



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

min SZW  
akke.  
30/6.

**BRIEF ONDERTEKENEN**

Aan

Minister van SZW en Minister voor APP

**Datum**

28 juni 2023

nota

Nota bij verzending Kamerbrieven

**Tweede contactpersoon**

Indien de MR op 30 juni akkoord is met het in internetconsultatie brengen van het ontwerp-wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, graag deze voortgangsbrieven, inclusief twee bijlagen, verzenden.

**Bijlage(n)**

4

**Bijlagen**

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1 (+bijlage a en b)	Tweede Voortgangsbrief Tweede Kamer inclusief onderzoeken Internationaal en burgerperspectief	Verzenden aan TK	
2 (+bijlage a en b)	Tweede Voortgangsbrief Eerste Kamer inclusief onderzoeken Internationaal en Burgerperspectief	Verzenden aan EK	



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

MSZW  
afkeurd  
besproken PO  
DGS21.

mag ik dan  
herin  
mijn  
aant

TER BESLISSING

Datum  
30 november 2022

Bijlage(n)  
6

Aan

Minister van SZW en Minister voor APP

# nota

Internetconsultatie herijking handhavinginstrumentarium

dan ween  
de we  
waarin  
kepp

## Aanleiding

U bent eerder geïnformeerd over de herijking van het handhavinginstrumentarium in de sociale zekerheid.<sup>1</sup> Bijgaand treft u het voorontwerp van het wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid (bijlage 1) en Memorie van Toelichting (bijlage 2), ten behoeve van een eerste ronde van internetconsultatie. Het parlement is hierover meest recent op 19 juli 2022 per brief geïnformeerd.<sup>2</sup>

## Beslispunten

Algemene beslispunten:

- Stemt u in met de internetconsultatie van dit voorontwerp van het wetsvoorstel en de nota met de beleidslijn ten aanzien van de maatregelen?
- Wilt u het parlement hier los over informeren met een tweede Voortgangsbrief?
- Indien gewenst kunnen wij de inhoud van het voorstel met u bespreken.

Specifieke beslispunten bij het wetsvoorstel:

- Stemt u in met de keuze om een overkoepelende handhavingswet te maken, in plaats van het boeteregime in alle verschillende sociale zekerheidswetten te plaatsen?
- Stemt u in met de beleidsruimte voor uitkeringsinstanties ten aanzien van de keuze tussen de waarschuwing en de (voorwaardelijke) boete?
- Stemt u in met de categorieën van misbruik zoals die zijn omschreven in het wetsvoorstel?
- Stemt u in met het wijzigen van de boetesystematiek naar een vaste boete? Het voorstel op dit moment is uit te gaan van bedragen van € 450,- respectievelijk € 1000,-, met een absoluut maximum van de tweede categorie van artikel 23 Strafrecht (€ 4500,-). In de internetconsultatie zal expliciet gevraagd worden hoe de samenleving tegen deze boetehogtes aankijkt.
- Stemt u in met de beleidslijn rond maatregelen, zoals omschreven in bijgevoegde notitie?

<sup>1</sup> Voor meer achtergrondinformatie treft u in bijlage 4 de startnota die u in februari hierover heeft ontvangen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 17 050, nr. 603.

- Stemt u in met het in internetconsultatie voorleggen van het beleidsvoornemen om de maatregel wegens misdragingen richting ambtenaren over te hevelen naar het boeteregime? Daarbij is het uitgangspunt dat dit in het strafrecht wordt opgepakt door middel van een aangifte. Heeft u daarbij voorkeur om dit in het wetsvoorstel op te nemen, of om dit in de beleidslijn maatregelen weer te geven?
- Stemt u ermee in dat de eerdere voorstellen binnen het in februari 2022 ingetrokken wetsvoorstel Fraudevorderingen niet meegenomen worden binnen het huidige wetsvoorstel, maar dat zal worden gezien of deze een plek kunnen krijgen binnen het traject Participatiewet in Balans?

**Datum**

30 november 2022

### **Kernpunten**

#### Algemeen ten aanzien van de internetconsultatie

- Voor dit voorstel stellen wij, gelet op de maatschappelijke impact, voor om een internetconsultatie in twee fases te doen. Om de maatschappij vroegtijdig mee te nemen in de voorgenomen stelselwijziging stellen we een consultatie op het huidige voorstel voor. Dit voorstel is een voorontwerp van het conceptwetsvoorstel en geeft de belangrijkste beleidskeuzes en overwegingen weer.
- Als de uitvoeringstoetsen worden gedaan, wordt een tweede internetconsultatie gedaan om het conceptwetsvoorstel te toetsen.

#### Relatie tot nota 'Tussentijd herijking handhavingsinstrumentarium'

- Eerder heeft u de nota 'Tussentijd herijking handhavingsinstrumentarium' ontvangen (bijlage 5). Hierin werd een aantal opties uitgewerkt om eventuele hardvochtigheden in de tussentijd tot inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel te voorkomen.
- De minister van SZW heeft hierover een aantal vragen gesteld, deze worden beantwoord in bijlage 6. Het onderwerp wordt op 21 december besproken met de DGSZI.

#### Algemene punten over het wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel gaat uit van vertrouwen in de burger die gebruik maakt van de sociale zekerheid. Daarbij is het uitgangspunt dat voor simpele vergissingen niet langer een boete wordt voorgeschreven. Daarnaast gaat het voorstel uit van vertrouwen in de uitkeringsinstanties en dat zij de meest passende sanctie kunnen bepalen binnen wettelijke kaders.
- Het voorstel betreft een 'Wet handhaving sociale zekerheid'. Om uniformiteit te bereiken wordt gekozen voor een overkoepelende wet. Veel burgers komen met meerdere (soms opvolgende) uitkeringen in aanraking. In het kader van vereenvoudiging en begrijpelijkheid is het belangrijk dat handhaving binnen de gehele sociale zekerheid gelijk is.
- Daarnaast wordt de vindbaarheid van het handhavingsregime verbeterd, komt de gedachte van één overheid beter tot uiting en biedt een aparte wet meer ruimte om het kader rond handhaving goed uit te werken. Het karakter van de wet, meer vertrouwen in de burger, komt daardoor duidelijker tot zijn recht.
- Een nadeel van deze keuze is dat mensen die de wet lezen, op verschillende plaatsen zullen moeten kijken. Voor de rechten en verplichtingen zullen zij in de specifieke uitkeringswet moeten kijken, en voor het handhavingsregime moeten het voorliggende voorstel bezien. De toegankelijkheid kan hierdoor afnemen.

- De vorm van het wetsvoorstel is met UWV, SVB, VNG en diverse gemeenten besproken. Zij kunnen deze keuze volgen.
- Het wetsvoorstel ziet op twee hoofdonderwerpen binnen handhaving, namelijk het sanctieregime en het maatregelenregime.
- Het uitgangspunt rond terugvordering van het benadelingsbedrag blijft in dit wetsvoorstel ongewijzigd. Hieraan wordt gewerkt in het initiatiefwetsvoorstel 'Wet maatwerk terugvordering'.

**Datum**

30 november 2022

### Sanctieregime

- Het sanctieregime ziet op de omstandigheid dat de inlichtingenplicht wordt overtreden.
- Er wordt een gereedschapskist voorgesteld, bestaande uit:
  - het afzien van een sanctie,
  - een waarschuwing,
  - een voorwaardelijke boete,
  - een boete en
  - overdracht naar het strafrecht.
- Om de keuze voor een passende sanctie te kunnen maken, voert de uitkeringsinstantie een toelichtingsgesprek met de betrokkene. Het aanbieden daarvan wordt in de meeste gevallen verplicht.<sup>3</sup> Tijdens dat gesprek komen preventie en handhaving samen: aan de ene kant informeert de uitkeringsinstantie de betrokkene over wat er mis is gegaan en hoe dit in de toekomst beter zou kunnen gaan. Aan de andere kant is de betrokkene in de gelegenheid om toe te lichten wat er is gebeurd en om eventuele persoonlijke omstandigheden toe te lichten. De betrokkene kan ervoor kiezen om af te zien van dit gesprek.
- De keuze voor de sanctie wordt gemaakt aan de hand van een voorgeschreven kader. De uitkeringsinstantie neemt in ieder geval de volgende elementen mee in de motivering:
  - Wat er concreet gebeurd is;
  - Welke omstandigheden er speelden ten tijde van het begaan van de overtreding;
  - Verwijtbaarheid;
  - Proportionaliteit van de boete;
  - Persoonlijke omstandigheden (als iemand hier over wil spreken) ten tijde van het nemen van het besluit.

### Misbruik

- Er is een aantal overtredingen die kwalificeren als het maken van misbruik van de sociale voorzieningen.
- Als deze gedragingen worden geconstateerd en bewezen is de aangewezen reactie daarop het opleggen van een boete, in plaats van de vrije afweging binnen de gereedschapskist.
- Het betreft de volgende categorieën:
  - Het gebruik maken van vervalste documenten om een (hogere) uitkering te verkrijgen;
  - Het structureel hebben van inkomen en dat niet melden (structureel in dit verband is gedefinieerd als niet incidenteel);
  - Verzwegen vermogen (indien relevant voor de uitkering);
  - Een overtreding op basis van grove schuld of opzet;

<sup>3</sup> Alleen niet op het moment dat het benadelingsbedrag lager is dan € 340,-. Deze grens sluit aan bij de Algemene wet bestuursrecht, hoewel de grens daar ziet op het boetebedrag.



- Bij herhaling van één van bovenstaande is sprake van recidive: dit leidt tot een verhoging van 50% van de boete bij de volgende overtreding. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand eerst gebruik maakt van vervalste documenten en vervolgens zwart werkt.

**Datum**  
30 november 2022

#### Boetesystematiek

- Er wordt voorgesteld om de boetesystematiek te wijzigen.
- Momenteel is de hoogte van de boete gekoppeld aan de hoogte van het benadelingsbedrag<sup>4</sup>. Nadeel hiervan is dat hoe langer het duurt voordat een overtreding aan het licht komt, hoe hoger de boete. Een persoon die een kleine fout heeft gemaakt kan daardoor met een relatief hoge boete geconfronteerd worden. De hoogte van de boete is daarmee niet alleen gekoppeld aan de ernst van de verwijtbaarheid, maar ook aan het tijdsverloop tussen de overtreding en de ontdekking daarvan. Daarom wordt voorgesteld om een semi-gefixeerd boetestelsel te hanteren.
- Het voorstel ten aanzien van de boetehoogte daarbij is om in algemene zin het boetebedrag te maximeren op de tweede categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht, namelijk € 4500,-.<sup>5</sup>
- De maximale boetehoogte wordt daarmee substantieel lager dan onder het huidige regime het geval is. Er komen sporadisch situaties voor waar sprake is van misbruik en dat dit leidt tot een benadelingsbedrag van enkele tienduizenden euro's. Dit benadelingsbedrag wordt teruggevorderd en daarnaast wordt een boete opgelegd. Nu de maximale grens omlaag wordt gebracht, wordt deze boete substantieel minder hoog.
- Verder wordt voorgesteld om voor gevallen waar misbruik wordt geconstateerd in beginsel uit te gaan van een boete van € 1000,-, te vermeerderen of verminderen aan de hand van de zich concreet voordoende omstandigheden.
- Voor alle andere gevallen wordt voorgesteld om in beginsel uit te gaan van een boete van € 450,-, te vermeerderen of verminderen aan de hand van de zich concreet voordoende omstandigheden.<sup>6</sup>
- Een boete kan in beginsel niet hoger zijn dan het benadelingsbedrag. Een uitzondering hierop is op het moment dat een uitkering wordt aangevraagd met vervalste papieren en dit op het moment van de aanvraag wordt geconstateerd. In dit geval is er nog geen benadelingsbedrag, dus als de boetehoogte daarop begrensd zou zijn kan er geen boete opgelegd worden.
- Het voorstel rond de boetehoogte wordt expliciet als vraag gesteld in de internetconsultatie, om de maatschappelijke opinie daarop te peilen. Dit onderwerp wordt ook verder besproken met uitkeringsorganisaties.

#### Maatregelenregime

- Het bovenstaande regime gaat uit van een overtreding van de inlichtingenplicht. Daarnaast bestaat er in de sociale zekerheid een groot

<sup>4</sup> Het benadelingsbedrag wordt vastgesteld, en de verwijtbaarheid wordt bepaald. Afhankelijk van de verwijtbaarheid is de boete een percentage van het benadelingsbedrag. Bij normale verwijtbaarheid bedraagt de boete 50%. De meest recente cijfers zijn opgenomen in de nota over de 'Tussentijd herijking handhavinginstrumentarium'.

<sup>5</sup> Deze koppeling vloeit voort uit een Rijksbrede afspraak om het bestuurs- en strafrecht niet te ver uit elkaar te laten lopen.

<sup>6</sup> De voorgestelde bedragen zijn onder andere gebaseerd op boetes die in het strafrecht voor soortgelijke feiten, namelijk valsheid in geschrifte, kunnen worden opgelegd. Daarnaast is gekeken naar de algehele systematiek van het voorstel, de doelgroep waar het voorstel op van toepassing is, en de relatieve zwaarte van de overtreding, mede gezien in het licht van de gevolgen die een overtreding heeft.

aantal medewerkingsverplichtingen. Voorbeelden daarvan zijn de identificatieplicht, de sollicitatieplicht en de verplichting om mee te werken aan re-integratie. Op het moment dat iemand zich niet aan deze verplichtingen houdt, wordt de uitkering met een bepaald percentage voor een bepaalde duur ingehouden. Dit wordt een maatregel genoemd.

**Datum**

30 november 2022

- Het kenmerk van een maatregel is dat deze erop gericht is om gedrag aan te passen of te herstellen.
- Het maatregelenstelsel is momenteel erg ingewikkeld. Voorgesteld wordt om dit te vereenvoudigen door een algemeen kader inclusief waarborgen te ontwikkelen in het onderhavige wetsvoorstel. In lagere wetgeving wordt de verplichting per materiewet aan de maatregel gekoppeld. In de praktijk zal dit vooral een vereenvoudiging voor de uitvoering betekenen, de burger merkt hier minder van.
- Ten aanzien van de waarborgen wordt voorgesteld om een bredere mogelijkheid tot waarschuwen in te voeren voordat een maatregel opgelegd wordt en om een herstelkans te introduceren als iemand het gewenste gedrag laat zien. Deze optie bestaat momenteel enkel in de Participatiewet. Over de exacte invulling wordt nog nader met de uitkeringsinstanties gesproken.
- De beleidslijn rondom maatregelen wordt nader toegelicht in bijgevoegde notitie (bijlage 3) en zal, bij uw akkoord, verder worden uitgewerkt in de definitieve versie van dit wetsvoorstel. De beleidslijn zelf wordt aan de hand van de notitie in internetconsultatie getoetst.

