

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T.a.v. [REDACTED]
Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum
01 maart 2023

ons kenmerk
RvB.021/23/SS/fl

Betreft: impactanalyse wet handhaving sociale zekerheid

Geachte [REDACTED],

Op 9 december 2022 heeft uw ministerie de SVB verzocht een impactanalyse uit te brengen op het voorontwerp van het wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid waarmee u de SVB verzoekt na te gaan hoe de voorstellen in de praktijk (naar verwachting) uitpakken en welke knelpunten eruit naar voren komen. Het doel van de wet is dat er passend wordt gehandhaafd, dat sancties evenredig zijn en dat er rekening wordt gehouden met het individuele geval. In essentie komt het erop neer om (meer) maatwerk bij sancties mogelijk te maken. Het perspectief om vanuit een nieuw mensbeeld te handhaven is in de basis een positieve ontwikkeling, maar de SVB maakt zich in lijn met de Staat van de Uitvoering ernstig zorgen over de zeer complexe uitwerking van het wetsvoorstel voor ons als publieke dienstverlener. In onderstaande wordt dit toegelicht.

Algemeen

Het wetsvoorstel introduceert nieuwe handhavingsinstrumenten, zoals een voorwaardelijke boete. Het voorstel wijzigt verder de systematiek van (de berekening van) de boetehoogte waarbij sancties kunnen worden ingedeeld in een 'regulier regime' en een 'zwaar regime'. Daarnaast wordt bepaald dat voorafgaand aan het opleggen van een sanctie in een groot aantal gevallen een toelichtingsgesprek moet worden gevoerd. De herzieningstermijn van uitkeringen wordt vervolgens beperkt tot vijf jaar. Verder moet de beoordelaar verplicht afwegen of de op te leggen sanctie passend is aan de hand van de verschillende omstandigheden. Deze wet gaat voor alle socialezekerheidswetten gelden.

De SVB is allereerst verheugd dat het sanctieregime opnieuw tegen het licht wordt gehouden. Dit is in lijn met de wensen van de SVB als publieke dienstverlener. De SVB pleit immers in haar knelpuntenbrief ook voor meer menselijke maat en eenvoud in het sanctieregime¹. De SVB vindt dat sancties evenredig horen te zijn in verhouding tot hetgeen verkeerd is gegaan. De SVB streeft hierbij vooral naar een verlaging van het standaardbedrag voor boetes en naar flexibiliteit bij het opleggen van sancties, waarbij niet onmiddellijk een geldboete wordt opgelegd. Tegelijkertijd maakt de SVB zich zorgen over de complexiteit die voortvloeit uit onderhavig wetsvoorstel. Deze complexiteit wordt bovendien nog eens versterkt door de samenhang

¹Knelpunten Sociale Verzekeringsbank (bijlage van de Kamerbrief 22 juni 2022 Stand van de uitvoering SZW en knelpuntenbrieven UWV en SVB, Kamerstukken // 2021/22, 26 448, nr. 682)

met andere (toekomstige) wetsvoorstellen. Dit zal de wendbaarheid belemmeren en daardoor de kwaliteit van dienstverlening aan burgers negatief beïnvloeden en daar maakt de SVB bezwaar tegen.

Huidige praktijk

Het opleggen van boetes komt bij de SVB relatief weinig voor. De SVB is wel van mening dat de hoogte van de standaard boete (50% van het benadelingsbedrag) onevenredig hoog is. De SVB doet tegelijkertijd al veel om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de burger. In de SVB Meerjarenkoers wordt ook de beweging aangegeven waarin een burgergerichte dienstverlening centraal staat. Hierbij geef ik u een paar voorbeelden waarbij de SVB kijkt naar de persoonlijke omstandigheden:

- Medewerkers nemen vóór het versturen van de beslissing standaard telefonisch contact op als sprake is van een herziening met een terugvordering van meer dan 2.000 euro.
- De SVB biedt altijd een boetegesprek aan wanneer het voornemen bestaat om een boete op te leggen.
- Bij de invordering houdt de SVB rekening met de persoonlijke situatie van burgers en gebruikt instrumenten als de garage de bedoeling die medewerkers helpen bij een afweging over beslissingen als die onevenredig lijken uit te pakken.

Belangrijkste kanttekeningen/bezwaren wetsvoorstel

Hoewel de SVB groot voorstander is om het sanctiebeleid te moderniseren en burgergericht te maken, heeft de SVB ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel wel een aantal behoorlijk kritische kanttekeningen.

