

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding

De Wet Handhaving sociale zekerheid ziet op handhaving van alle socialezekerheidswetten, uitgevoerd door UWV, de SVB en gemeenten. Handhaving in het kader van deze wet omvat het gehele proces vanaf het moment dat een onrechtmatigheid is geconstateerd tot het moment dat een sanctiebesluit ten uitvoer wordt gelegd. Deze wet ziet op het moment dat de onrechtmatigheid geconstateerd is en behandelt het al dan niet opleggen van een waarschuwing, boete of maatregel en het proces om daarbij tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen.

Het Boetebesluit socialezekerheidswetten (hierna: Boetebesluit) schrijft de berekening van de bestuurlijke boete voor bij een overtreding van de inlichtingenplicht. Daarnaast zijn in het Boetebesluit de werkgeversboetes in het kader van de Ziektewet opgenomen. Naast de signalen dat de voorgaande boetehoogtes onevenredig werden gevonden, boden ook de Wet handhaving sociale zekerheid en de bredere herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid aanleiding om het Boetebesluit te herzien en wijzigingen door te voeren in de boetesystematiek. Voor deze wijzigingen is ook gekeken naar het boetebeleid in andere domeinen, waaronder Dienst Toeslagen¹ en de Belastingdienst².

1.1.2 Voorgaande boetesystematiek

Berekenen bestuurlijke boete

In de voorgaande boetesystematiek werd de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald door het benadelingsbedrag en de mate van verwijtbaarheid. Het benadelingsbedrag is het uitkeringsbedrag dat de uitkeringsgerechtigde door het overtreden van de inlichtingenplicht onterecht heeft ontvangen. Dit kan het gehele uitkeringsbedrag zijn als door het overtreden van de inlichtingenplicht een recht op uitkering wordt toegekend dat anders niet zou zijn toegekend of niet zou zijn vastgesteld. Ook kan het gaan om een gedeelte van de uitkering, wanneer de verkregen inlichting ertoe leidt dat het recht met terugwerkende kracht lager wordt vastgesteld.

De mate van verwijtbaarheid bepaalde het percentage van het benadelingsbedrag dat als boete werd opgelegd. De mate van verwijtbaarheid werd bepaald aan de hand van verschillende criteria in het Boetebesluit. Deze konden leiden tot het vaststellen van verminderde verwijtbaarheid, of juist tot grove schuld of opzet. De mate van verwijtbaarheid bepaalde vervolgens welk percentage van het benadelingsbedrag werd gehanteerd om de boete te berekenen: 100 procent bij opzet, 75 procent bij grove schuld, 50 procent bij normale verwijtbaarheid en 25 procent bij verminderde verwijtbaarheid. Bij recidive werd de boete verhoogd met 150 procent. Bij het ontbreken van een benadelingsbedrag was de bestuurlijke boete vastgezet op € 150,-.

Bij het bepalen van de boetehoogte was normale verwijtbaarheid het uitgangspunt. Bij afwijking naar boven was het aan het bestuursorgaan om aan te tonen dat er sprake was van opzet, grove schuld of recidive. Bij afwijking naar beneden was het aan de overtreder om verminderde of het ontbreken van verwijtbaarheid aan te tonen.

In de voorgaande boetesystematiek was de hoogte van de boete gemaximeerd tot de derde categorie boete uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, respectievelijk de vijfde categorie boete uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht voor gevallen waar sprake is van opzet of grove schuld.

Afstemmen bestuurlijke boete

De Centrale Raad van Beroep (hierna ook: CRvB) heeft uitgesproken dat een boete er niet toe mag leiden dat iemand langdurig moet leven van een inkomen op het absolute minimum. Op basis van deze jurisprudentie wordt een boete zodanig gematigd dat deze binnen een maximale termijn

¹ Besluit Bestuurlijke Boeten Dienst Toeslagen.

² Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst.

van twee jaar kan worden voldaan.³ De termijn wordt bepaald aan de hand van de mate van verwijtbaarheid: 24 maanden bij opzet, 18 maanden bij grove schuld, 12 maanden bij normale verwijtbaarheid en 6 maanden bij verminderde verwijtbaarheid.

Om vast te stellen of een betrokkene de boete binnen de gestelde termijn kan betalen, gaat het bestuursorgaan uit van fictieve draagkracht. De CRvB heeft bepaald dat voor het bepalen van de fictieve draagkracht uitgegaan dient te worden van een beslagvrije voet van 95 procent van de toepasselijke bijstandsnorm. De fictieve draagkracht komt daarmee uit op 5 procent van de toepasselijke bijstandsnorm.⁴ Bij het bepalen van de fictieve draagkracht wordt er dus geen rekening gehouden of er in de praktijk beslag op het inkomen is gelegd door een andere schuldeiser. In het invorderingsproces kan rekening worden gehouden met de daadwerkelijke financiële ruimte van een betrokkene om tot een betalingsregeling te komen.

1.1.3 Noodzaak van wijziging

De afgelopen jaren heeft de uitvoering gesignaleerd dat de boetes te hoog waren en daardoor onevenredig konden uitpakken voor de uitkeringsgerechtigde.⁵ Ook zijn de boetes in de praktijk vaak te hoog om binnen een redelijke termijn betaald te kunnen worden. Dit blijkt uit het feit dat de op te leggen boetes vaak gematigd moeten worden.⁶ Het is onwenselijk dat de regelgeving boetes voorschrijft die mensen vaak niet binnen een redelijke termijn kunnen betalen, en daardoor gematigd moeten worden. Dit betekent namelijk dat de boetes niet evenredig en niet realistisch zijn. Om tot een boetesystematiek te komen waarbij de voorgeschreven boete evenredig is en ook daadwerkelijk kan worden opgelegd en geïnd, is een aanpassing van het Boetebesluit noodzakelijk.