#### Misdragingen jegens een ambtenaar

- Momenteel bestaat de volgende maatregel: als een persoon zich ernstig misdraagt jegens een ambtenaar wordt hier a) aangifte van gedaan en b) bestaat er de mogelijkheid voor uitvoerders om een maatregel op te leggen van het inhouden van de uitkering (100%) gedurende drie maanden. Wij adviseren u deze maatregel te veranderen in een sanctie.
- Deze maatregel is in 2014 geïntroduceerd naar aanleiding van een aantal incidenten en de motie van de leden Marcouch (PvdA) en Hennis-Plasschaert (VVD).<sup>7</sup> 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 cliënt. Gelet daarop is gekozen om deze maatregel te introduceren.<sup>8</sup>
- Het is juridisch risicovol om de huidige systematiek te behouden, omdat dit mogelijk in strijd is met het beginsel van *ne bis in idem*: een persoon mag niet twee keer voor hetzelfde feit gestraft worden. Uit rechtspraak die gewezen is in het kader van de Participatiewet<sup>9</sup> blijkt dat het opleggen van deze maatregelen in de Participatiewet een schending van dit principe is. Of dit voor regelingen van UWV en SVB ook geldt, is onzeker. De bijstand is het laatste vangnet is voor mensen, waardoor het stopzetten zeer ingrijpend is. Maar een stopzetting van een andere uitkering dan de

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 28 684, nr. 314.

<sup>8</sup> In de toelichting bij het voorstel is destijds de volgende passage opgenomen: *De norm «het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen 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 misdragingen jegens functionarissen die bezig zijn de sociale zekerheid uit te voeren echter zo specifiek afkeurenswaardig, dat zij het zich onthouden van die gedragingen ook als norm in het sociaalzekerheidsrecht wil vastleggen en uitdragen, en daar consequenties aan wil verbinden voor het recht op uitkering.*

<sup>9</sup> ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811 en ECLI:NL:CRVB:2013:2984.

bijstand voor 3 maanden is ook een ingrijpende sanctie, die als punitief gezien kan worden.

**Datum**  
30 november 2022

- Ook is het beleidsmatig gezien ongewenst om de ernstige misdraging te zien als een herstelbare gedraging. Een maatregel is bedoeld om gedrag te herstellen. Een maatregel ziet mede daarom ook altijd op verplichtingen die te maken hebben met het recht op de uitkering. De misdraging heeft niets te maken met het recht op uitkering en is niet herstelbaar zoals andere plichten. In dit geval moet een signaal worden afgegeven dat dit gedrag buitensporig en onwenselijk is en bestraft wordt.
- De aangewezen route om dit aan te pakken is dan ook het strafrecht.<sup>10</sup> Er wordt in het strafrecht veel geïnvesteerd in het beschermen van hulpverleners en politieambtenaren. Dit onderwerp past daarbij.
- Om de uitkeringsinstanties niet met lege handen te laten staan als vervolging via het strafrecht uitblijft, is het voorstel om deze gedraging wel specifiek in het boeteregime te benoemen. Als er dan, om welke reden dan ook, wordt gekozen om geen aangifte te doen, of de aangifte wordt niet opgepakt door het OM, kan de uitkeringsinstantie een bestuurlijke boete van € 1000,- opleggen voor de misdraging. Of deze sanctie voldoende recht doet aan de ernst van de gedraging is nog onderwerp van discussie.
- Gelet op het bovenstaande adviseren wij u deze maatregel te verplaatsen naar het sanctieregime. Het bijgaande wetsvoorstel gaat uit van verplaatsing en heeft een afzonderlijke bepaling over misdraging jegens ambtenaren in het boeteregime. Hiermee wordt ook in internetconsultatie zichtbaar wat het effect van de beoogde beleidslijn is.
- Deze optie is besproken met UWV, SVB en VNG. Afgesproken is dat de uitkeringsinstanties inzichtelijk gaan maken om hoeveel gevallen dit gaat de afgelopen jaren en of de wijziging veel impact zou hebben op de uitvoering. Op het eerste oog begrijpen zij de keuze om dit onderwerp te verplaatsen naar het sanctiestelsel, mede omdat het gaat om een onherstelbare gedraging. Daarbij is wel uitgesproken dat het van belang is dat aangiftes door het OM daadwerkelijk opgepakt worden en dat er een goed alternatief beschikbaar blijft om hier bestuurlijk op te reageren.
- Indien u graag wilt wachten op deze aanvullende informatie alvorens een keuze te maken, is een optie om de ingreep niet te benoemen in het wetsvoorstel maar weer te geven in de beleidslijn maatregelen.

#### Wetsvoorstel 'Fraudevorderingen'

- In eerdere communicatie aan de Kamer is aangegeven dat de inhoud van het wetsvoorstel 'Fraudevorderingen' hier een plek in zou krijgen.
- Het wetsvoorstel 'Fraudevorderingen' regelde specifiek voor de Participatiewet hoe met fraudevorderingen moest worden omgegaan bij de vermogensvaststelling. Personen die over aanzienlijke bezittingen beschikken komen in aanmerking voor bijstand omdat schulden van het vermogen worden afgetrokken.
- Dit is onwenselijk, maar de discussie die naar aanleiding van hardvochtigheden rond het begrip 'fraude' ontstond en de verandering van de maatschappelijke visie ten aanzien van dit begrip, zorgde ervoor dat het wetsvoorstel andere sentimenten losmaakte. Minister Schouten

<sup>10</sup> Dit heeft de Raad van State ook geadviseerd bij invoering van deze maatregel.

heeft daarom besloten het wetsvoorstel in te trekken, met de toezegging met een nieuwe regeling te komen.<sup>11</sup>

- Omdat het hier om een specifieke regeling binnen de Participatiewet gaat, die niet gaat over handhaving maar om het recht op toegang tot bijstand, stellen wij voor om deze regeling niet in dit wetsvoorstel mee te nemen, maar te bezien hoe dit vorm kan krijgen binnen de Participatiewet.

**Datum**

30 november 2022

## **Toelichting**

### *Politieke context*

Het voorstel is in lijn met het coalitieakkoord (niet iedereen die met handhaving in de sociale zekerheid in aanraking komt is een fraudeur). Het is een verdere uitwerking van diverse brieven die naar de Kamers zijn gestuurd en onderdeel van een bestendige lijn van meer vertrouwen tussen overheid en burger.

### *Financiële overwegingen*

Er wordt momenteel gewerkt aan een inschatting van het budgettaire beslag van de herijking. Voor dit voorstel is momenteel nog geen dekking. De kosten en dekking van de herijking zullen meelopen in aankomende voorjaarsbesluitvorming.

### *Strategie en proces*

Het vervolgproces ziet er als volgt uit.

<b>Wat?</b>	<b>Wanneer?</b>
Afstemming sociale partners	December 2022, begin januari 2023
Eerste internetconsultatie voorontwerp	Januari en februari 2023
Onderzoek naar burgerperspectief	Januari-maart 2023
Verwerken resultaten internetconsultatie en onderzoek burgerperspectief voor definitieve versie wetsvoorstel	Maart 2023
Uitvoeringstoetsen UWV, SVB en VNG	April en mei 2023
Andere toetsen zoals Raad voor de Rechtspraak, ATR, etc.	April en mei 2023
Tweede internetconsultatie	April en mei 2023
Verwerken resultaten	Juni 2023
Aanbieden Raad van State- via en onderraden en Ministerraad	Juli-augustus 2023
Advisering Raad van State	Augustus-oktober 2023
Verwerken advies Raad van State	November 2023
Aanbieden Tweede Kamer	December 2023
Behandelingen Tweede en Eerste Kamer	Januari 2024 – juni 2024
Inwerkingtreding wetsvoorstel	Januari 2025

Het lijkt alsof er veel tijd zit tussen de behandelingen in het parlement en de inwerkingtreding. Deze tijd is nodig om de stelselwijziging mogelijk te maken bij de uitvoering. Het vergt voor hen een cultuuromslag en wijziging van veel van hun vaste werkprocessen. Er wordt daar een half jaar voor gereserveerd na het aannemen van het wetsvoorstel in het parlement.

### *Uitvoering*

<sup>11</sup> Kamerstukken I, 35 374, onderdeel G.

De uitkeringsinstanties zijn intensief betrokken bij de totstandkoming van het dit voorontwerp van het wetsvoorstel. De beleidsgedachten zijn regelmatig bij hen getoetst en het voorstel is in meerdere stadia van gereedheid met hen gedeeld. Momenteel wordt aan UWV, SVB en VNG een impactanalyse gevraagd, zodat hier bij de verdere uitwerking van het voorstel rekening mee gehouden kan worden.

**Datum**

30 november 2022

#### *Burgerperspectief en communicatie*

Het is van belang om het perspectief van de burger expliciet mee te nemen in dit voorstel. Hiervoor worden verschillende middelen ingezet. Zo wordt het voorstel mede gebaseerd op een onderzoek naar ervaringen met de handhaving.<sup>12</sup> Daarnaast wordt er een onderzoek gedaan naar het burgerperspectief op handhaving in de sociale zekerheid. Verder is deze eerste internetconsultatie hier een belangrijk element in: door de internetconsultatie vroegtijdig in te zetten worden de beleidslijnen getoetst en is er nog ruimte om het voorstel bij te sturen indien nodig. Later zal er een tweede internetconsultatie gedaan worden. Verder wordt samen met de directie Communicatie en communicatieafdelingen van de uitkeringsinstanties een strategie ontwikkeld om medewerkers mee te nemen in de wijziging en hen daarop voor te bereiden.

#### **Bijlagen**

<b>Volg num mer</b>	<b>Naam</b>	<b>Actie</b>	<b>Informatie</b>
1	Voorontwerp wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid	Te publiceren in internetconsultatie	Het voorstel dat in internetconsultatie gaat is een weergave van hoe de wet eruit zal komen te zien.
2	Concept Memorie van toelichting Wet handhaving sociale zekerheid	Te publiceren in internetconsultatie	In de concept MvT worden de beleidslijnen en -keuzes toegelicht.
3	Beleidslijn maatregelen	Te publiceren in internetconsultatie	De notitie waaruit de beleidslijn maatregelen blijkt die in internetconsultatie wordt aangeboden.
4	Startnota herijking handhavingsinstrumentarium	Ter informatie	De startnota die u heeft ontvangen bij aanvang van het wetgevingstraject.
5	Nota tussentijd herijking handhavingsinstrumentarium	Ter informatie	Deze nota heeft u ontvangen over mogelijke opties om hardvochtigheden in de tussentijd tot de wetswijziging te voorkomen.
6	Antwoorden op vragen bij Nota tussentijd herijking handhavingsinstrumenten	Ter informatie	U heeft bij de nota vragen gesteld. Die vragen worden in dit stuk beantwoord.

<sup>12</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 'Tussen Staat en Menselijke Maat'





Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Minister is akkoord (2/12)  
mapp

TER BESLISSING

Aan

Minister van SZW en Minister voor APP

Datum  
23 september 2022

# nota

Nota tussentijd herijking handhavingsinstrumentarium

## Aanleiding

Momenteel wordt er binnen SZW, samen met onder andere UWV, SVB en VNG, gewerkt aan een herijking van het handhavingsinstrumentarium. Onderdeel van deze herijking is dat de burger door de overheid meer vanuit vertrouwen wordt benaderd.<sup>1</sup> De herijking vergt een wijziging van wetgeving. De beoogde inwerkingtredingsdatum daarvan is januari 2025. In de Voortgangsbrief aan de Kamer over de herijking heeft u aangegeven te verkennen welke mogelijkheden gevonden kunnen worden voor meer maatwerk in de tijd dat de wetgeving nog niet is aangepast. De voorliggende nota werkt dit uit. Ook gaat de nota in op enkele stappen die de uitvoering zelf onderneemt om in de tussenliggende tijd potentieel hardvochtige situaties te voorkomen.

## Geadviseerd besluit

- Gaat u er mee akkoord om het Boetebesluit ongewijzigd te laten tot de wetswijziging, en in te zetten op een verbeterde toepassing van de "dringende reden" om in individuele bijzondere gevallen van onder andere terugvordering of boeteoplegging te kunnen afzien?
- Gaat u akkoord met het aanbieden van een dialoog aan de Kamer, waar uitvoering, Kamer en departement in gesprek kunnen gaan over dilemma's die spelen rond de herijking in brede zin en de tussentijd in het bijzonder?

## Kernpunten

- Op verschillende momenten – bij een werkbezoek van de SG aan de afdeling Bezwaar en Beroep van UWV en in de Knelpuntenbrief van de SVB van juni – is het signaal ontvangen dat er mogelijk hardvochtige effecten bij burgers ontstaan omdat het huidige boeteregime zwaar kan uitpakken.
- In de zomer van 2022 is het gesprek met UWV, SVB en VNG gestart om te inventariseren welke opties er zijn om eventuele ongewenste effecten in de tussentijd te mitigeren en wat uitwerking en invoering daarvan zou betekenen.
- De uitvoering geeft aan, gezien de druk op de uitvoering en de uitlegbaarheid van het systeem, alleen wijzigingen aan het boetestelsel te kunnen doorvoeren als deze wijzigingen vooruitlopen op de herijking, maar ingrijpende losse wijzigingen in de tussentijd onwenselijk te vinden.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 17050, nr. 603.

