierdoor ontstaan er naar verwachting minder of beperktere terugvorderingen waar er alsnog sprake is van een «dringende reden» om geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. Toch kan er in individuele gevallen iets bijzonders aan de hand zijn, waardoor het niet evenredig is om (volledig) terug te vorderen.⁹⁰ Om in deze gevallen maatwerk te kunnen bieden, blijft de «dringende redenen»-bepaling onverkort van toepassing.

Er zijn mogelijk gevallen waarbij onduidelijk is of sprake is van een fout van de overheid die niet redelijkerwijs duidelijk was, de bescherming tegen traag handelen of een «dringende reden». Als dit het geval is, kiest het bestuursorgaan voor de voor de betrokkene meest gunstige optie en ziet het af van terugvordering. Deze situatie zal zich slechts in uitzonderingsgevallen voordoen.

Schema 3: Illustratie onderscheid bescherming tegen traag handelen, fout van de overheid en dringende redenen.

	Bescherming tegen traag handelen	Fout van de overheid	Dringende reden
Situatie	Betrokkene ontvangt een uitkering van € 1.310 per maand. Op 1 januari 2021 start betrokkene met het verkopen van sieraden vanuit huis. Hij creëert hiermee € 100 per maand aan inkomen. Op 1 maart 2021 geeft betrokkene aan het bestuursorgaan door dat hij sinds 1 januari werkt. Het bestuursorgaan herziet de uitkering op 1 maart 2022.	Het bestuursorgaan maakt een rekenfout bij het vaststellen van de uitkering van betrokkene. In plaats van € 1.310 per maand, ontvangt betrokkene € 1.320 per maand. Het bestuursorgaan ontdekt de rekenfout na vijftien maanden.	Betrokkene ontvangt een Wajong uitkering en volgt van 1 augustus 2016 t/m 20 april 2017 een studie. Hij ontvangt in die periode studiefinanciering. Van 1 februari 2019 t/m 30 juni 2019 heeft betrokkene gewerkt en inkomsten gehad. Betrokkene heeft PTSS en wordt daarom begeleid door zijn moeder. De moeder van betrokkene heeft aan het bestuursorgaan doorgegeven dat hij studeerde en werkte. Het bestuursorgaan heeft deze signalen niet goed verwerkt, waardoor de uitkering niet is aangepast. Het bestuursorgaan ontdekt de fout op 1 oktober 2019. ¹

⁸⁹ Ook gelet op de ontwikkelingen die gaande zijn in het algemene bestuursrecht, in het bijzonder het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb (Overheid.nl | Consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb). Hierbij wordt tevens gewezen op het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar de verhouding tussen de Wet versterking waarborgfunctie Awb en de huidige dringende redenen bepalingen. Het betreft M. Bouwmeester, B. Marseille en M. Wever, «De verhouding tussen de Wet versterking waarborgfunctie Awb en wetten op het terrein van de sociale zekerheid», Rijksuniversiteit Groningen, januari 2025. In dit onderzoek wordt de conclusie getrokken dat de dringende redenen-bepalingen toegevoegde waarde blijven hebben, ook indien de Awb op dit punt gewijzigd wordt.

⁹⁰ Als voorbeeld wordt een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland aangehaald van (ECLI:NL:RBNHO:2022:3017). In deze zaak slaagt het beroep op dringende redenen, omdat de uitkeringsontvanger in de periode voorafgaand aan het besluit van het bestuursorgaan drie jaar in een schuldsaneringstraject heeft gezeten. De ten onrechte betaalde toeslag werd één maand voor het voltooien van dit traject teruggevorderd. De rechtbank acht in deze casus ook van belang dat de uitkeringsontvanger voor de terugvordering al psychologische klachten had en aannemelijk wordt geacht dat de terugvordering deze klachten zal verergeren (sociale consequenties).

	Bescherming tegen traag handelen	Fout van de overheid	Dringende reden
Reactie	Het bestuursorgaan herziet de uitkering naar € 1.210 per maand voor de gehele periode vanaf 1 januari 2021. Het bestuursorgaan vordert tot zes maanden na het signaal terug, oftewel € 800 (€ 100 x 8 maanden), in plaats van over de gehele periode (€ 1.400, € 100 x 14 maanden).	Het bestuursorgaan herziet de uitkering naar € 1.310 per maand voor de gehele periode. Het bestuursorgaan vordert het te veel betaalde bedrag van € 150 (€ 10 x 15 maanden) niet terug.	Het bestuursorgaan herziet de uitkering naar € 410 per maand voor de gehele periode. Het bestuursorgaan vordert het te veel betaalde bedrag van € 14.400 niet terug.
Reden	Betrokkene geeft het bestuursorgaan uit eigen beweging, maar te laat, een signaal dat hij te veel uitkering ontvangt. Het is hem redelijkerwijs duidelijk dat hij te veel ontvangt. Indien er geen dringende redenen zijn om van terugvordering af te zien, mag het bestuursorgaan tot zes maanden na het signaal en de voorgaande periode terugvorderen.	Het bestuursorgaan maakt een fout bij het vaststellen van de uitkering van betrokkene. Door deze fout ontvangt betrokkene € 10 per maand te veel aan uitkering. Gezien het geringe bedrag dat te veel wordt uitbetaald, kan het betrokkene niet redelijkerwijs duidelijk zijn dat hij te veel uitkering ontvangt.	De moeder van betrokkene heeft uit eigen beweging signalen gegeven dat betrokkene inkomsten ontving uit studiefinanciering en werk. Het had hem redelijkerwijs duidelijk moeten zijn dat hij te veel uitkering ontving. Aangezien het bestuursorgaan niet binnen zes maanden gereageerd heeft, valt dit voorbeeld in principe in de categorie «bescherming tegen traag handelen». Betrokkene heeft echter PTSS en wordt geholpen door zijn moeder. Door het hoge bedrag van de terugvordering is een schuldsaneringstraject bovendien moeilijk te voorkomen. Deze combinatie van factoren is een dringende reden op grond waarvan het bestuursorgaan van terugvordering moet afzien.

¹ Dit voorbeeld is gebaseerd op de casus die op 18 april 2024 door de CRvB behandeld is (ECLI:NL:CRVB:2024:726).

Hoofdstuk 6 – Keuze sanctiestelsel

Op 13 juli 2015 stelde de Afdeling advisering van de Raad van State een ongevraagd advies vast over de verhouding tussen bestuurlijke boetes en strafrechtelijke boetes en het daarbij gevoerde wetgevings- en handhavingsbeleid.⁹¹ Het kabinet heeft in reactie hierop het nader rapport bestuurlijke boetestelsels vastgesteld.⁹² Naar aanleiding van de hierin gestelde keuzecriteria wordt in de socialezekerheidswetgeving gekozen voor een mengvorm van sanctionering, waarbij sanctionering in de meeste gevallen bestuursrechtelijk van aard is, en slechts in een beperkt aantal gevallen strafrechtelijk kan worden ingestoken. De factoren worden hieronder nader behandeld.

Uit het nader rapport volgt dat er een aantal algemene factoren relevant zijn voor de keuze tussen een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk stelsel en dat een aantal specifieke factoren nopen tot strafrechtelijke handhaving. De eerste algemene factor is dat het gekozen sanctiestelsel de naleving van wetgeving zo optimaal mogelijk moet bevorderen. Ten aanzien van toepassing hiervan op het socialezekerheidsstelsel, blijkt uit onderzoek dat een waarschuwing voor een groot deel van de betrokkenen

⁹¹ Staatscourant 2015, 30280.

⁹² Staatscourant 2018, 31269.

een effectieve vorm is van sanctionering.⁹³ In zwaardere gevallen kan een financiële sanctie, in de zin van een boete of maatregel, ook effectief zijn. Een ambtelijk onderzoek naar alternatieve sancties, uitgevoerd aan het begin van dit wetgevingstraject, heeft niet tot de conclusie geleid dat op dit moment andere sancties dan de waarschuwing of financiële sanctie gewenst of noodzakelijk zijn om naleving te bewerkstelligen. Uit de uitvraag die in het kader van dit onderzoek is gedaan bij onder meer UWV, de SVB en gemeenten, kwam juist de verwachting naar voren dat meer ruimte om af te zien van sanctioneren, wat mogelijk wordt gemaakt met het wetsvoorstel, in grotere mate kan leiden tot naleving dan sanctionering.

De tweede algemene factor is dat de gekozen sanctie zo evenredig mogelijk moet zijn gelet op de overtreding. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan dit uitgangspunt uiting gegeven. Daarbij is het van belang dat voor het grootste deel van de overtredingen geen sanctie gewenst is die zwaarder is dan een boete. Misbruik van de sociale zekerheid vergt in de meeste gevallen niet de mogelijke sanctie van een gevangenisstraf. Slechts in een aantal specifiek aangewezen gevallen kan gekozen worden voor overgang naar strafrechtelijke handhaving. In die gevallen is wel sprake van een bijzondere situatie, zoals een (zeer) hoog benadelingsbedrag, samenloop met andere strafbare feiten of misbruik van een bijzondere positie.⁹⁴ Bij reguliere overtredingen is strafrechtelijke handhaving, en de mogelijke gevolgen van een veroordeling in dat regime, buitenproportioneel. Ook omdat in die gevallen sprake kan zijn van een vermelding op het strafblad, wat vervolgens weer gevolgen kan hebben voor kansen op een baan. Voor een aantal socialezekerheidswetten wordt strafrechtelijke sanctionering dan contraproductief, omdat de kansen om uit de uitkering te stromen kleiner worden.

Dit raakt tevens aan de derde algemene factor, namelijk dat de bekostiging van sanctionering zo doeltreffend mogelijk dient te worden ingezet. Strafrechtelijke sanctionering doet een groter beroep op de inzet van schaarse publieke middelen dan bestuursrechtelijke sanctionering. Niet alleen in de vervolging van een betrokkene, maar ook bij de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen is er sprake van een groter beslag op publieke gelden en middelen. Gelet op de aard van de overtredingen in de sociale zekerheid en het feit dat een overtreding in de sociale zekerheid meestal geen gevaar oplevert voor derden, wordt strafrechtelijke sanctionering als een te zwaar en ingrijpend middel gezien in het gros van de gevallen van het socialezekerheidsrecht.

Naast de algemene factoren worden in het nader rapport een aantal specifieke factoren genoemd die nopen tot toepassing van een strafrechtelijk handhavingssysteem, zoals wanneer er een wens is om anders te sanctioneren dan middels een boete of wanneer het noodzakelijk is om in de opsporingsfase een grotere inbreuk te maken op vrijheden en rechten van een verdachte. Zoals hierboven toegelicht is er, in het grootste deel van de gevallen, geen sprake van een wens om een zwaardere sanctie op te kunnen leggen dan een bestuurlijke boete. Ook is er geen aanwijzing dat gelet op de aard van de overtredingen een grotere inbreuk op vrijheden en rechten noodzakelijk of proportioneel is bij opsporing van overtreding van socialezekerheidswetten. Tot slot speelt mee dat de hoeveelheid zaken in het bestuursrecht om uitvoeringstechnische redenen niet (op korte termijn) opgepakt kunnen worden in het strafrecht. Deze

⁹³ Zie bijvoorbeeld M. Verlaat, E. Bijleveld, A. Meeldijk en P. Berkhout, «Sancties voor burger: Een bruikbaar instrument voor gedragsverandering?», uitgave in de reeks Handhaving en gedrag van Boom criminologie, 2021.

⁹⁴ Zie de Aanwijzing socialezekerheidsfraude.

afweging is in eerste instantie ook reden geweest om een bestuursrechtelijk handhavingssysteem in het leven te roepen, en is onverminderd relevant. Er is daarom, alles overwegende, de keuze gemaakt om het stelsel hoofdzakelijk vorm te geven binnen het bestuursrecht.

Hoofdstuk 7 – Boeteregime

Uitgangspunt

Het uitgangspunt achter het wetsvoorstel is het vertrouwen dat de meeste mensen geen misbruik maken van het systeem. Dat wil niet zeggen dat er geen mensen zijn die misbruik maken van uitkeringsgelden. Ook voor die kant van de handhaving moeten effectieve instrumenten beschikbaar zijn. De sancties die na een overtreding van de inlichtingenplicht opgelegd worden, moeten daarom passen bij de ernst en aard van de overtreding. Nu schrijft de wet voor dat men een sanctie krijgt opgelegd, tenzij de verwijtbaarheid volledig ontbreekt. Ook beperkt het wettelijk kader waarschuwingen tot twee specifieke situaties. Het huidige wettelijke regime is daarmee te beperkend en biedt te weinig uitwijkmogelijkheden. Het niet passend kunnen sanctioneren van fouten en doelbewust misbruik is ondermijnend voor het draagvlak voor de sociale zekerheid. Daarom is het van belang om het bestuursorgaan voldoende ruimte te geven om, aan de hand van de omstandigheden van het geval, af te wegen welke sanctie evenredig is.

Stelsel voor boeteregime op hoofdlijnen

Het boeteregime ziet op die gevallen waar sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht. Het voorstel voor het boeteregime houdt op hoofdlijnen in dat bestuursorganen de vrijheid krijgen om de beschikbare handhavingsinstrumenten zelf passend in te zetten. Het boeteregime kent diverse instrumenten die in reactie op een overtreding van de inlichtingenplicht ingezet kunnen worden: een waarschuwing, een boete, de mogelijkheid om af te zien van sanctionering of overdracht naar het Openbaar Ministerie (OM). Op basis van een wettelijk afwegingskader bepaalt het bestuursorgaan welke sanctie passend is in een gegeven situatie.

In het wetsvoorstel zijn een aantal specifieke gevallen opgenomen waarin wordt aangenomen dat er misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid en een boete dus de aangewezen reactie is. Daarnaast zijn er twee gevallen waarin het afzien van sanctioneren juist bij voorbaat aangewezen is. Tot slot bestaat de optie om een overtreding naar het strafrecht over te brengen, als het voldoet aan de daarvoor gestelde kaders in de Aanwijzing.⁹⁵

⁹⁵ Zie de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

Schema 4: proces van passend handhaven bestuurlijk boeteregime.



In het hiernavolgende wordt ingegaan op de verschillende elementen van het boeteregime. Eerst wordt ingegaan op het handhavingsinstrumentarium. Daarna komt het wettelijk afwegingskader aan bod. Dit kader bevat de factoren die gewogen moeten worden om een passende sanctie te bepalen.

Handhavingsinstrumentarium bij boeteregime

Het handhavingsinstrumentarium bestaat uit het afzien van sanctioneren, het opleggen van een waarschuwing, het opleggen van een bestuurlijke boete of overdracht naar het OM. Er wordt meer ruimte gecreëerd om de reeds bestaande handhavingsinstrumenten in te zetten om passend te reageren op overtredingen. De instrumenten worden hieronder nader geduid. Het is belangrijk om te constateren dat een breder inzetbaar palet aan sanctiemogelijkheden uitvoeringsprofessionals de ruimte biedt om te handelen met de menselijke maat als uitgangspunt. Het inzetten van deze mogelijkheden vraagt echter ook om tijd, ruimte en een investering in vakmanschap. Hiervoor moet doorlopend aandacht blijven bestaan.

Recht op vergissen

Het kan voor komen dat een sanctie wordt opgelegd omdat de wet dit voorschrijft, terwijl het een onevenredig zwaar effect kan hebben of juist voor onbedoelde effecten kan zorgen. Voor die gevallen, waar dus wel sprake is van enige verwijtbaarheid, maar het bestuursorgaan inschat dat met een waarschuwing niet de met de sanctie te dienen doelen bereikt zal worden, is er de mogelijkheid om af te zien van sanctioneren. Hiermee wordt in de sociale zekerheid invulling gegeven aan het beoogde doel van vertrouwen.⁹⁶ Er wordt niet beoogd om een afzonderlijk, aanvullend

⁹⁶ In het onderzoek naar internationale handhaving is het Franse vergisrecht uitgewerkt. Deze invulling is een afgeleide daarvan, maar niet geheel te vergelijken. Zie verder hoofdstuk 12.

criterium te introduceren naast het afwegingskader, het betreft een invulling van de verwijtbaarheidstoets daarin.

Toepassing kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als iemand een vergissing maakt. Een vergissing kan aan iemand worden toegerekend, dus iemand is juridisch verwijtbaar. Maar gelet op de complexiteit van het stelsel van sociale zekerheid kan het gebeuren dat een vergissing gemaakt wordt. Een persoon heeft dan geen kwade intentie, en met het herstellen van de vergissing en een eventuele terugvordering kan de rechtmatige situatie hersteld worden. Omdat het benoemen van de vergissing iemand al extra attendeert op de rechtmatige situatie is een formele waarschuwing vervolgens niet noodzakelijk: deze kan voorbehouden blijven aan gevallen waar een daadwerkelijke sanctie gepast is. Toepassing kan ook aan de orde zijn als het bestuursorgaan inschat dat een sanctie in een specifiek geval een negatief effect zal hebben op de nalevingsbereidheid, bijvoorbeeld omdat dit een zorgvuldig opgebouwde vertrouwensrelatie schaadt.

Er is doelbewust gekozen om de term «vergissen», evenals de termen «fraude» en «misbruik», niet specifiek te definiëren. Iedere definitie die in dit verband gekozen wordt, kan geen recht doen aan de vele grijstinten die de realiteit rijk is. Een definitie werkt daarmee onbedoeld beperkend. In gesprekken met bestuursorganen hebben zij dan ook aangegeven meer problemen te verwachten van een definitie en hierin een beperking van hun beleidsruimte te zien.⁹⁷

Deze optie om af te zien van sanctionering omdat de sanctie geen doel dient is er niet voor gevallen die in hoofdstuk 7 zijn aangemerkt als dusdanig ernstig dat ze in principe boetewaardig zijn. In deze gevallen kan wel worden uitgeweken naar een waarschuwing.

Ontbreken van verwijtbaarheid en onevenredigheid van de sanctie

Gelet op artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt geen waarschuwing of bestuurlijke boete opgelegd als verwijtbaarheid van de betrokkene in het geheel ontbreekt. Het ontbreken van verwijtbaarheid is bijvoorbeeld aan de orde als iemand zelf geen invloed heeft gehad in het ontstaan van de onrechtmatigheid, zoals een fout van de overheid waar een betrokkene geen weet van heeft of kan hebben.

Er kunnen persoonlijke omstandigheden zijn die dermate zwaar wegen dat het opleggen van een sanctie in een concreet geval onevenredig kan uitpakken. In die gevallen kan van oplegging van een sanctie worden afgezien wegens een dringende reden. Zie daarover hoofdstuk 5.

Waarschuwing

Het wordt in alle gevallen mogelijk om een waarschuwing te geven, waarbij de waarschuwing in dit verband gezien moet worden als sanctie zonder financieel gevolg. Er is geen rechtsgevolg beoogd met deze sanctie, waardoor dit in beginsel geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is. Indien bestuursorganen in beleidsregels bepalen dat sprake is van een bepaalde mate van voorwaardelijkheid van de waarschuwing ten opzichte van de oplegging van een boete, dan is de reeds geldende jurisprudentie van toepassing. De waarschuwing is in dat geval een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit, omdat mogelijk op een later moment

⁹⁷ Zie in dit verband ook A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, «Tussen Staat en menselijke maat», Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021, paragraaf 5.4 en de reactie hierop in Kamerstukken II, 17 050, nr. 601.

een sanctie met rechtsgevolg – namelijk een financiële sanctie – kan worden opgelegd.

Uit ervaringen van bestuursorganen blijkt dat een waarschuwing door de betrokkene kan worden ervaren als een sanctie, mits deze voldoende duidelijk en concreet is. Een waarschuwing zorgt voor een schrik-effect, zonder financieel impact te hebben. Het maakt de betrokkene ervan bewust dat aan de verplichtingen voldaan moet worden.⁹⁸ Toepassing van de waarschuwing wordt wettelijk niet geclausuleerd, het betreft een sanctionerend instrument dat naar inzicht van het bestuursorgaan toegepast kan worden. Indien noodzakelijk kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden ten aanzien van de toepassing van de waarschuwing.

Niet in alle gevallen is het passend om een waarschuwing te geven. Op het moment dat een betrokkene verplichtingen opzettelijk veronachtzaamt of daaraan grove schuld heeft, ligt een waarschuwing niet voor de hand. In dergelijke gevallen is een boete in beginsel een meer passend instrument.

Bestuurlijke boete

Een boete is een financiële prikkel om te bestraffen door leed toe te voegen en om toekomstige overtredingen te voorkomen. Het karakter van een boete is punitief. De boete kan daarnaast, door de generale afschrikwekkende werking, bijdragen aan een verhoogde naleving in algemene zin. In sommige gevallen kan een boete de meest passende sanctie zijn. Een boete is voldoende concreet voor veel mensen om deze in algemene zin te willen vermijden, waar een waarschuwing meer werkt als specifiek handhavingsmiddel in individuele gevallen. Gelet op de generale preventieve werking is het noodzakelijk de boete als handhavingsmiddel te behouden. Op het moment dat er geen financiële sanctie beschikbaar is, is het aannemelijk dat er op langere termijn meer misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid. In algemene zin is er dan namelijk geen sanctie die mensen willen vermijden. Daarnaast is een boete een duidelijke straf: beoogd wordt om leed toe te voegen. Misbruik maken van de sociale zekerheid doet afbreuk aan het draagvlak voor de sociale zekerheid. De maatschappij heeft een vangnet ingericht voor die mensen die ondersteuning nodig hebben. Als individuen zich dat vangnet onrechtmatig toe-eigenen, dan moet het mogelijk zijn om een signaal af te geven dat misbruik maken niet toelaatbaar is. Het toegevoegde leed moet daarbij uiteraard in verhouding staan tot hetgeen is misgegaan.

Uit onderzoek⁹⁹ blijkt dat uitkeringsgerechtigden van een aantal verplichtingen goed op de hoogte zijn, zoals bijvoorbeeld de regels rond het vergaren van inkomsten naast een uitkering. In die gevallen blijft een boete het meest voor de hand liggende instrument om te benutten. Het is aan het bestuursorgaan om vast te stellen en te onderbouwen dat het specifieke feit zich heeft voorgedaan.

In dit wetsvoorstel worden een aantal overtredingen vastgesteld die meer verwijtbaar zijn, omdat de verplichtingen algemeen bekend zijn of er sprake is van opzettelijk handelen. Het blijft mogelijk om rekening te

⁹⁸ T. Verlaet, E. Bijleveld, A. Meeldijk en P. Berkhout, «Sancties voor burger: Een bruikbaar instrument voor gedragsverandering?», uitgave in de reeks Handhaving en gedrag van Boom criminologie, 2021.

⁹⁹ R. Beerepoot, J. Greven, L. Heuzels, R. van de Hoeve en N. van Huizen, Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekansen, I&O Research, januari 2022. Dit onderzoek wordt jaarlijks herhaald.

houden met persoonlijke omstandigheden bij de bepaling van de sanctie, maar ten aanzien van de volgende vier omschreven gevallen is het uitgangspunt dat betrokkenen van de verplichting konden en hadden moeten weten. Een boete is dan de aangewezen sanctie. De onderstaande opsomming betreft een verbijzondering ten opzichte van de algemene regel dat er telkens een keuze is tussen een waarschuwing en boete. Dit laat de bevoegdheid onverlet om in gevallen die niet voldoen aan deze omschrijving een boete op te leggen indien het doorlopen van het afwegingskader tot die conclusie leidt.

1. Uitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten

Het gebruikmaken van vervalste documenten of gegevens teneinde een uitkering te verkrijgen of te behouden wordt gezien als opzettelijk misbruik maken van de sociale zekerheid. Dit gedrag vergt een dusdanige mate van planning en organisatie dat mag worden aangenomen dat de overtreding intentioneel is en dat de betrokkene beoogde misbruik te maken van het stelsel van sociale zekerheid.

2. Structurele inkomsten en verzwegen vermogen

Een van de kernaspecten van de sociale zekerheid is dat het een vangnet of aanvulling is. Het is een garantie van een inkomen op het moment dat het nodig is. Omdat het systeem door de maatschappij bekostigd wordt, is het voor de meeste uitkeringen verplicht om eventuele inkomsten die naast de uitkeringen worden verkregen te melden. De uitkering is een ondergrens, en wordt dus aangepast aan de hand van het vermogen van mensen om inkomen te vergaren. Dit aspect is, zo blijkt uit het jaarlijkse onderzoek «Kennis der Verplichtingen»¹⁰⁰, bij veruit de meeste uitkeringsgerechtigden bekend.

Het structureel ontvangen van inkomsten naast een uitkering kan daarom gezien worden als het maken van misbruik van het socialezekerheidsstelsel. Van belang is wel dat het gaat om structurele inkomsten die de betrokkene volgens de voor hem van toepassing zijnde uitkering had moeten melden bij het bestuursorgaan. Dat kan zowel inkomen uit arbeid als uit vermogen zijn: dat hangt af van hetgeen relevant is voor de uitkering gelet op de van toepassing zijnde socialezekerheidswet. In de Participatiewet wordt een deel van het vermogen bijvoorbeeld vrijgelaten, dus vermogen onder die grens is in het kader van handhaving niet van belang. Indien iemand daarentegen vermogen boven de grens verzwijgt, bijvoorbeeld als sprake is van een vermogensbestanddeel zoals een huis waar iemand daadwerkelijk over beschikt, dan is dat relevant voor de uitkering en betreft het actief verzwijgen hiervan het maken van misbruik van het socialezekerheidsstelsel. Hierbij moet gekeken worden of iemand daadwerkelijk over een vermogensbestanddeel kan beschikken en of de betrokkene de plicht heeft om het bestanddeel te melden bij het bestuursorgaan.