Bovenstaande vormde de voornaamste aanleiding om het Boetebesluit te wijzigen. Daarbij kwam ook nog het gegeven dat met de Wet handhaving sociale zekerheid een wettelijk afwegingskader wordt geïntroduceerd, waardoor de voorgaande boeteberekeningssystematiek, die slechts gebaseerd is op verwijtbaarheid van de betrokkene, niet meer goed aansluit op de nieuwe wet. Om het besluit weer goed aan te laten sluiten op de wet, is een wijziging van het besluit noodzakelijk. Ook is met de Wet handhaving sociale zekerheid een waarschuwingsbevoegdheid gecreëerd in het kader van de werkgeversboetes die UWV op kan leggen. In onderliggende wijziging van het Boetebesluit wordt die waarschuwingsbevoegdheid ingekaderd en worden de werkgeversboetes verhoogd.

De wijze van berekening van maximale boetes was zeer complex in het voorgaande besluit, vooral als er sprake was van recidive. De wijziging van het Boetebesluit biedt de mogelijkheid om deze systematiek te vereenvoudigen.

Bij het herzien van de boetesystematiek worden vijf kernwaarden centraal gesteld (zie paragraaf 1.2.2). De boete moet realistisch, evenredig, afschrikwekkend, het doel van de boete dienend en uitvoerbaar zijn.

1.1.4 Toepasselijke wetten

Het Boetebesluit stelt regels met betrekking tot op te leggen bestuurlijke boetes op grond van de volgende wetten:

- Werkloosheidswet (WW);
- Ziektewet (ZW);
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO);
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA);
- Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ),
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong);
- Wet arbeid en zorg (Wazo);
- Toeslagenwet (TW);
- Algemene Ouderdomswet (AOW);

³ ECLI:NL:CRVB:2016:9 en ECLI:NL:CRVB:2016:12.

⁴ ECLI:NL:CRVB:2020:1525.

⁵ Zie bijvoorbeeld de Kneipuntenbrief SVB, juni 2022 of de Signaleringsbrief en rapportage Meldingen en fraudefenomenen 2020 UWV, juli 2021.

⁶ De daadwerkelijk opgelegde gemiddelde boete was in 2022 bij SVB 17% (bron: jaarverslag SVB), UWV 13% (bron: jaarverslag UWV) en gemeenten 7% (bron: CBS) van het benadelingsbedrag. Deze percentages komen niet overeen met de voorgeschreven boetepercentages.

- Algemene nabestaandenwet (Anw);
- de Algemene Kinderbijslagwet (AKW);
- de Wet inkomensvoorziening oudere werknemers (IOW);
- de Remigratiewet (RW);
- de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI);
- de Participatiewet (Pw);
- de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);
- en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

Het gaat om de bestuurlijke boete die een bestuursorgaan kan opleggen als de belanghebbende de in de genoemde wetten opgenomen inlichtingenplicht niet nakomt.

1.2 Hoofdpijnen van het voorstel

1.2.1 Boetesystematiek

Met de Wet handhaving sociale zekerheid is het handhavingsinstrumentarium uitgebreid. Voor overtredingen van de inlichtingenplicht bestaat het handhavingsinstrumentarium nu uit het afzien van sanctioneren, het opleggen van een waarschuwing, het opleggen van een bestuurlijke boete of overdracht naar het OM. Met deze wet is ook een wettelijk afwegingskader geïntroduceerd, aan de hand waarvan bepaald wordt welke reactie op een overtreding passend is. Onderhavig besluit ziet op het vaststellen van de boetehoogte, wanneer de uitvoerende professional aan de hand van het afwegingskader heeft bepaald dat een boete opgelegd dient te worden.

In het voorgaande Boetebesluit was de boetehoogte gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene en het benadelingsbedrag. Aangezien in het afwegingskader de verwijtbaarheid van de betrokkene slechts één van de factoren is, is het niet langer logisch om de boetehoogte uitsluitend daaraan te koppelen. Daarnaast wordt in de Wet handhaving sociale zekerheid vastgelegd welke boetewaardige overtredingen ernstig worden geacht of waar zelfs misbruik verondersteld kan worden. Hiermee ontstaan er twee categorieën overtredingen waarvoor een boete kan worden opgelegd. Daarom wordt voorgesteld om de boetesystematiek te wijzigen en de boetehoogte te koppelen aan deze twee categorieën; een lager percentage voor 'normale' overtredingen en een hoger percentage voor de strafverzwarende overtredingen. Hierbij is het goed om op te merken dat wanneer het bestuursorgaan kiest voor een boete bij een normale boetewaardige overtreding er wel sprake zal zijn van aanzienlijke verwijtbaarheid van de betrokkene. Als er namelijk sprake is van normale of verminderde verwijtbaarheid zal het bestuursorgaan meestal een waarschuwing opleggen of zelfs afzien van sanctionering.

De strafrechtelijke interventie, zoals beschreven in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude⁷, blijft in de nieuwe systematiek ook gelden. Een strafrechtelijke interventie vindt in beginsel pas plaats wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag hoger dan € 50.000,- of wanneer het bestuursorgaan in een specifiek geval van mening is dat de strafrechtelijke weg de juiste is, bijvoorbeeld in het geval van een betrokkene die (herhaaldelijk) een uitkering aanvraagt met vervalste papieren of als sprake is van een gefingeerd dienstverband. Dit zal per geval in samenspraak met het OM moeten worden besloten.