- Een optie die door alle organisaties gesteund wordt is de verbeterde toepassing van de 'dringende redenen'. De "dringende redenen" komt op verschillende plaatsen in de wet voor en geeft ruimte om in individuele gevallen af te zien van herziening van een uitkering, terugvordering van het benadelingsbedrag of van het opleggen van een boete.
- Ook in het Panteia-rapport over hardvochtigheden wordt deze noodzaak signaleerd. In de kabinetsreactie op het Panteia-rapport geeft u daarom aan deze optie, samen met de uitvoering, nader te gaan uitwerken en de Kamer hier op een later moment nader over te informeren.
- Twee andere opties die nader uitgewerkt zijn, zijn het generiek verlagen van boetes (bijvoorbeeld in geval van normale verwijtbaarheid een boete van 10% in plaats van een boete van 50%), en het verruimen van de waarschuwingsbevoegdheid. Deze opties worden op dit moment niet geadviseerd, zoals hieronder nader wordt toegelicht. Wel zal het gesprek met de uitvoering over deze opties worden hernomen, ook om te bezien of er mogelijkheden zijn om te anticiperen op de wetgeving die in het kader van de brede herijking wordt gemaakt.

Datum

23 september 2022

#### Betrokkenheid uitvoering

- De SG heeft op 7 november 2022 een gesprek gevoerd met UWV, SVB en VNG over de stappen die worden genomen om meer maatwerk te leveren in de tijd dat de wetgeving nog niet is aangepast.
- UWV, SVB en VNG hebben aangegeven dat er oog moet blijven voor de gevolgen die een tussentijdse ingreep heeft op de capaciteit en kosten van de uitvoering. Ook hebben zij voorkeur uitgesproken voor alternatieven die in lijn zijn met de bredere herijking, zodat zij niet meermaals in korte tijd met wijzigingen in dezelfde uitvoeringspraktijk geconfronteerd worden. Als algemeen punt brengen zij verder in dat een wijziging in de tussentijd voor vertraging op de langere termijn kan zorgen. Tot slot hechten zij aan een dialoog met de Kamer, waarbij de dilemma's die spelen in het kader van de herijking in brede zin en de tussentijd in het bijzonder, zodat de gevolgen van een stelselwijziging voldoende ge- en erkend worden.
- UWV geeft aan zich zorgen te maken over de vraag die gesteld wordt aan de uitvoering. Het uitbreiden van de waarschuwingsmogelijkheden en aanpassen van de boetes is wenselijk, maar dit is geen simpele wijziging die eenvoudig door te voeren is in de uitvoering en hangt samen met het nieuwe boetestelsel, waarover momenteel nog geen consensus is. Daarnaast is het zowel voor uitvoering als cliënten zeer onwenselijk om eerder ruimte te creëren voor waarschuwen bij boetes en dit niet mogelijk te maken voor maatregelen.

Er is tijd nodig om een grote tussentijdse wijziging zoals de uitbreiding van de waarschuwingsbevoegdheid op een goede manier in de organisatie te laten landen. UWV wil geen wijzigingen doorvoeren die niet overeenkomen met de structurele aanpassingen van de herijking, omdat dit voor een extra belasting in de organisatie zorgt en niet uitlegbaar is aan cliënten. Daarnaast is het zeer wenselijk om alle veranderingen in één keer door te voeren. Volgens de planning van SZW ontvangen betrokken partijen in het voorjaar van 2023 een uitvoeringstoets. Dat is het moment waarop helder is wat de veranderingen precies inhouden en dan kan de inschatting worden gemaakt wanneer deze geïmplementeerd kunnen worden. Graag onderzoekt UWV dan samen met SZW op welke manier er

*tussen wie  
met wie geen  
consensus?*



eerder veranderingen kunnen worden doorgevoerd dan de wettelijke inwerkingtreding.

**Datum**

23 september 2022

- De SVB geeft aan minder behoefte te hebben aan een herziening van het boetestelsel, omdat de knelpunten die SVB ervaart op andere terreinen liggen. SVB ziet voordelen in verlagen van de standaardboete omdat het huidige percentage van 50% onevenredig hoog is, mede gelet op het verleden toen een percentage van 10% gebruikelijk was. Het beslag op de uitvoering is een punt van zorg voor de SVB. Op het moment dat het stelsel complexer wordt, is een fout eerder gemaakt. Het is belangrijk dat dit bij de verdere uitwerking van de stelselwijziging voldoende onder het voetlicht wordt gebracht zodat dit maatschappelijk en politiek onderkend wordt. De SVB heeft vooral behoefte aan helderheid.
- VNG geeft aan dat er voldoende ondersteuning moet zijn voor gemeenten als zij met een ingrijpende wijziging geconfronteerd worden, zowel op financieel als inhoudelijk vlak. Om rechtsonzekerheid en willekeur tegen te gaan is het van belang om duidelijke kaders te definiëren en hier zal voldoende tijd en ruimte voor moeten zijn. Gemeenten vragen ook aandacht voor de kant van misbruik van de sociale zekerheid. Het enkel introduceren van versoepelingen kan mogelijk misbruik van sociale voorzieningen in de hand werken.

#### **Boete- en invorderingsstelsel algemeen**

- In de huidige systematiek wordt in de situatie van normale verwijtbaarheid een boete van 50% van het benadelingsbedrag opgelegd; dit kan soms een hoog bedrag zijn in verhouding tot de overtreding die is begaan. Bijvoorbeeld: hoe langer een overtreding blijft bestaan, hoe hoger het benadelingsbedrag en diens gevolg hoe hoger de boete. Voor zwaardere gradaties van verwijtbaarheid (opzet of grove schuld) gelden hogere percentages, maar vanwege een zeer zware bewijslast worden deze zaken nagenoeg altijd onder normale verwijtbaarheid afgedaan.
- Hiermee valt het gros van alle boetes onder normale verwijtbaarheid (50% van het benadelingsbedrag), zie ook hieronder onder het kopje 'Toelichting boetes'.
- De uitvoering kan de boete bijstellen met inachtneming van de verwijtbaarheid, de draagkracht bezien in het licht van de maximale inningsperiode en de persoonlijke omstandigheden van de burger.
- Om de onevenredigheid van de boete bij normale verwijtbaarheid te doorbreken is er een verbreding nodig in het handhavingsinstrumentarium, met meer verschillende instrumenten. Deze verbreding wordt met de herijking gerealiseerd. Het doel van het beoogde stelsel is om in alle gevallen passend te kunnen reageren, waarbij in beginsel uit wordt gegaan van vertrouwen. Zo kan aan de hand van het beoogde stelsel door de uitvoering passend gereageerd worden als een vergissing geconstateerd wordt, maar ook als sprake is van misbruik van de sociale zekerheid.
- In de praktijk worden boetes niet altijd volledig ingevorderd. De regels rond invordering zijn bepaald in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en invordering onverschuldigde betalingen voor UWV en SVB. De gemeenten bepalen hun invorderingsbeleid zelf. In de Regeling is recent meer ruimte gegeven om betalingsregelingen af te spreken met debiteuren. Gemeenten hebben deze ruimte al. In het kader van de brede

herijking wordt ook het invorderingsbeleid gemoderniseerd samen met de uitkeringsinstanties.

**Datum**

23 september 2022

- Een invordering betreft niet alleen een boete, maar hoofdzakelijk het benadelingsbedrag. Voor de boete geldt een maximumbedrag, maar voor de terugvordering is op dit moment geen beperking van de periode van terugvordering opgenomen. Dit kan hoge bedragen tot gevolg hebben. Bij de herijking wordt ook dit element meegenomen.
- In het kader van de herijking kan naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen het gesprek worden gevoerd of het eventueel mogelijk is om op (delen van) de nieuwe wetgeving te anticiperen. Het is daarbij van belang om de Kamer als medewetgever daarbij niet te passeren. Dit kan ook een dilemma zijn dat in dialoog met de Kamer wordt besproken.

#### **Wat gebeurt er al in de tussentijd tot herijking?**

- In de afgelopen tijd zijn er in de regelgeving enkele stapjes gezet om meer maatwerk bij de invordering van boetes mogelijk te maken.<sup>2</sup>
- De uitvoering onderneemt zelf verschillende dingen in de tussentijd. Bij UWV wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het vereenvoudigen van de inlichtingenplicht waardoor er minder fouten ontstaan en daarmee minder terugvorderingen en boetes. Daarnaast wordt ingezet op het verbeteren van de dienstverlening waarbij er meer ruimte is voor persoonlijk contact. Bij de SVB wordt ingezet op vakmanschap in de uitvoering. Via maatwerkplaatsen wordt er gezorgd voor meer intervisie tussen uitvoerders, en worden voor lastige casussen passende oplossingen gevonden. Daarnaast voert de SVB het programma "Bestuursrecht op Maat" uit waarbij gewerkt wordt aan verschillende projecten die bijdragen aan het doel om nog meer burgergericht en responsief te werken.

#### **Afwijkingsmogelijkheden bij "dringende redenen"**

- Uit gesprekken met de uitvoering en uit het onderzoek van Panteia<sup>3</sup> naar hardvochtige effecten blijkt dat de bevoegdheid om af te wijken van een herziening van de uitkering, terugvordering, boete of maatregel bij dringende redenen nagenoeg nooit wordt gebruikt. In de tussenliggende tijd is het mogelijk om de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid te verbeteren en te bevorderen.
- In de huidige situatie kan een uitvoerder afzien van een herziening, terugvordering, boete of maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.<sup>4</sup> Hierbij gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Momenteel wordt dat door een restrictieve uitleg van de wetgever in de Memorie van Toelichting ervaren als een dode letter<sup>5</sup>.
- Het voorstel is om de evenredigheidstoets die bestaat in de Algemene wet bestuursrecht een centrale rol bij de invulling van de "dringende reden" te

<sup>2</sup> Vorderingen als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht hoeven niet langer binnen 12 maanden te worden voldaan. Deze vorderingen hebben nu, net als bij reguliere vorderingen, een terugbetalingstermijn van drie jaar. Ook heeft de uitvoering sinds de inwerkingtreding van de Verzamelwet SZW 2021 de mogelijkheid om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen.

<sup>3</sup> Panteia, Muzes, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht, 2022, 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'.

<sup>4</sup> In niet alle sociale zekerheidswetten komen alle soorten hardheidsclausules voor. In de Participatiewet bestaat bijvoorbeeld wel de mogelijkheid om af te zien van een invordering, maar geen mogelijkheid om van een herziening van de uitkering af te zien. In de meeste andere sociale zekerheidswetten bestaat deze mogelijkheid wel.

<sup>5</sup> Het onderzoek van Panteia stelt dat het begrip 'dringende redenen' in navolging van de wetgever zeer restrictief is uitgelegd. Gevolg van de restrictieve uitleg van de afwijkingsmogelijkheid is dat de uitvoering weinig ruimte voelt om af te zien van een besluit.



geven<sup>6</sup>. Deze toets dient nu ook al toegepast te worden, maar door de strenge uitleg van de dringende reden wordt vaak niet de ruimte gevoeld om op grond van het evenredigheidsbeginsel in het voordeel van de burger te beslissen.

**Datum**  
23 september 2022

- De evenredigheidstoets houdt in dat er een afweging moet worden gemaakt tussen het doel dat met het besluit wordt gediend (bijvoorbeeld het terugvorderen van onrechtmatig verkregen uitkering), en de gevolgen die een besluit in een concreet geval heeft. Vooral de gevolgen van een besluit voor de individuele burger kunnen ertoe leiden dat er een dringende reden is om af te zien van een besluit. Het blijft gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een afweging plaatsvindt van alle relevante omstandigheden.
- De invulling van dit criterium zal samen met de uitvoering verder ontwikkeld worden. Het toepassen van het evenredigheidsbeginsel in specifieke casussen is best ingewikkeld. Door de toets al in de tussentijd toe te passen, leidt dit mogelijk tot feedback voor het nieuwe handavingsinstrumentarium en het initiatiefwetsvoorstel Wet maatwerk bij terugvordering. Maar bovenal kan een verbeterde 'dringende reden' in de tussenliggende tijd eventuele hardvochtigheden, leed of stress voorkomen door af te zien van een bepaald besluit wanneer hiervoor een dringende reden aanwezig is.
- Het is passend om de Kamers te informeren als een nadere invulling van "dringende reden" gegeven wordt. De Kamer is als medewetgever medeverantwoordelijk voor de uitleg die volgt uit de Memorie van Toelichting en moet dus van een gewijzigde interpretatie ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen op de hoogte worden gebracht.
- Het is belangrijk dat FEZ en FIN hier goed bij betrokken zijn. Potentieel zijn er financiële effecten (bijvoorbeeld in de vorm van lagere boeteontvangsten en terugvorderingen). Dit wordt gemitigeerd door het feit dat nu niet alle boetes en terugvorderingen daadwerkelijk worden geïnd. Het zal echter lastig zijn de financiële effecten van deze wijziging te ramen aangezien het gaat om onvoorzienbare gevallen waar sprake is van bijzondere omstandigheden. Ook zal er, wanneer er kosten gemoeid zijn met dit voorstel, gezocht moeten worden naar financiële dekking binnen de SZW begroting voor dit voorstel.

#### **Generieke verlaging boetehoogte**

- Zoals hierboven onder 'Boetestelsel algemeen' aangegeven bedraagt de huidige boete in geval van normale verwijtbaarheid 50% van het benadelingsbedrag. Omdat de meeste boetes onder deze categorie vallen, zou een generieke verlaging van de boetepercentages een groot effect kunnen hebben. Over de noodzaak hiervan en de doeltreffendheid van het effect bestaat discussie.
- Bij een generieke verlaging van boetes, worden ook de boetes verlaagd van degenen die opzettelijk of met grove schuld gehandeld hebben en waar een stevige boete passend is. De bewijslast is namelijk dermate hoog dat opzet of grove schuld nagenoeg nooit kan worden aangetoond. Dat betekent dat deze gevallen in de praktijk worden afgedaan met de standaard boete voor 'normale verwijtbaarheid'.

---

<sup>6</sup> Awb artikel 3:4, tweede lid.



- Een tijdelijke generieke verlaging van boetes past niet bij het idee van de herijking dat de uitvoering passend moet kunnen reageren op zowel vergissingen als misbruik.
- Een generieke verlaging van de boetehoogte is een wijziging van het huidige beleid met financiële effecten. Indien wordt gekeken naar het eerder van toepassing laten zijn van deze optie moet hiervoor dekking worden gevonden. Het is belangrijk dat we FEZ en FIN hier goed in meenemen.
- Vanwege bovenstaande punten en het advies van de uitvoering om niet meerdere tegenstrijdige wijzigingen door te voeren op korte termijn wordt u geadviseerd om deze optie verder niet uit te werken.