Bij structurele inkomsten gaat het om niet-incidentele inkomsten die de betrokkene vergaart en waarvan de betrokkene geen mededeling doet bij het bestuursorgaan. Het kan uiteraard gebeuren dat iemand een keer zijn zolder opruimt en spullen via internet of de vrijmarkt verkoopt en dit onverhoopt niet doorgeeft. Dit vormt bij sommige wetten een overtreding van de inlichtingenplicht, maar wordt niet per definitie aangemerkt als misbruik van de sociale zekerheid. Van misbruik is sprake op het moment dat iemand op bestendige basis inkomsten ontvangt, over deze inkomsten

¹⁰⁰ Kennis der Verplichtingen en gepercipieerde detectiekans | Rapport | Rijksoverheid.nl

kan beschikken¹⁰¹, en deze inkomsten niet meldt bij het bestuursorgaan. Deze inkomsten kunnen wisselend zijn van aard en hoogte, maar voor de kwalificatie of sprake is van structureel inkomen doet dat minder ter zake. Wel kunnen deze factoren mee worden gewogen in de bepaling van de daadwerkelijke sanctie, omdat dit – gelet op de omstandigheden van het geval – verzwarend of verlichtend kan werken.¹⁰²

Een voorbeeld van structureel inkomen is als iemand regelmatig werkt, hiervoor een (zwart) salaris ontvangt en daarover kan beschikken, maar dit niet meldt bij het bestuursorgaan. Een ander voorbeeld is als iemand door middel van beleggen of speculeren op regelmatige basis inkomsten ontvangt waarmee die persoon kan voorzien in diens levensbehoeften. De vraag wanneer exact sprake is van structureel of incidenteel is hierbij ingewikkeld. Als leidraad kan worden aangehouden dat op het moment dat iemand drie maanden of langer inkomsten ontvangt binnen een periode van zes maanden, er sprake is van structurele inkomsten. Daarmee hangt samen dat hoe langer de inkomsten voortduren, hoe aannemelijker het is dat de betrokkene zich heeft gerealiseerd of had moeten realiseren dat het inkomsten betreft die gemeld zouden moeten worden. Deze leidraad is evenwel niet in de wet opgenomen om berekenend gedrag te voorkomen. Bovendien kan dan door de uitvoering rekening gehouden worden met de eigenheden van de specifieke wet waar op dat moment naar gekeken wordt. Op het moment dat iemand niet aan deze richtlijn voldoet, maar de frequentie van inkomsten niet meer als incidenteel aan te merken is, is er voldoende ruimte om de overtreding aan te merken als het structureel ontvangen van inkomsten.

Hierbij wordt nog het volgende opgemerkt. Stel dat een betrokkene een werkloosheidsuitkering heeft gedurende de looptijd van die uitkering een bedrijf start en daaruit structureel inkomen ontvangt. Als de betrokkene deze inkomsten niet meldt bij het bestuursorgaan is sprake van een overtreding die wordt gezien als misbruik en wordt gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. De betrokkene heeft structureel inkomen als hij structureel middelen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien. Dit betekent dat een betrokkene die zichzelf «loon» uitbetaalt, structureel inkomen heeft, ook als de onderneming geen winst maakt. Als er geen/gering onderscheid is tussen het eigen inkomen van de betrokkene en de omzet van de onderneming en de middelen van de betrokkene dus verweven zijn met die van de onderneming, kan dit anders liggen. Oftewel: als de betrokkene zichzelf geen «loon» uitbetaalt en de onderneming maakt geen winst, waardoor de betrokkene geen middelen heeft om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien, wordt «het maken van omzet» niet gezien als «het structureel hebben van inkomen».

3. Samenloop strafrecht

Er zijn een aantal overtredingen binnen de sociale zekerheid waar in beginsel strafrechtelijke vervolging voor is aangewezen. De richtlijn hiervoor is nader gespecificeerd in de Aanwijzing.¹⁰³ Het kan voorkomen dat in een individueel geval wordt besloten om, afwijkend van de

¹⁰¹ Het moet, met andere woorden, gaan om feitelijke inkomsten. Inkomsten die enkel en alleen zijn aan te merken als vergoeding van gemaakte kosten vallen hier in beginsel niet onder. Dit kan nog steeds een overtreding van de inlichtingenplicht opleveren, maar er wordt dan niet uitgegaan van misbruik van de sociale zekerheid.

¹⁰² Ter nuancering nog het volgende: enkel die inkomsten die relevant zijn gelet op de onderliggende inhoudelijke wetgeving is relevant. Als voorbeeld wordt in de Participatiewet gewerkt met vrij te laten inkomen. Afhankelijk van de vraag of die grenzen overschreden worden is sprake van overtreding van de inlichtingenplicht en dus van een overtreding in de zin van de Wet handhaving sociale zekerheid.

¹⁰³ Zie de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude

Aanwijzing, geen strafrechtelijke vervolging in te zetten maar de bestuursrechtelijke route te kiezen. Er kan bijvoorbeeld wegens capaciteitsredenen een dergelijke keuze gemaakt worden of als een individueel geval toch niet zwaar genoeg is voor strafrechtelijke vervolging, ondanks dat er elementen als genoemd in de Aanwijzing van toepassing zijn. Daarbij moet opgemerkt worden dat sprake blijft van het *una via* beginsel. Dit houdt in dat gekozen moet worden tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke route. Huidige gewezen jurisprudentie op dit punt blijft onverkort van toepassing.¹⁰⁴ Dit is ook gecodificeerd in artikel 5:44 van de Awb. Dit artikel verbiedt het bestuursorgaan een boete op te leggen als de officier van justitie in verband met hetzelfde feit strafvervolgning heeft ingesteld. Dit verbod geldt vanaf het moment dat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen. Tot die tijd kan de officier van justitie besluiten van vervolging af te zien en heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen.

4. Opzettelijke overtreding en grove schuld

De kern van het maken van misbruik van de sociale zekerheid is dat er sprake is van een opzettelijke overtreding of dat een persoon grove schuld heeft aan het begaan van een overtreding, teneinde zichzelf of zijn naasten te bevoordelen. Indien zich een geval voordoet dat niet binnen de eerdergenoemde gevallen past, maar waar wel sprake is van opzet of grove schuld bij het begaan van de overtreding, dan is een boete de eerst aangewezen bestuurlijke reactie. Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat in een aantal gevallen opzet of grove schuld aangenomen wordt.¹⁰⁵ Uit een aantal uitspraken kan tevens worden afgeleid dat voor de invulling van de term opzet gekeken moet worden naar het strafrechtelijk regime.¹⁰⁶ Dat betekent dat alle gradaties van opzet, met inbegrip het willens en wetens aanvaarden van de aanmerkelijke kans, volstaan voor het oordeel dat in bestuursrechtelijke zin opzettelijk is gehandeld. Ook voor het bewijs van opzet kan het strafrecht als inspiratiebron dienen. Het strafrechtelijk bewijsrecht wijkt naar zijn aard zo zeer af van het bewijsrecht in het bestuursrecht dat die inspiratie inhoudt dat strafrechtelijke bewijsregels een bovengrens vormen van wat de bestuursrechter van de uitvoeringsinstanties mag verlangen. Het strafrechtelijk stelsel is naar zijn aard immers strenger dan het bestuursrechtelijke.¹⁰⁷ Dat brengt mee dat de interne consistentie en coherentie van ons rechtssysteem zich ertegen verzetten dat aan het (bewijs van) opzet in het bestuursrecht zwaardere eisen worden gesteld dan in het strafrecht.

Uit het voorgaande volgt dat de uitvoeringsinstanties na inwerkingtreding van het huidige voorstel vaker zullen oordelen dat opzettelijk gehandeld is dan thans het geval is. Gelet op het voorgaande ligt een ruimere toepassing van het opzet in de rede, zo lang deze maar niet afwijkt van het strafrechtelijk opzetbegrip. Gelet op het feit dat er veel meer ruimte is voor het leveren van maatwerk dan onder het huidige stelsel leidt de vaststelling dat van opzet sprake was ook niet automatisch tot de oplegging van een boete of een veel hogere boete. Er is dus veel meer ruimte voor nuance, ook wanneer wel van opzet sprake is. Dat brengt mee dat de praktijk ook minder behoefte heeft aan een beperkte uitleg van

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld Centrale Raad van Beroep, 7 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2399, waaruit blijkt dat als de strafrechter over is gegaan tot vrijspraak de bestuursrechtelijke route is afgesloten.

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2006:AX8488 (loonopgaveverplichting), ECLI:NL:CRVB:2016:13 (uitwerking boeteregime bijstand) ECLI:NL:CRVB:2016:3020 (op geld waardeerbare arbeid), ECLI:NL:CRVB:2017:2067 (alcoholafhankelijkheid en schulden).

¹⁰⁶ Zie hierover ook CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 en CRvB 11 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4214 en CRvB 20 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1429.

¹⁰⁷ Zie ook Stcrt. 2018, 31269, p. 20–23.

opzet om de harde gevolgen van de vaststelling ervan te verzachten. Deze ruimere uitleg van het opzetbegrip sluit ook beter aan bij hoe «opzet» in het gewoon spraakgebruik wordt ingevuld en doet tevens recht doet aan de maatschappelijk breed gedragen wens om misbruik van de sociale zekerheid hard aan te pakken.

Overgang van bestuursrecht naar strafrecht

Het Nederlandse rechtsstelsel kent als uitgangspunt het beginsel van *ne bis in idem*. Dit houdt, kort gezegd, in dat iemand niet twee keer voor hetzelfde feit bestraft mag worden. Zoals eerder toegelicht wordt de keuze tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke stelsel ingegeven door de vraag welke overheidsreactie – gelet op de aard van de overtreding – evenredig is. De gekozen sanctie moet de naleving zo effectief mogelijk bevorderen.¹⁰⁸ Het strafrecht biedt meer onderzoeksmogelijkheden en kent andere sancties dan in het bestuursrecht beschikbaar zijn. Het strafrecht biedt een aantal waarborgen die het bestuursrecht niet kent, zoals de tussenkomst van de rechter voordat een straf wordt opgelegd, maar het bestuursrecht kan sneller worden ingezet. Tevens is relevant dat bij berechting via het strafrecht, er gevolg kan zijn voor het strafblad van een betrokkene. Dit kan verdergaande consequenties hebben voor diens leven dan een bestuurlijke boete. Zie voor de volledige afweging ook hoofdstuk 6.

Gelet op deze afweging, is overdracht naar het strafrecht in beginsel gereserveerd voor gevallen waar het benadelingsbedrag hoger is dan € 50.000,-. Met het benadelingsbedrag in deze zin wordt bedoeld het brutobedrag dat ten onrechte ten laste van de uitvoerende instantie(s) is gekomen.¹⁰⁹ Daarnaast zijn er een aantal gevallen onder dat grensbedrag waarin het passend is om sanctionering in het bestek van het strafrecht te laten plaatsvinden.¹¹⁰ Een voorbeeld daarvan is misbruik van de sociale zekerheid door een medewerker van een bestuursorgaan. In die gevallen kan de integriteit van de overheid als uitkeringsverstrekker in het geding komen, dus is het passend om strafrechtelijk te sanctioneren.

In individuele gevallen kan een andere afweging worden gemaakt. Het is mogelijk om af te wijken van de beschreven beleidslijn: een zaak die op grond van de Aanwijzing in het strafrecht zou worden opgepakt kan toch in het bestuursrecht afgedaan worden. De keuze is in geen geval een automatisme, maar wordt door het bestuursorgaan en het OM gezamenlijk besproken. Het OM heeft vervolgens het primaat om al dan niet tot vervolging in het strafrecht te besluiten. Hierbij weegt mee wat zich heeft voorgedaan, maar ook afwegingen zoals capaciteit en effectiviteit van de vervolging. Als van strafrechtelijke vervolging wordt afgezien kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd. Hierbij dient het *una via* beginsel, als gecodificeerd in artikel 5:44 van de Awb, geëerbiedigd te worden.

Subsidiariteit en proportionaliteit van de sanctie

Bij de keuze voor een handavingsinstrument zijn het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel leidend. Dat houdt in dat het minst ingrijpende middel dat effectief is, toegepast dient te worden, en dat de

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 34 775 VI, nr. 102: «Nader rapport bij het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht».

¹⁰⁹ Hiermee wordt uitdrukkelijk aangesloten bij de definitie van «benadelingsbedrag» als gehanteerd in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

¹¹⁰ Deze gevallen zijn beschreven in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

zwaarte van het in te zetten handavingsinstrument in verhouding moet staan tot de ernst van de overtredingen. Deze beginselen zijn leidend binnen het algemeen bestuursrecht, maar voor de volledigheid wordt hier vermeld dat zij ook van toepassing zijn op de toepassing van de handavingsinstrumenten in de sociale zekerheid. Als het bestuursorgaan de keuze heeft tussen afzien van sanctioneren en een waarschuwing, of tussen een waarschuwing en een boete, dan zal de afweging gemaakt moeten worden of het minst ingrijpende middel het doel van handhaving kan waarmaken. Indien dat het geval is, dan moet voor dat middel gekozen worden.

Wettelijk afwegingskader boeteregime

Het voorstel beoogt duidelijke kaders te creëren met daarin een balans tussen enerzijds voldoende ruimte voor het bestuursorgaan en handavingsprofessionals in de praktijk en anderzijds voldoende houvast en sturing vanuit de wetgever. De factoren die meegewogen dienen te worden bij het bepalen van een passende sanctie, worden hierna besproken. Deze factoren zijn tot stand gekomen naar aanleiding van een analyse van de jurisprudentie ten aanzien van wat in de rechtspraak momenteel wordt meegewogen, zie daarover ook hoofdstuk 2, en gesprekken met de uitvoering. Gemeenten hebben daarbij de factor «rol van het bestuursorgaan» aangedragen, als aanvullend criterium. Dit past tevens bij de ontwikkeling in de maatschappij en jurisprudentie, als ingezet met de uitspraak van de CRvB d.d. 18 april 2024¹¹¹.

In abstracte zin is sprake van een afweging tussen drie elementen, namelijk wat er daadwerkelijk is voorgevallen (de aard en ernst van de overtreding van de inlichtingenplicht), de mate waarin de overtreding aan de betrokkene verweten kan worden en de mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van het bestuursorgaan. Door die drie elementen tegen elkaar af te wegen, mede gelet op het doel van de sanctionering, kan het bestuursorgaan tot een passende sanctie komen.

In het belang van de democratische legitimatie van overheidshandelen moeten deze kaders wettelijk worden vastgelegd. Zoals de NSOB heeft gesignaleerd¹¹² leidt te weinig sturing tot onduidelijkheid en willekeur. Vanuit de burger bezien zijn wettelijke kaders nodig om voldoende rechtszekerheid te bieden, zodat vooraf duidelijk is welke sancties kunnen worden opgelegd. Vanuit de uitvoering bezien zijn kaders nodig om enerzijds voldoende houvast te geven bij de inzet van handavingsinstrumenten en anderzijds voldoende ruimte te geven om recht te doen aan een individueel geval. De Awb komt hier ten dele in tegemoet, zoals toegelicht in hoofdstuk 11 dat bij het ontbreken van verwijtbaarheid geen boete kan worden opgelegd, maar nadere richting voor de sociale zekerheid is nodig.

Gevallen van overtreding zullen nooit identiek zijn, dus past het ook niet om de kaders volledig dicht te timmeren. Waar bij de ene overtreding met een bepaald benadelingsbedrag een boete voor de hand zal liggen, zal bij een andere overtreding met hetzelfde benadelingsbedrag overgegaan worden tot een waarschuwing, bijvoorbeeld omdat er verzachtende omstandigheden zijn. Door ruimte voor maatwerk te bieden, kunnen bestuursorganen tegemoetkomen aan deze weerbaarheid.

¹¹¹ ECLI:NL:CRVB:2024:726.

¹¹² Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, «Tussen Staat en Menselijke Maat», november 2021.

Vooraf een algemene opmerking: zoals hierna zal worden besproken heeft iedere persoon recht op privacy. Iemand hoeft geen inzicht te geven in persoonlijke omstandigheden op het moment dat iemand dat niet wil. Dat betekent echter wel dat in zo'n geval eventuele informatie of persoonlijke omstandigheden niet meegewogen kunnen worden, ook niet als die bij bekendheid zouden leiden tot een lagere mate van verwijtbaarheid. Het bestuursorgaan kan enkel die omstandigheden meewegen waarover het redelijkerwijs beschikt. Er geldt in die zin voor het bestuursorgaan een onderzoeksplicht, maar het kan niet aan het bestuursorgaan worden verweten als iemand besluit geen inzicht te geven in zijn omstandigheden. Er wordt vervolgens, op basis van de bij het bestuursorgaan bekende feiten, een beslissing genomen.

De volgende factoren worden meegenomen bij het bepalen van een passende sanctie:

Aard en ernst van de overtreding

De overtreding van de inlichtingenplicht staat niet op zichzelf, maar is het gevolg van een onderliggende gedraging. Iemand verdient bijvoorbeeld geld naast de uitkering of heeft een gewijzigde woonsituatie en dit wordt niet doorgegeven. Het maakt, ten aanzien van de op te leggen sanctie, uit wat er precies is voorgevallen. Welke feiten hebben zich voorgedaan en hoe ernstig zijn deze? In de dagelijkse praktijk van de uitvoering komen mensen veel verschillende situaties tegen. Om recht te kunnen doen aan die verschillende situaties, moet de aard en ernst van de overtreding expliciet beschreven worden in de motivering bij het besluit zodat daadwerkelijk kan worden gezien of zich een situatie voordoet die sanctionering rechtvaardigt.

Verwijtbaarheid van de betrokkene

Uit de Awb vloeit voort dat verwijtbaarheid een factor is die wordt meegewogen bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Bij de factor «verwijtbaarheid» staat de vraag centraal in hoeverre de betrokkene van de overtreding een verwijt kan worden gemaakt. Hierbij spelen de omstandigheden waaronder een overtreding is begaan een rol. Als duidelijk is dat de onderliggende overtreding berust op een fout of een verkeerde veronderstelling van de verplichting, dan geeft dat bijvoorbeeld aanleiding om ervoor te kiezen om geen sanctie op te leggen. Als een persoon expliciet is gewezen op het bestaan en de inhoud van de verplichting en hij de verplichting desondanks (ernstig) veronachtzaamt, dan geeft dat aanleiding om voor een sanctie te kiezen.

Het kan voorkomen dat een betrokkene een overtreding vaker begaat of de overtreding gedurende een langere periode voortduurt. In sommige gevallen worden ook herhaaldelijke overtredingen uit onwetendheid begaan, maar als sprake is van recidive dan is verwijtbaarheid in beginsel geïmpliceerd. In die gevallen moet het bestuursorgaan kunnen optreden. Als een overtreding gedurende langere tijd voortduurt, maar een betrokkene had geen weet van de overtreding en heeft deze dus ook redelijkerwijs niet kunnen herstellen, dan hoeft dat geen aanleiding te geven om meer verwijtbaarheid vast te stellen. Als daarentegen iemand gewezen is op de verplichting, en iemand kiest er desondanks voor om de overtreding te laten voortduren, dan kan wel gesproken worden van verwijtbaarheid. Als verwijtbaarheid volledig ontbreekt, kan geen sanctie worden opgelegd.

Rol van het bestuursorgaan

Het is relevant in welke mate de overtreding het gevolg is van het handelen of nalaten van het bestuursorgaan. Op het moment dat het ontstaan van de overtreding is veroorzaakt door het bestuursorgaan kan dit niet aan de betrokkene worden verweten en wordt geen sanctie opgelegd. Ingewikkelder is de situatie dat een betrokkene weliswaar een overtreding heeft begaan, maar het bestuursorgaan ook een rol heeft gespeeld bij het ontstaan of voortduren van de overtreding. Het is passend om de eigen rol van het bestuursorgaan mee te wegen in het bepalen wat een passende sanctie is in een gegeven geval. Inspiratie hiervoor wordt gevonden in het civiel recht, waarin uitdrukkelijk wordt gekeken naar de mate waarin elke partij heeft bijgedragen aan de ontstane schade en een eventuele vergoeding ook naar rato wordt verdeeld.¹¹³ Zo kan het bestuursorgaan bijvoorbeeld een verwijt worden gemaakt als het onterecht verwachtingen bij de uitkeringsgerechtigde heeft gewekt, geen rekening heeft gehouden met (zorg)behoeften van de uitkeringsgerechtigde of onvoldoende controle heeft uitgeoefend met behulp van beschikbare informatie.¹¹⁴ Als het bestuursorgaan er bijvoorbeeld mee bekend is dat een uitkeringsgerechtigde mogelijk niet zonder hulp in staat is aan zijn verplichtingen te voldoen, dient het bestuursorgaan hier aandacht aan te besteden. Indien het bestuursorgaan dit niet doet, kan het dat verweten worden.¹¹⁵

Hoe groter de rol is die het bestuursorgaan heeft gespeeld in het ontstaan of voortduren van de overtreding, hoe minder zwaar de sanctie is. Op het moment dat zowel de betrokkene als het bestuursorgaan hebben bijgedragen aan de overtreding, ligt het voor de hand om een waarschuwing op te leggen. Als het bestuursorgaan in overwegende mate verantwoordelijk is voor een overtreding, kan dit ertoe leiden dat wordt afgezien van sanctioneren.

Recidive

Recidive is een grond voor strafverhoging, zowel in het strafrecht als in de socialezekerheidswetgeving. De recidivebepaling is bedoeld om individuen waar een reguliere financiële sanctie onvoldoende effect sorteert te bestraffen. Het is een aanvullend instrument voor bestuursorganen om te benadrukken dat het herhaald overtreden van de inlichtingenplicht niet de bedoeling is. In geval van recidive kan een boete verhoogd worden tot maximaal de derde categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. De voorgestelde recidiveregeling is facultatief, om bestuursorganen maximale armslag te bieden bij het leveren van maatwerk. De recidivebepaling kan enkel toegepast worden bij herhaalde overtredingen van de inlichtingenplicht, waarbij in een eerder geval een sanctie is opgelegd. Wanneer er is afgezien van sanctioneren is een verhoging vanwege recidive bij een opvolgende overtreding van de inlichtingenplicht niet mogelijk. Bij het bepalen of sprake is van recidive wordt een terugkijktermijn van 5 jaar gehanteerd. Dit is ook de termijn die in het Wetboek van Strafrecht¹¹⁶ en in de rechtspraak¹¹⁷ gehanteerd wordt.

¹¹³ Zie hiervoor boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

¹¹⁴ ECLI:NL:RBAMS:2022:6092; ECLI:NL:RBNHO:2023:944; ECLI:NL:RBNHO:2023:4913

¹¹⁵ ECLI:NL:RBNHO:2023:944

¹¹⁶ Zie artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld de Oriëntatiepunten voor straftoemeting zoals die in de rechtspraak gehanteerd worden en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen.

Hoe de hoogte van de recidiveboete berekend wordt, wordt nader uitgewerkt in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Boetebesluit

De systematiek van de berekening van de bestuurlijke boete, inclusief de recidiveboete, is vastgelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Indien noodzakelijk kunnen in het Boetebesluit nadere regels gegeven worden ten aanzien van de keuze tussen de verschillende handhavingsinstrumenten.

Hoofdstuk 8 – Maatregelenregime

Uitgangspunt

Het maatregelenregime is van toepassing bij overtredingen van zogenaamde meewerkverplichtingen. Ook voor het maatregelenregime in het wetsvoorstel geldt dat vertrouwen het uitgangspunt vormt. Er wordt vanuit gegaan dat betrokkenen in de regel niet moedwillig misbruik maken van het stelsel van sociale zekerheid.

Maatregelen zijn reparatoire sancties die erop gericht zijn de betrokkene ertoe aan te sporen om wel op een goede manier invulling te geven aan een meewerkverplichting. Daarom is het van belang om niet alleen te achterhalen onder welke omstandigheden een bepaalde verplichting niet of niet behoorlijk nagekomen is, maar ook wat het kennisniveau van de betrokkene is en wat er nodig is om de betrokkene tot een behoorlijke naleving te bewegen. Vanuit dit nalevingsdoel kan het in sommige gevallen zinvol zijn om eerst contact op te nemen met de betrokkene en te bezien of naleving op die manier al bereikt kan worden. Dit is dan een eerste stap, alvorens wordt overgegaan op een meer formeel proces van sanctionering. Het opleggen van een waarschuwing of maatregel is, juist in het licht van het reparatoire karakter van het maatregelenregime, een sluitpost en geen doel op zich.

Stelsel van maatregelen op hoofdlijnen

Een deel van de maatregelwaardige verplichtingen zijn in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (hierna: Maatregelenbesluit) opgenomen. In dit besluit wordt de hoogte en duur van de maatregelen voorgeschreven. Voor de verplichtingen die in het Maatregelenbesluit zijn opgenomen wordt de waarschuwingsbevoegdheid uitgebreid. Ook wordt het mogelijk om af te zien van sanctionering bij vergissingen of wanneer een sanctie geen doel dient. Op basis van een wettelijk afwegingskader bepaalt het bestuursorgaan welke reactie passend is in een gegeven situatie. Daarnaast worden in het Maatregelenbesluit een aantal verplichtingen aangewezen waarbij van sanctionering kan worden afgezien, zonder het formele besluitvormingsproces te doorlopen.

Een ander, beperkter, deel van de maatregelwaardige verplichtingen wordt in de socialezekerheidswetten opgenomen. De hoogte en duur van maatregel staan daarbij ook in de socialezekerheidswet. Voor deze verplichtingen blijft de maatregel de aangewezen sanctie. Uiteraard kan wel van sanctionering worden afgezien wegens dringende redenen of bij het ontbreken van verwijtbaarheid. Bij overtreding van deze verplichtingen zal altijd het formele besluitvormingsproces doorlopen moeten worden.