Koppeling aan benadelingsbedrag

De boete blijft gekoppeld aan het benadelingsbedrag, zoals ook in het voorgaande Boetebesluit het geval was. Met het oog op transparantie en begrijpelijkheid voor de burger, is overwogen om te werken met vaste boetebedragen. Hiermee zou het voor uitkeringsgerechtigden op voorhand duidelijk zijn hoe hoog de boete is die volgt op bepaalde overtredingen. Ook is met een vast bedrag het benadelingsbedrag niet langer bepalend voor de hoogte van de boete. Dat is positief in gevallen waarin het langer voortduren van de overtreding niet aan betrokkene te verwijten is. Juist bij een doelgroep waar het doenvermogen niet altijd heel hoog is, kunnen dit soort gevallen voorkomen. In deze gevallen zullen bestuursorganen echter vaak een waarschuwing opleggen en

⁷ Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037704/2016-04-01>).

niet tot een boete overgaan. Voor ernstige overtredingen, zoals langdurig zwartwerken, is de koppeling met het benadelingsbedrag juist wel van belang. Er wordt vanuit gegaan dat er bij deze overtredingen (in ieder geval in zekere mate) bewust misbruik wordt gemaakt van uitkeringsgelden voor financieel gewin. In die gevallen speelt de duur van de overtreding dan ook een rol in de beoordeling van de ernst van de overtreding. Het is daarom wenselijk om voor de ernstige overtredingen met een percentage van het benadelingsbedrag te werken. Dit sluit ook aan bij de Boetewijzer⁸, waarin wordt voorgeschreven om de boete te baseren op het financiële gewin: het benadelingsbedrag. Alhoewel een vast boetebedrag voor een deel van de normale overtredingen wel passend zou kunnen zijn, wordt er in het kader van eenduidigheid, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid voor gekozen om voor beide categorieën vast te houden aan de koppeling aan het benadelingsbedrag.

1.2.2 Boetehoogte

Voor het bepalen van passende boetehogtes, is gekeken naar de Boetewijzer en een advies van de Raad van State⁹. Daarnaast zijn een aantal uitgangspunten voor de boetehogtes bepaald:

1. De boete moet realistisch zijn; matiging van de boete zou in beginsel niet nodig moeten zijn. De boete die het besluit voorschrijft zal dus in de meeste gevallen ook opgelegd en geïnd moeten kunnen worden.
2. De boete moet evenredig zijn; de straf moet in verhouding staan tot de overtreding. De nadelige gevolgen van de boete mogen niet disproportioneel zijn in relatie tot de omstandigheden van de betrokkene en de overtreding.
3. De boete moet afschrikwekkend zijn, zowel voor het individu als voor de samenleving. De afschrikking voor de samenleving is de algemene afschrikkende werking: dit moet afraden om de overtreding te plegen. Voor het individu ziet het de specifieke afschrikkende werking om niet nogmaals een overtreding te begaan.
4. De boete moet de doelen van de bestuurlijke boete dienen, namelijk leed toevoegen en naleving bevorderen. Ook moet echt misbruik bestraft kunnen worden. Daarom is ervoor gekozen om voor overtredingen die in de Wet handhaving sociale zekerheid als meer ernstig zijn aangemerkt een verzwaarde boetecategorie te creëren. Bovendien moet het behouden van de recidivebepaling ervoor zorgen dat opzettelijke herhaaldelijke overtreding strenger bestraft kan worden, met het doel om de gewenste gedragsverandering te bewerkstelligen.
5. De wijze van berekening van de boetehoogte moet uitvoerbaar zijn en niet overmatig belastend voor de uitvoering op het gebied van personeel, vakmanschap of ICT.

Percentages

In onderhavig Boetebesluit wordt het boetebedrag bepaald door twee vaste percentages; een lager percentage voor de normale overtredingen en een hoger percentage voor de strafverzwarende overtredingen. Bij de normale categorie wordt een percentage van 5 procent van het benadelingsbedrag gehanteerd, bij de verzwaarde categorie is dat 15 procent.

De keuze voor deze percentages komt voort uit het doel om realistische boetehogtes te hanteren. Bij het opleggen van een boete moet rekening worden gehouden met de (financiële) situatie van de betrokkene. Nu kan de uitvoering niet zonder meer in alle gevallen deze toets uitvoeren. Een reden daarvoor is dat de betrokkene hieraan moet meewerken, hetgeen niet altijd gebeurt. Het is dan niet mogelijk voor het bestuursorgaan om draagkracht vast te stellen of te berekenen. Ook vraagt een dergelijke toets veel van de uitvoeringscapaciteit. Daarom is het uitgangspunt dat de boete in beginsel realistisch en evenredig is, en niet zoals in de huidige situatie als regel vaak te hoog.

⁸ Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving, ministerie JenV. 2014.

⁹ Zie advies wet stroomlijning bestuurlijke boetes, W16.23.00361/II.

Om te bepalen welke percentages tot realistische boetes zouden leiden, is gekeken naar de gemiddelde benadelingsbedragen per wettelijke regeling. Het x-percentages van dit gemiddelde bedrag is daarbij in verhouding gezet tot de netto inkomsten per maand voor de gemiddelde uitkeringsgerechtigde. Dit laat over het algemeen goed zien wat de impact is van de boete op iemands financiële situatie. Gebaseerd op deze berekening komt de boete bij een percentage van 5 procent in veel gevallen uit op een bedrag dat circa 10 procent van het netto maandelijks inkomen van een uitkeringsgerechtigde bedraagt.¹⁰ Bij een boete van 15 procent komt het boetebedrag in veel gevallen uit op circa 33 procent van een netto maandelijks inkomen.¹¹ Over het algemeen zal de hoogte van de boete hiermee vallen binnen de grenzen van de fictieve draagkrachtberekening en kan deze in principe dus betaald worden binnen de geldende termijnen, zonder dat matiging noodzakelijk is. Het kan in individuele gevallen nog steeds voorkomen dat een boete gematigd moet worden gezien de specifieke situatie. Dit blijft ook mogelijk (zie ook paragraaf 1.2.6).