**Datum**  
23 september 2022

### **Waarschuwingsbevoegdheid**

- Naast het verlagen van de boetehoogte is door de uitvoering de wens geuit om de waarschuwingsbevoegdheid te verbreden, bij zowel boetes als maatregelen. Een bredere waarschuwingsbevoegdheid is voorgenomen in de herijking.
- In de huidige vorm is de bevoegdheid van uitvoeringsinstanties om een waarschuwing op te leggen in plaats van een boete in het Boetebesluit socialezekerheidswetten beperkt tot gevallen waar er sprake is van een benadelingsbedrag van ten hoogste € 150, of als iemand uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn (maximaal 60 dagen) de overtreding herstelt voordat de overtreding is geconstateerd.
- Verbreding van de waarschuwingsbevoegdheid voor boetes vergt een wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De gemiddelde doorlooptijd voor een amvb-traject is een jaar. Dit betekent dat de verbreding van de waarschuwingsbevoegdheid ten vroegste met ingang van 1 januari 2024 in werking kan treden.
- In de tussenliggende tijd is het niet mogelijk om de waarschuwingsbevoegdheid bij maatregelen aan te passen. Deze bevoegdheid is vastgelegd in de verschillende materiewetten. Aanpassing van deze bevoegdheid bij maatregelen vergt een wetswijziging, welke niet sneller kan worden gerealiseerd dan de herijking.
- Hiermee ontstaat een verschil tussen overtredingen van de inlichtingenplicht en de waarschuwingenbevoegdheid bij de andere verplichtingen. Het is gemakkelijker uit te leggen als het verruimen van de waarschuwingsbevoegdheid onderdeel is van de wettelijke herijking. De wijzigingen kunnen dan in één pakket worden aangeboden aan de Kamer. De interactie-effecten van de verschillende wijzigingen zijn dan ook beter te bezien.
- Een verbreding van de waarschuwingsbevoegdheid is een wijziging van het huidige beleid met financiële effecten. Indien wordt gekeken naar het eerder van toepassing laten zijn van deze bevoegdheid moet hiervoor dekking worden gevonden. Het is belangrijk dat we FEZ en FIN hier goed in meenemen.
- Vanwege bovenstaande punten en het advies van de uitvoering om niet meerdere tegenstrijdige wijzigingen door te voeren op korte termijn wordt u geadviseerd om deze optie verder uit te werken in de bredere herijking in plaats van op de korte termijn hier een verandering in door te voeren.

### **Toelichting boetes**

- Opgelegde boetes naar mate van verwijtbaarheid en aangiften bij het OM:

Datum

23 september 2022

UWV	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	5.640	6128	835	764	618	368
Normale verwijtbaarheid	6.159	4265	4.172	2.922	2.360	1.424
Grove schuld	0	6	0	1	0	1
Opzet	16	1	0	0	1	1
Aangiften OM	104	76	32	42	41	46

Bron: Jaarverslagen UWV 2016 - 2021

SVB	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	240	164	1	49	48	42
Normale verwijtbaarheid	2253	2216	1749	2226	1020	791
Grove schuld	13	13	2	11	9	22
Opzet	0	0	0	0	0	0
Aangiften OM	24	16	34	14	9	10

Bron: Jaarverslagen SVB 2016 -2021

Gemeenten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	*	2600	2427**	2000	1830	1540
Normale verwijtbaarheid	*	8900	9400**	8010	7460	4870
Grove schuld	*	800	400**	380	260	140
Opzet	*	400	347**	200	160	100
Aangiften OM	*	260	340**	190	310	150

Bron: Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek (BDFS) 2017 – 2021

\* Voor gemeenten zijn deze cijfers pas vanaf 2017 beschikbaar

\*\* Bij de cijfers over 2018 ontbraken de cijfers over het 4<sup>e</sup> kwartaal. Om tot de cijfers voor het gehele jaar 2018 te komen zijn de cijfers voor het 4<sup>e</sup> kwartaal geëxtrapoleerd vanuit de eerste drie kwartalen.

- Niet in alle gevallen van overtreding van de inlichtingenplicht wordt een boete opgelegd, namelijk als er geen sprake is van verwijtbaarheid of als er onder het huidige recht een waarschuwingsbevoegdheid bestaat (benadelingsbedrag van maximaal €150,- of binnen 60 dagen zelf melden van een overtreding).
- Het gemiddelde boetebedrag als gevolg van een overtreding van de inlichtingenplicht is ongeveer 680 euro bij gemeenten, 900 euro bij SVB en 1200 euro bij UWV. De boete heeft een bovengrens van 9000 euro, of in het geval van opzet 90.000 euro. In het totale aantal opgelegde boetes zit een dalende trend gelet op afgelopen jaren.





mszw  
besproken & akk.  
3/2.

5/12 2021

Aan

Minister van SZW en Minister voor APP

PO DG

Bepr, want  
het zou nog  
kan nu zijn  
als dat nu  
kan

TER BESLISSING

Datum  
23 september 2022

nota

Nota tussentijd herijking handavingsinstrumentarium

En mag best  
worden...

Tweede contactpersoon

### Aanleiding

Momenteel wordt er binnen SZW, samen met onder andere UWV, SVB en VNG, gewerkt aan een herijking van het handavingsinstrumentarium. Onderdeel van deze herijking is dat de burger door de overheid meer vanuit vertrouwen wordt benaderd.<sup>1</sup> De herijking vergt een wijziging van wetgeving. De beoogde inwerkingtredingsdatum daarvan is januari 2025. In de Voortgangsbrief aan de Kamer over de herijking heeft u aangegeven te verkennen welke mogelijkheden gevonden kunnen worden voor meer maatwerk in de tijd dat de wetgeving nog niet is aangepast. De voorliggende nota werkt dit uit. Ook gaat de nota in op enkele stappen die de uitvoering zelf onderneemt om in de tussenliggende tijd potentieel hardvochtige situaties te voorkomen.

### Geadviseerd besluit

- Gaat u er mee akkoord om het Boetebesluit ongewijzigd te laten tot de wetswijziging, en in te zetten op een verbeterde toepassing van de "dringende reden" om in individuele bijzondere gevallen van onder andere terugvordering of boeteoplegging te kunnen afzien?
- Gaat u akkoord met het aanbieden van een trialoog aan de Kamer, waar uitvoering, Kamer en departement in gesprek kunnen gaan over dilemma's die spelen rond de herijking in brede zin en de tussentijd in het bijzonder?

### Kernpunten

- Op verschillende momenten – bij een werkbezoek van de SG aan de afdeling Bezwaar en Beroep van UWV en in de Knelpuntenbrief van de SVB van juni – is het signaal ontvangen dat er mogelijk hardvochtige effecten bij burgers ontstaan omdat het huidige boeteregime zwaar kan uitpakken.
- In de zomer van 2022 is het gesprek met UWV, SVB en VNG gestart om te inventariseren welke opties er zijn om eventuele ongewenste effecten in de tussentijd te mitigeren en wat uitwerking en invoering daarvan zou betekenen.
- De uitvoering geeft aan, gezien de druk op de uitvoering en de uitlegbaarheid van het systeem, alleen wijzigingen aan het boetestelsel te kunnen doorvoeren als deze wijzigingen vooruitlopen op de herijking, maar ingrijpende losse wijzigingen in de tussentijd onwenselijk te vinden.

maar daar hebben ze wel om  
gevraagd?

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 17050, nr. 603.

- Een optie die door alle organisaties gesteund wordt is de verbeterde toepassing van de 'dringende redenen'. De "dringende redenen" komt op verschillende plaatsen in de wet voor en geeft ruimte om in individuele gevallen af te zien van herziening van een uitkering, terugvordering van het benadelingsbedrag of van het opleggen van een boete.
- Ook in het Panteia-rapport over hardvochtigheden wordt deze noodzaak gesignaleerd. In de kabinetsreactie op het Panteia-rapport geeft u daarom aan deze optie, samen met de uitvoering, nader te gaan uitwerken en de Kamer hier op een later moment nader over te informeren.
- Twee andere opties die nader uitgewerkt zijn, zijn het generiek verlagen van boetes (bijvoorbeeld in geval van normale verwijtbaarheid een boete van 10% in plaats van een boete van 50%), en het verruimen van de waarschuwingsbevoegdheid. Deze opties worden op dit moment niet geadviseerd, zoals hieronder nader wordt toegelicht. Wel zal het gesprek met de uitvoering over deze opties worden hernomen, ook om te bezien of er mogelijkheden zijn om te anticiperen op de wetgeving die in het kader van de brede herijking wordt gemaakt.

Datum  
23 september 2022

#### Betrokkenheid uitvoering

- De SG heeft op 7 november 2022 een gesprek gevoerd met UWV, SVB en VNG over de stappen die worden genomen om meer maatwerk te leveren in de tijd dat de wetgeving nog niet is aangepast.
- UWV, SVB en VNG hebben aangegeven dat er oog moet blijven voor de gevolgen die een tussentijdse ingreep heeft op de capaciteit en kosten van de uitvoering. Ook hebben zij voorkeur uitgesproken voor alternatieven die in lijn zijn met de bredere herijking, zodat zij niet meermaals in korte tijd met wijzigingen in dezelfde uitvoeringspraktijk geconfronteerd worden. Als algemeen punt brengen zij verder in dat een wijziging in de tussentijd voor vertraging op de langere termijn kan zorgen. Tot slot hechten zij aan een dialoog met de Kamer, waarbij de dilemma's die spelen in het kader van de herijking in brede zin en de tussentijd in het bijzonder, zodat de gevolgen van een stelselwijziging voldoende ge- en erkend worden.
- UWV geeft aan zich zorgen te maken over de vraag die gesteld wordt aan de uitvoering. Het uitbreiden van de waarschuwingsmogelijkheden en aanpassen van de boetes is wenselijk, maar dit is geen simpele wijziging die eenvoudig door te voeren is in de uitvoering en hangt samen met het nieuwe boetestelsel, waarover momenteel nog geen consensus is. Daarnaast is het zowel voor uitvoering als cliënten zeer onwenselijk om eerder ruimte te creëren voor waarschuwen bij boetes en dit niet mogelijk te maken voor maatregelen.

Er is tijd nodig om een grote tussentijdse wijziging zoals de uitbreiding van de waarschuwingsbevoegdheid op een goede manier in de organisatie te laten landen. UWV wil geen wijzigingen doorvoeren die niet overeenkomen met de structurele aanpassingen van de herijking, omdat dit voor een extra belasting in de organisatie zorgt en niet uitlegbaar is aan cliënten. Daarnaast is het zeer wenselijk om alle veranderingen in één keer door te voeren. Volgens de planning van SZW ontvangen betrokken partijen in het voorjaar van 2023 een uitvoeringstoets. Dat is het moment waarop helder is wat de veranderingen precies inhouden en dan kan de inschatting worden gemaakt wanneer deze geïmplementeerd kunnen worden. Graag onderzoekt UWV dan samen met SZW op welke manier er

Ja graag,  
want mi  
'reken'  
oplossing  
aan de zijde  
leden en  
meer in lijn  
met onze  
uitgangspunten



eerder veranderingen kunnen worden doorgevoerd dan de wettelijke inwerkingtreding.

Datum  
23 september 2022

- lms!
- De SVB geeft aan minder behoefte te hebben aan een herziening van het boetestelsel, omdat de knelpunten die SVB ervaart op andere terreinen liggen. SVB ziet voordelen in verlagen van de standaardboete omdat het huidige percentage van 50% onevenredig hoog is, mede gelet op het verleden toen een percentage van 10% gebruikelijk was. Het beslag op de uitvoering is een punt van zorg voor de SVB. Op het moment dat het stelsel complexer wordt, is een fout eerder gemaakt. Het is belangrijk dat dit bij de verdere uitwerking van de stelselwijziging voldoende onder het voetlicht wordt gebracht zodat dit maatschappelijk en politiek onderkend wordt. De SVB heeft vooral behoefte aan helderheid.
  - VNG geeft aan dat er voldoende ondersteuning moet zijn voor gemeenten als zij met een ingrijpende wijziging geconfronteerd worden, zowel op financieel als inhoudelijk vlak. Om rechtsonzekerheid en willekeur tegen te gaan is het van belang om duidelijke kaders te definiëren en hier zal voldoende tijd en ruimte voor moeten zijn. Gemeenten vragen ook aandacht voor de kant van misbruik van de sociale zekerheid. Het enkel introduceren van versoepelingen kan mogelijk misbruik van sociale voorzieningen in de hand werken.

#### Boete- en invorderingsstelsel algemeen

- In de huidige systematiek wordt in de situatie van normale verwijtbaarheid een boete van 50% van het benadelingsbedrag opgelegd; dit kan soms een hoog bedrag zijn in verhouding tot de overtreding die is begaan. Bijvoorbeeld: hoe langer een overtreding blijft bestaan, hoe hoger het benadelingsbedrag en diens gevolge hoe hoger de boete. Voor zwaardere gradaties van verwijtbaarheid (opzet of grove schuld) gelden hogere percentages, maar vanwege een zeer zware bewijslast worden deze zaken nagenoeg altijd onder normale verwijtbaarheid afgedaan.
- Hiermee valt het gros van alle boetes onder normale verwijtbaarheid (50% van het benadelingsbedrag), zie ook hieronder onder het kopje 'Toelichting boetes'.
- De uitvoering kan de boete bijstellen met inachtneming van de verwijtbaarheid, de draagkracht bezien in het licht van de maximale inningsperiode en de persoonlijke omstandigheden van de burger.
- Om de onevenredigheid van de boete bij normale verwijtbaarheid te doorbreken is er een verbreding nodig in het handavingsinstrumentarium, met meer verschillende instrumenten. Deze verbreding wordt met de herijking gerealiseerd. Het doel van het beoogde stelsel is om in alle gevallen passend te kunnen reageren, waarbij in beginsel uit wordt gegaan van vertrouwen. Zo kan aan de hand van het beoogde stelsel door de uitvoering passend gereageerd worden als een vergissing geconstateerd wordt, maar ook als sprake is van misbruik van de sociale zekerheid.
- In de praktijk worden boetes niet altijd volledig ingevorderd. De regels rond invordering zijn bepaald in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en invordering onverschuldigde betalingen voor UWV en SVB. De gemeenten bepalen hun invorderingsbeleid zelf. In de Regeling is recent meer ruimte gegeven om betalingsregelingen af te spreken met debiteuren. Gemeenten hebben deze ruimte al. In het kader van de brede



herijking wordt ook het invorderingsbeleid gemoderniseerd samen met de uitkeringsinstanties.