Schema 5: proces van passend handhaven maatregelenregime.



Handhavingsinstrumentarium bij maatregelen

Recht op vergissen

Het maatregelenregime is erop gericht om gedrag bij te stellen. Het komt voor dat een bestuursorgaan de afweging maakt dat het wenselijk is om zonder formeel besluitvormingsproces te reageren op een overtreding. Dit kan het geval zijn als iemand een vergissing maakt, bijvoorbeeld door een afspraak te vergeten. Het kan dan passend zijn om even te bellen en een nieuwe afspraak te maken. Hiervoor hoeft dan niet direct een formeel besluitvormingsproces in gang te worden gezet. Een informele attendering is sneller en mensgerichter en kan daarmee positief bijdragen aan de relatie tussen de betrokkene en het bestuursorgaan en de nalevingsbereidheid.

Dit is ook relevant in het kader van het versterken van vertrouwen. Vanuit uitvoeringsperspectief draagt de mogelijkheid om informeel te reageren op een kleine overtreding van een meewerkverplichting ook bij aan meer doelmatige handhaving, omdat naleving vaak al bereikt kan worden middels een informele attendering. Om deze informele attendering mogelijk te maken, kan in het onderliggende Maatregelenbesluit worden

bepaald dat bij bepaalde verplichtingen kan worden afgezien van sanctionering, zonder het formele besluitvormingsproces te doorlopen. Met deze ruimte wordt ook in het maatregelenregime invulling gegeven aan een recht op vergissen.

Wanneer de overtreding ernstiger is zal een bestuursorgaan wel altijd verplicht zijn het formele besluitvormingsproces te doorlopen om te bepalen welke sanctie passend is. Welke overtredingen als ernstiger worden beschouwd, is terug te zien in de categorisering van verplichtingen in het Maatregelenbesluit. Een waarschuwing of maatregel is in beginsel de aangewezen reactie op een dergelijke overtreding. Net als in het boeteregime is het echter mogelijk om, na het doorlopen van formele besluitvormingsproces, af te zien van sanctionering wanneer het bestuursorgaan van mening is dat een sanctie geen doel dient.

In sommige gevallen is een overtreding dermate ernstig dat een vergissing niet aannemelijk is. In die gevallen kan dan ook niet worden afgezien omdat de overtreding een vergissing zou betreffen, of omdat de sanctie geen doel dient. Wel is het mogelijk om af te zien wegens het ontbreken van verwijtbaarheid.

Ontbreken van verwijtbaarheid en toepassing dringende redenen

In het wetsvoorstel wijzigt niet dat voor alle socialezekerheidswetten het bestuursorgaan in elk geval van het opleggen van een sanctie afziet als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. De huidige praktijk en rechtspraak blijft op dit onderdeel onverkort van toepassing. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als iemand geen controle heeft gehad over de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat een verplichting is overtreden. In sommige verplichtingen is deze eis extra verdisconteerd.¹¹⁸ Ook wordt er geen maatregel opgelegd als daar dringende redenen voor bestaan. Zie daarover verder hoofdstuk 5.

Waarschuwing

Het wetsvoorstel voorziet in een waarschuwingsbevoegdheid in het maatregelenregime. De waarschuwingsbevoegdheid biedt de mogelijkheid om zonder financiële consequenties een duidelijke boodschap vanuit het bestuursorgaan af te geven en nadrukkelijk aandacht te vragen voor de verplichting die niet of niet behoorlijk nagekomen is. Daarbij is ook benadrukt dat de bevoegdheid om te waarschuwen niet is geclausuleerd. Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld besluiten om ten aanzien van een betrokkene meerdere keren met een waarschuwing te volstaan. In het wetsvoorstel is ook voor het maatregelenregime een grondslag opgenomen om nadere regels te stellen over de waarschuwing in een algemene maatregel van bestuur.

Tijdelijke of blijvende gehele weigering van de uitkering bij verwijtbaar werkloos zijn, verwijtbaar arbeidsongeschikt zijn of het anderszins benadelen van de fondsen en de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren

In het Maatregelenbesluit zijn verschillende maatregelcategorieën opgenomen, waarin de meewerkverplichtingen zijn onderverdeeld. De vierde maatregelcategorie, zoals deze was opgenomen in het voorgaande Maatregelenbesluit, komt te vervallen. De reactie op de verplichtingen die

¹¹⁸ Zo is bijvoorbeeld alleen verwijtbare werkloosheid een grond voor het opleggen van een maatregel, artikel 24 WW. Hierin is expliciet al opgenomen dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid.

in de vierde categorie waren ingedeeld worden in de betreffende socialezekerheidswetten opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat de sanctie die kan worden opgelegd wegens overtreding de verplichtingen als omschreven in artikel 9 van de Participatiewet omtrent het accepteren van algemeen geaccepteerde arbeid in de Participatiewet zal blijven. De sanctie sluit aan bij vergelijkbare overtredingen in andere socialezekerheidswetten.

Verplichtingen die in deze categorie waren opgenomen, waren de verplichtingen om na te laten de eigen werkloosheid of de eigen arbeidsongeschiktheid te veroorzaken, dan wel anderszins de fondsen te benadelen. Wanneer deze verplichtingen niet werden nageleefd, werd een tijdelijke of blijvende gehele weigering van de uitkering opgelegd. Er zijn een aantal redenen voor de verplaatsing van de sancties uit de vierde categorie van het besluit naar de socialezekerheidswetten. Allereerst zijn het sancties met een potentieel zeer grote impact op uitkeringsgerechtigden. In het kader van begrijpelijkheid en transparantie passen deze sancties daarom beter in de betreffende socialezekerheidswet dan in een besluit. Bovendien waren er een aantal wetten waarvoor een dergelijke sanctionering reeds in de socialezekerheidswet was geregeld, en niet in het Maatregelenbesluit. Door al deze vormen van sanctionering naar de socialezekerheidswetten te verplaatsen, wordt hier nu uniform mee omgegaan.

Daarnaast is geconstateerd dat er in de verschillende socialezekerheidswetten een aantal verschillen in sanctionering van deze plichten zaten, die inhoudelijk niet goed te beargumenteren zijn. Het voornaamste verschil was dat er in sommige gevallen sprake was van een gehele weigering van de uitkering, en in andere gevallen van «slechts» dat deel dat niet zou zijn uitbetaald als de betreffende plicht wel was nagekomen. Er is geen reden waarom de hoogte van de maatregel hoger zou moeten zijn dan de daadwerkelijke benadeling. Daarom is voor alle socialezekerheidswetten bepaald dat de hoogte van de maatregel bij overtreding van deze plichten gelijk is aan het bedrag aan uitkering dat de persoon niet zou hebben ontvangen indien de verplichting wel was nagekomen, waarbij die periode voor een aantal wetten of specifieke verplichtingen wordt gespecificeerd. Dit heeft te maken met de verschillende aard van de wetten. Zo is in de WW en de IOW de maatregel beperkt tot de duur dat de aanspraak op loon zou hebben kunnen gelden.

Een ander onwenselijk verschil dat met deze wet komt te vervallen is dat er voor sommige plichten geen bepaling was om de maatregel te matigen in het geval van verminderde verwijtbaarheid. Omdat het gaat om maatregelen met potentieel grote gevolgen voor de uitkeringsgerechtigde en slechts in beperkte gevallen kan worden afgezien van het opleggen van de maatregel, wordt het van belang geacht om in alle gevallen de mogelijkheid te hebben om bij verminderde verwijtbaarheid een lagere maatregel op te leggen.

Ernstige misdragingen jegens een ambtenaar

Het huidige Maatregelenbesluit biedt met de vijfde categorie de mogelijkheid om een maatregel op te leggen indien sprake is van een ernstige misdrijving jegens een ambtenaar, naast de mogelijkheid om hier aangifte van te doen.¹¹⁹ Deze maatregel is in 2014 geïntroduceerd naar aanleiding van een aantal incidenten en een motie van de leden Marcouch

¹¹⁹ Hetgeen in deze paragraaf vermeld staat geldt onverkort ook voor eigenrisicodragers op het moment dat zij een positie innemen die aan de positie van de ambtenaar als uitkeringsverstrekker gelijk staat.

(PvdA) en Hennis-Plasschaert (VVD)¹²⁰. Deze motie riep de regering op om te werken aan een samenhangend juridisch kader waarmee publieke diensten kunnen worden gestaakt als gevolg van intimiderend en agressief gedrag van de uitkeringsgerechtigde. Toen is ervoor gekozen om een maatregel te introduceren.¹²¹

In de huidige situatie wordt altijd aangifte gedaan bij ernstige misdrijven jegens een ambtenaar. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen de uitkering voor maximaal drie maanden geheel geweigerd. Bij het zowel doen van een aangifte als het opleggen van de maatregel is mogelijk sprake van strijdigheid met het ne bis in idem-principe, waarbij iemand niet twee keer gestraft mag worden voor hetzelfde feit. Dit is onwenselijk. Daarnaast is het stopzetten van een uitkering voor drie maanden een zeer ingrijpende beslissing. Dit geldt in de eerste plaats in het geval van de bijstand, dat het laatste vangnet voor mensen is. De stopzetting van een andere uitkering dan de bijstand voor drie maanden is ook zeer ingrijpend voor een betrokkene.

Onder een ernstige misdraging wordt onder meer verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon, het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel en het verrichten van handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben.¹²² Vanwege de aard van deze overtreding, die geen verband houdt met de uitkering, is de aangewezen route om op dergelijke misdrijven te reageren het strafrecht.¹²³ Er wordt in het strafrecht veel geïnvesteerd in het beschermen van hulpverleners en politieambtenaren.

Het kan echter voorkomen dat het opportuun is om een bestuurlijke sanctie op te leggen wegens een ernstige misdraging. Binnen de ernstige misdrijven is er sprake van verschillende typen overtredingen: van het gebruik van scheldwoorden, het bezigen van bedreigende taal of gebaren, tot fysieke bedreiging of zelfs mishandeling of vernieling. Bij de zwaarste overtredingen zal in de meeste gevallen aangifte worden gedaan. Bij minder zware overtredingen kan het bestuursorgaan echter van mening zijn dat het niet wenselijk is om aangifte te doen, omdat de inschatting is dat dit het gedrag niet zal verbeteren, terwijl het de relatie tussen het bestuursorgaan en de betrokkene wel zal schaden. In veel gevallen volgt op een lichtere misdraging een ordegesprek. Deze gesprekken leiden in veruit de meeste gevallen tot het gewenste resultaat, namelijk dat de betrokkene zijn gedrag aanpast. In de gevallen waar een dergelijk gesprek niet tot gedragsverandering leidt, kan het bestuursorgaan ervoor kiezen een bestuurlijke sanctie op te leggen.

Om bestuursorganen de instrumenten te geven om passend te reageren op een ernstige misdraging jegens een ambtenaar wordt een bevoegdheid gecreëerd om in deze gevallen een bestuurlijke sanctie op te leggen. Deze bevoegdheid betreft het korten van de uitkering voor

¹²⁰ Kamerstukken II, 28 684, nr. 314.

¹²¹ In de toelichting bij het voorstel is destijds de volgende passage opgenomen: *De norm «het zich onthouden van zeer ernstige misdrijven jegens ambtenaren» is een norm die zich tot iedereen richt en niet alleen tot de uitkeringsgerechtigde. Voor dergelijke algemene normen die moreel afkeurenswaardig zijn biedt het strafrecht het geëigende kader. De regering acht zeer ernstige misdrijven jegens functionarissen die bezig zijn de sociale zekerheid uit te voeren echter zo specifiek afkeurenswaardig, dat zij het zich onthouden van die overtredingen ook als norm in het sociaalzekerheidsrecht wil vastleggen en uitdragen, en daar consequenties aan wil verbinden voor het recht op uitkering.*

¹²² Zie ook de toelichting bij de Wet maatregelen Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten, Kamerstukken II, 33 801, nr. 3, paragraaf 6.

¹²³ Zoals de Raad van State in 2014 ook heeft geadviseerd bij invoering van deze maatregel.

maximaal één maand. Dit is een beperking van de duur ten opzichte van de duur die was vastgelegd in het Maatregelenbesluit. Dit heeft ermee te maken dat een gehele of gedeeltelijke weigering van drie maanden een zeer grote negatieve invloed heeft op de financiële situatie van betrokkene. Dat zal het gewenste gedrag in veel gevallen verslechteren.

Omdat er verschillende soorten handelingen onder de ernstige misdragingen kunnen vallen, wordt gekozen voor een bandbreedte van een gedeeltelijke tot een gehele korting. Bestuursorganen hebben hiermee de ruimte om op verschillende soorten overtredingen passend te reageren, op het moment dat zij niet kiezen voor de strafrechtelijke weg. Een korting van 50 procent is hierbij een redelijke richtlijn. De bandbreedte biedt echter ook de ruimte om een hogere korting op te leggen wanneer de overtreding ernstiger is of de betrokkene meer verwijtbaar.

Hetgeen eerder is opgemerkt over de keuze voor de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg ten aanzien van het *una via* beginsel en codificatie daarvan in artikel 5:44 van de Awb is van overeenkomstige toepassing op deze sanctie.

Wettelijk afwegingskader maatregelenregime

Ook voor het maatregelenregime is er in het wetsvoorstel een kader voor passend handhaven opgenomen. Dit kader is vergelijkbaar met het kader dat voor het opleggen van bestuurlijke boetes in dit wetsvoorstel staat. Het kader biedt de uitvoering houvast bij het opleggen van maatregelen, maar biedt ook de ruimte om recht te doen aan de omstandigheden van het geval.

De factoren die een bestuursorgaan bij het voorbereiden van een besluit om een maatregel op te leggen moet betrekken zijn gelijk aan de factoren die bij het opleggen van een bestuurlijke boete van belang zijn.

Aard en ernst van de overtreding

In het maatregelenregime gaat het om het niet of niet behoorlijk nakomen van een verplichting om iets te doen of na te laten (bijvoorbeeld op een afspraak verschijnen of sollicitatieactiviteiten verrichten). De aard van die verplichtingen loopt echter (sterk) uiteen en dit betekent dat ook de ernst van de overtreding uiteen kan lopen. Het te laat doen van een aanvraag is in de regel een minder zware overtreding dan het na herhaalde oproep niet verschijnen op het spreekuur van de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige. Het is dus van belang om precies vast te stellen om welke verplichting het gaat, wat de invloed van de overtreding is op het vaststellen van het recht op uitkering en wat de ernst is van de overtreding die is begaan. Ten overvloede wordt hierbij nog opgemerkt dat het aan het bestuursorgaan is om de overtreding te bewijzen.

Verwijtbaarheid van de betrokkene

De mate van verwijtbaarheid van de betrokkene speelt bij de maatregelen eveneens een rol. Als een overtreding niet verwijtbaar is, bijvoorbeeld omdat iemand door omstandigheden niet in staat was om aan de verplichting te voldoen, is de effectiviteit van een maatregel waarschijnlijk beperkt en ook geen passende reactie. Het is daarom van belang om de verwijtbaarheid van de betrokkene vast te stellen.

Rol van het bestuursorgaan

Ook voor maatregelen is het relevant wat de rol van het bestuursorgaan is bij het ontstaan van de overtreding. Als voor het oproepen van een betrokkene om zich te identificeren op kantoor gebruik is gemaakt van een onjuist adres, dan ligt het niet voor de hand een maatregel op te leggen als iemand dit verzoek niet naleeft. Maar ook in andere gevallen is het passend om de eigen rol van het bestuursorgaan mee te wegen bij het opleggen van een maatregel. Bijvoorbeeld wanneer de systemen waarin iemand zijn sollicitatieactiviteiten moet melden tijdelijk niet goed werken, waardoor niet kan worden vastgesteld of iemand naar behoren aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Maatregelenbesluit

De systematiek om de hoogte en duur van de maatregel te bepalen is vastgelegd in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten. In het Maatregelenbesluit worden de verplichtingen in verschillende maatregel-categorieën ingedeeld. Aan elke categorie wordt een hoogte en duur van de maatregel voorgeschreven. In het besluit wordt ook nadere invulling gegeven aan de ruimte om in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen in welke gevallen kan worden afgezien van sanctionering, zonder het formele proces te doorlopen.

Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor verplichtingen die gericht zijn op het stroomlijnen van het proces. Zoals de verplichting om zich te identificeren bij een afspraak of om op verzoek tijdig stukken aan te leveren. Bij deze verplichtingen kan een meer informele reactie, bijvoorbeeld een telefoontje of email, voldoende zijn om naleving te bereiken en het proces doorgang te laten vinden. Voor de verplichtingen die meer inhoudelijk zijn en raken aan de kern van de uitkering, zoals de verplichting om mee te werken aan scholing, opleiding of activiteiten, gericht op arbeidsinschakeling, wordt deze ruimte niet benut. Wanneer dergelijke verplichtingen overtreden worden, is het wenselijk om altijd het formele besluitvormingsproces te doorlopen om te bepalen welke reactie passend is.

Hoofdstuk 9 – Overige onderwerpen in het voorstel

Naast de eerder toegelichte onderwerpen op het gebied van herziening, terugvordering, kwijtschelding en sanctionering, bevat het wetsvoorstel nog een aantal andere onderwerpen die meer op zichzelf staan. Een deel van deze onderwerpen betreft geen nieuw beleid, maar een verplaatsing vanuit andere wetten, omdat gekozen is voor een overkoepelend wetsvoorstel voor handhaving. Een ander deel is nieuw beleid. De onderwerpen worden hierna besproken.

Passende reactie op niet-naleven verplichtingen WW

Uitkeringsgerechtigden dienen zich te houden aan de verplichtingen die verbonden zijn aan het recht op uitkering en/of het geldend maken van dit recht. Dergelijke verplichtingen zijn noodzakelijk voor het UWV om te kunnen vaststellen of de betreffende betrokkene daadwerkelijk recht heeft op een uitkering, bij aanvang en gedurende de uitkering. Indien een betrokkene de verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering niet of niet behoorlijk nakomt, moet het bestuursorgaan hier passend op kunnen reageren. Afhankelijk van de overtreden verplichting kan dit zijn door het opleggen van een waarschuwing, maatregel of boete of door het tijdelijk schorsen van de uitkering.

UWV heeft op basis van art. 30, lid 2, sub c, Werkloosheidswet (hierna: WW) de mogelijkheid om een uitkering op te schorten of te schorsen als de uitkeringsgerechtigde de verplichtingen zoals opgenomen in art. 24, 25 en 26 WW niet nakomt. Als een schorsing van de uitkering niet leidt tot het alsnog nakomen van de inlichtingenplicht of de verplichtingen, kan dit ertoe leiden dat niet kan worden vastgesteld of het recht op de uitkering nog bestaat. In dit geval moet het mogelijk zijn de uitkering te herzien of in te trekken. In de huidige wetgeving is dat op basis van artikel 22a, lid 1, sub c, WW alleen mogelijk wanneer de inlichtingenplicht (art. 25) niet of niet behoorlijk wordt nagekomen. UWV heeft bij het niet naleven van de verplichtingen (art. 26) geen mogelijkheid om een WW-uitkering te herzien of in te trekken.

Het is mogelijk dat iemand die een WW-uitkering ontvangt, ook na schorsing van de uitkering, in het geheel niet reageert op herhaalde informatie- of contactverzoeken van UWV en op die manier niet meewerkt aan controleonderzoeken. Dit kan ertoe leiden dat de werkloze werknemer een uitkering blijft ontvangen, ondanks dat UWV, bij twijfels over het recht hierop, dit recht niet (opnieuw) kan vaststellen. Deze situatie is onwenselijk. Voor het draagvlak van de sociale zekerheid is het van belang dat de samenleving erop kan vertrouwen dat uitkeringen alleen verstrekt worden aan personen die daar recht op hebben.

Hiervoor is het noodzakelijk dat de betrokkenen voldoen aan de aan hen gestelde verplichtingen. Als het recht op uitkering niet vastgesteld kan worden omdat de betrokkene, ondanks herhaalde inspanningen van UWV en de inzet van verschillende middelen om in contact te komen, blijvend niet voldoet aan de gestelde verplichtingen, kan dit reden zijn om de uitkering te schorsen. Als vervolgens nog steeds niet aan de verplichtingen wordt voldaan, kan het recht op uitkering uiteindelijk worden herzien of ingetrokken. Indien de betrokkene daarna alsnog voldoet aan de verplichtingen, kan UWV de ingetrokken uitkering (met terugwerkende) kracht hervatten. Het beleid hieromtrent is vastgelegd in de beleidsregels van UWV. Met onderhavig wetsvoorstel wordt dit ook in wetgeving vastgelegd.

Wijziging artikel 84 Wet SUWI

Alle socialezekerheidswetten bevatten bepalingen die tot doel hebben te garanderen dat een opgelegde terugvordering¹²⁴ of bestuurlijke boete¹²⁵ ook ten uitvoer kan worden gelegd. Deze bepalingen bevatten een inlichtingenplicht voor betrokkenen die nog een terugvordering en/of bestuurlijke boete moeten betalen, maar niet langer een uitkering ontvangen. Inlichtingen die de betrokkene in het kader van deze bepalingen moet verstrekken, zijn bijvoorbeeld inlichtingen over adresgegevens of vermogensbestanddelen, zoals aandelen, crypto en erfenissen. De bepalingen zijn vooral van belang voor zelfstandig ondernemers en mensen die in het buitenland verblijven. De voor de tenuitvoerlegging van de terugvordering of de bestuurlijke boete benodigde inlichtingen van deze groep kunnen namelijk niet altijd via een andere weg verkregen worden.

¹²⁴ In de WW is deze bepaling bijvoorbeeld opgenomen in artikel 36, zevende lid: «*Degene van wie wordt teruggevorderd is verplicht desgevraagd aan het UWV de inlichtingen te verstrekken die voor de terugvordering van belang zijn*».

¹²⁵ In de WW is deze bepaling bijvoorbeeld opgenomen in artikel 27a, negende lid: «*Degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, is verplicht desgevraagd aan het UWV de inlichtingen te verstrekken die voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete van belang zijn*».

De sanctie voor het overtreden van de plicht om informatie te verstrekken voor de tenuitvoerlegging van de terugvordering of de bestuurlijke boete, is opgenomen in artikel 84 Wet SUWI. Uit dit artikel blijkt dat overtreding van deze verplichting gesanctioneerd kan worden met een geldboete van de tweede categorie of hechtenis van ten hoogste een maand. Artikel 84 Wet SUWI verduidelijkt ook dat het bij deze verplichting om een overtreding, in plaats van een misdrijf, gaat.

Het voorstel is om een deel van de bepaling te laten vervallen, namelijk de optie om een persoon in hechtenis te nemen. Het past niet in het stelsel van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctiëring om op deze plaats in het stelsel dit instrument te behouden. Daarbij wordt de bepaling niet toegepast. Het laten vervallen hiervan zal daarom weinig impact hebben in de praktijk.

Artikel 55 Wet SUWI bevat de identificatieplicht. Momenteel is sprake van dubbele sanctiëring van deze bepaling, namelijk conform het Maatregelenbesluit en conform artikel 84 Wet SUWI. Aangezien het hier gaat om een meewerkverplichting, past oplegging van een maatregel beter dan oplegging van een boete. De verwijzing naar deze bepaling zal dan ook komen te vervallen in artikel 84 Wet SUWI, zodat er geen sprake is van mogelijke dubbele sanctiëring.

Boeteregime werkgevers Ziektewet

In de Ziektewet is opgenomen dat werkgevers¹²⁶ verplicht zijn om ziekte of herstel van hun werknemers binnen een in de wet gestelde termijn aan UWV te melden. De termijn waarbinnen de werkgever een melding moet doen is afhankelijk van de situatie. Zo moet de werkgever bijvoorbeeld zijn zieke (voormalig) werknemer, die tijdens het dienstverband recht heeft op ziekengeld van UWV, uiterlijk op de vierde dag van ongeschiktheid tot werken ziekmelden. De (voormalig) werknemer kan dan in aanmerking komen voor een Ziektewetuitkering.

In de huidige wetgeving is UWV verplicht om altijd een boete op te leggen bij een te late ziek- of herstelmelding door de werkgever, tenzij de te late melding niet verwijtbaar was of er sprake was van een dringende reden. Echter, net als uitkeringsgerechtigden kunnen ook werkgevers fouten maken. Zo merkt UWV dat ziek- of herstelmeldingen die minder dan zeven kalenderdagen te laat binnenkomen, vaak worden veroorzaakt door administratieve fouten. Daarom wordt, in lijn met de uitwerking van het vergisrecht voor uitkeringsgerechtigden, voor UWV ook een waarschuwingsbevoegdheid gecreëerd op het gebied van werkgeversboetes. De keuze tussen een boete en een waarschuwing biedt de uitvoering de mogelijkheid om passend te reageren op overtredingen door werkgevers. In het Boetebesluit wordt nader uitgewerkt in welke gevallen een waarschuwing passend is en in welke gevallen een boete in beginsel aangewezen is.

Daarnaast wordt ook de maximale boetehoogte voor werkgeversboetes verhoogd tot ten hoogste het bedrag genoemd in de eerste categorie in artikel 23, vierde lid in het Wetboek van Strafrecht. Het verhogen van het maximum boetebedrag maakt het mogelijk om in gevallen waar de overtreding van de werkgever ernstig en verwijtbaar is een hogere boete op te leggen dan nu het geval is. De werkgeversboetes zijn al geruime tijd niet verhoogd, terwijl de financiële prikkel die de boete met zich meebrengt wel van belang is, omdat de werkgever mogelijk te weinig

¹²⁶ Met werkgevers worden zowel de publiek verzekerde werkgevers als eigenrisicodragers bedoeld.

lasten afdraagt wanneer een ziekmelding niet tijdig wordt gedaan. In het Boetebesluit wordt de hoogte van de werkgeversboetes nader ingekleed.