Met de genoemde percentages worden de uitgangspunten van evenredigheid en afschrikwekkende werking ingevuld, doordat een boete in veel gevallen wel daadwerkelijk merkbaar is in iemands financiële situatie (negatieve prikkel), zonder dat de boete disproportioneel hoog is (evenredig naar de situatie). Hiermee dient de boete zijn doel.

Met deze percentages wordt ook meer overeenstemming met het strafrecht gezocht. Met de boetepercentages zoals deze werden gehanteerd in het voorgaande Boetebesluit bleek de strafmaat in het bestuurlijke boeteregime vaak hoger te liggen dan in het strafrecht. Bij overdracht naar het OM bleek de boete namelijk vaak rond de 15 procent van het benadelingsbedrag te liggen. Om de aansluiting te verbeteren en te zorgen dat het bestuursrecht niet zwaarder straft dan het strafrecht, sluiten de nieuwe percentages beter aan bij de Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude van het OM.¹²

1.2.3 Recidive

Recidive is een grond voor strafverhoging, zowel in het strafrecht als in de socialezekerheidswetgeving. De ratio erachter is dat als iemand volhardt in strafbaar gedrag nadat hij is gestraft, die eerdere straf kennelijk niet effectief (genoeg) was. Een zwaardere boete is in deze gevallen passend, omdat dit meer impact heeft op iemands financiële situatie en daarmee ook een grotere afschrikwekkende werking heeft. Hiermee wordt in ieder geval het doel van leedtoevoeging bereikt en indien mogelijk ook het doel van het bevorderen van naleving.

Voor toepassing van de recidiveregeling geldt een aantal voorwaarden. Er zijn twee wettelijke eisen. Ten eerste moet de betrokkene eerder beboet zijn voor overtreding van de inlichtingenplicht. Ten tweede moet de tweede overtreding binnen een periode van vijf jaar na de eerste sanctiëring plaatsvinden. Naast deze wettelijke eisen stelt het onderhavige besluit de eis dat de tweede overtreding opzettelijk heeft plaatsgevonden. Als een persoon misbruik maakt van de sociale zekerheid nadat hij voor een eerdere onregelmatigheid al is bestraft, is het gerechtvaardigd dat op de herhaalde overtreding met een hogere straf gereageerd kan worden dan bij een eerste overtreding. Toepassing van de recidiveregeling dient gereserveerd te blijven voor die gevallen waarin de betrokkene daadwerkelijk onvoldoende heeft geleerd van de eerdere sanctiëring en opzettelijk weer de regels overtreedt.

De voorgestelde recidiveregeling is facultatief, om bestuursorganen maximale armslag te bieden bij het leveren van maatwerk. In geval van recidive maakt het bestuursorgaan aan de hand van het afwegingskader de afweging of een verhoogde boete wegens recidive passend is. Bij het vaststellen van de boete kan in geval van recidive een verhoging van 100 procent worden toegepast ten opzichte van het boetebedrag. De berekening is dan als volgt:

$$\text{Boetehoogte (verzwaard) met recidive} = (\text{benadelingsbedrag} * 0,15) * 2$$

¹⁰ Volgens jaarverslagen UWV 2023, SVB 2023 en bijstandsstatistieken 2023 van het CBS.

¹¹ Let wel: dit zijn berekeningen gebaseerd op gemiddelden. Een individueel geval kan sterk afwijken van deze berekening.

¹² Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude (2016R002).

Het percentage van 100 procent is gekozen omdat de boetes dermate verlaagd worden, dat een kleinere verhoging naar alle waarschijnlijk te weinig effectief zijn om de beschreven doelen van de recidiveregeling te bereiken. Daarbij wordt opgemerkt dat de boetehoogte bij de eerste overtreding geen rol speelt, het betreft een verhoging van het boetebedrag dat voor het voorliggende feit zou worden opgelegd. Ook volgt er geen cumulatieve recidiveregeling. Door deze beslissing is getracht te voldoen aan de wens van de uitvoering om een recidiveregeling te hebben, maar deze tegelijkertijd zo eenvoudig mogelijk te maken. Bij het bepalen of sprake is van recidive wordt een terugkijktermijn van 5 jaar gehanteerd. Dit is ook de termijn die in het Wetboek van Strafrecht¹³ en in de rechtspraak¹⁴ gehanteerd wordt.

De overtredingen die leiden tot een recidiveboete hoeven niet tweemaal dezelfde overtreding te zijn. Als een persoon eerst verzaakt incidentele inkomsten op te geven en vervolgens structureel zwart werkt zonder daar melding van te maken, kan voor de tweede overtreding sprake zijn van strafverhoging wegens recidive. Dit is in lijn met het strafrechtelijk recidivebegrip waar bijvoorbeeld diefstal, oplichting en heling volgens art. 43b 1^o van het Wetboek van Strafrecht als soortgelijk gelden. Er is geen reden om de overtreder die op verschillende wijzen misbruik van het stelsel heeft gemaakt milder te straffen dan degene die dat twee keer op exact dezelfde wijze deed.

1.2.4 Boetemaximum en -minimum

In de Wet handhaving sociale zekerheid is het maximum van de boete vastgesteld op het maximum van de tweede boetecategorie, zoals opgenomen in artikel 23, lid 4 in het Wetboek van Strafrecht. Bij recidive wordt het maximum van de boete in de derde boetecategorie van artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht gehanteerd.

Naast de boetemaxima geldt onverminderd de bescherming rondom draagkracht op basis van de uitspraken van de CRvB, waarover meer in paragraaf 1.2.6.