- Een invordering betreft niet alleen een boete, maar hoofdzakelijk het benadelingsbedrag. Voor de boete geldt een maximumbedrag, maar voor de terugvordering is op dit moment geen beperking van de periode van terugvordering opgenomen. Dit kan hoge bedragen tot gevolg hebben. Bij de herijking wordt ook dit element meegenomen.
- In het kader van de herijking kan naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen het gesprek worden gevoerd of het eventueel mogelijk is om op (delen van) de nieuwe wetgeving te anticiperen. Het is daarbij van belang om de Kamer als medewetgever daarbij niet te passeren. Dit kan ook een dilemma zijn dat in dialoog met de Kamer wordt besproken.

Datum

23 september 2022

### Wat gebeurt er al in de tussentijd tot herijking?

- In de afgelopen tijd zijn er in de regelgeving enkele stapjes gezet om meer maatwerk bij de invordering van boetes mogelijk te maken.<sup>2</sup>
- De uitvoering onderneemt zelf verschillende dingen in de tussentijd. Bij UWV wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het vereenvoudigen van de inlichtingenplicht waardoor er minder fouten ontstaan en daarmee minder terugvorderingen en boetes. Daarnaast wordt ingezet op het verbeteren van de dienstverlening waarbij er meer ruimte is voor persoonlijk contact. Bij de SVB wordt ingezet op vakmanschap in de uitvoering. Via maatwerkplaatsen wordt er gezorgd voor meer intervisie tussen uitvoerders, en worden voor lastige casussen passende oplossingen gevonden. Daarnaast voert de SVB het programma "Bestuursrecht op Maat" uit waarbij gewerkt wordt aan verschillende projecten die bijdragen aan het doel om nog meer burgergericht en responsief te werken.

### Afwijkingsmogelijkheden bij "dringende redenen"

- Uit gesprekken met de uitvoering en uit het onderzoek van Panteia<sup>3</sup> naar hardvochtige effecten blijkt dat de bevoegdheid om af te wijken van een herziening van de uitkering, terugvordering, boete of maatregel bij dringende redenen nagenoeg nooit wordt gebruikt. In de tussentijd is het mogelijk om de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid te verbeteren en te bevorderen.
- In de huidige situatie kan een uitvoerder afzien van een herziening, terugvordering, boete of maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.<sup>4</sup> Hierbij gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Momenteel wordt dat door een restrictieve uitleg van de wetgever in de Memorie van Toelichting ervaren als een dode letter<sup>5</sup>.
- Het voorstel is om de evenredigheidstoets die bestaat in de Algemene wet bestuursrecht een centrale rol bij de invulling van de "dringende reden" te

<sup>2</sup> Vorderingen als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht hoeven niet langer binnen 12 maanden te worden voldaan. Deze vorderingen hebben nu, net als bij reguliere vorderingen, een terugbetalingstermijn van drie jaar. Ook heeft de uitvoering sinds de inwerkingtreding van de Verzamelwet SZW 2021 de mogelijkheid om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen.

<sup>3</sup> Panteia, Muzes, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool Utrecht, 2022, 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'.

<sup>4</sup> In niet alle sociale zekerheidswetten komen alle soorten hardheidsclausules voor. In de Participatiewet bestaat bijvoorbeeld wel de mogelijkheid om af te zien van een invordering, maar geen mogelijkheid om van een herziening van de uitkering af te zien. In de meeste andere sociale zekerheidswetten bestaat deze mogelijkheid wel.

<sup>5</sup> Het onderzoek van Panteia stelt dat het begrip 'dringende redenen' in navolging van de wetgever zeer restrictief is uitgelegd. Gevolg van de restrictieve uitleg van de afwijkingsmogelijkheid is dat de uitvoering weinig ruimte voelt om af te zien van een besluit.

geven<sup>6</sup>. Deze toets dient nu ook al toegepast te worden, maar door de strenge uitleg van de dringende reden wordt vaak niet de ruimte gevoeld om op grond van het evenredigheidsbeginsel in het voordeel van de burger te beslissen.

Datum  
23 september 2022

- De evenredigheidstoets houdt in dat er een afweging moet worden gemaakt tussen het doel dat met het besluit wordt gediend (bijvoorbeeld het terugvorderen van onrechtmatig verkregen uitkering), en de gevolgen die een besluit in een concreet geval heeft. Vooral de gevolgen van een besluit voor de individuele burger kunnen ertoe leiden dat er een dringende reden is om af te zien van een besluit. Het blijft gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een afweging plaatsvindt van alle relevante omstandigheden.
- De invulling van dit criterium zal samen met de uitvoering verder ontwikkeld worden. Het toepassen van het evenredigheidsbeginsel in specifieke casussen is best ingewikkeld. Door de toets al in de tussentijd toe te passen, leidt dit mogelijk tot feedback voor het nieuwe handavingsinstrumentarium en het initiatiefwetsvoorstel Wet maatwerk bij terugvordering. Maar bovenal kan een verbeterde 'dringende reden' in de tussenliggende tijd eventuele hardvochtigheden, leed of stress voorkomen door af te zien van een bepaald besluit wanneer hiervoor een dringende reden aanwezig is.
- Het is passend om de Kamers te informeren als een nadere invulling van "dringende reden" gegeven wordt. De Kamer is als medewetgever medeverantwoordelijk voor de uitleg die volgt uit de Memorie van Toelichting en moet dus van een gewijzigde interpretatie ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen op de hoogte worden gebracht.
- Het is belangrijk dat FEZ en FIN hier goed bij betrokken zijn. Potentieel zijn er financiële effecten (bijvoorbeeld in de vorm van lagere boeteontvangsten en terugvorderingen). Dit wordt gemitigeerd door het feit dat nu niet alle boetes en terugvorderingen daadwerkelijk worden geïnd. Het zal echter lastig zijn de financiële effecten van deze wijziging te ramen aangezien het gaat om onvoorzienbare gevallen waar sprake is van bijzondere omstandigheden. Ook zal er, wanneer er kosten gemoeid zijn met dit voorstel, gezocht moeten worden naar financiële dekking binnen de SZW begroting voor dit voorstel.

#### Generieke verlaging boetehoogte

- Zoals hierboven onder 'Boetestelsel algemeen' aangegeven bedraagt de huidige boete in geval van normale verwijtbaarheid 50% van het benadelingsbedrag. Omdat de meeste boetes onder deze categorie vallen, zou een generieke verlaging van de boetepercentages een groot effect kunnen hebben. Over de noodzaak hiervan en de doeltreffendheid van het effect bestaat discussie.
- Bij een generieke verlaging van boetes, worden ook de boetes verlaagd van degenen die opzettelijk of met grove schuld gehandeld hebben en waar een stevige boete passend is. De bewijslast is namelijk dermate hoog dat opzet of grove schuld nagenoeg nooit kan worden aangetoond. Dat betekent dat deze gevallen in de praktijk worden afgedaan met de standaard boete voor 'normale verwijtbaarheid'.

*En als je dat standaard?*

<sup>6</sup> Awb artikel 3:4, tweede lid.



- Een tijdelijke generieke verlaging van boetes past niet bij het idee van de herijking dat de uitvoering passend moet kunnen reageren op zowel vergissingen als misbruik.
- Een generieke verlaging van de boetehoogte is een wijziging van het huidige beleid met financiële effecten. Indien wordt gekeken naar het eerder van toepassing laten zijn van deze optie moet hiervoor dekking worden gevonden. Het is belangrijk dat we FEZ en FIN hier goed in meenemen.
- Vanwege bovenstaande punten en het advies van de uitvoering om niet meerdere tegenstrijdige wijzigingen door te voeren op korte termijn wordt u geadviseerd om deze optie verder niet uit te werken.

Datum  
23 september 2022



Bespr.

### Waarschuwingsbevoegdheid

- Naast het verlagen van de boetehoogte is door de uitvoering de wens geuit om de waarschuwingsbevoegdheid te verbreden, bij zowel boetes als maatregelen. Een bredere waarschuwingsbevoegdheid is voorgenomen in de herijking.
- In de huidige vorm is de bevoegdheid van uitvoeringsinstanties om een waarschuwing op te leggen in plaats van een boete in het Boetebesluit socialezekerheidswetten beperkt tot gevallen waar er sprake is van een benadelingsbedrag van ten hoogste € 150, of als iemand uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn (maximaal 60 dagen) de overtreding herstelt voordat de overtreding is geconstateerd.
- Verbreding van de waarschuwingsbevoegdheid voor boetes vergt een wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De gemiddelde doorlooptijd voor een amvb-traject is een jaar. Dit betekent dat de verbreding van de waarschuwingsbevoegdheid ten vroegste met ingang van 1 januari 2024 in werking kan treden.
- In de tussenliggende tijd is het niet mogelijk om de waarschuwingsbevoegdheid bij maatregelen aan te passen. Deze bevoegdheid is vastgelegd in de verschillende materiewetten. Aanpassing van deze bevoegdheid bij maatregelen vergt een wetswijziging, welke niet sneller kan worden gerealiseerd dan de herijking.
- Hiermee ontstaat een verschil tussen overtredingen van de inlichtingenplicht en de waarschuwingenbevoegdheid bij de andere verplichtingen. Het is gemakkelijker uit te leggen als het verruimen van de waarschuwingsbevoegdheid onderdeel is van de wettelijke herijking. De wijzigingen kunnen dan in één pakket worden aangeboden aan de Kamer. De interactie-effecten van de verschillende wijzigingen zijn dan ook beter te bezien.
- Een verbreding van de waarschuwingsbevoegdheid is een wijziging van het huidige beleid met financiële effecten. Indien wordt gekeken naar het eerder van toepassing laten zijn van deze bevoegdheid moet hiervoor dekking worden gevonden. Het is belangrijk dat we FEZ en FIN hier goed in meenemen.
- Vanwege bovenstaande punten en het advies van de uitvoering om niet meerdere tegenstrijdige wijzigingen door te voeren op korte termijn wordt u geadviseerd om deze optie verder uit te werken in de bredere herijking in plaats van op de korte termijn hier een verandering in door te voeren.

### Toelichting boetes

- Opgelegde boetes naar mate van verwijtbaarheid en aangiften bij het OM:

Datum

23 september 2022

UWV	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	5.640	6128	835	764	618	368
Normale verwijtbaarheid	6.159	4265	4.172	2.922	2.360	1.424
Grove schuld	0	6	0	1	0	1
Opzet	16	1	0	0	1	1
Aangiften OM	104	76	32	42	41	46

Bron: Jaarverslagen UWV 2016 - 2021

SVB	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	240	164	1	49	48	42
Normale verwijtbaarheid	2253	2216	1749	2226	1020	791
Grove schuld	13	13	2	11	9	22
Opzet	0	0	0	0	0	0
Aangiften OM	24	16	34	14	9	10

Bron: Jaarverslagen SVB 2016 -2021

Gemeenten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verminderde verwijtbaarheid	*	2600	2427**	2000	1830	1540
Normale verwijtbaarheid	*	8900	9400**	8010	7460	4870
Grove schuld	*	800	400**	380	260	140
Opzet	*	400	347**	200	160	100
Aangiften OM	*	260	340**	190	310	150

Bron: Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek (BDFS) 2017 – 2021

\* Voor gemeenten zijn deze cijfers pas vanaf 2017 beschikbaar

\*\* Bij de cijfers over 2018 ontbraken de cijfers over het 4<sup>e</sup> kwartaal. Om tot de cijfers voor het gehele jaar 2018 te komen zijn de cijfers voor het 4<sup>e</sup> kwartaal geëxtrapoleerd vanuit de eerste drie kwartalen.

- Niet in alle gevallen van overtreding van de inlichtingenplicht wordt een boete opgelegd, namelijk als er geen sprake is van verwijtbaarheid of als er onder het huidige recht een waarschuwingsbevoegdheid bestaat (benadelingsbedrag van maximaal €150,- of binnen 60 dagen zelf melden van een overtreding).
- Het gemiddelde boetebedrag als gevolg van een overtreding van de inlichtingenplicht is ongeveer 680 euro bij gemeenten, 900 euro bij SVB en 1200 euro bij UWV. De boete heeft een bovengrens van 9000 euro, of in het geval van opzet 90.000 euro. In het totale aantal opgelegde boetes zit een dalende trend gelet op afgelopen jaren.





TER BESLISSING

Aan

Minister van SZW en Minister voor APP

Datum  
30 november 2022

# nota

Internetconsultatie herijking handhavinginstrumentarium

Bijlage(n).  
6

## Aanleiding

U bent eerder geïnformeerd over de herijking van het handhavinginstrumentarium in de sociale zekerheid.<sup>1</sup> Bijgaand treft u het voorontwerp van het wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid (bijlage 1) en Memorie van Toelichting (bijlage 2), ten behoeve van een eerste ronde van internetconsultatie. Het parlement is hierover meest recent op 19 juli 2022 per brief geïnformeerd.<sup>2</sup>

## Beslispunten

Algemene beslispunten:

- Stemt u in met de internetconsultatie van dit voorontwerp van het wetsvoorstel en de nota met de beleidslijn ten aanzien van de maatregelen?
- Wilt u het parlement hier los over informeren met een tweede Voortgangsbrief?
- Indien gewenst kunnen wij de inhoud van het voorstel met u bespreken.

Specifieke beslispunten bij het wetsvoorstel:

- Stemt u in met de keuze om een overkoepelende handhavingswet te maken, in plaats van het boeteregime in alle verschillende sociale zekerheidswetten te plaatsen?
- Stemt u in met de beleidsruimte voor uitkeringsinstanties ten aanzien van de keuze tussen de waarschuwing en de (voorwaardelijke) boete?
- Stemt u in met de categorieën van misbruik zoals die zijn omschreven in het wetsvoorstel?
- Stemt u in met het wijzigen van de boetesystematiek naar een vaste boete? Het voorstel op dit moment is uit te gaan van bedragen van € 450,- respectievelijk € 1000,-, met een absoluut maximum van de tweede categorie van artikel 23 Strafrecht (€ 4500,-). In de internetconsultatie zal expliciet gevraagd worden hoe de samenleving tegen deze boetehoogtes aankijkt.
- Stemt u in met de beleidslijn rond maatregelen, zoals omschreven in bijgevoegde notitie?