Hoofdstuk 10 – Burgerperspectief

Om inzicht te krijgen in het perspectief van burgers op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd onder een representatieve groep burgers.¹²⁷ De centrale vragen in dit onderzoek waren: *Hoe denken burgers over handhaving en sanctionering? Welke houding hebben burgers ten aanzien van de rechtvaardiging van sancties en in welke context?*

Uit dit onderzoek is een aantal belangrijke resultaten naar voren gekomen:

- Een rechtvaardige overheid is volgens de respondenten het uitgangspunt voor rechtvaardige handhaving.
- Een rechtvaardige overheid is volgens de respondenten opgebouwd uit vijf pijlers:
 1. Betrouwbaarheid: men moet een overheid altijd kunnen vertrouwen en er op kunnen bouwen.
 2. Gelijke behandeling: iedereen in Nederland heeft het recht om gelijk behandeld te worden.
 3. Geinformeerde burgers: burgers hebben het recht om preventief, helder en eenduidig voorgelicht te zijn over wetten en regels.
 4. Burgers moeten gehoord kunnen worden: een overtreding moet persoonlijk kunnen worden toegelicht.
 5. Eerlijke verdeling overheidsgeld: wie recht heeft op een uitkering krijgt geld, wie geen recht heeft krijgt dat geld niet.
- Bovenstaande pijlers gelden zowel voor UWV, de SVB als gemeenten. Verschillen tussen deze instanties in beleid en uitvoering van handhaving worden door respondenten niet begrepen en niet geaccepteerd.
- De grondhouding van de respondenten ten aanzien van het handhavingsbeleid is strikt: regel is regel. Iedereen heeft zich aan de geldende regels en verplichtingen van een uitkering te houden. Dit bevordert het gevoel dat een overheid rechtvaardig handelt. Daarnaast zorgt dit voor een signaalfunctie.
- Deze strikte houding geldt vooral ten aanzien van terugvorderen. Geld dat iemand niet had mogen ontvangen moet altijd terug naar de uitvoeringsorganisatie. Bij sanctionering is het beeld milder: persoonlijke omstandigheden en de aard van de overtreding dienen meegewogen te worden in het bepalen van een sanctie.
- Een sanctie moet proportioneel zijn, waarbij terugvordering altijd aan de orde moet zijn, maar kunnen blijven participeren in de samenleving zwaarder kan wegen dan het opleggen van een boete.
- Een sanctie moet aansluiten bij persoonlijke omstandigheden en de achtergrond van de overtreding die is begaan. Hierbij zou iedereen het recht moeten hebben om een toelichting te kunnen geven op de begane overtreding.

Passend sanctioneren doet de overheid volgens de respondenten door rekening te houden met de volgende factoren:

- Bewuste of onbewuste overtreding: bij een bewuste overtreding moet er streng gesanctioneerd worden. Bij een onbewuste overtreding dient de overheid coulanter te zijn.
- Frequentie van de overtreding: is het de eerste keer dat een overtreding wordt begaan, dan kan een overheid een minder strenge sanctie toepassen. Maakt men vaker dezelfde overtreding, dan is er volgens

¹²⁷ Motivaction, 2023, «Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid». <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingsbeleid-in-de-sociale-zekerheid>

respondenten sprake van een bewuste actie en moet een overheid strikt handelen.

- Duur van de overtreding: hoe langer de overtreding duurt, hoe groter men de kans acht dat deze bewust is gemaakt.
- Impact op overtreder: een sanctie moet proportioneel zijn door rekening te houden met een perspectief op een menswaardig bestaan met een minimum aan inkomen.

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat mensen vinden dat rechtvaardigheid het vertrekpunt moet zijn bij handhaving van de sociale zekerheid. Hun grondhouding is hierbij strikt: regel is regel. Mensen vinden de terugvordering van onterecht verkregen gelden heel belangrijk.

Terugvordering dient te allen tijde plaats te vinden en ondersteunt de behoefte aan rechtvaardigheid: ons gemeenschapsgeld behoorde niet toe aan de overtreder en moet terug. Echter, bij de uitvoering van een mogelijke sanctie dient volgens mensen de menselijke maat te worden toegepast. Dan moet er worden gekeken naar de persoonlijke context van de overtreder en in hoeverre de sanctie proportioneel is. Ook dit ondersteunt de behoefte aan rechtvaardigheid.

Naast bovenstaand onderzoek zijn beleidsmedewerkers van SZW ook in gesprek gegaan met mensen op straat.¹²⁸ Dit onderzoek was met name gericht op inzicht krijgen in hoe het voelt om een uitkering te ontvangen, en om te gaan met de regels en voorschriften die daarbij horen. Verspreid over twee dagen voerden medewerkers van SZW 30 dialogen met 34 gesprekspartners. Alle gesprekspartners hadden een uitkering, een deel van hen had op een of andere wijze ervaring met handhaving.

Uit de dialogen zijn een aantal belangrijke inzichten opgehaald:

- De AOW ervaart men als zowel fijn als vanzelfsprekend. Het wordt vaak niet als een uitkering gezien. Wel geeft men aan dat de AOW, voor mensen zonder aanvullend pensioen, erg laag is.
- Werknemersverzekeringen ervaart men als een prettig vangnet om te hebben. Wel zijn er veel verplichtingen om aan te voldoen.
- De bijstand wordt over het algemeen als negatief ervaren. De bijstand is erg laag, er is een veelheid aan verplichtingen en regels, en men heeft het gevoel dat (weer) aan het werk gaan niet loont.
- Over het algemeen vinden mensen handhaving, het terugvorderen van uitkering, boetes en maatregelen begrijpelijk en noodzakelijk. Men begrijpt dat er regels zijn en dat deze gehandhaafd moeten worden om fraude tegen te gaan. Men vindt het logisch dat er gecontroleerd wordt, zolang dit binnen de grenzen van redelijkheid blijft. Waar deze grens ligt, is voor veel mensen echter moeilijk te zeggen.
- Mensen die ervaring met handhaving hebben, ervaren dit als een ingrijpende en stressvolle gebeurtenis. Daarnaast hebben sommige mensen gevoelens van onrechtvaardigheid.
- De angst voor verplichtingen of terugvorderingen zorgt er soms voor dat mensen geen gebruik maken van een regeling waar zij wel recht op hebben, zoals de AIO.

¹²⁸ TrueTalk, 2023, «Inzichten over de leefwereld van uitkeringsgerechtigden tegenover handhaving». <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/07/rapportage-cafe-bepp-onderzoek-handhaving-inzichten-over-de-leefwereld-van-uitkeringsgerechtigden-tegenover-handhaving>.

Hoofdstuk 11 – Verhouding tot rechtsbeginselen en nationaal recht

Punitieve sanctie

Voor wat betreft de bestuurlijke boetes is er sprake van een punitieve sanctie. Deze sanctiemiddelen moeten daarom gezien worden als *criminal charge*, in de zin van artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Dit brengt met zich dat sancties aan bepaalde (strafrechtelijke) waarborgen moeten voldoen. Het betreft de onschuldpresumptie, het zwijgrecht, verdedigingsrechten, de legaliteits eis en de ne bis in idem-regel en in het bijzonder het recht op verhoorbijstand, zoals bepaald door het Europees Hof van de Rechten van de Mens in *Salduz*.¹²⁹

Bij het horen van een betrokkene dient een persoon gewezen te worden op zijn recht om zich te laten bijstaan en het kan niet aan iemand tegengeworpen worden als daarvoor gekozen wordt. De bijstand kan bijvoorbeeld verleend worden door een advocaat, maar ook door een (juridisch) adviseur of vakbondsmedewerker of een ander persoon.¹³⁰ Ook worden bestraffende sancties indringend getoetst op evenredigheid in de zin van artikel 3:4, tweede lid van de Awb.

Ten aanzien van het maatregelenregime is sprake van reparatoire sancties. Deze worden in beginsel niet gezien als *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het IVBPR. Als een reparatoire sanctie naar nationaal recht als strafrechtelijk wordt aangemerkt, kan dat vanwege de zwaarte of intensiteit van de straf gezien worden als *criminal charge*. De maatregelen in het socialezekerheidsrecht worden niet als strafrechtelijk aangemerkt.

Rechtsbescherming vanuit het bestuursrecht

Binnen het bestuursrecht geldt een uitgebreid kader van rechtsbescherming. Bestuursorganen zijn gebonden aan de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit wetsvoorstel breidt op een aantal punten de rechtsbescherming binnen de sociale zekerheid uit. Op een aantal specifieke elementen binnen de rechtsbescherming wordt hieronder ingegaan. Op een aantal elementen in relatie tot de Awb is al eerder in deze toelichting ingegaan, namelijk de samenloop met het strafrecht in en de relatie tot «verwijtbaarheid» in hoofdstuk 7.

Artikel 3:46 Awb

Artikel 3:46 van de Awb schrijft voor dat een besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. In dit wetsvoorstel is hiervoor een kader voorgeschreven, beschreven in paragraaf hoofdstuk 7 respectievelijk hoofdstuk 8, met factoren aan de hand waarvan besloten wordt welke sanctie in een bepaald geval passend is. De motivering zal dus in ieder geval op die punten moeten berusten. Voor het overige zijn de vereisten die gesteld worden aan een deugdelijke motivering op deze beslissingen onverkort van toepassing. Deze factoren (ook wel: het afwegingskader) zijn aanvullend op de Awb en geven specifiek voor sanctie- en maatregelenbeslissingen in de sociale zekerheid richting.

¹²⁹ EHRM 27 november 2008, no. 36391/02 (*Salduz/Turkije*).

¹³⁰ Zie in dit verband tevens een uitspraak van de Hoge Raad van 6 september 2024, waarin de Hoge Raad concludeert dat het recht op bijstand van toepassing is in het bestuursrecht, omdat een bestuurlijke boete een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM is: ECLI:NL:HR:2024:1135.

Artikel 5:10a Awb

Artikel 5:10a van de Awb regelt de cautie. In het kader van dit wetsvoorstel blijft deze plicht onverkort van toepassing.

Recht op privacy

Het recht op privacy en gezinsleven wordt gegarandeerd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 17 van het IVBPR, in artikel 8 van het EVRM en in de Algemene verordening gegevensbescherming. Handhaving is een inperking van het recht op privacy. Voor handhaving is inzicht in de persoonlijke levenssfeer vereist: om de rechtmatigheid van het verstrekken van een uitkering te beoordelen is het noodzakelijk om, gelet op de vereisten die aan een specifieke uitkering zijn verbonden, in kaart te brengen hoe iemands privésituatie is en of de persoon de uitkering nodig heeft. Het handhaven van de sociale zekerheid is daarmee ook een gerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Dat sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk wil niet zeggen dat alles toelaatbaar is. Sommige informatie is onontbeerlijk om het recht op de uitkering, de hoogte van de uitkering of de duur van de uitkering vast te kunnen stellen. Deze informatie kan het bestuursorgaan, in het kader van de uitoefening van diens taak, verwerken. De inlichtingenplicht ziet op deze informatie. Daarnaast is er informatie die nuttig is voor een bestuursorgaan, bijvoorbeeld om een afweging te maken in het kader van persoonlijke omstandigheden. Een persoon kan er in zo'n geval voor kiezen om het recht op privacy zwaarder te laten wegen. Dat wil zeggen dat een persoon gerechtvaardigd kan weigeren om informatie te verstrekken over bijzondere persoonlijke omstandigheden. Dit heeft evenwel de consequentie dat bijzondere persoonlijke omstandigheden niet meegenomen kunnen worden in de beoordeling van het bestuursorgaan. Het is aan het bestuursorgaan om een betrokkene afdoende te informeren over diens rechten en plichten en de mogelijke consequenties van de keuze om geen informatie over diens privéleven te delen. De betrokkene kan dan een geïnformeerde keuze maken.

Verhouding tot nationale regelgeving

Handhaving is een afgeleide bevoegdheid. Deze bevoegdheid staat ten dienste van inhoudelijke wet- en regelgeving. De verschillende uitkeringswetten kennen elk hun eigen rechten en verplichtingen. Dat blijft het geval. Dit wetsvoorstel ziet op de omstandigheid dat een onrechtmatigheid bij de controle van één van de uitkeringen is aangetroffen en op de vervolgstappen die dan genomen moeten en kunnen worden. De verhouding is daarmee dat de uitkeringswetten alle inhoudelijke regels en rechten stellen. Op het moment van constatering van een onrechtmatigheid regelt het onderhavige wetsvoorstel de bevoegdheden en verplichtingen van bestuursorganen en, als eerder toegelicht gezamenlijk met de Awb, de rechtsbescherming van de betrokkene.

De uitkeringswetten kunnen in drie categorieën onderverdeeld worden, met ieder een eigen financieringssysteem. Voor de volledigheid wordt hieronder een overzicht gegeven van de thans bestaande uitkeringswetten.

Sociale voorzieningen

Sociale voorzieningen worden via belastingen gefinancierd. Het betreft specifiek de Participatiewet, met inbegrip van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening

jonggehandicapten, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Remigratiewet en de Toeslagenwet.

Volksverzekeringen

Volksverzekeringen gelden voor mensen die in Nederland wonen of werken. Deze worden gefinancierd uit inkomensafhankelijke premies en belastingen. Het betreft de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene nabestaandenwet.

Werknemersverzekeringen

Werknemersverzekeringen worden gefinancierd door een inkomensafhankelijke premie voor werknemers. Het betreft de Werkloosheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Ziektewet, de Wet arbeid en zorg en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

Hoofdstuk 12 – Verkenning internationale handhavingsstelsels

Om het Nederlandse handhavingsbeleid te kunnen plaatsen in een internationale context, is een verkenning gedaan naar het handhavingsbeleid in zes Europese landen (België, Denemarken, Finland, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk)¹³¹. In de verkenning is de focus gelegd op de volgende thema's: vertrouwen in de burger, perspectief op fout versus fraude, dataverzameling en -uitwisseling, standaardisering en maatwerk. Voor deze focus is gekozen omdat deze thema's een grote rol spelen in het Nederlandse handhavingsbeleid. Uit de verkenning kwamen een aantal interessante punten naar voren, die de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan onderliggend wetsvoorstel ondersteunen, ofwel inspiratie bieden voor zaken die geen direct onderdeel zijn van deze nieuwe wet, maar wel sterk verbonden zijn met handhaving in de sociale zekerheid. Zoals de manier waarop de dienstverlening is vormgegeven of hoe gebruik wordt gemaakt van gegevensregistratie en -uitwisseling.

Uit de verkenning blijkt dat de koers van het nieuwe Nederlandse handhavingsbeleid aansluit bij de trend op het gebied van handhaving in het merendeel van de onderzochte landen. In de meeste landen geldt, of wordt gewerkt aan, een handhavingsbeleid waarbij vertrouwen in de burgers, het uitgangspunt dat een fout geen fraude is en het streven naar vereenvoudiging centraal staan. Alleen in het Verenigd Koninkrijk lijkt er een beweging richting meer strikte handhaving te zijn ten opzichte van de huidige situatie aldaar.

Vertrouwen is in veel landen een belangrijk uitgangspunt van het handhavingsbeleid. Zo is het voornemen in Duitsland om gedurende de eerste zes maanden een «periode van vertrouwen» in te stellen. Tijdens deze periode ligt de nadruk op één-op-één contact met professionals en het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Administratieve overtredingen zullen in deze zes maanden niet leiden tot sancties. Een uitzondering hierop is als de betrokkene niet bij afspraken komt opdagen. De sanctie bedraagt dan maximaal 10 procent van de uitkering.

¹³¹ Regioplan, 2023, «Internationale verkenning handhavingsbeleid», <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/17/internationale-verkenning-handhavingsbeleid>

In Frankrijk uit het vertrouwen zich onder meer in het vergisrecht (*le droit à l'erreur*). Dit houdt in dat wanneer de betrokkenen voor de eerste keer een fout maken, ze aanspraak kunnen maken op het vergisrecht. Als aanspraak wordt gemaakt op het vergisrecht volgt alleen een terugvoering en geen sanctie. In het Nederlandse handavingsbeleid wordt geen vergisrecht geïntroduceerd, maar wordt wel een soortgelijke lijn gevolgd. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Het verschil met het Franse vergisrecht is dat afzien van een sanctie of het opleggen van een waarschuwing niet is voorbehouden aan de eerste keer dat een overtreding begaan wordt. Indien de omstandigheden daar aanleiding toe geven, kan bij een volgende onopzettelijke overtreding wederom deze reactie gekozen worden.

In alle onderzochte landen wordt een onderscheid gemaakt tussen fouten en misbruik. Er wordt gekeken naar de intentie en alleen als er sprake is van opzet wordt gesproken over fraude. Als fraude wordt geconstateerd, geldt in de meeste landen een zwaarder sanctieregime en vaak ook de overgang naar het strafrecht. Met niet doelbewuste overtredingen wordt in de zes landen soepeler omgegaan. Met het nieuwe beleid wordt in Nederland aangesloten bij dit onderscheid tussen fouten en fraude.

Een interessante praktijk in België is dat mensen die een sociale bijstands-uitkering ontvangen gedurende hun uitkeringsperiode te maken hebben met een vaste maatschappelijk werker. Deze maatschappelijk werker is verantwoordelijk voor zowel de re-integratiekant, als de inkomenskant en rechtmatigheidscontrole van de uitkering. In België wordt bij de aanvraag van een uitkering een huisbezoek afgelegd door de maatschappelijk werker. Gedurende de uitkering vindt ook nog minimaal één keer per jaar een huisbezoek plaats. Het doel van deze huisbezoeken is het opbouwen van een vertrouwensband, het inzicht krijgen in iemands persoonlijke omstandigheden en het informeren over de regels. Deze aanpak biedt voornamelijk inspiratie voor de preventie van fouten in Nederland.

Vereenvoudiging is in veel landen een belangrijk thema. Ook in Nederland wordt nagedacht over vereenvoudiging van het stelsel. In het kader van zowel vereenvoudiging als handhaving is de vormgeving van de inlichtingenplicht een terugkerend vraagstuk. In onder meer België, Denemarken en Finland wordt vereenvoudiging onder andere bewerkstelligd door een brede uitwisseling van informatie tussen overheidsinstanties. Dit zorgt ervoor dat burgers geen of minder informatie aan hoeven te leveren. Door tijdige uitwisseling van gegevens wordt ook voorkomen dat burgers (langere tijd) onrechtmatig een uitkering ontvangen en dit later moeten terugbetalen. Doordat burgers niet proactief inlichtingen hoeven te verstrekken, wordt het voor hen eenvoudiger en is de kans op fouten die leiden tot een onrechtmatige verstrekking van een uitkering kleiner. In de genoemde landen lijken zorgen om privacy bij brede gegevensuitwisseling (met dit doel) zowel politiek als maatschappelijk geen belangrijke rol te spelen.

Hoofdstuk 13 – Regeldruk

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om passende handhaving mogelijk te maken. Het bestuursorgaan is daarbij aan zet om het dossier op te bouwen en hier een beslissing op te nemen. Op drie punten is de verwachting dat er voor de burger een effect volgt op het gebied van regeldruk. Allereerst is de verwachting dat het aantal bezwaarzaken zal dalen, omdat het bestuursorgaan minder beslissingen neemt die een financiële impact hebben. Bovendien moet een beslissing langs de lijnen van het afwegingskader gemotiveerd worden. Naar verwachting is een beslissing dan beter te begrijpen, wat dejuridiserend kan werken. Het

tweede effect op de regeldruk is de beperking van de terugkijkt termijn van 20 jaar naar 5 jaar, of 10 jaar bij gevallen van ernstige overtredingen. Deze wijziging zorgt ervoor dat mensen hun administratie minder lang hoeven te bewaren.

Om de regeldruk inzichtelijk te maken wordt het Standaard Kosten Model (SKM) gehanteerd. Hiermee wordt vanuit het perspectief van de burger die in aanraking komt met de wetgeving nagegaan welke stappen of handelingen de burger moet verrichten om de verplichtingen na te kunnen leven en hoeveel tijd en welke uitgaven daarmee gepaard gaan. In het hiernavolgende worden de kosten per handeling (P) en het aantal handelingen per jaar (Q) berekend om zodoende tot een regeldruk van $P \times Q$ te komen.

Berekening P

Om de P te berekenen wordt gekeken naar een aantal uur dat een betrokkene vermoedelijk nodig heeft voor een handeling, vermenigvuldigd met een kosteninvestering per uur. Voor het voorbereiden van een bezwaarszaak zal een betrokkene gemiddeld zo'n 8 uur nodig hebben. Dit betreft het verzamelen van relevante stukken, het opstellen van een bezwaarschrift en het indienen daarvan. Omdat het bezwaarschrift nagenoeg vormvrij is, is een betrokkene niet veel tijd kwijt met vormgeving daarvan. Voor het bijhouden van de administratie wordt uitgegaan van een gemiddelde investering van 4 uur. Het betreft voornamelijk het bijhouden van stukken en deze opbergen.

Op basis van CBS-statistieken wordt ervan uitgegaan dat een bedrag van € 17,- per uur realistisch is om de kosteninvestering hiervan weer te geven. Voor zover er nadere onderbouwing in de vorm van documenten moet worden aangeleverd, kan dit digitaal aangeleverd worden, dus naast een tijdsinvestering zijn er geen bijkomende kosten gemoeid met de bezwaarszaak. P is daarom $8 \times € 17 = € 136$ bij bezwaarsaken met en $4 \times € 17 = € 68$ voor de administratieve verplichtingen.

Berekening Q

De doelgroep van het wetsvoorstel betreft uitkeringsgerechtigden. De volgende cijfers zijn bekend over handhaving door bestuursorganen op overtredingen van de inlichtingenplicht.

Schema 6: Opgelegde boetes naar mate van verwijtbaarheid en aangiften bij het OM.

UWV	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	6.128	835	764	618	368
Normale verwijtbaarheid	4.265	4.172	2.922	2.360	1.424
Grove schuld	6	0	1	0	1
Opzet	1	0	0	1	1
Aangiften OM	76	32	42	41	46

Bron: Jaarverslagen UWV 2017–2021

SVB	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	164	1	49	48	42
Normale verwijtbaarheid	2.216	1.749	2.226	1.020	791
Grove schuld	13	2	11	9	22
Opzet	0	0	0	0	0
Aangiften OM	16	34	14	9	10

Bron: Jaarverslagen SVB 2017–2021

Gemeenten	2017	2018 ¹	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	2.600	2.427	2.000	1.830	1.540
Normale verwijtbaarheid	8.900	9.400	8.010	7.460	4.870
Grove schuld	800	400	380	260	140
Opzet	400	347	200	160	100
Aangiften OM	260	340	190	310	150

¹ Bij de cijfers van gemeenten over 2018 ontbraken de cijfers over het 4^e kwartaal. Om tot de cijfers voor het gehele jaar 2018 te komen zijn de cijfers voor het 4^e kwartaal geëxtrapoleerd vanuit de eerste drie kwartalen.

Bron: Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek (BDFS) 2017–2021

De volgende cijfers zijn bekend over handhaving door bestuursorganen op andere overtredingen dan de inlichtingenplicht.

Schema 7: Opgelegde maatregelen en waarschuwingen bij overtreding meewerkverplichtingen.

UWV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Overtredingen	102.500	118.900	102.400	45.100	96.400	79.800	58.700
Opgelegde Maatregelen	60.800	47.200	38.700	29.700	40.800	42.200	37.000
Opgelegde waarschuwingen	38.300	69.200	62.400	14.700	54.600	36.400	20.900
Geen maatregel/waarschuwing	2.500	2.500	1.300	700	1.000	1.200	700

Bron: Jaarverslagen UWV 2017–2022

SVB	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opgelegde maatregelen	9.703	6.042	4.794	4.475	3.679	3.267	2.755
Opgelegde waarschuwingen	815	825	613	628	567	596	577

Bron: Beleidsinformatie SVB 2017–2023

Ten aanzien van handhaving op andere overtredingen dan de inlichtingenplicht zijn er voor gemeenten geen cijfers bekend. Er is een inschatting gemaakt, gebaseerd op de verhoudingen tussen maatregelen en waarschuwingen en het aantal maatregelen ten opzichte van het totaal aantal uitkeringsgerechtigden, bij de wetten uitgevoerd door UWV en de SVB. Het aantal waarschuwingen is wel bekend.

Schema 8: Inschatting van opgelegde waarschuwingen en maatregelen bij gemeenten.

Gemeenten	2017	2018	2019	2020	2021
Opgelegde maatregelen	16.600–31.700	15.980–30.515	15.320–29.260	15.420–29.460	15.400–29.400
Opgelegde waarschuwingen	12.400	13.400	13.000	9.000	8.400

De volgende cijfers zijn bekend over aantallen bezwaren. Daarbij moet opgemerkt worden dat niet alle bezwaren zien op handhavingzaken, maar dit houden UWV en SVB niet specifiek bij. Voor gemeenten kan een dergelijk overzicht niet gegeven worden. Deze cijfers worden niet centraal bijgehouden. De onderstaande berekening voor de regeldruk ten aanzien van bezwaar is daarom alleen van toepassing op UWV en de SVB. De verwachting is dat het effect bij gemeenten soortgelijk is.

Schema 9: Cijfers bezwaar bij UWV en SVB in 2021.