De boete kent in beginsel geen minimum. Uit doelmatigheidsoverwegingen kan het bestuursorgaan bij zeer lage boetebedragen beslissen om te volstaan met een waarschuwing.

1.2.5 Boete bij overtreding zonder benadelingsbedrag

Wanneer er geen sprake is van een benadelingsbedrag bij een overtreding van de inlichtingenplicht, zal een bestuursorgaan over het algemeen volstaan met het opleggen van een waarschuwing. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de verwijtbaarheid van de betrokkene dusdanig is, dat een bestuursorgaan toch een boete op wil leggen. Voor gemeenten is het kunnen opleggen van deze boete vooral van belang voor mensen die herhaaldelijk, maar zonder succes, een uitkering proberen aan te vragen met vervalste papieren. Door UWV wordt deze boete vooral ingezet bij mensen die zwart hebben gewerkt, maar daar nog geen inkomsten uit hebben gegenereerd. Door de SVB wordt dit instrument nu nauwelijks ingezet.

In het voorgaande Boetebesluit werd in dit geval een boete van € 150,- gehanteerd. In onderhavig Boetebesluit wordt de hoogte van de boete bij geen benadelingsbedrag gekoppeld aan de boetecategorie. Bij normale overtredingen wordt de vaste boete € 50,- en bij de strafverzwarende overtredingen wordt het bedrag van € 150,- gehandhaafd. Bestuursorganen kunnen in beleidsregels nadere invulling geven aan het begunstigend verlagen van deze boete indien dit nodig is in verband met de evenredigheid van de boete. Ook kunnen zij regels opstellen voor het overdragen van ernstige zaken naar het OM. Hierbij wordt met name gedacht aan de herhaaldelijke aanvraag met vervalste papieren.

1.2.6 Redelijke termijn voor betalen van de boete

Zoals beschreven in de inleidende paragraaf, is het na uitspraken van de CRvB staande praktijk om de voorgenomen boete te matigen, wanneer deze gelet op de fictieve draagkracht niet binnen een aan de mate van verwijtbaarheid gerelateerde termijn voldaan kan worden. Met de wijziging van het Boetebesluit wordt deze lijn vastgelegd in de regelgeving. Aangezien met onderhavig

¹³ Zie artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de Oriëntatiepunten voor straftoemeting zoals die in de rechtspraak gehanteerd worden en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen.

besluit het aantal boetecategorieën wordt teruggebracht van vier naar twee, worden er ook twee termijnen voor het matigen van de boetes geïntroduceerd. Hierbij is ervoor gekozen om voor de boetes uit de normale categorie een termijn van twaalf maanden aan te houden, waarmee wordt aangesloten bij de huidige geldende termijn voor gevallen van normale verwijtbaarheid. De termijn voor het betalen van een boete uit de zwaardere categorie wordt vastgesteld op vierentwintig maanden. Dit sluit aan bij de geldende termijn voor gevallen waarbij sprake is van opzet. Met deze wijziging wordt geborgd dat boetes altijd zodanig gematigd worden dat deze op basis van een fictieve draagkracht van 5 procent van de toepasselijke bijstandsnorm, in twaalf dan wel vierentwintig maanden kunnen worden voldaan.

1.2.7 Werkgeversboetes

Het Boetebesluit ziet grotendeels op de boetes voor uitkeringsgerechtigden. Daarnaast bevat het Boetebesluit enkele bepalingen over de hoogte van boetes voor werkgevers voor het niet of niet behoorlijk melden van ziekte of herstel van een werknemer. Werkgevers¹⁵ zijn verplicht om ziekte en/of herstel van hun werknemers binnen een in de Ziektewet gestelde termijn aan UWV te melden. De termijn waarbinnen de werkgever een melding moet doen is afhankelijk van de situatie. Zo moet de werkgever bijvoorbeeld zijn zieke (voormalig) werknemer, die tijdens het dienstverband recht heeft op ziekgeld van UWV, uiterlijk op de vierde dag van ongeschiktheid tot werken ziekmelden. De (voormalig) werknemer kan dan in aanmerking komen voor een Ziektewetuitkering.

Waarschuwingsbevoegdheid

In de voorgaande systematiek in het Boetebesluit was UWV verplicht om een boete op te leggen bij een te late ziek- of herstelmelding van een werknemer door de werkgever, tenzij de te late melding niet verwijtbaar was of er sprake was van een dringende reden. UWV kon geen andere sanctie dan een boete opleggen. Wel heeft UWV in haar beleidsregels vastgelegd dat de boete verlaagd wordt indien de mate waarin de werkgever de gedraging verweten kan worden of de omstandigheden waarin hij verkeert daartoe aanleiding geven. Het direct opleggen van een boete aan een werkgever wegens een te late ziek- of herstelmelding, past niet bij het uitgangspunt van passend handhaven, ofwel dat de reactie in verhouding moet staan tot de overtreding. In sommige situaties is een waarschuwing passender dan een boete. Bijvoorbeeld wanneer een werkgever met slechts een aantal werknemers in dienst vergeet de ziekmelding te doen, omdat hij heel druk is met het opvangen van het werk.

Om het mogelijk te maken om een waarschuwing op te leggen aan werkgevers, is met de Wet handhaving sociale zekerheid een waarschuwingsbevoegdheid in de Ziektewet gecreëerd. In het onderhavige Boetebesluit is vastgelegd dat UWV in beginsel een waarschuwing oplegt wanneer de ziek- of herstelmelding minder dan zeven dagen te laat is gedaan (artikel 2c, eerste lid, sub a, Boetebesluit). UWV merkt namelijk dat ziek- of herstelmeldingen die minder dan zeven kalenderdagen te laat binnenkomen, vaak worden veroorzaakt door (administratieve) fouten. Het past bij de insteek van de bredere wijziging van de Wet handhaving sociale zekerheid, om bestuursorganen de ruimte te geven om in dit soort gevallen een waarschuwing op te leggen.