<sup>1</sup> Voor meer achtergrondinformatie treft u in bijlage 4 de startnota die u in februari hierover heeft ontvangen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 17 050, nr. 603.



pro bespreken

- Stemt u in met het in internetconsultatie voorleggen van het beleidsvoornemen om de maatregel wegens misdragingen richting ambtenaren over te hevelen naar het boeteregime? Daarbij is het uitgangspunt dat dit in het strafrecht wordt opgepakt door middel van een aangifte. Heeft u daarbij voorkeur om dit in het wetsvoorstel op te nemen, of om dit in de beleidslijn maatregelen weer te geven?
- Stemt u ermee in dat de eerdere voorstellen binnen het in februari 2022 ingetrokken wetsvoorstel Fraudevorderingen niet meegenomen worden binnen het huidige wetsvoorstel, maar dat zal worden gezien of deze een plek kunnen krijgen binnen het traject Participatiewet in Balans? → bespreken

Datum  
30 november 2022

### Kernpunten

#### Algemeen ten aanzien van de internetconsultatie

- Voor dit voorstel stellen wij, gelet op de maatschappelijke impact, voor om een internetconsultatie in twee fases te doen. Om de maatschappij vroegtijdig mee te nemen in de voorgenomen stelselwijziging stellen we een consultatie op het huidige voorstel voor. Dit voorstel is een voorontwerp van het conceptwetsvoorstel en geeft de belangrijkste beleidskeuzes en overwegingen weer.
- Als de uitvoeringstoetsen worden gedaan, wordt een tweede internetconsultatie gedaan om het conceptwetsvoorstel te toetsen.

#### Relatie tot nota 'Tussentijd herijking handhavingsinstrumentarium'

- Eerder heeft u de nota 'Tussentijd herijking handhavingsinstrumentarium' ontvangen (bijlage 5). Hierin werd een aantal opties uitgewerkt om eventuele hardvochtigheden in de tussentijd tot inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel te voorkomen.
- De minister van SZW heeft hierover een aantal vragen gesteld, deze worden beantwoord in bijlage 6. Het onderwerp wordt op 21 december besproken met de DGSZI.

#### Algemene punten over het wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel gaat uit van vertrouwen in de burger die gebruik maakt van de sociale zekerheid. Daarbij is het uitgangspunt dat voor simpele vergissingen niet langer een boete wordt voorgeschreven. Daarnaast gaat het voorstel uit van vertrouwen in de uitkeringsinstanties en dat zij de meest passende sanctie kunnen bepalen binnen wettelijke kaders.
- Het voorstel betreft een 'Wet handhaving sociale zekerheid'. Om uniformiteit te bereiken wordt gekozen voor een overkoepelende wet. Veel burgers komen met meerdere (soms opvolgende) uitkeringen in aanraking. In het kader van vereenvoudiging en begrijpelijkheid is het belangrijk dat handhaving binnen de gehele sociale zekerheid gelijk is.
- Daarnaast wordt de vindbaarheid van het handavingsregime verbeterd, komt de gedachte van één overheid beter tot uiting en biedt een aparte wet meer ruimte om het kader rond handhaving goed uit te werken. Het karakter van de wet, meer vertrouwen in de burger, komt daardoor duidelijker tot zijn recht.
- Een nadeel van deze keuze is dat mensen die de wet lezen, op verschillende plaatsen zullen moeten kijken. Voor de rechten en verplichtingen zullen zij in de specifieke uitkeringswet moeten kijken, en voor het handavingsregime moeten het voorliggende voorstel bezien. De toegankelijkheid kan hierdoor afnemen.

- De vorm van het wetsvoorstel is met UWV, SVB, VNG en diverse gemeenten besproken. Zij kunnen deze keuze volgen.
- Het wetsvoorstel ziet op twee hoofdonderwerpen binnen handhaving, namelijk het sanctieregime en het maatregelenregime.
- Het uitgangspunt rond terugvordering van het benadelingsbedrag blijft in dit wetsvoorstel ongewijzigd. Hieraan wordt gewerkt in het initiatiefwetsvoorstel 'Wet maatwerk terugvordering'.

**Datum**  
30 november 2022

### Sanctieregime

- Het sanctieregime ziet op de omstandigheid dat de inlichtingenplicht wordt overtreden.
- Er wordt een gereedschapskist voorgesteld, bestaande uit:
  - het afzien van een sanctie,
  - een waarschuwing,
  - een voorwaardelijke boete,
  - een boete en
  - overdracht naar het strafrecht.
- Om de keuze voor een passende sanctie te kunnen maken, voert de uitkeringsinstantie een toelichtingsgesprek met de betrokkene. Het aanbieden daarvan wordt in de meeste gevallen verplicht.<sup>3</sup> Tijdens dat gesprek komen preventie en handhaving samen: aan de ene kant informeert de uitkeringsinstantie de betrokkene over wat er mis is gegaan en hoe dit in de toekomst beter zou kunnen gaan. Aan de andere kant is de betrokkene in de gelegenheid om toe te lichten wat er is gebeurd en om eventuele persoonlijke omstandigheden toe te lichten. De betrokkene kan ervoor kiezen om af te zien van dit gesprek.
- De keuze voor de sanctie wordt gemaakt aan de hand van een voorgeschreven kader. De uitkeringsinstantie neemt in ieder geval de volgende elementen mee in de motivering:
  - Wat er concreet gebeurd is;
  - Welke omstandigheden er speelden ten tijde van het begaan van de overtreding;
  - Verwijtbaarheid;
  - Proportionaliteit van de boete;
  - Persoonlijke omstandigheden (als iemand hier over wil spreken) ten tijde van het nemen van het besluit.

### Misbruik

- Er is een aantal overtredingen die kwalificeren als het maken van misbruik van de sociale voorzieningen.
- Als deze gedragingen worden geconstateerd en bewezen is de aangewezen reactie daarop het opleggen van een boete, in plaats van de vrije afweging binnen de gereedschapskist.
- Het betreft de volgende categorieën:
  - Het gebruik maken van vervalste documenten om een (hogere) uitkering te verkrijgen;
  - Het structureel hebben van inkomen en dat niet melden (structureel in dit verband is gedefinieerd als niet incidenteel);
  - Verzwegen vermogen (indien relevant voor de uitkering);
  - Een overtreding op basis van grove schuld of opzet;

<sup>3</sup> Alleen niet op het moment dat het benadelingsbedrag lager is dan € 340,-. Deze grens sluit aan bij de Algemene wet bestuursrecht, hoewel de grens daar ziet op het boetebedrag.



- Bij herhaling van één van bovenstaande is sprake van recidive: dit leidt tot een verhoging van 50% van de boete bij de volgende overtreding. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand eerst gebruik maakt van vervalste documenten en vervolgens zwart werkt.

**Datum**  
30 november 2022

#### Boetesystematiek

- Er wordt voorgesteld om de boetesystematiek te wijzigen.
- Momenteel is de hoogte van de boete gekoppeld aan de hoogte van het benadelingsbedrag<sup>4</sup>. Nadeel hiervan is dat hoe langer het duurt voordat een overtreding aan het licht komt, hoe hoger de boete. Een persoon die een kleine fout heeft gemaakt kan daardoor met een relatief hoge boete geconfronteerd worden. De hoogte van de boete is daarmee niet alleen gekoppeld aan de ernst van de verwijtbaarheid, maar ook aan het tijdsverloop tussen de overtreding en de ontdekking daarvan. Daarom wordt voorgesteld om een semi-gefixeerd boetestelsel te hanteren.
- Het voorstel ten aanzien van de boetehoogte daarbij is om in algemene zin het boetebedrag te maximeren op de tweede categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht, namelijk € 4500,-.<sup>5</sup>
- De maximale boetehoogte wordt daarmee substantieel lager dan onder het huidige regime het geval is. Er komen sporadisch situaties voor waar sprake is van misbruik en dat dit leidt tot een benadelingsbedrag van enkele tienduizenden euro's. Dit benadelingsbedrag wordt teruggevorderd en daarnaast wordt een boete opgelegd. Nu de maximale grens omlaag wordt gebracht, wordt deze boete substantieel minder hoog.
- Verder wordt voorgesteld om voor gevallen waar misbruik wordt geconstateerd in beginsel uit te gaan van een boete van € 1000,-, te vermeerderen of verminderen aan de hand van de zich concreet voordoende omstandigheden.
- Voor alle andere gevallen wordt voorgesteld om in beginsel uit te gaan van een boete van € 450,-, te vermeerderen of verminderen aan de hand van de zich concreet voordoende omstandigheden.<sup>6</sup>
- Een boete kan in beginsel niet hoger zijn dan het benadelingsbedrag. Een uitzondering hierop is op het moment dat een uitkering wordt aangevraagd met vervalste papieren en dit op het moment van de aanvraag wordt geconstateerd. In dit geval is er nog geen benadelingsbedrag, dus als de boetehoogte daarop begrensd zou zijn kan er geen boete opgelegd worden.
- Het voorstel rond de boetehoogte wordt expliciet als vraag gesteld in de internetconsultatie, om de maatschappelijke opinie daarop te peilen. Dit onderwerp wordt ook verder besproken met uitkeringsorganisaties.

#### Maatregelenregime

- Het bovenstaande regime gaat uit van een overtreding van de inlichtingenplicht. Daarnaast bestaat er in de sociale zekerheid een groot

<sup>4</sup> Het benadelingsbedrag wordt vastgesteld, en de verwijtbaarheid wordt bepaald. Afhankelijk van de verwijtbaarheid is de boete een percentage van het benadelingsbedrag. Bij normale verwijtbaarheid bedraagt de boete 50%. De meest recente cijfers zijn opgenomen in de nota over de 'Tussentijd herijking handhavinginstrumentarium'.

<sup>5</sup> Deze koppeling vloeit voort uit een Rijksbrede afspraak om het bestuurs- en strafrecht niet te ver uit elkaar te laten lopen.

<sup>6</sup> De voorgestelde bedragen zijn onder andere gebaseerd op boetes die in het strafrecht voor soortgelijke feiten, namelijk valsheid in geschrifte, kunnen worden opgelegd. Daarnaast is gekeken naar de algehele systematiek van het voorstel, de doelgroep waar het voorstel op van toepassing is, en de relatieve zwaarte van de overtreding, mede gezien in het licht van de gevolgen die een overtreding heeft.

aantal medewerkingsverplichtingen. Voorbeelden daarvan zijn de identificatieplicht, de sollicitatieplicht en de verplichting om mee te werken aan re-integratie. Op het moment dat iemand zich niet aan deze verplichtingen houdt, wordt de uitkering met een bepaald percentage voor een bepaalde duur ingehouden. Dit wordt een maatregel genoemd.

- Het kenmerk van een maatregel is dat deze erop gericht is om gedrag aan te passen of te herstellen.
- Het maatregelenstelsel is momenteel erg ingewikkeld. Voorgesteld wordt om dit te vereenvoudigen door een algemeen kader inclusief waarborgen te ontwikkelen in het onderhavige wetsvoorstel. In lagere wetgeving wordt de verplichting per materiewet aan de maatregel gekoppeld. In de praktijk zal dit vooral een vereenvoudiging voor de uitvoering betekenen, de burger merkt hier minder van.
- Ten aanzien van de waarborgen wordt voorgesteld om een bredere mogelijkheid tot waarschuwen in te voeren voordat een maatregel opgelegd wordt en om een herstelmogelijkheid te introduceren als iemand het gewenste gedrag laat zien. Deze optie bestaat momenteel enkel in de Participatiewet. Over de exacte invulling wordt nog nader met de uitkeringsinstanties gesproken.
- De beleidslijn rondom maatregelen wordt nader toegelicht in bijgevoegde notitie (bijlage 3) en zal, bij uw akkoord, verder worden uitgewerkt in de definitieve versie van dit wetsvoorstel. De beleidslijn zelf wordt aan de hand van de notitie in internetconsultatie getoetst.

#### Misdragingen jegens een ambtenaar

- Momenteel bestaat de volgende maatregel: als een persoon zich ernstig misdraagt jegens een ambtenaar wordt hier a) aangifte van gedaan en b) bestaat er de mogelijkheid voor uitvoerders om een maatregel op te leggen van het inhouden van de uitkering (100%) gedurende drie maanden. Wij adviseren u deze maatregel te veranderen in een sanctie.
- Deze maatregel is in 2014 geïntroduceerd naar aanleiding van een aantal incidenten en de motie van de leden Marcouch (PvdA) en Hennis-Plasschaert (VVD).<sup>7</sup> 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 cliënt. Gelet daarop is gekozen om deze maatregel te introduceren.<sup>8</sup>
- Het is juridisch risicovol om de huidige systematiek te behouden, omdat dit mogelijk in strijd is met het beginsel van *ne bis in idem*: een persoon mag niet twee keer voor hetzelfde feit gestraft worden. Uit rechtspraak die gewezen is in het kader van de Participatiewet<sup>9</sup> blijkt dat het opleggen van deze maatregelen in de Participatiewet een schending van dit principe is. Of dit voor regelingen van UWV en SVB ook geldt, is onzeker. De bijstand is het laatste vangnet is voor mensen, waardoor het stopzetten zeer ingrijpend is. Maar een stopzetting van een andere uitkering dan de

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 28 684, nr. 314.

<sup>8</sup> In de toelichting bij het voorstel is destijds de volgende passage opgenomen: *De norm «het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen 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 misdragingen jegens functionarissen die bezig zijn de sociale zekerheid uit te voeren echter zo specifiek afkeurenswaardig, dat zij het zich onthouden van die gedragingen ook als norm in het sociaalzekerheidsrecht wil vastleggen en uitdragen, en daar consequenties aan wil verbinden voor het recht op uitkering.*

<sup>9</sup> ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811 en ECLI:NL:CRVB:2013:2984.



bijstand voor 3 maanden is ook een ingrijpende sanctie, die als punitief gezien kan worden.