UWV	2021
Niet ontvankelijk	6.194
Gegron	29.413
Ongegrond	20.955
Ingetrokken en overig	24.892
Totaal bezwaar	81.454

Bron: Kwantitatieve informatie UWV 2021

SVB	2021
Niet-ontvankelijk	971
Gegron	2.615
Ongegrond	3.969
Ingetrokken en overig	2.183
Totaal bezwaar	9.738

Bron: Beleidsinformatie SVB 2021

De verwachting is dat met het wetsvoorstel het aantal bezwaren met 50 procent zal afnemen. Dit komt door de uitbreiding van het aantal sanctiemogelijkheden en de uitgebreidere motivering van een passende beslissing. Dit zal leiden tot een afname in het aantal boetes en een toename in het aantal waarschuwingen. De verwachting is dat betrokkenen niet snel in bezwaar zullen gaan tegen een opgelegde waarschuwing. Verder zullen de boetes die opgelegd worden over het algemeen meer passend en minder hoog zijn. De boetes zullen daardoor naar verwachting minder vaak als onevenredig worden beschouwd en daarmee tot minder bezwaren leiden. Uiteraard zijn niet alle bezwaren gericht tegen handhavingsbeslissingen. Voor die bezwaren zal er door dit wetsvoorstel niets veranderen. Op het gebied van bezwaar bedraagt de Q dus $(81.454 + 9.738) * 0,5 = 45.596$ (exclusief gemeenten), waarbij voor de berekening de fictie wordt gehanteerd dat alle bezwaren zich richten op handhavingsbeslissingen.

De effecten van de administratieve bepalingen, dus de vermindering van de terugkijktermijn en de codificatie spelen slechts in een beperkt aantal zaken. Voor de terugkijktermijn geldt dat dit enkel speelt in zaken waar een overtreding na een langere periode dan 5 jaar is ontdekt. Dit betreft een dermate klein aantal zaken, dat wordt aangenomen dat de effecten op de regeldruk hiervan verwaarloosbaar zijn.

Totale effecten regeldruk

De regeldrukbesparing voor bezwaar komt uit op € $136 * 45.596 =$ € 6.201.056. Hierbij moet opgemerkt worden dat de besparing vermoedelijk pas na een langere termijn zal optreden. In de eerste fase na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, is het vermoeden dat het aantal bezwaar- en beroepszaken gelijk blijft. Het is aannemelijk dat de praktijk enige tijd nodig heeft om ervaring op te doen met de voorgestelde systematiek. De aanname is daarom dat de regeldrukbesparing in de eerste twee jaar na inwerkingtreding nog niet zal optreden. Voor de regeldrukbesparing in beroep zal die termijn nog iets langer zijn, gelet op de doorlooptijden van zaken.

Advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) heeft op 10 augustus 2023 advies uitgebracht op het wetsvoorstel. Het ATR heeft het wetsvoorstel beoordeeld aan de hand van vier factoren: nut en noodzaak,

minder belastende alternatieven, werkbaarheid en gevolgen voor de regeldruk. Het eindoordeel van het ATR is dat het wetsvoorstel ingediend kan worden, indien rekening gehouden wordt met de adviespunten van het college.

Het ATR geeft aan dat nut en noodzaak van de wijzigingen in het handhavingsbeleid voldoende onderbouwd zijn. Het college is niet van mening dat minder belastende alternatieven beschikbaar zijn. Ten aanzien van werkbaarheid adviseert het college om in de evaluatie aandacht te besteden aan de verschillen in de wijze waarop de bestuursorganen het toelichtingsgesprek voeren en wat daar de gevolgen van zijn. Het ATR geeft daarnaast aan dat de regeldrukparagraaf voor gemeenten aangevuld dient te worden. De regeldrukkosten die het gevolg zijn van het toelichtingsgesprek dat gemeenten voeren ontbreken namelijk in de toelichting, evenals de regeldrukbesparing die het gevolg is van de vermindering van het aantal bezwaarschriften.

Het toelichtingsgesprek is naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen (zie hoofdstuk 14) komen te vervallen. In plaats van het toelichtingsgesprek bevat het wetsvoorstel nu een verplichting tot passend informeren. Deze verplichting heeft een preventief doel: door de betrokkene te informeren over zijn rechten en plichten, zou een volgende overtreding voorkomen kunnen worden. Omdat er voor deze verplichting niets van de burger gevraagd wordt, heeft deze verplichting geen effect op de regeldruk.

Het advies van het ATR om in de evaluatie van het wetsvoorstel te kijken op welke wijze het toelichtingsgesprek in de praktijk vorm krijgt, wordt voor de nieuwe verplichting overgenomen. Bij de evaluatie zal aandacht besteed worden aan de wijze waarop bestuursorganen de verplichting tot passend informeren vormgeven en welke gevolgen dit voor de betrokkene heeft. Hierbij wordt opgemerkt dat het doel van deze evaluatie niet is om de verschillen tussen bestuursorganen in de uitvoering te verkleinen. Hoewel de verplichting tot passend informeren altijd hetzelfde doel heeft, is er namelijk bewust voor gekozen om bestuursorganen ruimte te geven de betrokkene naar eigen inzicht en passend bij de situatie te informeren. Dit impliceert diversiteit in de uitvoering.

Met het vervallen van het toelichtingsgesprek is de regeldrukparagraaf voor alle bestuursorganen gewijzigd. Bij deze wijziging is in het bijzonder aandacht besteed aan de regeldrukkosten voor gemeenten. De regeldrukbesparing door het verminderen van het aantal bezwaarschriften is in het wetsvoorstel niet opgenomen. Een overzicht van het aantal bezwaarzaken bij gemeenten kan niet worden gegeven, omdat deze cijfers niet centraal worden bijgehouden. Wel is aangevuld dat ook bij gemeenten op dit punt een besparing wordt verwacht.

Hoofdstuk 14 – Uitvoering

Het ministerie heeft UWV, de SVB en de VNG in 2023 gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren op het wetsvoorstel. In het najaar van 2023 hebben deze organisaties hun uitvoeringstoets aan het ministerie toegezonden. Voor, tijdens en na de uitvoeringstoetsen heeft het ministerie de uitvoeringsinstanties intensief betrokken bij het wetgevingsproces. De punten uit de uitvoeringstoetsen zijn middels uitvoerig overleg gezamenlijk verwerkt, wat geresulteerd heeft in het vernieuwde wetsvoorstel. De afwegingen en beslissingen zijn in goed overleg met de uitvoeringspraktijk tot stand gekomen. De belangrijkste punten uit de uitvoeringstoetsen zijn opgenomen in de reactiebrieven die het ministerie aan de organisaties heeft toegezonden in het eerste kwartaal van 2025 en zijn hieronder terug te lezen.

Advies UWV

UWV beoordeelt het wetsvoorstel als uitvoerbaar, mits rekening gehouden wordt met een aantal opmerkingen. De opmerkingen en suggesties van UWV kunnen onderverdeeld worden in vijf categorieën: het afwegingskader, het toelichtingsgesprek, het boeteregime, het maatregelenregime en herziening en intrekking.

Afwegingskader

UWV merkt op dat het draagkrachtbeginsel in het wetsvoorstel niet expliciet wordt genoemd. In de memorie van toelichting wordt draagkracht echter wel genoemd als onderdeel van de toets in het kader van de factor «gevolgen van het besluit voor de betrokkene» in het afwegingskader. UWV geeft aan dat het aan de betrokkene is om te onderbouwen dat er geen draagkracht is om de boete te betalen. Aandachtspunt hierbij is dat eventuele «verborgen» inkomsten en/of vermogen niet in beeld zijn. Dit betekent dat de betrokkene kan aantonen dat er geen draagkracht is, terwijl dit enkel op papier zo lijkt. Naar aanleiding van de uitvoerings-toetsen is de factor «gevolgen van het besluit voor de betrokkene» komen te vervallen. Er zijn diverse mogelijkheden om rekening te houden met de gevolgen van het besluit voor de betrokkene. Zo dienen deze gevolgen meegenomen te worden in de afweging of sprake is van een «dringende reden» (zie hoofdstuk 5). Ook wordt in de invorderingsfase rekening gehouden met de gevolgen voor de betrokkene.

Toelichtingsgesprek

Vooraf wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel dat in internetconsultatie is gegaan en voor uitvoeringstoetsen is uitgezet de invoering van een «toelichtingsgesprek» was opgenomen.¹³² In het kort betrof dit een verplicht te voeren gesprek op het moment dat iemand een overtreding had begaan. Het doel van dit gesprek was tweeledig. Aan de ene kant had dit gesprek het doel om een betrokkene te informeren over de verplichtingen en de overtreding, aan de andere kant was dit gesprek bedoeld om iemand de gelegenheid te geven om relevante feiten en omstandigheden door te geven.

In de uitvoeringstoets geeft UWV aan dat bij het toelichtingsgesprek een aantal zaken worden vastgelegd die behoren tot «gevoelige persoonsgegevens». Voor de beoordeling of een sanctie passend is, lijkt vastlegging van de reden voor bepaling van de op te leggen sanctie en dus deze gevoelige persoonsgegevens noodzakelijk. UWV adviseert te expliciteren welke gegevens op welke wijze mogen worden vastgelegd. Met het oog op de in de internetconsultatie, de adviezen van de Raad en het ATR en de uitvoeringstoetsen geuite zorgen, is besloten het toelichtingsgesprek te vervangen door een verplichting tot passend informeren. Zie paragraaf hoofdstuk 3 voor een nadere toelichting op de verplichting tot passend informeren.

Boeteregime

Voorwaardelijke boete

De toevoeging van de voorwaardelijke boete aan het handavingsinstrumentarium acht UWV onnodig. Door de uitbreiding van de mogelijkheid tot waarschuwen biedt het wetsvoorstel reeds voldoende mogelijkheden. De voorwaardelijke boete heeft geen plek gevonden in het nieuwe

¹³² Overheid.nl | Consultatie Wet handhaving sociale zekerheid

wetsvoorstel. De mogelijkheden om te waarschuwen en af te zien van sanctioneren bieden voldoende alternatieven voor het opleggen van een boete.

Minimaal waarschuwing

UWV geeft aan het onwenselijk te vinden dat bij sommige overtredingen minimaal een waarschuwing gegeven moet worden. In het wetsvoorstel is de optie om af te zien van sanctioneren nog altijd beperkt voor deze overtredingen. Het bestuursorgaan kan echter van sanctionering afzien als de overtreding niet aan de betrokkene verweten kan worden. In beginsel wordt bij deze overtredingen verwijtbaarheid echter aangenomen (zie hoofdstuk 7 voor nadere toelichting). Voor deze overtredingen is de boete de aangewezen reactie.

Recidive

UWV geeft aan de recidiveregeling onnodig ingewikkeld te vinden. De recidivebepaling in het wetsvoorstel is ingrijpend gewijzigd. Om bestuursorganen maximaal armslag te bieden voor het leveren van maatwerk, is namelijk besloten de verplichte recidivebepaling om te vormen tot een discretionaire recidivebepaling. Zie voor verdere informatie hoofdstuk 7.

Maatregelenregime

Ernstige misdragingen

UWV geeft aan dat onduidelijk is of er een grondslag is om als organisatie aangifte te doen bij ernstige misdragingen jegens een medewerker, of dat de medewerker zelf aangifte doet. In de huidige wet bestaat reeds de mogelijkheid om aangifte te doen bij ernstige misdragingen jegens een ambtenaar. Het proces hieromtrent verandert met het wetsvoorstel niet. De grondslag om aangifte te doen, blijft in het wetsvoorstel dus gelijk aan de huidige wettelijke grondslag.

Recidive

De recidivebepaling in het maatregelenregime acht UWV, evenals de recidivebepaling in het boeteregime, onnodig ingewikkeld. In het Maatregelenbesluit wordt gezien hoe omgegaan wordt met recidive. De recidivebepaling is uit het wetsvoorstel verwijderd.

Herziening of intrekking

In de uitvoeringstoets geeft UWV aan dat het onderdeel herziening en intrekking grondige uitwerking behoeft, met name voor gefingeerde dienstverbanden. De maximering van de terugkijktermijn is op verzoek van UWV verplaatst van de herzieningsfase naar de terugvorderingsfase. Met het wetsvoorstel worden nu niet langer wijzigingen in de herzieningsfase doorgevoerd voor de UWV-wetten.

Advies SVB

De SVB beoordeelt het wetsvoorstel zonder aanpassingen als niet uitvoerbaar. De opmerkingen en suggesties van de SVB kunnen onderverdeeld worden in vijf categorieën: principiële bezwaren, het afwegingskader, het toelichtingsgesprek, het boeteregime en herziening en intrekking.

Principiële bezwaren

De SVB draagt in de uitvoeringstoets een aantal principiële bezwaren aan tegen het wetsvoorstel. Ten eerste is de SVB van mening dat het wetsvoorstel sanctionering zowel voor de burger als voor het bestuursorgaan complexer maakt. Dat komt met name door de toename in het leveren van maatwerk en de interactie van het wetsvoorstel met reeds bestaande en aangekondigde wet- en regelgeving. Naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen is het wetsvoorstel op diverse punten vereenvoudigd. Zo is onder andere het aantal handhavingsinstrumenten teruggebracht door de voorwaardelijke boete te laten vervallen. Ook is het aantal factoren in het afwegingskader teruggebracht van vijf naar drie. Hierdoor is de motivering van een sanctioneringsbesluit vergemakkelijkt. De samenhang van het wetsvoorstel met andere wetsvoorstellen wordt doorlopend gezien. Er is oog voor dat de verschillende wetsvoorstellen niet botsen, maar elkaar juist versterken in het gezamenlijke doel om de menselijke maat en werken vanuit vertrouwen centraal te stellen. Ook wordt aandacht besteed aan de veranderopgave die door de samenloop voor de uitvoering ontstaat.

Ten tweede geeft de SVB aan dat het wetsvoorstel voor het leveren van maatwerk zeer open geformuleerde kaders bevat. Dit vergroot het risico op willekeur. Door maatwerk in grotere mate mogelijk te maken, zullen verschillen in sanctiebeslissingen ontstaan. Deze verschillen worden niet gezien als willekeur, maar als passende handhaving. Wel is besloten in het wetsvoorstel en in het

Boetebesluit richtlijnen op te nemen wanneer afzien van sanctionering, het geven van een waarschuwing of oplegging van een boete in beginsel de aangewezen reactie is (zie hoofdstuk 7).

Tot slot merkt de SVB op dat het doel om meer evenredige sancties te krijgen op een eenvoudigere wijze bereikt kan worden, namelijk middels een verlaging van het standaard boetebedrag met 50%. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven heeft de NSOB geconcludeerd dat een stelselwijziging nodig is om te kunnen handhaven vanuit de nieuwe maatschappelijke visie op handhaving. Recent heeft ook de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening het belang van een integrale herziening bevestigd.

Afwegingskader

In de uitvoeringstoets geeft de SVB aan dat het afwegingskader gekenmerkt wordt door open normen. Het wetsvoorstel is niet duidelijk genoeg over hoe de aard of ernst van de overtreding gewogen moet worden. De factor «omstandigheden van de betrokkene» wordt onuitvoerbaar geacht, omdat op basis van deze factor in elk individueel geval een doenvermogenstoets uitgevoerd moet worden. Tenslotte is «gevolgen van het besluit voor de betrokkene» onvoldoende ingekleed. Naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen zijn beide factoren komen te vervallen. Het afwegingskader in het boeteregime is bovendien gelijk aan het afwegingskader in het maatregelenregime. De factoren «aard van de overtreding» in het boeteregime en «ernst van de overtreding» in het maatregelenregime zijn namelijk vervangen door «aard en ernst van de overtreding». Zie voor het volledige afwegingskader hoofdstuk 7 en hoofdstuk 8.

Toelichtingsgesprek

De SVB geeft aan dat er door het wetsvoorstel een aanzienlijke druk op de uitvoering komt, met name door de invoering van het toelichtingsgesprek. Het toelichtingsgesprek is vervangen door een verplichting tot passend informeren.

Boeteregime

Ten aanzien van de voorwaardelijke boete merkt de SVB op dat recidive binnen twee jaar niet of nauwelijks voorkomt. Vanuit uitvoeringsoogpunt zal de voorwaardelijke boete daarom niet of nauwelijks toegevoegde waarde hebben. De SVB gaat er dan ook vanuit dat de voorwaardelijke boete bijna niet toegepast zal worden. Het instrument legt voor de implementatie echter wel een relatief hoog beslag op schaarse IT-capaciteit. De voorwaardelijke boete heeft geen plek gevonden in het nieuwe wetsvoorstel. De mogelijkheden om te waarschuwen en af te zien van sanctioneren bieden voldoende alternatieven voor het opleggen van een boete.

Herziening of intrekking

Het is de SVB niet duidelijk waarom de terugkijktermijn bij de herziening in situaties van fraude en bewust misbruik beperkt wordt tot een tijdsbestek van tien jaar. Voor de situaties als omschreven in hoofdstuk 7 wordt een terugkijktermijn van tien jaar ingevoerd (zie hoofdstuk 3). Deze termijn is beduidend langer dan de standaard terugkijktermijn van vijf jaar, maar niet zo lang als de termijn van twintig jaar die opgenomen is in artikel 3:306 van het Burgerlijk Wetboek. Het wordt niet passend geacht van de betrokkene te vragen tot twintig jaar aan administratie bij te houden. Bovendien heeft het bestuursorgaan een verantwoordelijkheid om binnen tien jaar te achterhalen dat iemand misbruik maakt van de sociale zekerheid.

Advies VNG

VNG geeft aan dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel nog lastig vast te stellen is, vanwege het ontbreken van de lagere regelgeving. De opmerkingen en suggesties van VNG kunnen ondergebracht worden in vijf categorieën: nut en noodzaak, het afwegingskader, het toelichtingsgesprek, het boeteregime en het maatregelenregime.

Nut en noodzaak

VNG beschrijft dat gemeenten de afgelopen jaren, aanvullend op de huidige wetgeving, in hun lokale beleid en werkprocessen een werkwijze hebben ontwikkeld waarbij zij, als de situatie daarom vraagt, afzien van sanctionering, volstaan met een waarschuwing of de boete of maatregel matigen. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn daarom onduidelijk. Het belang van een integrale stelselwijziging wordt benadrukt door de NSOB en de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.

Afwegingskader

VNG geeft aan dat het afwegingskader in het wetsvoorstel afwijkt van het afwegingskader dat de Awb kent bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Waar de Awb uitgaat van een afweging naar ernst van een overtreding, gaat het wetsvoorstel uit van een afweging naar aard van de overtreding. Voor gemeenten is onduidelijk hoe beide wettelijke kaders

samenhangen en of zij beide factoren in de afweging moeten meewegen. Het afwegingskader is vereenvoudigd en bevat nu drie factoren. Eén van deze factoren is «aard en ernst van de overtreding». Hiermee is verduidelijkt dat beide factoren meegewogen moeten worden. Het afwegingskader in het boeteregime is in het aangepaste wetsvoorstel bovendien gelijk aan het afwegingskader in het maatregelenregime.

Toelichtingsgesprek

In de uitvoeringstoets geeft VNG aan dat de (gedeeltelijke) samenloop van het toelichtingsgesprek met de bestaande zienswijzeprocedure van de Awb verwarrend kan zijn voor zowel ambtenaar als betrokkene, omdat beiden een ander wettelijk kader kennen. In tegenstelling tot het zienswijzegesprek kan het toelichtingsgesprek bovendien niet schriftelijk worden doorlopen, wat de mogelijkheden van de gemeente en de betrokkene beperkt. Het toelichtingsgesprek is vervangen door een verplichting tot passend informeren.

Boeteregime

Gemeenten hebben vraagtekens bij de toevoeging van de voorwaardelijke boete aan het handhavingsinstrumentarium. In de praktijk is moeilijk vast te stellen wanneer je deze toepast. De voorwaardelijke boete levert per casus bovendien veel administratief werk op en vergt periodieke controles. VNG verwacht daarom dat het instrument weinig gebruikt zal worden door gemeenten. De voorwaardelijke boete heeft geen plek gevonden in het vernieuwde wetsvoorstel. De mogelijkheden om te waarschuwen en af te zien van sanctioneren bieden voldoende alternatieven voor het opleggen van een boete.

Maatregelenregime

VNG geeft aan dat door het parallel ontwikkelen van verschillende wetten en wetwijzigingen, zonder voldoende oog voor de onderlinge samenhang, een onuitvoerbaar wettelijk kader dreigt te ontstaan met onderlinge tegenstrijdigheden. Specifiek voor het maatregelenregime geldt dat het wetsvoorstel Participatiewet in balans gelijktijdig (of eerder) in werking moet treden om te voorkomen dat voor handhaving geüniformeerde arbeidsverplichtingen twee verschillende wettelijke kaders gelden. De samenhang tussen de verschillende wetsvoorstellen wordt doorlopend gezien. Verder is naar aanleiding van de uitvoeringstoets, in nauwe samenwerking met VNG, gewerkt aan een eerdere, tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit. Met deze aanpassing wordt voorkomen dat er een probleem ontstaat bij het opleggen van maatregelen door gemeenten.

Samenloop wetgevingstrajecten

In met name de adviezen van de SVB, VNG en Raad voor de Rechtspraak is aandacht gevraagd voor maatschappelijke beweging op het gebieden die raken aan dit wetsvoorstel. Zo wordt, mede naar aanleiding van het rapport van de PEFD, in verschillende wets- en beleidstrajecten ingezet op de menselijke maat. Deze brede beweging raakt aanpalende wetgeving, zoals de Participatiewet en de Awb. In de adviezen wordt aandacht gevraagd voor de stapeling van deze beweging bij de professionals in de uitvoering. Bij de diverse implementatietrajecten zal daarom voldoende aandacht besteed moeten worden aan de mogelijkheden die publieke dienstverleners en hun medewerkers hebben om deze brede cultuurverandering te absorberen. Daarbij merkt het kabinet op dat de beweging in zijn geheel gericht is op meer mogelijkheden om rekening te houden met

mensen en hun omstandigheden. Hoewel dit aan de ene kant meer werk oplevert, betekent dit juist ook tegemoet wordt gekomen aan signalen van professionals ten aanzien van knellende wet- en regelgeving. Het kabinet trekt het zich aan om zorg te dragen voor een eenduidige lijn, zodat de implementatie aansluit op elkaar en niet tegenstrijdig is aan elkaar en wil publieke dienstverleners voldoende ruimte bieden om hun implementatie zorgvuldig en op een passend tempo te realiseren.

Hoofdstuk 15 – Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 37 van de Wet SUWI houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door de uitvoeringsinstanties. Ook houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de wijze waarop deze instanties samenwerken. Met dit wetsvoorstel veranderen deze taken niet.

Hoofdstuk 16 – Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid ziet op de handhaving van alle socialezekerheidswetten. Het wetsvoorstel is op het gebied van handhaving een stelselwijziging, met een groot aantal aanpassingen die gelijktijdig worden doorgevoerd en met elkaar samenhangen. In navolging van het wetsvoorstel wordt ook lagere regelgeving aangepast. Het gaat dan om het Boetebesluit socialezekerheidswetten en het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten.

Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid kan op diverse manieren financiële gevolgen hebben. Hiervoor zijn er middelen uit de envelop Groepen in de knel uit het hoofdlijnenakkoord 2024–2028 beschikbaar. Daarnaast is er in de begroting een reservering gemaakt om structurele uitvoeringskosten te dekken.

Boeteregime

Het wetsvoorstel maakt passend handhaven in grotere mate mogelijk, wat betekent dat niet kan worden volstaan met een standaard boete of maatregel in reactie op een overtreding, maar dat een weloverwogen afweging gemaakt dient te worden welke reactie evenredig is in het betreffende geval. In het wetsvoorstel wordt een afwegingskader voor sanctionering overtreding inlichtingenplicht opgenomen. Dit biedt uitkeringsinstanties meer ruimte om passend te sanctioneren. Passend sanctioneren kan het opleggen van een maatregel of boete zijn, maar een bestuursorgaan kan ook een waarschuwing opleggen of afzien van sanctioneren. Hoewel geïnde boetes ten bate komen aan het sociale fonds van waaruit de uitkering wordt verstrekt, zijn de financiële gevolgen van deze wijziging naar verwachting beperkt. Het aantal boetes dat wordt opgelegd is al sterk afgenomen. Daarnaast wordt in de praktijk al vaak gewaarschuwd.

De systematiek voor de berekening van de hoogte van de boete wordt gewijzigd. Hier wordt het Boetebesluit op aangepast. De financiële gevolgen van deze wijziging zullen in de NvT bij het Boetebesluit worden toegelicht.

Maatregelenregime

In het wetsvoorstel wordt een afwegingskader voor het opleggen van maatregelen opgenomen, vergelijkbaar met het afwegingskader voor het opleggen van boetes. Uit de uitvoeringstoets van UWV blijkt dat er naar verwachting 25 procent minder maatregelen wordt opgelegd als gevolg

van het gewijzigde afwegingskader. De financiële gevolgen daarvan worden geraamd op structureel € 1,3 miljoen per jaar vanaf 2027. Er worden geen financiële gevolgen voor het gemeentelijk domein en de SVB voorzien.

Het Maatregelenbesluit wordt op een aantal punten gewijzigd. Met het wetsvoorstel Participatiewet in balans werd het maatregelenregime voor de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ gedelegeerd naar het Maatregelenbesluit. Daarvoor is het Maatregelenbesluit tussentijds gewijzigd. Het Maatregelenbesluit moet ook worden aangepast voor de andere sociale-zekerheidswetten.

De hoogte en duur van maatregelen worden gewijzigd. De hoogte van de standaardmaatregel blijft in het nieuwe maatregelenregime gelijk aan het huidige Maatregelenbesluit. Daarnaast wordt het mogelijk om maatregelen tussentijds te beëindigen. De financiële gevolgen van de wijzigingen in het Maatregelenbesluit zullen in de NvT bij het Maatregelenbesluit worden toegelicht.