- Voor het beoogde doel, evenredig sanctioneren, is het op zichzelf niet nodig forse ingrepen te doen. De SVB meent dat hetzelfde doel op een eenvoudigere wijze bereikt kan worden.
- Dit wetsvoorstel is geen vereenvoudiging maar zorgt daarentegen voor toenemende complexiteit voor burger en uitvoering. Ook met het oog op andere samenhangende toekomstige wetgeving. Dit strookt niet met de verregaande vereenvoudiging die uw ministerie en de SVB voorstaan binnen de sociale verzekeringswetgeving. In de Staat van de Uitvoering wordt ook aangegeven dat verschillende regelgeving en de stapeling van beleid het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoeliger maken.
- De SVB is kritisch ten aanzien van de introductie van het toelichtingsgesprek. De SVB meent dat dit type gesprek niet in wetgeving zou moeten worden vastgelegd, maar beter kan worden overgelaten aan de uitvoeringspraktijk.
- De SVB ziet graag dat er (ook) in het herzieningenbeleid ruimte is voor onderscheid tussen fraude/opzet en fouten.
- Tot slot vragen een aantal zaken in het wetsvoorstel om meer duidelijkheid en nadere uitwerking voordat definitief een oordeel kan worden gegeven over de uitvoerbaarheid.

Meer evenredigheid in sanctiestelsel kan eenvoudig

De SVB meent dat het doel om meer evenredigheid in sancties te krijgen op een veel eenvoudigere wijze bereikt kan worden. In termen van maatschappelijke effecten is winst te behalen voor de burger als het standaard boetebedrag van 50% wordt verlaagd, zoals ook in de SVB Knelpuntenbrief 2022 voorgesteld. Hiermee wordt de wet- en regelgeving niet complex(er). Naast deze verlaging zou gekeken kunnen worden naar het begrip 'dringende redenen' om af te zien van een boete. In de huidige wetgeving zijn al mogelijkheden om af te zien van een boete. De SVB legt in ongeveer een kwart van de gevallen van schending van de inlichtingenplicht een boete op en in de overige gevallen een waarschuwing. Ondanks dat de SVB in veel gevallen nu al kan volstaan met een waarschuwing kan een ruimere uitleg van het begrip 'dringende redenen' om af te kunnen zien van een boete behulpzaam zijn harde randen van wetgeving weg te nemen. De SVB beziet haar beleidsregels integraal opnieuw op burgervriendelijkheid en hanteert al een

minder strikte uitleg van het begrip dringende redenen in het kader van de herziening wat ook effect heeft op sancties. Wij zijn verder al met uw ministerie in gesprek over het begrip dringende redenen.

Op de langere termijn zou gekeken moeten worden naar preventie: voorkomen dat burgers fouten maken. Door vereenvoudiging van wetgeving verwacht de SVB dat het aantal verplichtingen minder en begrijpelijker wordt alsook meer aansluit bij de belevingswereld van de burger, waardoor het bovendien kan bijdragen aan het voorkomen dat burgers fouten maken. Als het meest duidelijke voorbeeld kunnen op dit moment de leefvormen worden genoemd, zonder meer ingewikkeld en moeilijk uit te leggen aan burgers. Als de onderliggende regels/verplichtingen goed uitlegbaar en daarmee ook goed naleefbaar zijn, leidt dit tot minder sancties. In de eerdergenoemde knelpuntenbrief pleit de SVB dan ook voor modernisering van leefvormen in de AOW.

Toenemende complexiteit

De SVB meent dat dit wetsvoorstel het voor de burger en de uitvoering complexer maakt. De SVB en uw ministerie zetten juist in op vereenvoudiging, maar met dit wetsvoorstel ziet de SVB dat er in de uitvoering van de sanctionering een extra laag van complexiteit bijkomt voor de beoordelaars waardoor de beoordeling ingewikkelder wordt. Daarmee wordt het ook voor de burger meteen complexer aangezien het voor de uitvoering ingewikkelder wordt om objectief een afweging te maken in het sanctiestelsel. De SVB heeft t.a.v. de complexiteit nadrukkelijk de volgende aandachtspunten:

- In de nieuwe situatie is er op basis van de wet meer ruimte voor maatwerk door middel van een uitgebreider handhavinginstrumentarium. Echter, de nieuwe wet biedt onvoldoende duidelijkheid voor de uitvoering omtrent de toepassing van de verschillende instrumenten en de afweging wanneer welk instrument ingezet dient te worden.
- Nu zijn de instructies (waaronder een boetewizard) rondom de boetes heel duidelijk en precies. In de nieuwe situatie is het ingewikkeld een dergelijk hulpmiddel te ontwikkelen. Hierdoor zullen ongelijke uitkomsten bij vergelijkbare situaties door verschil in beoordeling/behandeling meer voor kunnen komen. Met als gevolg een groter risico op willekeur.
- De SVB ziet een risico in de uitvoerbaarheid in brede zin. Er komen naast onderhavig wetsvoorstel nog verschillende andere wetsvoorstellen² op de SVB af die aan elkaar raken en die min of meer gelijk lopen qua planning. Deze stapeling van nieuwe regelingen maken het geheel complexer en onoverzichtelijker. De SVB maakt zich zorgen in hoeverre dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere aankomende wetgeving en of deze wetgeving wel goed op elkaar aansluit. Tot slot vraagt de SVB zich af of de begrippen uit de verschillende wetten wel overeenkomen. Graag ontvangt de SVB hier een antwoord op.