**Datum**  
30 november 2022

- Ook is het beleidsmatig gezien ongewenst om de ernstige misdrijving te zien als een herstelbare gedraging. Een maatregel is bedoeld om gedrag te herstellen. Een maatregel ziet mede daarom ook altijd op verplichtingen die te maken hebben met het recht op de uitkering. De misdrijving heeft niets te maken met het recht op uitkering en is niet herstelbaar zoals andere plichten. In dit geval moet een signaal worden afgegeven dat dit gedrag buitensporig en onwenselijk is en bestraft wordt.
- De aangewezen route om dit aan te pakken is dan ook het strafrecht.<sup>10</sup> Er wordt in het strafrecht veel geïnvesteerd in het beschermen van hulpverleners en politieambtenaren. Dit onderwerp past daarbij.
- Om de uitkeringsinstanties niet met lege handen te laten staan als vervolging via het strafrecht uitblijft, is het voorstel om deze gedraging wel specifiek in het boeteregime te benoemen. Als er dan, om welke reden dan ook, wordt gekozen om geen aangifte te doen, of de aangifte wordt niet opgepakt door het OM, kan de uitkeringsinstantie een bestuurlijke boete van € 1000,- opleggen voor de misdrijving. Of deze sanctie voldoende recht doet aan de ernst van de gedraging is nog onderwerp van discussie.
- Gelet op het bovenstaande adviseren wij u deze maatregel te verplaatsen naar het sanctieregime. Het bijgaande wetsvoorstel gaat uit van verplaatsing en heeft een afzonderlijke bepaling over misdrijving jegens ambtenaren in het boeteregime. Hiermee wordt ook in internetconsultatie zichtbaar wat het effect van de beoogde beleidslijn is.
- Deze optie is besproken met UWV, SVB en VNG. Afgesproken is dat de uitkeringsinstanties inzichtelijk gaan maken om hoeveel gevallen dit gaat de afgelopen jaren en of de wijziging veel impact zou hebben op de uitvoering. Op het eerste oog begrijpen zij de keuze om dit onderwerp te verplaatsen naar het sanctiestelsel, mede omdat het gaat om een onherstelbare gedraging. Daarbij is wel uitgesproken dat het van belang is dat aangiftes door het OM daadwerkelijk opgepakt worden en dat er een goed alternatief beschikbaar blijft om hier bestuurlijk op te reageren.
- Indien u graag wilt wachten op deze aanvullende informatie alvorens een keuze te maken, is een optie om de ingreep niet te benoemen in het wetsvoorstel maar weer te geven in de beleidslijn maatregelen.

#### Wetsvoorstel 'Fraudevorderingen'

- In eerdere communicatie aan de Kamer is aangegeven dat de inhoud van het wetsvoorstel 'Fraudevorderingen' hier een plek in zou krijgen.
- Het wetsvoorstel 'Fraudevorderingen' regelde specifiek voor de Participatiewet hoe met fraudevorderingen moest worden omgegaan bij de vermogensvaststelling. Personen die over aanzienlijke bezittingen beschikken komen in aanmerking voor bijstand omdat schulden van het vermogen worden afgetrokken.
- Dit is onwenselijk, maar de discussie die naar aanleiding van hardvochtigheden rond het begrip 'fraude' ontstond en de verandering van de maatschappelijke visie ten aanzien van dit begrip, zorgde ervoor dat het wetsvoorstel andere sentimenten losmaakte. Minister Schouten

<sup>10</sup> Dit heeft de Raad van State ook geadviseerd bij invoering van deze maatregel.



heeft daarom besloten het wetsvoorstel in te trekken, met de toezegging met een nieuwe regeling te komen.<sup>11</sup>

- Omdat het hier om een specifieke regeling binnen de Participatiewet gaat, die niet gaat over handhaving maar om het recht op toegang tot bijstand, stellen wij voor om deze regeling niet in dit wetsvoorstel mee te nemen, maar te bezien hoe dit vorm kan krijgen binnen de Participatiewet.

**Datum**  
30 november 2022

## **Toelichting**

### *Politieke context*

Het voorstel is in lijn met het coalitieakkoord (niet iedereen die met handhaving in de sociale zekerheid in aanraking komt is een fraudeur). Het is een verdere uitwerking van diverse brieven die naar de Kamers zijn gestuurd en onderdeel van een bestendige lijn van meer vertrouwen tussen overheid en burger.

### *Financiële overwegingen*

Er wordt momenteel gewerkt aan een inschatting van het budgettaire beslag van de herijking. Voor dit voorstel is momenteel nog geen dekking. De kosten en dekking van de herijking zullen meelopen in aankomende voorjaarsbesluitvorming.

### *Strategie en proces*

Het vervolgproces ziet er als volgt uit.

<b>Wat?</b>	<b>Wanneer?</b>
Afstemming sociale partners	December 2022, begin januari 2023
Eerste internetconsultatie voorontwerp	Januari en februari 2023
Onderzoek naar burgerperspectief	Januari-maart 2023
Verwerken resultaten internetconsultatie en onderzoek burgerperspectief voor definitieve versie wetsvoorstel	Maart 2023
Uitvoeringstoetsen UWV, SVB en VNG	April en mei 2023
Andere toetsen zoals Raad voor de Rechtspraak, ATR, etc.	April en mei 2023
Tweede internetconsultatie	April en mei 2023
Verwerken resultaten	Juni 2023
Aanbieden Raad van State- via en onderraden en Ministerraad	Juli-augustus 2023
Advisering Raad van State	Augustus-oktober 2023
Verwerken advies Raad van State	November 2023
Aanbieden Tweede Kamer	December 2023
Behandelingen Tweede en Eerste Kamer	Januari 2024 – juni 2024
Inwerkingtreding wetsvoorstel	Januari 2025

Het lijkt alsof er veel tijd zit tussen de behandelingen in het parlement en de inwerkingtreding. Deze tijd is nodig om de stelselwijziging mogelijk te maken bij de uitvoering. Het vergt voor hen een cultuuromslag en wijziging van veel van hun vaste werkprocessen. Er wordt daar een half jaar voor gereserveerd na het aannemen van het wetsvoorstel in het parlement.

### *Uitvoering*

<sup>11</sup> Kamerstukken I, 35 374, onderdeel G.

De uitkeringsinstanties zijn intensief betrokken bij de totstandkoming van het dit voorontwerp van het wetsvoorstel. De beleidsgedachten zijn regelmatig bij hen getoetst en het voorstel is in meerdere stadia van gereedheid met hen gedeeld. Momenteel wordt aan UWV, SVB en VNG een impactanalyse gevraagd, zodat hier bij de verdere uitwerking van het voorstel rekening mee gehouden kan worden.

**Datum**  
30 november 2022

#### *Burgerperspectief en communicatie*

Het is van belang om het perspectief van de burger expliciet mee te nemen in dit voorstel. Hiervoor worden verschillende middelen ingezet. Zo wordt het voorstel mede gebaseerd op een onderzoek naar ervaringen met de handhaving.<sup>12</sup> Daarnaast wordt er een onderzoek gedaan naar het burgerperspectief op handhaving in de sociale zekerheid. Verder is deze eerste internetconsultatie hier een belangrijk element in: door de internetconsultatie vroegtijdig in te zetten worden de beleidslijnen getoetst en is er nog ruimte om het voorstel bij te sturen indien nodig. Later zal er een tweede internetconsultatie gedaan worden. Verder wordt samen met de directie Communicatie en communicatieafdelingen van de uitkeringsinstanties een strategie ontwikkeld om medewerkers mee te nemen in de wijziging en hen daarop voor te bereiden.

#### **Bijlagen**

<b>Volg num mer</b>	<b>Naam</b>	<b>Actie</b>	<b>Informatie</b>
1	Voorontwerp wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid	Te publiceren in internetconsultatie	Het voorstel dat in internetconsultatie gaat is een weergave van hoe de wet eruit zal komen te zien.
2	Concept Memorie van toelichting Wet handhaving sociale zekerheid	Te publiceren in internetconsultatie	In de concept MvT worden de beleidslijnen en -keuzes toegelicht.
3	Beleidslijn maatregelen	Te publiceren in internetconsultatie	De notitie waaruit de beleidslijn maatregelen blijkt die in internetconsultatie wordt aangeboden.
4	Startnota herijking handhavingsinstrumentarium	Ter informatie	De startnota die u heeft ontvangen bij aanvang van het wetgevingstraject.
5	Nota tussentijd herijking handhavingsinstrumentarium	Ter informatie	Deze nota heeft u ontvangen over mogelijke opties om hardvochtigheden in de tussentijd tot de wetwijziging te voorkomen.
6	Antwoorden op vragen bij Nota tussentijd herijking handhavingsinstrumenten	Ter informatie	U heeft bij de nota vragen gesteld. Die vragen worden in dit stuk beantwoord.

<sup>12</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 'Tussen Staat en Menselijke Maat'





15/6 2023

TER BESLISSING

Aan

Minister van SZW en Minister voor APP

nota

Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid en tweede  
voortgangsbrief

Datum  
17 april 2023

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)  
11

**Aanleiding**

In het eerste kwartaal van 2023 is het voorontwerp van het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid in preconsultatie geweest en hebben UWV en de SVB impactanalyses gedaan. Naar aanleiding daarvan, en van doorontwikkeling van beleid, is het voorstel aangepast. U ontvangt hierbij het aangepaste wetsvoorstel en de memorie van toelichting. U ontvangt ook de wijziging van de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en het voorstel om de uitvoeringstoetsen en de formele adviezen van de Raad voor de Rechtspraak en de Autoriteit Toetsing Regeldruk uit te vragen en om het wetsvoorstel uit te zetten voor internetconsultatie. Daarnaast heeft u eerder ingestemd met het informeren van het parlement middels een tweede voortgangsbrief. Die brief ontvangt u hierbij ook.

**Geadviseerd besluit**

*Algemene onderwerpen*

- Stemt u in met het uitvragen van de uitvoeringstoetsen, formele adviezen en het uitzetten van een internetconsultatie? NB. het ontwerp-wetsvoorstel is nog in bewerking, op een aantal punten vragen we ook expliciet de zienswijze van de uitvoerders, omdat juist zij kunnen overzien hoe de voorstellen uitwerken in de praktijk van de uitvoering. Ook juridisch wordt het voorstel nog nader uitgewerkt waar het gaat om de wijziging van de materiewetten.
- Bent u akkoord met het ter kennisname voorleggen in de MR? Dit is inmiddels praktijk bij het ter internetconsultatie aanbieden van belangrijke wetsvoorstellen. Bij akkoord het aanbiedingsformulier voor de MR ondertekenen, zodat het 15 juni kan worden aangemeld als agendapunt voor de MR van 23 juni.
- Stemt u in met verzending van de voortgangsbrieven aan de Tweede en Eerste Kamer? Bij akkoord voortgangsbrieven ondertekenen. Deze brieven worden verzonden na akkoord van de MR

kras 15/6

*Specifieke onderwerpen (zie ook het onderdeel Wijzigingen in het wetsvoorstel)*

- Stemt u in met het verplaatsen van de boetehoogte naar een algemene maatregel van bestuur? Stemt u in met twee standaard boetebedragen, een lagere boete voor fouten en een hogere boeten voor misbruik, waarbij de boetes worden gemaximeerd door een koppeling aan het uitkeringsbedrag?
- Stemt u in met het maatregelenbeleid?

ja

→ dan graag uitsluitend  
aanbieden dan 15/6!

#### Termijn

- Wij adviseren u deze nota uiterlijk 15 juni af te doen in verband met de termijnen voor de u-toets. Vertraging in dit proces brengt (waarschijnlijk) uitstel van het tijdspad voor inwerkingtreding per 1/1/25 met zich mee.
- Het bijgevoegde concept van het wetsvoorstel is nog in bewerking. Wij leggen op dit moment nog de laatste hand aan het concept wetsvoorstel, om dit voor 15 juni gereed te maken voor de consultaties.

Datum  
17 april 2023

Onze referentie

#### Kernpunten

##### Wijzigingen in het wetsvoorstel

- Onderaan deze nota vindt u een uitgebreide samenvatting van de impactanalyses die UWV en SVB hebben uitgevoerd op een eerdere versie van het wetsvoorstel en de preconsultatie, inclusief een toelichting op hoe deze reacties zijn verwerkt. UWV heeft daarbij aangegeven de wijziging te ondersteunen, maar gaf het oordeel 'niet uitvoerbaar, tenzij'. De SVB heeft aangegeven de gedachte achter de wijziging te ondersteunen en gaf aan dat de uitvoerbaarheid in dat stadium niet kon worden vastgesteld.
- Naar aanleiding van reacties op de preconsultatie versie hebben een aantal wijzigingen plaatsgevonden. Zo hebben we de voorgestelde systematiek van semi-gefixeerde boetebedragen uit de wet gehaald. De boetesystematiek wordt verplaatst naar een AMvB. De Raad van de Rechtspraak adviseerde deze stap. Het voorstel is om twee standaard boetebedragen te introduceren. Het lage boetebedrag geldt voor gevallen waarin persoonlijke omstandigheden de verwijtbaarheid van de overtreding minimaliseren, maar een waarschuwing niet passend wordt geacht. Voor gevallen waarin gesproken kan worden over misbruik geldt het hoge boetebedrag. De standaard boetebedragen worden gemaximeerd door een percentuele koppeling aan het maandelijkse uitkeringsbedrag.  
Het uitwerken van de boetesystematiek in een AMvB geeft meer tijd om met de uitvoeringsorganisaties in gesprek te gaan over een gedragen systematiek en passende boetebedragen. Door te werken met een AMvB is er in de toekomst geen wetswijziging nodig voor een wijziging van de systematiek.
- Het maatregelenbeleid is nu verwerkt in het wetsvoorstel. De belangrijkste elementen van dit beleid zijn:
  - Voor het opleggen van een maatregel dient het bestuursorgaan, net als bij een overtreding van de inlichtingenplicht en het voornemen tot handhaving, voorafgaand aan het besluit een toelichtingsgesprek te voeren. Ook voor maatregelen is een kader voor passend handhaven opgenomen in het wetsvoorstel.
  - In het wetsvoorstel zijn vier categorieën maatregelen opgenomen die oplopen in hoogte en duur. In vergelijking met het huidige maatregelenbeleid zijn de percentages lager. Bijvoorbeeld: de meest lichte maatregel is 5% van de uitkering, met de mogelijkheid af te wijken tot ten minste 2% of ten hoogste 15%, voor ten hoogste twee maanden. Daarnaast blijft het mogelijk om de uitkering blijvend geheel te weigeren in een aantal situaties, zoals bij verwijtbare werkloosheid.
  - Bij recidive kan het bestuursorgaan de maatregel met 50% verhogen tot het van toepassing zijnde maximum (15% in bovengenoemd voorbeeld). Tegelijkertijd is er een bepaling opgenomen die bestuursorganen de bevoegdheid geeft om een uitkering tijdelijk

Wat zijn die  
nu dan?  
En waarom  
lager?



volledig te weigeren als iemand ook na meerdere aansporingen en maatregelen blijft weigeren mee te werken.