Er komt een discretionaire bevoegdheid voor het opleggen van maatregelen in de eerste of tweede maatregelencategorie. Ook bestaat er de mogelijkheid tot het opleggen van een waarschuwing. De verwachting is dat de overtredingen die in aanmerking komen voor een informele benadering, zonder kanbepaling met een formele waarschuwing zouden worden afgedaan. De verwachting is daarom dat de financiële gevolgen van de kanbepaling gering zullen zijn.

Terugvordering

Het terugvorderingsbeleid wordt op een aantal punten aangepast, waarbij het uitgangspunt blijft dat in beginsel wordt teruggevorderd. Daarbij gaat een maximale terugkijktermijn van 5 jaar gelden. Deze maatregel heeft invloed op grote vorderingen die over een periode langer dan 5 jaar zijn opgebouwd. Dit zal voornamelijk vorderingen op basis van de Participatiewet, de AIO en WAO/WIA/WAZ betreffen. In de praktijk blijkt dat het deel van de vordering dat buiten de terugkijktermijn van 5 jaar is opgebouwd vaak al oninbaar is. Er worden mede daarom geen financiële gevolgen geraamd voor deze wijziging.

Het beginsel om altijd terug te vorderen wordt genuanceerd wanneer het blijkt dat de oorzaak van de terugvordering (ten dele) komt door een fout van de overheid. Dan wordt in beginsel niet teruggevorderd, tenzij het redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat een uitkering (ten dele) onrechtmatig verstrekt is. Dit is al gangbare praktijk bij UWV en de SVB en is voor gemeenten al wettelijk vastgelegd. De verwachting is daarom dat dit geen financiële gevolgen zal hebben.

De zesmaandenjurisprudentie wordt gecodificeerd. Dit is een bescherming tegen traag handelen van de overheid na een signaal van bijvoorbeeld een burger. Op dit moment geldt al dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eraan in de weg kunnen staan dat een uitkering (volledig) wordt teruggevorderd in een situatie dat die terugvordering (mede) het gevolg is van het handelen of nalaten van handelen van het bestuursorgaan. Daarnaast is de zesmaandenjurisprudentie van toepassing op gemeenten en de SVB in het kader van de Participatiewet. De toepassing van de zesmaandenjurisprudentie is dus voor een deel van de uitvoering staande praktijk. Daarom zullen de financiële gevolgen van het codificeren van de zesmaandenjurisprudentie gering zijn.

Kwijtschelding

In 2012 is met de «Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving» de termijn waarna een bestuursorgaan kan besluiten van terugvordering af te zien verlengd van vijf naar tien jaar bij schending van de inlichtingenplicht. Deze maatregel wordt middels dit wetsvoorstel teruggedraaid. Bestuursorganen krijgen de mogelijkheid om na vijf jaar af te zien van verdere invordering als vijf jaar lang aan de betalingsverplichting is voldaan. Omdat geïnde (boete)vorderingen ten bate komen aan het sociale fonds van waaruit de uitkering wordt verstrekt, heeft deze maatregel financiële gevolgen. De kosten worden geraamd op structureel € 9,4 miljoen per jaar vanaf 2027. De kosten zullen mogelijk lager liggen, omdat kwijtschelding na vijf jaar mogelijk is, maar niet verplicht hoeft.

Tabel: Kwijtschelding na vijf jaar (x € 1 miljoen)

Uitvoerder	Struc.
Gemeenten (Participatiewet, IOAW en IOAZ)	6,9
UWV (Werknemersverzekeringen)	1,9
SVB (Volksverzekeringen, AIO)	0,6
Totaal	9,4

Uitvoeringskosten

Uit de uitvoeringstoetsen van UWV, de SVB en de VNG blijkt dat zij extra kosten verwachten voor de uitvoering van het wetsvoorstel. De extra uitvoeringskosten hebben voornamelijk betrekking op beheer en onderhoud van systemen en een toename van de werkzaamheden met betrekking tot de handhavingsprocessen. In onderstaande tabel zijn de uitvoeringskosten voor UWV, de SVB en gemeenten opgenomen. Dit betreffen zowel incidentele kosten (in 2025) als structurele kosten vanaf 2027.

Tabel: Uitvoeringskosten (x € 1 miljoen)

Uitvoerder	2025	2026	2027	2028	Struc.
UWV	0	3	1,4	1,4	1,4
SVB	0	0,5	0,3	0,3	0,3
Gemeenten					
Totaal	3,5	1,7	1,7	1,7	1,7

Totale budgettaire gevolgen

De totale budgettaire gevolgen van dit wetsvoorstel en de aanpassingen in de lagere regelgeving bedragen € 21,8 miljoen per jaar. Dit bedrag is exclusief de uitvoeringskosten van de lagere regelgeving. Zoals in bovenstaande paragrafen aangegeven zullen de budgettaire gevolgen van de aanpassingen in de lagere regelgeving alsmede de uitvoeringskosten nader worden toegelicht in de genoemde besluiten.

Tabel: Budgettaire gevolgen per maatregel (x € 1 miljoen)

Maatregel	2025	2026	2027	2028	Struc.
Maatregelenregime	0	4,7	10,7	10,7	10,7
Aangepast afwegingskader			1,3	1,3	1,3
Aanpassing hoogte en duur	0	4,7	9,4	9,4	9,4
Kwijtschelding			9,4	9,4	9,4
Uitvoeringskosten	0	3,5	1,7	1,7	1,7

Maatregel	2025	2026	2027	2028	Struc.
Totaal	0	8,2	21,8	21,8	21,8

Evaluatie

Dit wetsvoorstel zal een jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden door middel van een invoeringstoets. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de uitvoering van de wet en de effecten van het streven naar meer menselijke maat, zowel voor de uitkeringsinstanties als de burgers. Aan de invoeringstoets wordt gezamenlijk met de uitvoeringsinstanties invulling gegeven. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van data die de uitvoeringsinstanties reeds hebben, om extra belasting van de uitvoeringsprofessionals zoveel mogelijk te voorkomen.

Naast de centrale vragen van de invoeringstoets zal voor de invoeringstoets in kaart worden gebracht in welke mate gebruik wordt gemaakt van de verschillende mogelijkheden op het gebied van sanctionering. Ook wordt geëvalueerd hoe de verplichting tot passend informeren in de praktijk wordt uitgevoerd en wat de ervaringen hiermee zijn, zowel vanuit de organisatie als vanuit betrokkenen. Ook zal in de invoeringstoets aanvullend aandacht worden besteed aan de invulling van het vakmanschap door de uitvoering. Dit betreft onder andere het gebruik van het afwegingskader, het toepassen van de discretionaire bevoegdheden bij bijvoorbeeld de recidivebepaling en het invullen van de waarschuwingsbevoegdheid. Het verdient aandacht om in de invoeringstoets deze nieuwe indicatoren te monitoren.

Tot slot wordt bij de invoeringstoets aandacht besteed aan de uitvoering van de bevoegdheden in het kader van het opleggen van maatregelen, namelijk hoe vaak een sanctie wordt opgelegd en hoe vaak deze niet wordt opgelegd. Ook wordt er gekeken of er rode draden zijn ten aanzien van keuzes daarin. De invoeringstoets zal naar verwachting meer inzicht geven in het aantal overtredingen, uitgesplitst in fouten en overtredingen, en het aantal opgelegde sancties en bezwaar- en beroepstrajecten. Deze cijfers kunnen inzicht geven in de mate waarin burgers die te maken krijgen met een sanctie zich gehoord voelen.

Na de invoeringstoets zal de wet vijf jaar na inwerkingtreding weer worden geëvalueerd. Hierbij wordt in kaart gebracht in hoeverre de beleidsdoelen dankzij de inzet van de wet zijn gerealiseerd.

Hoofdstuk 17 – Advies en consultatie

Preconsultatie eerste kwartaal 2023

De preconsultatie van het ontwerp-wetsvoorstel heeft tot 27 reacties geleid, waarvan 24 openbaar en 3 niet-openbaar. Eerst worden de 12 reacties van professionele partijen hieronder samengevat. De professionele partijen die hebben gereageerd zijn gemeente Almere, gemeente 's-Hertogenbosch, gemeente Rotterdam, gemeente Utrecht, Acture¹³³, CNV¹³⁴, FNO¹³⁵, FNV¹³⁶, KBvG¹³⁷, NVVK¹³⁸, SAM¹³⁹ en Wyzer

¹³³ Private uitvoerder van de Ziektewet.

¹³⁴ Werknemersorganisatie.

¹³⁵ Fonds voor en met mensen in kwetsbare situaties in Nederland.

¹³⁶ Werknemersorganisatie.

¹³⁷ Koninklijke Beroepsvereniging voor Gerechtsdeurwaarders.

¹³⁸ Vereniging voor financiële hulpverleners.

Academie¹⁴⁰. Vervolgens worden de 15 reacties van anonieme burgers beknopt samengevat. De preconsultatie is zowel gehouden op het ontwerp van het sanctiebeleid in de wetgeving, als op het beleidsvoornemen op het gebied van maatregelen.

Wetsvoorstel sanctiebeleid

Uit de reacties blijkt dat het ontwerpvoorstel positief wordt ontvangen en er wordt bevestigd dat de herijking een stap in de goede richting is. Alle partijen vinden het de hoogste tijd dat meer passend sanctioneren mogelijk wordt. SAM vindt het een goede ontwikkeling dat ervan wordt uitgegaan dat burgers niet met opzet handelen en dat er meer mogelijkheden komen om recht te doen aan de situatie. SAM geeft echter ook aan dat het wetsvoorstel niet op alle punten aansluit bij het beeld van de professionals en benadrukt juist het belang van preventie. Ook een aantal andere partijen plaatsen kanttekeningen bij het ontwerpvoorstel. Zo wordt duidelijk dat verschillende onderdelen nog een nadere uitwerking en uitleg vergen. Ook is er behoefte aan de toevoeging van praktijkvoorbeelden. Verder zijn er nog enige zorgen over de tenuitvoerlegging van de wet. Het wetsvoorstel verandert weinig aan de huidige complexiteit van wet- en regelgeving. Een onderwerp dat herhaaldelijk aangekaart wordt door partijen is de complexiteit van de inlichtingenplicht en de verhouding van het wetsvoorstel ten opzichte van wetten zoals de Participatiewet.

Meer dan één keer waarschuwen

In de preconsultatie wordt het voorstel om meer dan één waarschuwing te kunnen geven positief ontvangen. Er wordt benadrukt dat de mogelijkheid tot meerdere waarschuwingen afhankelijk moet zijn van persoonlijke omstandigheden van de burger. Het vaker waarschuwen draagt bij aan het doel om passend te kunnen sanctioneren.

Boetebedragen

De boetebedragen in het voorstel hebben gemengde reacties opgeleverd. Veel partijen ondersteunen de maximale boete van € 4.500,- als passend bij de realiteit van de doelgroep, maar er zijn ook partijen die dit maximum als te hoog beschouwen. Sommige partijen merken op dat er met het voorstel ook lichtere vormen van sancties mogelijk zijn en dat er daarom niet lichtzinnig moet worden omgegaan met het opleggen van de maximale boete. Vooral vanuit de gemeenten is er vraag naar meer richtlijnen en sturing bij het opleggen van het maximale boetebedrag, inclusief een nadere uitwerking van verschillende persoonlijke omstandigheden in relatie tot de hoogte van een boete. Er wordt ook doorgevraagd hoe de hoogte van de boete zich verhoudt tot de draagkrachtberekening.

Toelichtingsgesprek

De introductie van het toelichtingsgesprek wordt over het algemeen positief ontvangen. De meningen over de vormgeving van het toelichtingsgesprek verschillen echter. Het is een aantal partijen onduidelijk welke methodiek en werkwijzen worden gehanteerd bij de uitvoering van het gesprek. Bij het CNV wekt de uitwerking van deze methodiek enige zorgen, omdat er al sprake is van wantrouwen jegens de overheid. Het CNV vindt de randvoorwaarden van het gesprek erg ruim omschreven, waardoor wordt gevreesd dat het gesprek kan omslaan in een «verhoor».

¹³⁹ Beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein.

¹⁴⁰ Opleider op het gebied van publieke dienstverlening.

Verder zijn er zorgen over verschillen tussen gemeenten. Een partij stelt voor om het toelichtingsgesprek landelijk te monitoren en faciliteren om deze verschillen zo veel mogelijk te beperken. De FNV pleit voor de mogelijkheid tot een toelichtingsgesprek in alle gevallen. Zij willen voorkomen dat gemeenten zelf bepalen wanneer een gesprek wordt aangeboden en dat door de vrije vorm de willekeur in de uitvoering groter wordt.

Ernstige misdragingen jegens medewerkers

In de preconsultatie is de vraag gesteld of ernstige misdragingen jegens medewerkers binnen het strafrecht thuishoren. De partijen zijn van mening dat dit inderdaad de meest logische en juiste route is. Wel twijfelen een aantal partijen over de tijd die een dergelijke zaak in beslag neemt bij het OM. Verder werd de suggestie gedaan om trainingen te geven aan uitvoeringsprofessionals voor het omgaan met deze situaties.

Beleidsvoornemen op het gebied van maatregelen

Over het algemeen wordt er in de reacties rekening gehouden met de complexiteit van het aanpassen van het maatregelenregime, maar partijen missen nog een nadere uitleg over de aanpassing en Acture geeft aan dat onduidelijk is welke impact de wijziging heeft op werkgevers. Acture stelt vragen over de herstelmogelijkheden bij opgelegde maatregelen. Hoewel een maatregel als het uiterste middel wordt beschouwd, wordt er getwijfeld of het verkorten van de maatregel op zijn plaats is als er wel wordt meegewerkt. Er zijn twijfels over de effectiviteit van een maximale maatregel van 50 procent om de betrokkenen te bewegen te voldoen aan de meewerkverplichting.

Percentages

Partijen vinden het over het algemeen een goed idee om met vaste percentages voor maatregelen te werken. De gemeente Almere vindt het mooi dat draagkracht een factor wordt om af te zien van het opleggen van een maatregel. Een probleem hierbij kan zijn dat het moeilijk is om vast te stellen welke draagkracht de betrokkene heeft. Het rekening houden met persoonlijke omstandigheden wordt dan ook belangrijk geacht. Tevens wordt er voorgesteld om afwijkmogelijkheden van de vaste percentages en de duur van de maatregel op te nemen in de beleidslijn rondom maatregelen.

Reacties van anonieme burgers

In reactie op het wetsvoorstel zijn er ook verschillende punten door anonieme burgers naar voren gebracht. In deze reacties komt naar voren dat het wetsvoorstel als noodzakelijk en als een stap in de goede richting wordt gezien. Het oog voor de menselijke maat en persoonlijke omstandigheden zien de burgers als belangrijk. Veruit de meeste mensen die reageerden vinden de voorgestelde boetebedragen te hoog en zien hierin geen versoepeling. De mogelijkheid tot het vaker waarschuwen, wordt positief ontvangen.

Opvallend is dat meerdere mensen aangeven dat ze een uiteenzetting missen van de instrumenten die voor de handhaving ingezet kunnen worden. Ook missen ze een toelichting op de wijze hoe er gehandhaafd moet worden. Een burger spreekt over het missen van richtlijnen, handvatten en middelen voor sociale opsporingsdiensten.

Internetconsultatie derde kwartaal 2023

Naar aanleiding van de preconsultatie in het eerste kwartaal van 2023 is het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid aangepast. Dit nieuwe conceptwetsvoorstel heeft tussen 12 juli 2023 en 5 september 2023 opengestaan voor internetconsultatie.¹⁴¹ De internetconsultatie heeft 32 reacties opgeleverd, zowel van burgers als professionals. De professionele partijen die gereageerd hebben zijn: CNV, FNV, gemeente 's-Hertogenbosch, gemeente Almere, gemeente Helmond, gemeente Rotterdam, gemeente Utrecht, KBvG, Landelijk platform terugvordering en verhaal, LOSR¹⁴², Robidus¹⁴³ en Wolters Kluwer Schulinc¹⁴⁴.

Uit de reacties blijkt dat de doelstellingen van de wet om meer ruimte te bieden voor maatwerk en vertrouwen in de burger centraal te stellen, breed ondersteund worden. Gemeente 's-Hertogenbosch geeft daarbij wel aan dat het wetsvoorstel weinig verandert aan de complexiteit en de uitvoering op onderdelen nog complexer maakt.

Op vijf onderdelen van het wetsvoorstel wordt door veel partijen gereageerd: de uniformiteit van de handhaving, het toelichtingsgesprek, het afwegingskader, de bestuurlijke boete en de voorwaardelijke boete.

Uniformiteit van de handhaving

Over het algemeen wordt positief gereageerd op de introductie van een uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten. Aangegeven wordt dat dit duidelijkheid schept voor degenen die van verschillende regelingen gebruikmaken. Wel wordt het risico benoemd dat het wetsvoorstel in uniformering te ver doorschiet. Hierbij wordt opgemerkt dat de diverse socialezekerheidswetten verschillende doelgroepen bedienen met eigen kenmerken en handhavingproblematiek.

Toelichtingsgesprek

Uit de reacties op de internetconsultatie blijkt dat partijen verschillend aankijken tegen de introductie van het toelichtingsgesprek. Voorstanders van het toelichtingsgesprek geven aan dat dit gesprek kan leiden tot lichtere sancties, wat positief kan uitpakken voor de burger en kan bijdragen aan een beweging naar wederzijds vertrouwen. Tegenstanders stellen dat het toelichtingsgesprek los van het preventieve doel weinig meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige praktijk.

De voorstanders van het toelichtingsgesprek hebben wel enkele op- en aanmerkingen op het toelichtingsgesprek. Zo zijn er zorgen over de keuze voor een vormvrij gesprek. CNV geeft aan dat deze keuze er mogelijk toe leidt dat het gesprek omslaat in een verhoor. FNV geeft daarnaast aan dat het gesprek in alle gevallen gehouden zou moeten worden ter voorkoming van willekeur en is daarmee tegen de geformuleerde uitzonderingsmogelijkheden. Verder is meerdere partijen onduidelijk hoe het toelichtingsgesprek zich verhoudt tot het zienswijzegesprek uit de Awb.

¹⁴¹ Overheid.nl | Consultatie Wet handhaving sociale zekerheid (internetconsultatie.nl)

¹⁴² Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden

¹⁴³ Private uitvoerder die werkgevers ondersteunt bij de uitvoering van het eigenrisicodragerschap.

¹⁴⁴ Online kennisbank en helpdesk voor gemeenten.

Afwegingskader

Gemeente Rotterdam geeft aan dat het afwegingskader goede mogelijkheden biedt om overmatige of als onrechtvaardig ervaren sancties te voorkomen. In veel reacties wordt ook vooral waardering uitgesproken voor de factor «rol van het bestuursorgaan bij het ontstaan of de hoogte van het benadelingsbedrag». Dit biedt een prikkel voor het bestuursorgaan om meer aan preventie te doen.

Bestuurlijke boete

In het algemeen blijkt uit de reacties op de internetconsultatie dat de loskoppeling van de boetehoogte van het benadelingsbedrag positief beoordeeld wordt. Gemeente Utrecht geeft hierbij echter wel aan dat het maximale bedrag van een bestuurlijke boete van € 4.500 nog steeds hoog is gezien de beperkte draagkracht van de doelgroep.

LOSR geeft daarnaast aan zich zorgen te maken over de ruimte die in de wet geboden wordt ten aanzien van de bestuurlijke boete. Gesteld wordt dat het kader minimaal is, waardoor veel wordt overgelaten aan de interpretatie van de medewerker. Dit maakt de uitvoering moeilijker, zorgt voor meer willekeur en rechtsongelijkheid en gaat ten koste van de rechtszekerheid.

Voorwaardelijke boete en waarschuwing

De reacties over de voorwaardelijke boete lopen sterk uiteen. Sommige partijen geven aan dat de voorwaardelijke boete mogelijkheden biedt om de sanctie goed af te stemmen op wat er mis is gegaan en de omstandigheden waaronder het mis is gegaan. Deze partijen zien de voorwaardelijke boete als een uitkomst voor situaties waarin een waarschuwing te licht wordt bevonden en een onvoorwaardelijke boete te zwaar. Andere partijen zien vooral nadelen. Zo geeft het Landelijk platform terugvoering en verhaal aan dat de voorwaardelijke boete een nagenoeg onbegrensde onderzoeks- en motiveringsplicht voor het bestuursorgaan creëert en daarmee tot een verhoging van de uitvoeringslasten leidt. Ook wordt verwacht dat het aantal zaken in bezwaar en beroep door invoering van de voorwaardelijke boete zal toenemen.

De reacties ten aanzien van de waarschuwing zijn wel in overeenstemming. Uit de internetconsultatie blijkt dat partijen hier positief tegenover staan.

Verwerking internetconsultatie

Naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen is besloten het toelichtingsgesprek te laten vervallen. In plaats van dit toelichtingsgesprek is een verplichting tot passend informeren aan dit wetsvoorstel toegevoegd. Met deze verplichting krijgt het preventieve doel toch een plaats in het wetsvoorstel. Hiermee wordt recht gedaan aan de reacties uit de internetconsultatie, waaruit blijkt dat het preventieve doel van het toelichtingsgesprek in het algemeen positief beoordeeld wordt. Ook wordt hiermee recht gedaan aan de opmerking vanuit uitvoeringsinstanties dat de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de wet, terwijl de wet normerende kaders moet stellen. In de voorgestelde vorm staat het hen vrij om vanuit de dienstverlening meer gesprekken te voeren, op het moment dat dit een meerwaarde vormt.

Door het toelichtingsgesprek om te vormen tot een verplichting tot passend informeren, komt het preventieve doel centraal te staan. Het in beeld brengen van de omstandigheden van de betrokkene is niet langer aan de orde, enkel het voorkomen van fouten in de toekomst is van belang. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de in de internetconsultatie geuite zorgen. De verplichting tot passend informeren heeft een duidelijk ander doel dan het zienswijzegesprek uit de Awb.

De boetehoogte blijft op verzoek van de uitvoering gekoppeld aan het benadelingsbedrag, zoals ook in het huidige Boetebesluit het geval is. Hierbij worden in het Boetebesluit twee categorieën onderscheiden: de lichte categorie en de zware categorie. Overtredingen beschreven in hoofdstuk 7 vallen hierbij in de zware categorie. Bij beide categorieën is er sprake van een maximumboete die het bestuursorgaan niet mag overschrijden.

Tot slot is de voorwaardelijke boete komen te vervallen. Het aantal handavingsinstrumenten wordt hiermee beperkt, waardoor de onderzoeks- en motiveringsplicht voor het bestuursorgaan minder zwaar is.

Advies Raad voor de Rechtspraak

Gelijktijdig met de internetconsultatie en de uitvoeringstoetsen is het wetsvoorstel ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak (hierna: Raad). De Raad heeft op 26 oktober 2023 advies uitgebracht op het wetsvoorstel. De opmerkingen en suggesties van de Raad kunnen onderverdeeld worden in zes categorieën: het afwegingskader, het toelichtingsgesprek, het boeteregime, het maatregelenregime, herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding en overige punten.

Afwegingskader

Verhouding tot «dringende redenen»

De Raad geeft aan dat niet duidelijk is hoe het afwegingskader, met name de factor «gevolgen van het besluit voor de betrokkene», zich verhoudt tot de «dringende redenen»-bepalingen. De factor waarnaar verwezen wordt, is komen te vervallen. De uitkeringsinstanties geven aan het vaststellen en objectief kwalificeren van de gevolgen voor de betrokkene ingewikkeld te vinden (zie hoofdstuk 14). Het laten vervallen van deze factor komt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel daarom ten goede. Naar aanleiding van het advies van de Raad is bovendien geconstateerd dat de «gevolgen van het besluit voor de betrokkene» door de uitvoeringsinstanties moeten worden meegenomen in de afweging of sprake is van een «dringende reden». Dit maakt het onnodig de factor in het afwegingskader op te nemen. Eventuele hardvochtige effecten voor de betrokkene kunnen bovendien op andere wijze gemitigeerd worden. Zo wordt in de invorderingsfase altijd rekening gehouden met de gevolgen van de invordering voor de betrokkene.

Zelfstandig ondernemer

In haar advies geeft de Raad daarnaast aan dat niet helder is hoe de factor «omstandigheden waaronder de overtreding is begaan» toegepast moet worden bij een zelfstandig ondernemer die niet drie maanden achter elkaar inkomsten heeft ontvangen, maar wel omzet heeft behaald. Ook deze factor is komen te vervallen. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de betrokkene wordt in de praktijk al rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, omdat deze

omstandigheden de beoordeling van de verwijtbaarheid beïnvloeden. Het opnemen van deze factor is daarom niet noodzakelijk en compliceert de motivering.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat een zelfstandig ondernemer die structureel inkomen ontvangt uit de eigen onderneming en dit niet doorgeeft aan het bestuursorgaan, een overtreding begaat die wordt gezien als misbruik en wordt gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 7.

Bewijsvermoedens

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het bestuursorgaan zich voor het bewijs van een overtreding kan baseren op door het bestuursorgaan gestelde, onvoldoende weerlegde vermoedens, die gebaseerd zijn op feiten. De Raad vindt het onnodig en onwenselijk dit in de tekst van de wet op te nemen. De bepaling is daarom uit de wettekst verwijderd.