In het Boetebesluit loopt de hoogte van de werkgeversboetes op naarmate de overtreding langer heeft geduurd. Bij de langere termijnen (na de zeven kalenderdagen) wordt in beginsel een boete opgelegd. UWV kan van dit uitgangspunt afwijken en een waarschuwing opleggen als specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven. Bij het vaststellen van een passende reactie op een overtreding die een langere duur kent, weegt UWV in ieder geval de volgende factoren mee, die gelijk zijn aan het wettelijk afwegingskader in het boeteregime voor uitkeringsgerechtigden:

1. aard en ernst van de gedraging die heeft geleid tot een te late ziek- of herstelmelding;
2. verwijtbaarheid van de betrokkene;
3. rol van UWV ten aanzien van het ontstaan van of voortduren van de overtreding.

Een voorbeeld waarin het geven van een waarschuwing na het overschrijden van de termijn van zeven kalenderdagen beter past dan het opleggen van een boete, is bij een situatie dat er sprake is van een administratieve fout en er voor het eerst een te late ziek- of herstelmelding wordt gedaan.

¹⁵ Met werkgevers worden zowel de publiek verzekerde werkgevers als eigenrisicodragers bedoeld.

Verhoging van de hoogste boete

De werkgeversboetes in de Ziektewet zijn lange tijd niet verhoogd. Het hoogste boetebedrag binnen de werkgeversboetes in de Ziektewet is daarom verhoogd. Het gaat om de boete wanneer een ziek- of herstelmelding na 28 dagen of meer, niet of op onjuiste wijze plaatsvindt. Hieronder valt dus ook de situatie waarin er helemaal geen melding van ziekte- of herstel wordt gemaakt door de werkgever. Deze boete is nu verhoogd tot het maximale bedrag in de eerste categorie uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Deze verhoging maakt de boete meer passend bij de ernst van de gedraging. Een te late ziekmelding van 28 dagen of meer, een onjuiste of geen melding kan invloed hebben op de uitkeringslasten van de werkgever. De werkgever draagt mogelijk te weinig lasten af, als de ziekmelding niet tijdig of juist is gedaan. Verder kan een te late ziekmelding negatieve gevolgen hebben voor de werknemer. Door een te late ziekmelding kan UWV de werknemer niet tijdig attenderen op een mogelijk recht op een WIA-uitkering. Tot slot, als er met terugwerkende kracht een medische beoordeling plaats moet vinden door UWV, wordt dit bemoeilijkt door een te late ziekmelding door de werkgever, omdat het dan lastiger is de feiten en omstandigheden van het moment in het verleden te achterhalen. Ook hierdoor wordt de zieke werknemer beïnvloed door een te late ziekmelding door de werkgever.

De andere boetebedragen worden niet verhoogd. Voor overtredingen waarvoor de laagste boete wordt opgelegd (melding minder dan 7 dagen te laat, € 70 boete) zal in beginsel een waarschuwing opgelegd worden. Voor overtredingen waarvoor de middelhoge boete wordt (meer dan 7 dagen, maar minder dan 28 dagen te laat, € 230 boete) wordt de boetehoogte passend geacht bij de ernst van de overtreding.

1.3 Verhouding tot rechtsbeginselen

Binnen het bestuursrecht geldt een uitgebreid kader van rechtsbescherming. Bestuursorganen zijn gebonden aan de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zoals ook uitgewerkt in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, is er voor wat betreft de bestuurlijke boetes sprake van een punitieve sanctie. Deze sanctiemiddelen moeten daarom gezien worden als criminal charge, in de zin van artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Dit brengt met zich dat sancties aan bepaalde (strafrechtelijke) waarborgen moeten voldoen. Het betreft de onschuldpresumptie, het zwijgrecht, verdedigingsrechten, de legaliteits eis en de ne bis in idem-regel en in het bijzonder het recht op verhoorbijstand, zoals bepaald door het Europees Hof van de Rechten van de Mens in *Salduz*.¹⁶

1.4 Verhouding tot nationale regelgeving

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

1.4.1 Sociale voorzieningen

Sociale voorzieningen worden via belastingen gefinancierd. Het betreft specifiek de Participatiewet, met inbegrip van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Remigratiewet en de Toeslagenwet.

1.4.2 Volksverzekeringen

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

1.4.3 Werknemersverzekeringen

¹⁶ EHRM 27 november 2008, no. 36391/02 (*Salduz/Turkije*).

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

1.5 Uitvoering

Deze Algemene maatregel van bestuur wordt uitgevoerd door UWV, de SVB en gemeenten.
PM aanvullen na u-toetsen

1.6 Toezicht en handhaving

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

1.7 Financiële gevolgen

Het doel van het opleggen en invorderen van een boete is om naleving van de inlichtingenplicht te bevorderen. Alhoewel het genereren van inkomsten niet het doel is van het opleggen van boetes, komen de geïnde boetes bij UWV en de SVB ten bate van het sociale fonds van waaruit de uitkering wordt verstrekt. Gemeentelijke boete-inkomsten komen ten bate van de gemeentelijke begroting. Met de wijziging van het Boetebesluit worden de boetepercentages verlaagd. Hierdoor zal een opgelegde boete lager uitvallen. Er is echter een aantal factoren die erop wijzen dat de financiële gevolgen van deze wijziging beperkt zullen zijn.