- Als iemand het gedrag betert, kan het bestuursorgaan, ook bij recidive, de maatregel beëindigen.
- In het Maatregelenbesluit wordt geregeld welke verplichtingen tot welke categorie behoren, waarmee de ernst van de overtreding kan leiden tot een zwaardere of minder zware categorie.
- Op een aantal punten willen wij graag expliciet de reactie van de uitvoerders en VNG uitvragen of hetgeen voorgesteld is in de praktijk ook werkt voor de uitvoering. Dit zijn de volgende punten:
  - Op dit moment wordt aangifte gedaan bij een ernstige misdraging jegens een uitkeringsprofessionals en wordt de uitkering drie maanden stopgezet. Dit lijkt in strijd te zijn met het ne bis in idem-beginsel (je kunt maar één keer gestraft worden voor een (strafbaar) feit). Bovendien vinden we het te ver gaan dat iemand drie maanden geen of minder inkomen heeft. Wij vinden het logischer om deze gedraging via het strafrecht te bestraffen, daarbij sluiten we ook aan bij misdragingen tegen bijvoorbeeld ambulancepersoneel of politie. Wel is in het voorstel een bepaling opgenomen dat het bestuursorgaan een boete van 1.000 euro op kan leggen als de aangifte niet leidt tot (verdere) vervolging door het OM.
  - Zoals gezegd willen we de boetesystematiek nader regelen in het Boetebesluit en willen we daarbij uitgaan van twee gefixeerde boetebedragen die een maximum kennen gerelateerd aan de uitkering. Omdat dit een geheel nieuwe systematiek is, vragen we hier expliciet aandacht voor. In het huidige stelsel is de hoogte van de boete gerelateerd aan het benadelingsbedrag.
  - In de Participatiewet is een bepaling opgenomen dat een maatregel afgestemd kan worden op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om voldoende middelen te verwerven, indien daar, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen toe noodzaken. Dit past bij het karakter van de P-wet: het is het vangnet voor mensen die niet op andere wijze in hun inkomen kunnen voorzien of beroep kunnen doen op een andere voorziening/uitkering. Het (gedeeltelijk) stopzetten van de bijstand kan vergaande effecten hebben. Om deze bepaling breder toe te passen, is deze bepaling overgenomen in voorliggend wetsvoorstel. De overige materiewetten kennen een dergelijke bepaling op dit moment niet, dus dit is nieuw voor UWV en de SVB. Vandaar dat we expliciet aandacht vragen voor de effecten van een dergelijke bepaling.
  - In het wetsvoorstel definiëren we voor de overtreding van de inlichtingenplicht een aantal situaties waarvan we zeggen dat in ieder geval sprake is van misbruik, omdat het huidige opzet/grove schuld in de praktijk lastig te bewijzen blijkt. Een van deze situaties is het structureel ontvangen van inkomen. Inkomen is nu in de diverse materiewetten anders gedefinieerd, vandaar dat gekozen is voor een breed begrip. We toetsen bij de uitvoering of dit begrip werkbaar is.
  - De Participatiewet kent de mogelijkheid om bij het niet nakomen van een verplichting direct een maatregel van 100% op te leggen. Deze maatregel wordt in de praktijk weinig opgelegd. Deze mogelijkheid is niet overgenomen in het wetsvoorstel, omdat wij dit niet vinden passen bij de nieuwe visie op handhaving. Voor die gevallen dat

Datum  
17 april 2023

Onze referentie

*is dit (on) gebruikelijk?*

*Waarom gaan we niet precies om met de aangifte = stoppen met inkomen??*

*Waarom niet? In welke geval?*



ohi, dus wel in wet?  
man kan wel?

- iemand meerdere keren een verplichting niet nakomt, is de mogelijkheid om een 100% maatregel er wel. We willen deze keuze expliciet voorleggen aan gemeenten, omdat dit een wijziging is ten opzichte van hoe het nu is geregeld.
- Als een overtreding is begaan zal het bestuursorgaan een boeterapport opmaken. In de memorie van toelichting wordt er nu vanuit gegaan dat dit al voorafgaand aan het toelichtingsgesprek gebeurt. Tegelijkertijd wordt er tijdens dit gesprek mogelijk ook nog relevante informatie gedeeld, die relevant is voor het rapport. Wij willen toetsen of het voorstel aansluit bij de uitvoeringspraktijk.
- Tijdens de u-toetsfase wordt het wetsvoorstel nog verder uitgewerkt. Dit gaat niet over beleidsinhoudelijke punten, maar over wetstechnische aanscherpingen die nodig zijn om de regelgeving goed op elkaar aan te laten sluiten (bijvoorbeeld ten aanzien van de definities in het wetsvoorstel of het toepassingsbereik).

**Datum**  
17 april 2023

**Onze referentie**

#### *Voortgangsbrief*

- Het parlement is in juli 2022 voor het laatst inhoudelijk geïnformeerd over de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. De tweede voortgangsbrief informeert de Kamer over de voortgang van dit traject.
- In de brief wordt eerst ingegaan op het burgerperspectief op handhaving en het handhavingsbeleid in internationaal perspectief. Ook wordt de Kamer meegenomen in de inspanning die worden gedaan om de kans fouten te voorkomen, onder andere door Team Preventie.
- Verder geeft de brief een beknopt overzicht van ontwikkelingen bij het wetsvoorstel en de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de versie die in preconsultatie is gegaan.
- Daarnaast wordt de Kamer geïnformeerd over een aantal aanvullende beleidsontwikkelingen in het kader van de herijking. Het betreft het invorderingsbeleid, de mogelijkheden om meer maatwerk te bieden in de tijd tot de wetwijziging in werking kan treden en een traject rond vakmanschap om de benodigde cultuuromslag in de uitvoering te bewerkstelligen.

#### **Toelichting**

##### *Bredere context*

Er bestaat samenloop tussen dit wetsvoorstel en een aantal andere ontwikkelingen. Het betreft in het bijzonder het traject Participatiewet in Balans, het initiatiefwetsvoorstel Wet maatwerk bij terugvordering, de modernisering van de Algemene wet bestuursrecht via het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb en de verschillende aanpakken van hardvochtigheden in materiewetten. De verschillende ontwikkelingen verlopen langs dezelfde grondgedachte en er wordt nauwlettend in de gaten gehouden hoe de verschillende voorstellen elkaar beïnvloeden.

*namelijk?*

##### *Financiële overwegingen*

De financiële consequenties van dit ontwerp-wetsvoorstel worden ingeschat op 10 miljoen per jaar. Hiervoor is een claim toegekend in het kader van de Voorjaarsbesluitvorming. Aan de hand van de uitvoeringstoetsen zullen de budgettaire consequenties nog beter in beeld kunnen worden gebracht.



**Datum**  
17 april 2023

**Onze referentie**

## Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1 (+bijlage a en b)	Tweede Voortgangsbrief Tweede Kamer inclusief onderzoeken Internationaal en burgerperspectief	Verzenden aan TK	
2 (+bijlage a en b)	Tweede Voortgangsbrief Eerste Kamer inclusief onderzoeken Internationaal en Burgerperspectief	Verzenden aan EK	
3	Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid	Internetconsultatie en uitvoeringstoets	
4	Memorie van Toelichting	Internetconsultatie en uitvoeringstoets	
5a en 5b	Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen met toelichting, versie UWV en SVB (bijlage 5a)	Internetconsultatie en uitvoeringstoets	
6	Verzoek uitvoeringstoets UWV	Ondertekenen door DG en verzenden aan UWV	
7	Verzoek uitvoeringstoets SVB	Ondertekenen door DG en verzenden aan SVB	
8	Verzoek uitvoeringstoets VNG	Ondertekenen door DG en verzenden aan VNG	
9 en 9a	Aanbiedingsformulier	Ondertekenen door	

	MR met notitie	minister en verzenden	<b>Datum</b> 17 april 2023
10	Beleidskompasformulier voor internetconsultatie	Ter informatie	<b>Onze referentie</b> [REDACTED]
11	Samenvatting reacties preconsultatie	Ter informatie (niet verzenden)	



### Toelichting reacties impactanalyse UWV en SVB en preconsultatie

Datum  
17 april 2023

Onze referentie

- Op de preconsultatie zijn 27 reacties ontvangen. In het algemeen is men positief over de herziening van het sanctiebeleid. Dit wordt als noodzakelijk gezien. Specifiek wordt positief gereageerd op de mogelijkheid om in alle gevallen een waarschuwing op te leggen, ook als dat voor eenzelfde persoon vaker is dan één keer, en over de verplaatsing van de 'ernstige misdraging jegens ambtenaren' naar het strafrecht. Er worden meerdere vragen gesteld over de inlichtingenplicht en of die niet aangepast moet worden. Daarnaast vond men de kaders voor het bepalen van de boetehoogte onvoldoende duidelijk. Vanuit sociale partners wordt aandacht gevraagd of de benodigde cultuuromslag wel bewerkstelligd kan worden en voor de positie van de belanghebbende, bijvoorbeeld of uitkeringsorganisaties niet te makkelijk kunnen afzien van het toelichtingsgesprek.
- De Centrale Raad van Beroep heeft via de Raad voor de Rechtspraak een informeel advies gegeven. De CRvB stelt een aantal onderdelen van het ontwerp ter discussie en geeft een aantal punten ter overweging mee. Ze zien ook dat het voorstel een aantal elementen bevat die tot daadwerkelijke verbeteringen kunnen leiden. Een belangrijk stelselpunt dat de CRvB aangaf is dat de boetehoogtes niet bij wet maar bij AMvB moeten worden bepaald.
- UWV heeft aangegeven de wijziging te ondersteunen, maar geeft het oordeel 'niet uitvoerbaar, tenzij'. De belangrijkste redenen daarvoor zijn:
  - UWV stelt vragen bij de noodzaak om de boetesystematiek te wijzigen, mede gelet op de impact van een dergelijke wijziging op de uitvoering;
  - UWV vindt het onwenselijk dat de herzieningstermijn van vijf jaar voor alle gevallen gaat gelden. In het bijzonder bij opzet of grove schuld moet langer terugkijken mogelijk zijn;
  - Het toelichtingsgesprek hoeft volgens UWV niet in wetgeving verankerd te worden, maar kan aan de uitvoering gelaten worden;
  - Het nader specificeren van misbruik vindt UWV onwenselijk omdat er gevallen kunnen zijn waar sprake is van een plausibele verklaring voor de gedraging;
  - In het kader van de maatregelen pleit UWV ervoor dat er discretionaire ruimte blijft, bijvoorbeeld bij het recidivebeleid.
- De SVB heeft aangegeven de gedachte achter de wijziging te ondersteunen en geeft aan dat de uitvoerbaarheid in dit stadium niet kan worden vastgesteld. De belangrijkste punten van de SVB zijn:
  - De SVB vraagt zich af of het niet mogelijk is om het doel van evenredige sanctionering binnen het huidige stelsel te bewerkstelligen zodat de impact op de uitvoering beperkt blijft;
  - De SVB maakt zich zorgen over samenloop tussen verschillende wetsvoorstellen, namelijk het traject Participatiewet in Balans, het initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij Terugvordering, het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb van BZK en J&V en het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid;
  - Ten aanzien van het toelichtingsgesprek, de boetesystematiek en de herzieningstermijn brengt de SVB dezelfde punten in als UWV. De SVB verwacht een toename in uitvoeringscomplexiteit.

en?  
Wat gaan we  
er mee  
doen?  
! uns

### Wijzigingen in wetsvoorstel naar aanleiding van de reacties

- Naar aanleiding van de reacties vanuit zowel de uitvoering als in de preconsultatie is besloten om de voorgestelde systematiek van semi-

gefixeerde boetebedragen uit de wet te halen en te verplaatsen naar een AMvB. Concreet adviseerde de Raad van de Rechtspraak deze stap. Dit levert ook meer tijd op om met de uitvoeringsorganisaties in gesprek te gaan over een gedragen boetesystematiek die de geconstateerde nadelen van de huidige systematiek mitigeert.

Datum  
17 april 2023

Onze referentie

- ✓ • Bij de herzieningstermijn wordt een uitzonderingsclausule ingevoegd zodat in bepaalde gevallen van ernstig misbruik langer teruggekeken kan worden.
- Bij de uitwerking van het wettelijk deel over maatregelen wordt rekening gehouden met de input uit de reacties. In het kader van recidive wordt discretionaire ruimte gecreëerd zodat de uitvoering een afweging kan maken ten aanzien van het toepassen van de recidiveregeling, maar wel de mogelijkheid heeft om de maatregel te verhogen als hier noodzaak voor is. Het maatregelenregime wordt daarnaast verduidelijkt en er wordt geen minimale duur van de maatregel gehanteerd.
- De Memorie van Toelichting is op diverse plekken verduidelijkt, bijvoorbeeld ten aanzien van de afbakening van het wetsvoorstel, de inlichtingenplicht, de samenloop van het toelichtingsgesprek met de hoorplicht zoals die volgt uit de Awb en de toepassing van de afwegingscriteria. Ook wordt er meer jurisprudentie uitgewerkt zodat de bestaande kaders een plek behouden binnen het voorgestelde stelsel.
- Ten aanzien van de reacties van UWV en de SVB wordt uitdrukkelijk niet meegegaan met de suggestie om het toelichtingsgesprek uit de wet te halen. Deze gesprekken zijn de invulling van hoor/wederhoor zoals in de Awb staat. Beoogd is om de burger meer rechtsbescherming te bieden en daarvoor is de wettelijke basis nodig. Hierbij speelt ook de uniformiteitsgedachte: het is van belang dat mensen in hun contact met de overheid gelijk bejegend worden. UWV en de SVB hebben aangegeven al zo te werken. VNG pleit voor het behouden van de wettelijke inbedding.
- De suggestie van de SVB om met minder wijzigingen hetzelfde effect te bereiken is bezien, maar daar wordt niet in meegegaan. Er is een ander handhavingsbeleid nodig, waar niet kan worden volstaan met een automatische bestraffing en waar meer factoren een rol spelen in het komen tot een passende sanctie dan enkel verwijtbaarheid. Hiervoor is een stelselwijziging noodzakelijk.