Toelichtingsgesprek

In haar advies schrijft de Raad dat bij nieuwe wetgeving de plicht van uitkeringsinstanties om betrokkenen actief en zorgvuldig voor te lichten over hun rechten en plichten voorop zou moeten staan. Dit kan preventief werken, waardoor voorkomen kan worden dat betrokkenen hun verplichtingen niet nakomen. Met het oog op het preventieve element van het toelichtingsgesprek, ziet de Raad dit gesprek als een mogelijke verbetering. Wel heeft de Raad kanttekeningen. Het voeren van een toelichtingsgesprek zou ook verplicht moeten zijn als de opgelegde boete lager is dan € 340 en als het gesprek niet bijdraagt aan het feitenonderzoek. Verder acht de Raad het onduidelijk hoe het toelichtingsgesprek zich verhoudt tot het zienswijzegesprek in artikel 5:50 Awb. Ook vraagt de Raad zich af of een vormvrij gesprek past bij de verplichtingen die ter sprake kunnen komen.

Het toelichtingsgesprek is vervangen door een verplichting tot passend informeren. Door het toelichtingsgesprek te vervangen door een verplichting tot passend informeren, is er niet langer sprake van overlap met het verplichte zienswijzegesprek in artikel 5:50 van de Awb. De verplichting tot passend informeren is bovendien van toepassing op alle overtredingen, ook als de boete lager is dan € 340.

Het belangrijkste voordeel van de verplichting tot passend informeren ten opzichte van het toelichtingsgesprek, zit in het doel. De verplichting tot passend informeren heeft namelijk enkel een preventief doel. Onder andere uit het advies van de Raad is gebleken dat de nadruk op preventie als waardevol wordt gezien.

Boeteregime

Voorwaardelijke boete

De invoering van de voorwaardelijke boete kan een werkelijke verbetering van het huidige handhavingssysteem betekenen. Uit de uitvoeringstoetsen is echter gebleken dat de voorwaardelijke boete gecompliceerd is om toe te passen (zie hoofdstuk 14). Het voegt een extra beslisoptie toe aan het afwegingskader en legt daarmee een zwaardere last op de motiveringsplicht. De uitvoering van de voorwaardelijke boete vraagt bovendien meer inzet van de uitkeringsinstanties dan een waarschuwing of een gewone boete. De uitkeringsinstanties verwachten daarom het instrument (vrijwel) niet te zullen gebruiken. De voorwaardelijke boete is komen te vervallen.

Dit komt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel als geheel ten goede, omdat het aantal afweegmogelijkheden voor de uitkeringsinstanties afneemt.

Subjectieve verwijtbaarheid

De Raad geeft aan dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat de betrokkene subjectief een verwijt moet kunnen worden gemaakt bij het opleggen van een boete voor overtreding van de inlichtingenplicht. Hierbij wordt verwezen naar rechtspraak van de CRvB. De Raad geeft aan dat de uitspraak waarnaar verwezen wordt, niet de huidige stand van zaken weergeeft; er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen objectieve en subjectieve verwijtbaarheid. Deze passage is uit de memorie van toelichting verwijderd.

Verstreking inlichtingen voor tenuitvoerlegging bestuurlijke boete

In haar advies geeft de Raad aan dat onduidelijk is welke inlichtingen de betrokkene voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete moet doorgeven. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting beschreven welke inlichtingen de betrokkene moet verstrekken. Daarnaast is artikel 84 Wet SUWI aangepast. De beschrijving van de te verstrekken inlichtingen en toelichting op de aanpassing van artikel 84 Wet SUWI zijn te vinden in hoofdstuk 9.

Recidive

De Raad stelt een aantal vragen over de recidivebepaling. Deze bepaling is in het wetsvoorstel aangepast en vereenvoudigd.

In het kader van de terugkijktermijn van vijf jaar bij de recidiveregeling merkt de Raad op dat de vergelijking met artikel 43a Sr, de Oriëntatiepunten voor straftoemeting en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen niet opgaat. De betekenis van de verwijzing naar de bepaling en de regelingen is gelegen in het feit dat recidive in het strafrecht is ontwikkeld en daar een lange traditie kent. Hoewel zij niet rechtstreeks van toepassing worden op de bestuursrechtelijke bestraffing in de sociale zekerheid, biedt de wijze waarop het recidivebegrip in de bepaling en de regelingen wordt ingevuld en toegepast een nuttige inspiratiebron. Een bestuursrechtelijke invulling die hier aansluiting bij zoekt, komt bovendien de rechtseenheid ten goede.

Daarnaast adviseert de Raad nader toe te lichten waarom gekozen wordt voor een terugkijktermijn van vijf jaar en een verhoging van (maximaal) 50 procent. De terugkijktermijn van vijf jaar is gekozen, omdat deze termijn aansluit bij de termijn in artikel 43a Sr, wat de rechtseenheid vergroot. De wijze van berekening wordt nader toegelicht in het Boetebe-sluit.

Tenslotte vraagt de Raad zich in het kader van recidive af of de expliciete vermelding dat overtredingen van andere socialezekerheidswetten worden gezien als eenzelfde overtreding noodzakelijk is. Geconcludeerd is dat deze vermelding onnodig is. Het wetsvoorstel is aangepast.

Kwijtschelding bij schuldregeling

Kwijtschelding van de bestuurlijke boete bij medewerking aan een schuldregeling wordt in het wetsvoorstel voorwaardelijk gemaakt door een proefperiode van vijf jaar in te stellen. De Raad geeft aan deze termijn lang te vinden. De proefperiode is komen te vervallen.

Maatregelenregime

Recht op uitkering na gedragsverandering

In haar advies geeft de Raad aan dat bij gedragsverandering van de betrokkene er niet altijd opnieuw recht op uitkering ontstaat. De opmerking van de Raad betreft de vierde categorie in het Maatregelenbesluit. Aangezien gedragsverandering het doel van de maatregel is, wordt dit opmerkelijk geacht. Overtredingen in deze categorie worden gesanctioneerd met een tijdelijke of blijvende, gedeeltelijke of gehele weigering van de uitkering. Hoewel categorie 4 niet ziet op herstelbare overtredingen, valt deze categorie wel binnen de definitie van herstelsanctie zoals opgenomen in artikel 5:2 Awb. Door de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren, wordt de overtreding immers beëindigd en wordt herhaling van de overtreding voorkomen.

Ondanks dat categorie 4 past binnen de definitie van herstelsanctie uit artikel 5:2 Awb, is besloten de reactie op overtredingen van verplichtingen die zijn ingedeeld in de vierde categorie, in de individuele socialezekerheidswetten op te nemen. Hiermee worden deze overtredingen onderscheiden van de overtredingen in de eerste drie categorieën.

Afstemming op «dringende redenen» en bijzondere omstandigheden

Het bestuursorgaan stemt een op te leggen maatregel af op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar het oordeel van het bestuursorgaan, gelet op bijzondere omstandigheden, «dringende redenen» daartoe noodzaken. De Raad vraagt zich af waarom die afstemming niet altijd moet plaatsvinden in plaats van alleen bij «dringende redenen» en bijzondere omstandigheden. Deze bepaling is komen te vervallen. Het bestuursorgaan kan bij het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel, binnen de van toepassing zijnde categorie, rekening houden met de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. Dit kan in alle omstandigheden, ook als er geen «dringende redenen» of bijzondere omstandigheden zijn.

Ernstige misdragingen jegens een ambtenaar

Overtreding van de meewerkverplichting om zich te onthouden van ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering belaste personen of instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De Raad geeft aan dat hier mogelijk strijdigheid is met het ne-bis-in-idem-principe, waarbij iemand niet twee keer voor hetzelfde feit gestraft mag worden, omdat ook aangifte wordt gedaan of een maatregel wordt opgelegd.

De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is komen te vervallen. Het wetsvoorstel blijft twee mogelijkheden houden om te reageren op ernstige misdragingen jegens een ambtenaar, namelijk strafrechtelijke vervolging en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, in de vorm van een korting op de uitkering.

Herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding

De Raad geeft aan terugvordering en invordering in het wetsvoorstel te missen. Een belangrijk deel van de menselijke maat bij de handhaving is immers gelegen in de wijze waarop wordt omgegaan met de terugvordering en invordering. Handhaving, terugvordering en invordering moeten daarom in onderlinge samenhang duidelijk en verantwoord

worden geregeld. Naar aanleiding van het advies van de Raad is besloten enkele wijzigingen op te nemen in het wetsvoorstel. In hoofdstuk 4 is toegelicht welke wijzigingen doorgevoerd worden. In deze paragraaf wordt ook uiteengezet waarom aan de herzieningsfase en de invorderingsfase niets wordt veranderd.

Overig

Keuze voor uniforme wet

In haar advies geeft de Raad aan het gevoel te hebben dat de met het wetsvoorstel beoogde doelen met een eenvoudigere wetgevingsoperatie bereikt kunnen worden. In hoofdstuk 3 is toegelicht waarom gekozen is voor een wetswijziging in plaats van een minder ingrijpende operatie. Hierbij kan opgemerkt worden dat de huidige verschillen tussen de socialezekerheidswetten goed doordacht zijn. Individuele gevallen kunnen bovendien vragen om afwijking van de norm. Het is daarom van belang balans te vinden tussen normering vanuit de wetgever en ruimte voor de uitkeringsinstanties. Met het wetsvoorstel is gepoogd deze balans te vinden.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

De Raad merkt op dat het wetsvoorstel samenhangt met diverse andere wetsvoorstellen. De samenhang met deze trajecten wordt doorlopend bezien. Hierbij wordt in het oog gehouden dat de verschillende wetsvoorstellen niet botsen, maar elkaar juist versterken in het gezamenlijke doel om de menselijke maat en werken vanuit vertrouwen centraal te stellen. Ook wordt aandacht besteed aan de veranderopgave die door de samenloop van de verschillende wetsvoorstellen voor de uitvoering ontstaat.

In aanvulling op het voorgaande doet de Raad de suggestie om de verschillende voorstellen in één wetsvoorstel op te nemen. Naast overeenkomsten zijn er echter grote verschillen tussen de wetsvoorstellen. Elk voorstel heeft een eigen scope en doelgroep en dient een ander belang. De verschillende wetsvoorstellen kunnen daarom niet gecombineerd worden in één groot wetsvoorstel.

Uitkeringsinstantie als verstrekker van en handhaver op uitkeringen

In haar advies geeft de Raad aan zich af te vragen of het wenselijk is dat uitkeringsinstanties gelijktijdig als verstrekkers van en handhavers op uitkeringen optreden. Als overtredingen niet gesanctioneerd worden door de uitkeringsinstantie, zouden zij via het strafrecht moeten worden aangepakt. Bij de keuze tussen het bestuursrecht en het strafrecht is de vraag welke overheidsreactie evenredig is van belang. Het strafrecht biedt meer onderzoeksmogelijkheden en kent andere sancties dan het bestuursrecht. Bij berechting via het strafrecht, bestaat bovendien de mogelijkheid dat de betrokkene een strafblad krijgt. Een strafrechtelijke sanctie kan hiermee verdergaande gevolgen hebben voor het leven van de betrokkene dan een bestuurlijke boete. Het strafrecht biedt wel een aantal waarborgen die het bestuursrecht niet kent, zoals tussenkomst van de rechter. Het bestuursrecht kan echter sneller worden ingezet. Zoals in hoofdstuk 7 toegelicht, is een bestuurlijke boete in de meeste gevallen evenredig ten opzichte van de overtreding.

Verder geeft de Raad aan doordenking van nut en noodzaak van de bestuurlijke boete te missen. Sommige mensen maken bewust misbruik van de sociale zekerheid om zichzelf, of hun naasten, te verrijken. Het bestuursorgaan moet dan passend kunnen reageren. Dit vindt de maatschappij belangrijk. De sociale zekerheid is immers een vangnet dat bekostigd wordt met gemeenschapsgeld. Als iemand dit vangnet onrechtmatig gebruikt, moet het mogelijk zijn een signaal af te geven dat dit misbruik niet toelaatbaar is. De bestuurlijke boete is hiervoor het aangewezen instrument. Door de mogelijkheid te bieden een bestuurlijke boete op te leggen, blijft het draagvlak voor de sociale zekerheid behouden.

Met het wetsvoorstel wordt in alle gevallen de mogelijkheid geboden om na een overtreding een waarschuwing te geven. Een waarschuwing zorgt voor een schrik-effect, zonder financiële consequenties te hebben (zie ook hoofdstuk 7). Het is echter niet in alle gevallen passend om een waarschuwing te geven. Op het moment dat een betrokkene verplichtingen opzettelijk veronachtzaamt of daaraan grove schuld heeft, ligt een waarschuwing niet voor de hand. In dergelijke gevallen is een bestuurlijke boete in beginsel een meer passend instrument. Een boete is in deze situaties niet alleen effectiever om handhaving te bevorderen, maar zorgt er ook voor dat het draagvlak voor de sociale zekerheid behouden blijft.

De boete is niet alleen nuttig als punitieve sanctie in individuele gevallen, maar ook als generaal afschrikkingsmiddel. Een boete is namelijk voldoende concreet voor veel mensen om in algemene zin te willen vermijden. Dit is daarom een effectief middel om naleving in algemene zin te bevorderen.

Verhouding tussen boetes en maatregelen

Tot slot geeft de Raad aan dat de verhouding tussen boetes en maatregelen niet toegelicht wordt. Het boeteregime is bedoeld om te straffen en af te schrikken en heeft daarmee een punitief karakter. Het maatregelenregime is bedoeld om gedragsverandering te bewerkstelligen en heeft daarmee een reparatoir karakter. Het boeteregime is van toepassing bij schendingen van de inlichtingenplicht en het maatregelenregime bij schendingen van overige verplichtingen, oftewel meewerkverplichtingen.

Hoofdstuk 18 – Invoeringstoets en evaluatie

Conform regulier overheidsbeleid wordt deze wet na vijf jaar geëvalueerd. Om op de kortere termijn een indruk te krijgen van de werking zal er een invoeringstoets worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen eventuele negatieve en onverwachte uitvoeringseffecten vroegtijdig gesignaleerd en, indien noodzakelijk, opgelost worden.

Inwerkingtreding en overgangsrecht

De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2027. Deze datum is mede afhankelijk van de tijd die nodig is om de wijzigingen in de uitvoering te implementeren. Bij de inwerkingtreding gaat het wetsvoorstel in beginsel gelden voor alle beslissingen die vanaf dat moment genomen worden. Het voorstel heeft dus geen invloed op reeds genomen handhavingsbeslissingen. Overtredingen die voor de inwerkingtredingsdatum hebben plaatsgevonden, maar na de inwerkingtredingsdatum geconstateerd worden, worden conform het nieuwe regime

beoordeeld en behandeld. Lopende beslistrajecten blijven ongemoeid, daarop blijft het oude recht van toepassing.

Artikelsgewijze toelichting

In de diverse sociale zekerheidswetten: de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Participatiewet (Pw), de Remigratiewet (Rw), de Toeslagenwet (TW), de Werkloosheidswet (WW), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), 2:67, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en de Ziektewet (ZW) is een grotendeels gelijke regeling voor het opleggen van maatregelen of boetes, herziening en intrekking en terugvordering opgenomen. Veelal zijn dus ook dezelfde wijzigingen in deze wetten doorgevoerd. Voor de indeling van de artikelsgewijze toelichting wordt uitgegaan van de wijzigingen waarbij steeds is vermeld om welke artikelen van welke wetten het gaat. Voor zover in een wet ook sprake is van een andere wijziging wordt dit vermeld. Ook bij een gelijke regeling voor handhaving is de volgorde van de betreffende artikelen in de wet niet steeds dezelfde. Bij de toelichting is uitgegaan van de volgorde in de Algemene Kinderbijslagwet, de alfabetisch eerste wet.

De artikelen I, onderdeel A, II, onderdeel A, III, onderdeel A, IV, onderdeel I, V, onderdeel E, VI, onderdeel A, VII, onderdeel A, IX, onderdeel A, X, onderdelen B en H, XI, onderdeel A, XII, onderdeel B, XIII, onderdeel B, XIV, onderdeel H, XVI, onderdeel A en XVII, onderdeel D

In de artikelen 14 van de AKW, 34 van de Anw, 17a van de AOW, 54 van de Pw, 6c van de Rw, 11a van de TW, 22a van de WW, 18, van de WAZ, 2:58 en 3:18, van de Wajong, 17 van de IOAZ, 17 van de IOAW, 9 van de IOW, 36a van de WAO, 76 van de Wet WIA en 30a van de ZW is de herziening (of wijziging in de Rw) en intrekking van uitkeringen geregeld. Het uitgangspunt daarbij is dat het bestuursorgaan verplicht is over te gaan tot herziening of intrekking indien daartoe aanleiding is. Daarbij gaat het om herziening of intrekking van uitkeringen na een individuele beoordeling.

Van herziening of intrekking kan worden afgezien indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn (uitzondering zijn de Pw, IOAW en IOAZ waarvoor een regeling voor opschorting geldt). Er kan ook worden afgezien van terugvordering en het opleggen van een maatregel of boete als dringende redenen aanwezig zijn. Een aangenomen amendement bij de Participatiewet in balans¹⁴⁵ regelt dat in de Pw, IOAW en IOAZ bij toepassing van de dringende reden bij terugvordering en boeteoplegging de toetsing op evenredigheid, die onderdeel is van toetsing op een dringende reden, in de bepaling over de dringende reden wordt opgenomen. In dit wetsvoorstel wordt deze toetsing op evenredigheid opgenomen bij elke bepaling over de dringende reden, dus bij herziening en intrekking, terugvordering en oplegging van maatregelen en bestuurlijke boetes in elke wet. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

¹⁴⁵ Kamerstukken II, 36 582, nr. 25.

Voorgesteld wordt verder om in deze artikelen te regelen dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat onder voorwaarden geheel of gedeeltelijk van herziening of intrekking kan worden afgezien indien door een handelen of nalaten van het bestuursorgaan sprake is van een groter aantal besluiten dat voor herziening of intrekking in aanmerking komt en afzien van herziening of intrekking nodig is voor een doelmatige uitvoering. De maatregel kan nodig zijn indien door fouten van het bestuursorgaan veel uitkeringen mogelijk te hoog zijn vastgesteld. Het afzien van herziening zou bijvoorbeeld kunnen gaan om het afzien van herziening naar het verleden. In de algemene maatregel van bestuur zullen daarvoor voorwaarden worden gesteld. Voor (het afzien van) terugvordering wordt hetzelfde voorgesteld.

Dit onderwerp is toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

In de wetten die worden uitgevoerd door de SVB (de AKW, Anw, AOW, Rw en (deels) de Pw) is daarnaast geregeld dat de herziening en intrekking ten hoogste betrekking kan hebben op een periode van vijf jaar voorafgaand aan het besluit tot herziening en intrekking. Als de herziening of intrekking te maken heeft met omstandigheden die voor de boeteoplegging als strafverzwarend worden gezien is die periode tien jaar. Bij de andere wetten wordt deze maximale terugkijktermijn voorgesteld voor de terugvordering. Omdat de SVB het proces heeft ingericht rond de herziening en intrekking zou dit voor de SVB een te grote systeemwijziging vergen. Zie verder hiervoor hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

In artikel 22a, eerste lid, van de WW is verder verduidelijkt dat herziening en intrekking ook kan als vanwege overtreding van controlevoorschriften het recht op uitkering niet kan worden vastgesteld. Bij andere socialezekerheidswetten staat dit al in het artikel over herziening en intrekking.

De artikelen I, onderdeel B, II, onderdeel B, III, onderdeel B, IV, onderdelen A, C en G, V, onderdelen B en G, VI, onderdeel B, VII, onderdeel B, IX, onderdelen B, C en D, X, onderdelen A, D, E, I, J en K, XI, onderdelen B en G, XII, onderdelen A, C en H, XIII, onderdelen A en C, XIV, onderdelen A, B en C, XVI, onderdeel C, D en E en XVII, onderdelen A, B, C en G

In de artikelen 17 van de AKW, 38 van de Anw, 17b van de AOW, 18 van de Pw, 6ab van de Rw, 14 van de TW, 27 van de WW, 45, eerste lid, en 47 van de WAZ, 2:67, eerste lid, 2:68, 3:37, eerste lid, 3:39, van de Wajong, 20 van de IOAZ, 20 van de IOAW, 19 van de IOW, 25, eerste lid, en 29, van de WAO, 88 van de Wet WIA en 45 van de ZW is geregeld dat een maatregel wordt opgelegd bij overtreding van de (meewerk) verplichtingen in die wetten. Het gaat daarbij onder meer om administratieve voorschriften, controlevoorschriften, het in de daarvoor gestelde termijn verstrekken van inlichtingen en voorschriften gericht op re-integratie of participatie. De maatregelen die kunnen worden opgelegd zijn een tijdelijk of blijvende, geheel of gedeeltelijke weigering van de uitkering. Daaraan wordt de mogelijkheid toegevoegd om een schriftelijke waarschuwing op te leggen.

In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten zullen regels worden gesteld over hoogte en duur van de maatregelen en voor de gevallen waarin het bestuursorgaan kan afzien van een maatregel of waarschuwing. In het huidige Maatregelenbesluit zijn hiervoor ook al regels opgenomen.

In de genoemde artikelen wordt verder het afwegingskader opgenomen dat bestuursorganen gebruiken bij het maken van de keuze tussen een maatregel of een waarschuwing en bij het vaststellen van de (hoogte van de) maatregel. Het afwegingskader bestaat uit drie elementen:

- a. de aard en ernst van de overtreding;
- b. de mate waarin de overtreding aan de betrokkene(n) kan worden verweten; en
- c. de mate waarin de overtreding gevolg is van een handelen of nalaten van het bestuursorgaan.

In een aantal wetten is het huidige afwegingskader opgenomen in een apart artikel. Ook in deze wetten wordt het afwegingskader opgenomen in het artikel over de maatregelen. Dit betekent dat de artikelen 47 van de WAZ, 2:68 en 3:39 van de Wajong, 29 van de WAO en 90 van de Wet WIA vervallen. Het afwegingskader wordt verder toegelicht in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de toelichting.

In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten zijn de overtredingen ingedeeld in vijf, in zwaarte oplopende, categorieën. De twee zwaarste categorieën worden met dit voorstel naar de wet verplaatst, waarbij ook de bij de overtreding horende maatregel, zowel bij «gewone» als bij verminderde verwijtbaarheid, in de wet komt. Het Maatregelenbesluit zal dan alleen betrekking hebben op de overtredingen uit de eerste drie categorieën waarvoor de maatregel niet in de wet zal zijn opgenomen.

Bij de vierde categorie gaat het om overtredingen die aan de kern van het risico raken zoals het opzettelijk veroorzaken van arbeidsongeschiktheid en het zonder deugdelijke grond niet verrichten van passende arbeid. Vergelijkbare overtredingen, zoals verwijtbare werkloosheid in de WW, zijn al opgenomen in de wet. De bepalingen uit de vierde categorie die nu al in de wet staan zijn wel redactioneel aangepast zodat alle vierde categorie bepalingen zoveel mogelijk overeenkomen.

De verplichtingen en overtredingen in deze categorie die naar de wet worden verplaatst zijn:

- de benadelingshandeling in de artikelen 24, vijfde lid, van de WW, 45, eerste lid, onderdeel j, van de ZW en 13, eerste lid, van de IOW: dat betreft handelingen waardoor de fondsen benadeeld worden waarbij het met name gaat om arbeidsrechtelijke overtredingen;
- het opzettelijk veroorzaken van de arbeidsongeschiktheid in de artikelen 45, derde lid, van de WAZ, 3:37, vierde lid, van de Wajong, 25, vierde lid, van de WAO, 88, tweede lid, onderdeel a, van de Wet WIA en 45, tweede lid, van de ZW;
- zich onthouden van verwijtbaar gedrag dat aangemerkt kan worden als een dringende reden in de zin van artikel 7:678 van het Burgerlijk Wetboek in de artikelen 2:67, derde lid, van de Wajong en 88, tweede lid, onderdeel b, van de Wet WIA;
- de dienstbetrekking niet door of op zijn verzoek laten beëindigen zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem kon worden geleverd in artikel 2:67, tweede lid, van de Wajong;
- tijdens het verlengde loontijdvak zonder deugdelijke grond nalaten verweer te voeren tegen of ingestemd hebben met een beëindiging van de dienstbetrekking in artikel 88, tweede lid, onderdeel c, van de Wet WIA;
- het niet verrichten van passende arbeid in artikel 30, eerste lid, onderdeel a, van de Wet WIA;
- het niet aanvaarden, behouden of verkrijgen van passende of algemeen geaccepteerde arbeid in de artikelen 30, eerste lid, onderdeel a, van de Wet WIA, 20, tweede lid, onderdelen a en b, en 37,

eerste lid, onderdelen a en c, van de IOAW en de IOAZ, en 13, tweede en derde lid en 15, onderdelen b en c, van de IOW.

De reactie bij overtreding van de verplichting tot het verrichten van passende arbeid, bedoeld in artikel 30, eerste lid, onderdeel a, van de ZW (vergelijkbaar met artikel 30, eerste lid, onderdeel a, van de Wet WIA), is in de huidige ZW niet als maatregel vormgegeven. Wel wordt het loon dat iemand zou hebben kunnen krijgen aangemerkt als inkomen op grond van artikel 30, tweede lid, van de ZW. In het wetsvoorstel wordt deze verplichting wel aangemerkt als vierde categorie verplichting en vervalt artikel 30, tweede lid, van de ZW. Als een maatregel wordt opgelegd bedraagt dit het loon dat iemand zou hebben kunnen krijgen. Materieel wordt daarmee dezelfde uitkomst bereikt. De verwijzingen in de artikelen 29, 29h en 30aa van de ZW naar de regeling in artikel 30, tweede lid, van de ZW worden aangepast aan het vervallen van artikel 30, tweede lid en vervangen door een verwijzing naar de maatregel.