Ten aanzien van doenvermogen zal er een groep mensen zijn dat niet reageert op de uitnodiging voor het toelichtingsgesprek. Het is nu nog niet helder hoe inactiviteit of onoplettendheid (met als gevolg niet reageren) opgevangen wordt. Voor deze kwetsbare groep burgers wordt het nieuwe boetestelsel niet minder complex. Graag vraagt de SVB daar uw aandacht voor.

Herziening ook onderscheid tussen opzet en fouten

In dit wetsvoorstel wordt ook de herziening beperkt tot maximaal 5 jaar terug. De SVB vindt vanuit burgerperspectief het uitgangspunt van in beginsel maximaal vijf jaar te herzien/intrekken goed te begrijpen. Het komt de SVB wel onwenselijk voor dat bij bewezen opzet of grove schuld van een persoon die méér dan vijf jaar ten onrechte publieke gelden heeft ontvangen, een deel van de ten onrechte betaalde (over een mogelijk lange periode) mag behouden. Temeer daar waar informatie bewust verzwegen is. Het kan voorkomen dat er een langere tijd voorbij gaat voordat de SVB over de juiste

² Zoals Maatwerk bij terugvordering, Versterking waarborgfunctie Awb, Participatiewet in balans.

informatie beschikt. De SVB geeft in overweging om een langere herzieningstermijn in stand te houden bij uitzonderingsgevallen van opzet en grove schuld én bij de in het wetsvoorstel genoemde situaties waarvoor geldt dat een hogere boete opgelegd kan worden omdat de overtreding meer verwijtbaar is in situaties waarin de verplichtingen algemeen bekend zijn (zoals bij verzwegen vermogen in het buitenland).

Oordeel uitvoerbaarheid nog niet te geven

Voor de organisatie zal de impact relatief groot zijn in de wijzigingen ten aanzien van de huidige praktijk rond sancties zoals het aanpassen van instructies, de ondersteuningsmiddelen in de uitvoering en het opleiden van medewerkers. Het is nog onduidelijk wat dit betekent voor de hoeveelheid werk voor de medewerkers in het primaire proces en voor de bezwaarmedewerkers. Het is wel duidelijk dat het werk in de uitvoering steeds arbeidsintensiever wordt en daar draagt dit wetsvoorstel aan bij. Zoals in de Staat van de Uitvoering ook wordt aangegeven staat de uitvoering voor het vraagstuk van het verdelen van schaarse arbeidscapaciteit. Er zal in mindere mate impact zijn op de automatische processen en IT-systemen. Of, en zo ja, welk handhavingsinstrument wanneer toegepast moet worden, is altijd een handmatige beoordeling. Het is nog onduidelijk wat precies nodig is om te zorgen dat het systeem medewerkers kan ondersteunen zodat de nieuwe wet uitvoerbaar is. Daarnaast is de SVB bezorgd omtrent de samenhang van dit wetsvoorstel met andere aanstaande wetsvoorstellen die op de SVB afkomen en een vergelijkbare planning hebben. Ten aanzien van een oordeel over de uitvoerbaarheid is een samenhangende beoordeling van deze wetsvoorstellen noodzakelijk.

Afsluiting

De uitvoeringskosten zijn nu nog niet te geven. Eerst zal duidelijker moeten worden hoe het beleid eruit komt te zien. Dan kunnen ook pas keuzes gemaakt worden/opties beschreven worden t.a.v. de organisatie daarvan. Het effect zal wel zijn dat waarschijnlijk minder boetes worden opgelegd en de opgelegde boetes lager uitvallen (en dus minder boete-ontvangsten). En tot slot zijn er minder terug ontvangsten van te veel betaalde uitkeringen naar aanleiding van het niet meer terug kunnen vorderen over een periode verder dan 5 jaar in het verleden.

De SVB wil graag verder het gesprek met u voeren over de mogelijkheden om sancties meer evenredig te krijgen in verhouding tot hetgeen verkeerd is gegaan en hoe we samen met uw ministerie komen tot meer vereenvoudiging.

Voor vragen over of een toelichting op deze impactanalyse kunt u contact opnemen met Femke Lagerveld (flagerveld@svb.nl / 06- 50075872).

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest en stel het op prijs om binnen 6 weken én voor wij het U-toets-verzoek ontvangen een reactie te ontvangen op deze brief.

Met vriendelijke groeten