Ten eerste is het aantal gegeven boetes de laatste jaren sterk afgenomen. Dit komt vooral doordat er is ingezet op verbetering van de dienstverlening en het schrappen van verplichtingen die in de praktijk tot veel onbedoelde overtredingen van de inlichtingenplicht leidden. Met name bij UWV is deze daling aanzienlijk. Dit maakt dat er minder schendingen van de inlichtingenplicht hebben plaatsgevonden en daarmee dat er minder boetes worden opgelegd. Ook zetten bestuursorganen steeds vaker als instrument de waarschuwing in, in plaats van een boete. Dit boetebesluit sluit hiermee aan bij deze dalende trend.

Ten tweede worden boetes in de huidige praktijk sterk gematigd ten opzichte van in de wet voorgeschreven percentages. Zoals als eerder in deze toelichting beschreven heeft de CRvB namelijk aangegeven dat in het oog moet worden gehouden of de boete binnen een redelijke termijn kan worden voldaan. Daardoor moeten boetes vaak gematigd worden om te voorkomen dat iemand onder het bestaansminimum uitkomt. De in dit besluit voorgestelde situatie sluit aan bij de CRvB-uitspraak.

Ten derde is de verwachting dat de aanpassing van het boeteregime, waaronder het verlagen van de boetepercentages, geen gevolgen heeft voor het oneigenlijk gebruik of misbruik van socialezekerheidsregelingen. Er is in het verleden geen overtuigend bewijs gevonden dat hoge boetes en een harde fraudeaanpak daadwerkelijk een preventieve werking hebben. Aan veel van de overtredingen ligt namelijk een vergissing of een beperkt doenvermogen ten grondslag. Daarom is het niet de verwachting dat de voorstellen in dit besluit zullen leiden tot meer misbruik van de regelingen.

1.8 Regeldruk

De wijzigingen in onderhavig besluit zijn een uitwerking van hetgeen geregeld wordt in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. In het kader van dit wetsvoorstel zijn de effecten op de regeldruk in kaart gebracht, zoals is terug te lezen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

1.9 Advies en consultatie

1.10 Evaluatie

De wijziging van het besluit zal een jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden door middel van een invoeringstoets. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de uitvoering van het besluit en de effecten van een meer evenredig en realistisch boeteregime op de uitvoering en de uitkeringsgerechtigden. Aan deze invoeringstoets wordt samen met de uitvoeringsinstanties en gemeenten invulling gegeven. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van data die de bestuursorganen reeds tot hun beschikking hebben, om extra belasting van de uitvoering zoveel mogelijk te voorkomen.

Na de invoeringstoets zal onderhavig besluit, samen met de Wet handhaving sociale zekerheid en het Maatregelenbesluit, vijf jaar na inwerkingtreding weer worden geëvalueerd. Hierbij wordt in kaart gebracht in hoeverre de beleidsdoelen dankzij de inzet van de wet en onderliggende besluiten zijn gerealiseerd.

1.11 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit besluit treedt gelijktijdig in werking met de Wet handhaving sociale zekerheid. De beoogde datum voor inwerkingtreding is [1 juli 2026 of 1 januari 2027]. Bij de inwerkingtreding gaat het wetsvoorstel in beginsel gelden voor alle beslissingen die vanaf dat moment genomen worden. Het voorstel heeft dus geen invloed op reeds genomen handhavingsbeslissingen, daarop blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor inwerkingtreding van de wijziging van het besluit. Een uitzondering daarop zijn de beslissingen over de werkgeversboetes die verhoogd zijn. Wanneer het gaat om een melding die te laat, onjuist of niet is gedaan vóór inwerkingtreding van onderhavig besluit blijft het oude recht van toepassing.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, C, F en I

Het Boetebesluit stelt zowel regels voor de bestuurlijke boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting door uitkeringsgerechtigden als voor de bestuurlijke boete die aan werkgevers wordt opgelegd bij overtreding van bepaalde verplichtingen uit de ZW. Om in het besluit beide bestuurlijke boetes beter te onderscheiden wordt het besluit in paragrafen ingedeeld en worden paragraafopschriften ingevoegd.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 1 van het Boetebesluit zijn begripsbepalingen opgenomen.

Aan de afkortingen van de wetten waarop het besluit van toepassing is wordt in onderdeel g Pw als afkorting van Participatiewet toegevoegd. Die afkorting wordt nu ook gebruikt in de onderdelen r en s (verletterd van q en r)

In het Boetebesluit is een hogere boete voorgeschreven als sprake is van een strafverzwarende omstandigheid. In een nieuw onderdeel u wordt als begripsbepaling van een strafverzwarende omstandigheid verwezen naar de boeteartikelen in de sociale zekerheidswetten. In de Wet handhaving sociale zekerheid is in de boeteartikelen beschreven welke omstandigheden de verwijtbaarheid van de overtreding zwaarder maken en waarbij, in beginsel, steeds aanleiding is om een boete op te leggen. Daarbij gaat het onder meer om het verzwijgen van structurele inkomsten, een vervalst geschrift gebruiken om uitkering te krijgen of het opzettelijk overtreden van de inlichtingenplicht waardoor voordeel is verkregen.

In het Boetebesluit is de hoogte van de boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting een percentage van het benadelingsbedrag dat het gevolg is van de overtreding. In onderdeel p (in dit besluit verletterd tot q) werd voor het benadelingsbedrag verwezen naar de boeteartikelen in de diverse socialezekerheidswetten waarin een omschrijving van het begrip benadelingsbedrag stond. Nu in de Wet handhaving sociale zekerheid de omschrijving van benadelingsbedrag in deze

artikelen is vervallen, is de omschrijving in onderdeel q opgenomen. Daarbij is inhoudelijk geen wijziging beoogd. Het onderscheid tussen de Pw waar het benadelingsbedrag een nettobedrag is en alle andere socialezekerheidswetten waar het om een brutobedrag gaat is gehandhaafd.