Bij de overtredingen die zijn verplaatst blijven de maatregelen gelijk aan hetgeen in het Maatregelenbesluit is geregeld. Daarbij gaat om een weigering van dat deel van de uitkering dat niet zou zijn betaald als de verplichting wel was nagekomen. De duur van de maatregel verschilt daarbij afhankelijk van de overtreding en het karakter en de uitkeringsduur van de uitkering. Als de overtreding niet in overwegende mate aan de betrokkene kan worden verweten wordt in de meeste wetten de maatregel gehalveerd gedurende ten hoogste 26 weken. In de Pw, IOAW en IOAZ is de duur van de maatregel beperkt tot drie maanden en is bij verminderde verwijtbaarheid geregeld dat de maatregel wordt gehalveerd.

Bij de vijfde categorie gaat het om zeer ernstige misdragingen jegens de met uitvoering van de wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. Bij deze overtredingen zal meestal via het strafrecht worden opgetreden maar indien dat niet gebeurt kan het bestuursorgaan een maatregel opleggen. De maatregel die kan worden opgelegd is een gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering gedurende een maand. Alleen bij de AKW bedraagt de duur van de maatregel ten hoogste drie maanden omdat kinderbijslag per kwartaal wordt betaald. Bij deze vijfde categorie maatregelen gaat het om een bevoegdheid van het bestuursorgaan om een maatregel op te leggen omdat niet zowel een strafrechtelijke sanctie als een maatregel kan worden opgelegd. Als strafrechtelijk wordt opgetreden zal het bestuursorgaan de bevoegdheid niet gebruiken. Dit is verder toegelicht in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de toelichting. In de Rw is deze verplichting, waarschijnlijk per vergissing, nog niet opgenomen. Dat wordt alsnog gedaan in artikel 8g, vierde lid, van de Rw (artikel V, onderdeel G).

Omdat de afweging voor de passendheid van de maatregelen al gemaakt is, is het afwegingskader niet van toepassing bij de maatregelen uit de vierde en vijfde categorie die in de wet worden opgenomen.

In de genoemde artikelen is verder opgenomen in welke situaties het bestuursorgaan in ieder geval afziet van het opleggen van een maatregel of waarschuwing. Daarvan is sprake, indien:

- a. elke vorm van verwijtbaarheid van de betrokkene(n) ontbreekt; of
- b. als sprake is van een overtreding uit de eerste drie categorieën, naar het oordeel van het bestuursorgaan aannemelijk is dat sprake is van een vergissing of anderszins een waarschuwing of maatregel niet zal bijdragen aan de met het betreffende besluit te dienen doelen.

Ook kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Aan die regeling wordt toegevoegd dat van een dringende reden onder meer sprake kan zijn indien de nadelige gevolgen van het opleggen van een maatregel voor een betrokkene onevenredig zijn. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Het ontbreken van verwijtbaarheid en de dringende reden staan al in de huidige wetgeving. De toepassing van de dringende reden is verder toegelicht in hoofdstuk 11 van het algemeen deel van de toelichting. De mogelijkheid om af te zien van sanctionering indien aannemelijk is dat sprake is van een vergissing is nieuw en wordt toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de toelichting.

De regeling die wordt voorgesteld voor wanneer het bestuursorgaan afziet van sanctionering is op de (vierde en vijfde categorie) maatregelen waarvoor hoogte en duur al in de wet is vastgelegd van toepassing als het gaat om het ontbreken van alle verwijtbaarheid of de dringende reden. Dit verschilt niet van de huidige wet. Het afzien van een maatregel of waarschuwing omdat sprake is van een vergissing of anderszins een maatregel of waarschuwing niet het doel van sanctionering zou dienen past niet bij deze zware overtredingen.

In de Pw, de IOAW en de IOAZ staat een maatregel nu omschreven als verlagen van de bijstand dan wel uitkering (artikel 18 van de PW, artikel 20, tweede lid, van de IOAW) of als weigering van de uitkering (artikel 20, eerste lid, van de IOAW). In de andere sv-wetten en het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten is een maatregel, het geheel of gedeeltelijk onthouden van een uitkering, omschreven als weigering van de uitkering. Zowel met verlagen als weigeren wordt hetzelfde bedoeld. Vanwege de uniformiteit wordt in de Pw, IOAW en IOAZ verlagen vervangen door weigeren.

De artikelen I, onderdeel C en E, II, onderdeel C en E, III, onderdeel C en E, IV, onderdelen D, H en K, V, onderdeel A en C, VI, onderdeel C en E, VII, onderdeel C en E, IX, onderdeel E en G, X, onderdelen F, L en N, XI, onderdeel C en F, XII, onderdeel D en G, XIII, onderdeel D en F, XIV, onderdeel D en F, XVI, onderdeel F en H en XVII, onderdeel H en J

In de artikelen 17a van de AKW, 39 van de Anw, 17c van de AOW, 18a en 47g van de Pw, 6b van de Rw, 14a van de TW, 27a van de WW, 48 van de WAZ, 2:69 en 3:40, van de Wajong, 20a van de IOAZ, 20a van de IOAW, 21 van de IOW, 29a, van de WAO, 91 van de Wet WIA en 45a van de ZW is geregeld dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd bij overtreding van de inlichtingenplicht in de socialezekerheidswetten. De boeteoplegging is toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de toelichting.

In het eerste lid van de genoemde artikelen wordt geregeld dat bij overtreding van de inlichtingenplicht een schriftelijke waarschuwing of een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De optie om steeds in plaats van een boete een schriftelijke waarschuwing op te kunnen leggen is nieuw. Op grond van de huidige regeling kan alleen in een beperkt aantal situaties een waarschuwing worden opgelegd: als er geen sprake is van (financiële) benadeling, het benadelingsbedrag onder de € 150 ligt of als betrokkene zelf alsnog binnen 60 dagen de juiste inlichtingen heeft verstrekt. Voorgesteld wordt om de waarschuwing een volwaardig alternatief te laten zijn voor de boete. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de toelichting

In het eerste lid wordt verder verduidelijkt dat bij het niet verstrekken van inlichtingen in de daarvoor door het bestuursorgaan gestelde termijn geen boete wordt opgelegd. De tijdige verstrekking van informatie op verzoek is een meewerkverplichting en bij overtreding volgt dan ook een waarschuwing of maatregel. Hoewel dit niet expliciet in de boeteartikelen staat, wordt ook in de huidige wet bij niet tijdige verstrekking geen boete maar een maatregel opgelegd. In het voorstel wordt de niet tijdige verstrekking van inlichtingen op verzoek expliciet van boeteoplegging uitgezonderd.

Er is en blijft een uitzondering op deze regel voor de Pw, de IOAW en de IOAZ. In deze wetten is bij de niet tijdige verstrekking van informatie op verzoek geregeld dat het bestuursorgaan de uitkering kan opschorten en dat een boete wordt opgelegd. Daar wordt in dit wetsvoorstel geen wijziging op voorgesteld.

Op grond van het tweede lid bedraagt de boete ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit bedrag is per 1 januari 2024 € 5.150,00. Bij een herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting bedraagt de boete ten hoogste het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit bedrag is per 1 januari 2024 € 10.300,00. Wanneer de bevoegdheid tot verhoging van de boete aan de orde is staat verderop in het artikel over de boeteoplegging (in het zesde lid).

In het derde lid is het afwegingskader opgenomen dat het bestuursorgaan hanteert bij het beslissen over de oplegging van een waarschuwing of een boete. Daarbij zijn dezelfde criteria van belang als bij de maatregelen: aard en ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene en de mate waarin een handelen of nalaten van het bestuursorgaan heeft bijgedragen aan (de hoogte van) het benadelingsbedrag als daarvan sprake is.

Op grond van het vierde lid wordt in een aantal situaties steeds een boete opgelegd. Daarbij gaat het om:

- a. situaties waarbij vervalste documenten gebruikt zijn om (meer) uitkering te krijgen;
- b. het verzwijgen van structurele inkomsten;
- c. het nalaten mededeling te doen van relevant vermogen;
- d. er is sprake van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenplicht met als doel bevoordeling; of
- e. er is sprake van een overtreding waarbij strafrechtelijke vervolging is aangewezen en die uitblijft, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsproblemen bij het openbaar ministerie.

Een waarschuwing is in deze situaties dus geen alternatief voor een boete, tenzij sprake is van de in het vijfde lid genoemde gevallen. De strafverzwarende omstandigheden worden in het vierde lid van een boeteartikel opgenomen, voor zover de betreffende omstandigheid voor die wet relevant is. Zo is verzwijgen van in aanmerking te nemen vermogen relevant voor de Pw en niet voor de andere wetten en staat deze omstandigheid dus alleen in de Pw.

Bij andere overtredingen van de inlichtingenplicht dan de in het vierde lid genoemde kan het bestuursorgaan, op basis van het afwegingskader, een waarschuwing of een boete opleggen.

In het vijfde lid zijn twee situaties genoemd waarbij het bestuursorgaan kan afzien van het opleggen van een boete of een waarschuwing indien dat de aangewezen reactie is of, in de gevallen, bedoeld in het vierde lid, kan afzien van het opleggen van een boete en in plaats daarvan een waarschuwing kan opleggen. Daarbij gaat het om de situatie dat de betrokkene uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen aan het bestuursorgaan geeft voordat het bestuursorgaan de overtreding heeft geconstateerd (een vergelijkbare bepaling staat nu in artikel 2aa, eerste lid, onderdeel b, van het Boetebesluit socialezekerheidswetten). Ook kan het zo zijn dat aannemelijk is dat betrokkene zich vergist heeft of dat het bestuursorgaan anderszins meent dat een boete of waarschuwing in het concrete geval niet bijdraagt aan wat ermee bereikt zou moeten worden. Hiervan zal in de situaties beschreven in het vierde lid niet snel sprake kunnen zijn.

In het zesde lid is geregeld dat de bestuurlijke boete verhoogd kan worden bij een herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht, binnen vijf jaar nadat een eerdere boeteoplegging of strafrechtelijke sanctie voor overtreding van de inlichtingenplicht onherroepelijk is geworden. Een verhoging betekent dat de bestuurlijke boete die op grond van de overtreding zou worden opgelegd zonder dat rekening gehouden wordt met het gegeven dat sprake is van een herhaalde overtreding verhoogd wordt. In het tweede lid is geregeld dat als het bestuursorgaan besluit de boete te verhogen vanwege een herhaalde overtreding ook een hoger maximum voor de hoogte van de boete geldt. Boeteverhoging bij recidive is een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

De regeling in de huidige wet dat bij een eerdere veroordeling tot onvoorwaardelijke gevangenisstraf tien jaar wordt teruggekeken vervalft. Ook vervalft de verwijzing naar «eenzelfde gedraging». Er is sprake van recidive bij weer een overtreding van de inlichtingenplicht. De verwijzing naar dit laatste begrip vervalft ook in de artikelen over invordering van de bestuurlijke boete. In hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de toelichting wordt de boeteoplegging bij recidive verder toegelicht.

In het zevende lid wordt geregeld dat het bestuursorgaan bevoegd is om, op verzoek van de betrokkene, de boete geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden indien de betrokkene meewerkt aan een schuldregeling. Ook in de huidige wet is kwijtschelding van de boete om die reden mogelijk. Daarvoor worden in de huidige wet wel voorwaarden gesteld (zo moet ten aanzien van de overtreding geen sprake zijn geweest van opzet of grove schuld) die toepassing van deze bevoegdheid moeilijk maken. Ook is de kwijtschelding nu voorwaardelijk en wordt deze ingetrokken indien binnen vijf jaar weer een overtreding wordt begaan. Voorgesteld wordt om de aanvullende voorwaarden voor kwijtschelding van de boete te laten vervallen.

Verder zijn twee leden overgenomen uit de huidige regeling.

Dit betreft de verplichting voor degene aan wie de boete is opgelegd om desgevraagd alle inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de boete. Ook is de bestaande bevoegdheid voor het bestuursorgaan om af te zien van het opleggen van een boete op grond van een dringende reden opgenomen. Aan deze bepaling over de dringende reden wordt, net als bij de andere bepalingen over toepassing van de dringende reden, toegevoegd dat van een dringende reden onder meer sprake kan zijn indien de nadelige gevolgen voor een betrokkene onevenredig zijn. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting. Het blijft zo dat de betrokkene zich op een dringende reden beroepen moet.

Tenslotte is er een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur. Daarin zullen in ieder geval regels worden opgenomen voor de hoogte van de boetes.

De huidige afwijking van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht waardoor de rechter in beroep of hoger beroep de hoogte van de boete ten nadele van de betrokkene kan wijzigen is niet overgenomen. Dit past minder bij het handhavingsbeleid dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd.

In een aantal wetten zijn daarnaast nog andere regels in het boeteartikel opgenomen.

In de Pw is de bepaling gehandhaafd die nu staat in de artikelen 18a, negende lid, en 47g, negende lid, van de Pw en komt te staan in artikel 18a, tiende lid, en 47g, tiende lid, van de Pw. De bepaling regelt dat indien bijstand wordt verleend aan een gezin, de verplichting tot betaling van bestuurlijke boete berust bij alle gezinsleden en alle gezinsleden hiervoor ook hoofdelijk aansprakelijk zijn.

In een aantal wetten is in het boeteartikel de grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling regels te stellen voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete. Deze grondslag staat ook in de huidige boeteartikelen in de Pw, de WW, de WAZ, de Wajong, de IOAW, de IOAZ, de IOW, de WAO, de Wet WIA en de ZW. Voor de AKW, de Anw en de AOW staat de grondslag niet in het boeteartikel maar in een artikel dat niet gewijzigd wordt (de artikelen 17c van de AKW, 41 van de Anw en 17e van de AOW). De Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen is op (een deel van) deze grondslag(en) gebaseerd.

De artikelen 17g van de AKW, 45 van de Anw, 17i van de AOW, 60 van de Pw, 6f van de Rw, 14g van de TW, 27g van de WW, 54 van de WAZ, 3:43, van de Wajong, 28 van de IOAZ, 28 van de IOAW, 24 van de IOW, 29g, van de WAO, 96 van de Wet WIA en 45g van de ZW zijn redactioneel aangepast in verband met de vernummering of het vervallen van andere artikelen waar in deze bepalingen naar wordt verwezen. Ook vervalt in een aantal van deze bepalingen de verwijzing naar «eenzelfde gedraging» zoals toegelicht bij het zesde lid van de boeteartikelen.

De artikelen I, onderdeel D, II, onderdeel D, III, onderdeel D, IV, onderdelen B, E, en F, V, onderdeel D, VI, onderdeel D, VII, onderdeel D, IX, onderdeel F, X, onderdelen G en M, XI, onderdeel D, XII, onderdeel E, XIII, onderdeel E, XIV, onderdeel E, XVI, onderdeel G en XVII, onderdeel I

In de artikelen 17b van de AKW, 40 van de Anw, 17d van de AOW, 18ab van de Pw, 6ba van de Rw, 14b van de TW, 27b van de WW, 49 van de WAZ, 2:70 en 3:41, van de Wajong, 20b van de IOAZ, 20b van de IOAW, 21a van de IOW, 29b, van de WAO, 92 van de Wet WIA en 45b van de ZW is geregeld dat het bestuursorgaan, nadat het heeft geconstateerd dat een verplichting is overtreden, de belanghebbende informeert over naleving van de verplichting. Daarbij gaat het om de constatering dat een verplichting is overtreden en is (nog) niet relevant of er een waarschuwing, maatregel of boete kan of zal worden opgelegd. Ook in die gevallen waarbij het bestuursorgaan steeds afziet van het opleggen van een waarschuwing of maatregel (bijvoorbeeld bij een verplichting uit de eerste categorie) is van belang dat de betrokkene geïnformeerd wordt over de verplichting. Doel van deze (inspannings-)verplichting voor het bestuursorgaan is dat voor de belanghebbende duidelijk is wat hij verkeerd heeft gedaan zodat dit in de toekomst niet weer zal voorkomen.

Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

In artikel 47b van de Pw is geregeld dat in artikelen van de Pw die van toepassing zijn bij uitvoering van de AIO door de SVB voor «college» wordt gelezen: SVB. Aan die opsomming wordt artikel 18ab van de Pw toegevoegd. De verplichting om een betrokkene te informeren na constatering van een overtreding wordt dus ook door SVB toegepast bij uitvoering van de AIO.

De artikelen I, onderdeel F, II, onderdeel F, III, onderdeel F, IV, onderdeel J, V, onderdeel F, VI, onderdeel F en G, VII, onderdeel G, IX, onderdeel I, X, onderdelen C en P, XI, onderdeel E, XII, onderdeel F, XIII, onderdelen H en I, XIV, onderdeel I, XVI, onderdeel B en XVII, onderdeel E

In de artikelen 24 van de AKW, 53 van de Anw, 24 van de AOW, 58 van de Pw, 6e van de Rw, 20 van de TW, 36 van de WW, 63 van de WAZ, 2:59 en 3:56 van de Wajong, 25 van de IOAZ, 25 van de IOAW, 34 en 35 van de IOW, 57 van de WAO, 77 van de Wet WIA en 33 van de ZW is de terugvordering geregeld van hetgeen door het bestuursorgaan (om welke reden dan ook) onverschuldigd is betaald. Deze bepalingen zijn op een aantal punten gewijzigd.

Allereerst wordt bij de wetten die door het UWV of een college worden uitgevoerd (Pw, TW, WW, WAZ, Wajong, IOAZ, IOAW, IOW, WAO, Wet WIA en ZW) aan het eerste lid van de genoemde artikelen toegevoegd dat de terugvordering ten hoogste betrekking kan hebben op een periode van vijf jaar voorafgaand aan het besluit tot terugvordering. Als de terugvordering te maken heeft met omstandigheden die voor de boeteoplegging als strafverzwarend worden gezien is die periode tien jaar. Bij de strafverzwarende omstandigheden, opgenomen in het vierde lid van de artikelen over de boeteoplegging, gaat het om situaties waarbij vervalste documenten gebruikt zijn om (meer) uitkering te krijgen, het verzwijgen van structurele inkomsten of relevant vermogen, er sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenplicht met als doel bevoordeling of sprake is van een overtreding waarbij strafrechtelijke vervolging is aangewezen en die uitblijft.

Ook als er sprake is geweest van onverschuldigde betaling gedurende een periode langer dan vijf, of tien jaar, blijft de terugvordering dus beperkt tot maximaal hetgeen in de laatste vijf of tien jaar voor het besluit tot terugvordering is betaald. Zoals eerder is vermeld wordt de terugkijktermijn voor de wetten die door de SVB worden uitgevoerd opgenomen bij de herziening en intrekking. De terugkijktermijn is verder toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Bestuursorganen kunnen afzien van verdere terugvordering (kwijtschelden) als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De standaardtermijn voor kwijtschelding is vijf jaar. De resterende vordering kan worden kwijtescholden als een betrokkene gedurende vijf jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan. Die termijn is tien jaar als de terugvordering het gevolg is van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting. Dit onderscheid verdwijnt. De regeling op grond waarvan een langere termijn voor kwijtschelding geldt bij overtreding van de inlichtingenplicht vervalt. Dit wordt geregeld door het vervallen van het tweede lid in artikel 35 IOW, het derde lid in de genoemde artikelen van de AKW, de Anw, de AOW, de TW en artikel 2:59 van de Wajong, het vierde lid in de WW, de WAZ, artikel 3:56 van de Wajong, de WAO, de Wet WIA en de ZW, en het zevende lid in de Rw. In

de Pw wordt het zevende lid gewijzigd, in de IOAW en IOAW het zesde lid. Zie hiervoor verder hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Aan de genoemde artikelen is een nieuw lid toegevoegd waarmee jurisprudentie die betrekking heeft op terugvordering in de wet wordt opgenomen.

Uitgangspunt bij terugvordering is dat het bestuursorgaan steeds overgaat tot terugvordering als er onverschuldigd is betaald. Er kan van terugvordering worden afgezien op grond van een dringende reden. Voorgesteld wordt om in twee andere situaties ook af te zien van terugvordering.

Ten eerste wordt afgezien van terugvordering voor zover de onverschuldigde betaling het gevolg is van een handelen of nalaten van het bestuursorgaan, een fout van het bestuursorgaan, tenzij het betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat onverschuldigd werd betaald.

Ten tweede wordt afgezien van terugvordering voor zover er meer dan zes maanden na een signaal van betrokkene of nadat een signaal is ontvangen uit een administratie die het bestuursorgaan raadpleegt, de onverschuldigde betaling is doorgegaan.

In beide gevallen gaat het om afzien van terugvordering voor zover sprake is van de beschreven situatie. Bij de zesmaandentermijn betekent dit dat hetgeen voor het eind van de zesmaandentermijn onverschuldigd is betaald wel wordt teruggevorderd, hetgeen daarna is betaald niet. Als 20 maanden onverschuldigd is betaald en betrokkene heeft dit na 12 maanden gemeld, dan wordt de eerste 18 maanden teruggevorderd (tot 6 maanden na het signaal van betrokkene) en de laatste 2 maanden niet.

Bij fouten van het bestuursorgaan kan van beide situaties sprake zijn als door een fout van het bestuursorgaan te lang onverschuldigd wordt betaald. Als daarvan sprake is zijn ook beide bepalingen van toepassing. De terugvordering wordt dan beperkt tot hetgeen betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn en, als daarvan sprake is, tot de betaling zes maanden na een signaal hierover.

Deze bepalingen over het afzien van terugvordering laten onverlet dat als er, ook na toepassing van deze bepalingen, reden voor terugvordering is, er toch kan worden afgezien van terugvordering op grond van een dringende reden als betrokkene daar een beroep op doet. Ook aan deze bepaling wordt toegevoegd dat van een dringende reden onder meer sprake kan zijn als (volledige) terugvordering onevenredig is.

Deze wijzigingen op het gebied van terugvordering worden verder toegelicht in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Aan de genoemde artikelen is tenslotte een lid toegevoegd op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat geheel of gedeeltelijk van terugvordering kan worden afgezien indien door een handelen of nalaten van het bestuursorgaan sprake kan zijn van een groter aantal gevallen van terugvordering en afzien van terugvordering nodig is voor een doelmatige uitvoering. Dit is verder toegelicht bij dezelfde regeling voor herziening en intrekking en in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel IV, onderdeel A

Artikel 8 van de Pw is redactioneel aangepast.

De artikelen VII, onderdeel F, IX, onderdeel H, X, onderdeel O, XIII, onderdeel G, XIV, onderdeel G, XVI, onderdeel I en XVII, onderdeel K

In de artikelen 27i van de WW, 54b van de WAZ, 3:44a van de Wajong, 25 van de IOW, 29i van de WAO, 97a van de Wet WIA en 45i van de ZW is bepaald dat het UWV het reïntegratiebedrijf, dat ten behoeve van een verzekerde werkzaamheden verricht, in kennis stelt van een maatregel of boete die aan die verzekerde is opgelegd. Aan die bepaling wordt toegevoegd dat het UWV het reïntegratiebedrijf ook op de hoogte stelt van een opgelegde waarschuwing.

Artikel VIII

In de artikelen 3:16 en 3:27 van de Wet arbeid en zorg wordt verwezen naar artikelen van respectievelijk de ZW en de WAZ die van overeenkomstige toepassing zijn op een uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg. De verwijzingen zijn aangepast aan vernumming van artikelen uit de ZW en de WAZ. Verder is het artikel met de verplichting voor het bestuursorgaan om betrokkene te informeren nadat een overtreding is geconstateerd toegevoegd aan het onderdeel met betrekking tot de uitvoering.

Artikel XV

Artikel 84, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen is een strafbepaling voor overtreding van de inlichtingenverplichting bij terugvordering en bij tenuitvoerlegging van de boeteoplegging. Op grond van de huidige bepaling kan overtreding worden gestraft met hechtenis van een maand of geldboete van de tweede categorie. Omdat hechtenis voor deze overtredingen een te zwaar middel is wordt voorgesteld dit te laten vervallen.

De strafbepaling geldt nu ook bij het niet voldoen aan de identificatieplicht op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Daarvoor is echter in de socialezekerheidswetten een maatregel de aangewezen sanctie. De bepaling zal dus niet langer van toepassing zijn bij overtreding van de identificatieplicht.

De bepaling is verder aangepast aan de vernumming van de betreffende artikelen.

Artikel XVI, onderdeel D

Artikel 89, eerste lid, van de Wet WIA regelt de maatregeloplegging door de eigenrisicodragers. De bepaling wordt redactioneel aangepast en er wordt toegevoegd dat een waarschuwing kan worden opgelegd.

Artikel XVII, onderdelen F en M

In de artikelen 38, derde lid, 38a, achtste lid, 38aa, derde lid, en 63c, vijfde lid van de ZW is geregeld dat UWV een bestuurlijke boete kan opleggen aan een werkgever dan wel de eigenrisicodragers die niet aan bepaalde verplichtingen, zoals het tijdig melden van ziekte van de werknemer, voldoet. Ook bij deze bepalingen wordt geregeld dat in plaats van een boete een schriftelijke waarschuwing kan worden opgelegd. Verder wordt de hoogte van de bestuurlijke boete aangepast. De bestuurlijke boete bedraagt nu ten hoogste € 455. In plaats daarvan wordt geregeld dat de

boete ten hoogste bedraagt het bedrag van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (€ 515 in 2024).

De verwijzing naar een aantal artikelen in de ZW wordt aangepast in verband met vernummering van die artikelen.

Artikel XVIII

In artikel XVIII is een evaluatiebepaling opgenomen op grond waarvan binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag wordt gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel XIX

In artikel XIX is overgangsrecht opgenomen. Op besluiten die zijn genomen voor de datum van inwerkingtreding van deze wet en die betrekking hebben op bepalingen die door dit wetsvoorstel worden gewijzigd, blijft het recht van toepassing zoals dat luidde voor de inwerkingtreding.

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