In onderdeel t (nieuw) wordt aan de begripsbepaling van waarschuwing een verwijzing toegevoegd naar de artikelen over de werkgeversboete in de ZW. Met de Wet handhaving sociale zekerheid is ook voor werkgeversboete geregeld dat in plaats van een boete een waarschuwing kan worden opgelegd.

In onderdeel w (nieuw) is in de begripsbepaling van de werkgeversboete de verwijzing naar de WAO vervallen. Een werkgeversboete WAO kan niet meer voorkomen.

Artikel I, onderdeel D

In artikel 2 van het Boetebesluit staat de berekening van de bestuurlijke boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting.

In het eerste lid staan de standaardboetes. Dit is 5% van het benadelingsbedrag of, als sprake is van een strafverzwarende omstandigheid, 15% van het benadelingsbedrag. Daarbij gaat het om de standaardboete als het bestuursorgaan van oordeel is dat een boete opgelegd moet worden. Met de Wet handhaving sociale zekerheid is geregeld dat bij overtreding van de inlichtingenplicht ook een waarschuwing kan worden opgelegd. Zeker bij de "gewone" overtreding zal vaker een waarschuwing worden opgelegd en niet steeds een boete. Bij een overtreding met een strafverzwarende omstandigheid zal wel in beginsel een boete worden opgelegd. Op grond van de boeteartikelen in de wet kan bij een strafverzwarende omstandigheid alleen worden afgezien van een boete om een waarschuwing op te leggen in bepaalde omstandigheden zoals de situatie dat een betrokkene alsnog de goede informatie verstrekt voordat het bestuursorgaan de overtreding heeft geconstateerd of sprake is van dringende redenen.

Op grond van het tweede lid kan het bestuursorgaan de boete met 100% verhogen als sprake is van recidive en daarbij sprake is van opzet. Bij recidive gaat het om een overtreding van de inlichtingenverplichting binnen vijf jaar nadat een boete of strafrechtelijke sanctie na een eerdere overtreding van de inlichtingenverplichting onherroepelijk is geworden. Bij de tweede (of herhaalde) overtreding moet ook sprake zijn van opzet ten aanzien van de overtreding wil de boete met 100% verhoogd kunnen worden. Op grond van de boeteartikelen in de wet bedraagt de boete dan ten hoogste het maximum van de derde categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Als geen sprake is van recidive is dit ten hoogste het maximum van de tweede categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Het verhogen van de boete wegens recidive is een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

In het derde lid is de hoogte van de boete geregeld indien er geen sprake is van een benadelingsbedrag en het bestuursorgaan niet volstaat met een waarschuwing. Het bedrag van de boete is dan €50 bij gewone verwijtbaarheid en €150 bij een strafverzwarende omstandigheid.

In het vierde lid is bepaald dat de boete niet hoger is dan hetgeen betrokkene kan betalen in 12 maanden of, bij een strafverzwarende omstandigheid, in 24 maanden. Hoe veel betrokkene kan betalen wordt fictief vastgesteld als 5% van de voor betrokkene toepasselijke beslagvrije voet. Het is een fictieve draagkrachtberekening, de feitelijke betalingsruimte is niet relevant.

Artikel I, onderdeel E

De artikelen 2a met criteria voor verwijtbaarheid en 2aa met betrekking tot de waarschuwing zijn vervallen omdat nu alleen nog de standaardboete en de boete bij strafverzwarende omstandigheden wordt onderscheiden en geen regels worden gesteld voor de waarschuwing.

Artikel I, onderdelen G en H

In een nieuw artikel 4 is een regeling opgenomen voor de waarschuwing en de werkgeversboete ZW. Het UWV legt de werkgever een waarschuwing of boete op als aan bepaalde verplichtingen ten aanzien van een zieke werknemer niet, te laat of niet juist wordt voldaan. Het gaat daarbij

onder meer om de aangifte van de ongeschiktheid tot werken, de aangifte van de laatste dag van de dienstbetrekking en de hersteldmelding.

Op grond van het tweede lid, onderdeel a, is de standdaarsanctie een waarschuwing als de aangifte of melding niet meer dan 7 kalenderdagen te laat is gedaan. Het UWV kan in die situatie van oordeel zijn dat een boete wel de aangewezen sanctie is. Daar zou bijvoorbeeld aanleiding voor kunnen zijn als de werkgever vaker een aantal dagen te laat is met de meldingen.

Is de melding meer dan 7 kalenderdagen te laat, niet of onjuist gedaan, dan is de standdaarsanctie op grond van het tweede lid, onderdeel b, een boete maar kan het UWV van oordeel zijn dat volstaan kan worden met een waarschuwing.

In het derde lid is de hoogte van de werkgeversboetes opgenomen.

In de paragraaf over de werkgeversboetes is een aantal artikelen vervallen omdat ze vervangen zijn (artikel 2c is vervangen door artikel 4 nieuw) of niet meer relevant zijn (artikel 2d).

Artikel I, onderdelen J en K

In artikel 5 is het overgangsrecht opgenomen.

Op grond van het eerste lid blijft het oude recht van toepassing op besluiten genomen voor de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen voor de werkgeversboete. Bij een aantal overtredingen is de werkgeversboete in dit besluit verhoogd (van €455 naar het maximum van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, €515 vanaf 2024). Geregeld is dat de hogere boete niet wordt toegepast als de boeteoplegging plaatsvindt na inwerkingtreding van dit besluit maar de overtreding plaatsvond voor de inwerkingtreding van dit besluit.

Het overgangsrecht dat in artikelen 5, 6 en 6a stond is niet meer relevant en vervalt.

Artikel I, onderdeel L

Het artikel met grondslagen is aangepast aan een gewijzigde nummering in de wet.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,