

CONCEPT MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1.1 Inleiding

In Nederland leven verreweg de meeste burgers de regels na, zo blijkt uit onderzoek.¹ Tegelijkertijd blijft het onderwerp 'tegengaan van misbruik met uitkeringen en toeslagen' een prioriteit in de maatschappij.² Voor het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid is het dus van belang om misbruik van de sociale zekerheid te voorkomen en bestrijden. De maatschappij mag daarbij verwachten dat de overheid responsief optreedt en oog houdt voor de mens achter de aanvraag.

Huidige stelsel van handhaving

Het huidige stelsel van handhaving gaat uit van het volgende systeem. Er zijn verschillende reacties op verschillende overtredingen. Aan de ene kant is er het boeteregime dat van toepassing is na overtreding van de inlichtingenplicht. Aan de andere kant is er het maatregelenregime dat van toepassing is op het moment dat iemand een meewerkverplichting overtreedt. Het boeteregime heeft een punitief karakter: het is bedoeld om te straffen. Het maatregelenregime heeft een reparatoir karakter: het is bedoeld om gedragsverandering te bewerkstelligen.

Op het moment dat uitkeringsinstanties constateren dat iemand de inlichtingenplicht heeft overtreden en daardoor ten onrechte of voor een te hoog bedrag een uitkering heeft ontvangen, dan wordt een boete opgelegd. Deze boete is gerelateerd aan het benadelingsbedrag. Dat is het bedrag aan teveel ontvangen uitkering. Bij de berekening van de hoogte van de boete speelt de verwijtbaarheid een rol. Bij normale verwijtbaarheid wordt een boete van 50% van het benadelingsbedrag opgelegd, bij verminderde verwijtbaarheid wordt een boete van 25% van het benadelingsbedrag opgelegd en bij opzet wordt een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd. Als een bestuurlijke boete wordt opgelegd, wordt vervolgens bezien of er omstandigheden zijn die aanleiding geven om het boetebedrag te verlagen. Bijvoorbeeld draagkracht of persoonlijke omstandigheden. Op deze wijze wordt uitvoering gegeven aan het evenredigheidsbeginsel³.

De wetten in de sociale zekerheid kennen hun eigen meewerkverplichtingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verplichtingen als de identificatieplicht, de sollicitatieplicht of de re-integratieplicht. Bij overtreding van een van die verplichtingen wordt een bepaald bedrag van de uitkering voor een bepaalde duur ingehouden. Er zijn momenteel vijf categorieën van maatregelen, geregeld in het Maatregelenbesluit, die variëren van een inhouding van 2% voor ten minste één maand, tot een inhouding van 100% gedurende de gehele duur van de uitkering. In de uitwerking van de maatregelen en de waarborgen die van toepassing zijn zitten tussen de individuele wetten grote verschillen. Zo is in sommige gevallen een (beperkte) bevoegdheid om te waarschuwen alvorens over te gaan tot oplegging van de maatregel geregeld, en kent de Participatiewet specifiek een herstelmogelijkheid.

Doel, nut en noodzaak van het wetsvoorstel

In de praktijk blijkt dat deze systemen tot onevenredige uitkomsten leiden. Uit onderzoek blijkt dat zowel te strenge als te lichte handhavingsmiddelen zorgen voor erosie van het draagvlak. Uitkeringsgerechtigden verwachten dat zij begripvol bejegend worden en dat een sanctie past bij (de zwaarte van) de overtreding.⁴ Daarbij is het van belang om te erkennen dat het opleggen van een financiële sanctie een grote impact kan hebben op het leven van een betrokkene. Dit kan gerechtvaardigd zijn, maar de overheid is het aan de betrokkene verschuldigd om een bewuste keuze te maken in het handhavingsinstrument dat gehanteerd wordt.

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

² Zo blijkt uit halfjaarlijkse omgevingsanalyses, waarbij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid publieksonderzoek doet om te toetsen welke beleidsonderwerpen prioriteit moeten krijgen volgens de maatschappij. Zie bijvoorbeeld [244409157+SZW+Omgevingsanalyse+NL+Publiek-ZZP-bedrijven.pdf](#) of [Omgevingsanalyse+NL+Publiek+ZZP+bedrijven.pdf](#).

³ Dit beginsel schrijft voor dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

⁴ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 'Tussen Staat en Menselijke Maat', november 2021.

Dit kan geen automatisme zijn. Het huidige regime wordt als knellend ervaren. Uitkeringsinstanties vragen om meer ruimte om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen.⁵

Ook maatschappelijk is er sinds een paar jaar een veranderde visie op schulden, uitkeringen en handhaving daarvan. Het tijdsgewricht is veranderd van de visie dat schuldenproblematiek en het belanden in een uitkering worden gezien als iets wat voorkomen kan en moet worden, naar een visie waarin meer begrip en aandacht is voor de omstandigheden dat mensen soms (al dan niet tijdelijk) in de problemen kunnen komen.⁶ Ook de rol van de overheid en soms ingewikkelde wetgeving wordt hierin steeds meer belicht. Daarnaast komt er steeds meer aandacht voor de zelfredzaamheid die in regelgeving van burgers wordt verwacht, en de mate waarin zij daaraan realistisch gezien kunnen voldoen.⁷

Het is daarom noodzakelijk om het stelsel van handhaving te wijzigen. Uitgangspunt daarbij is dat iemand een uitkering aanvraagt omdat iemand (al dan niet tijdelijk) een uitkering nodig heeft. Niet om daar misbruik van te maken. Iemand die een uitkering aanvraagt moet dus met vertrouwen worden bejegend.⁸ Tegelijkertijd moet de maatschappij erop kunnen vertrouwen dat de overheid gelden op een eerlijke en rechtmatige manier verdeelt.

Het doel van deze wetwijziging, gelet op het voorgaande, is om passend sanctioneren mogelijk te maken. Wie recht heeft op een uitkering moet die zonder angst kunnen krijgen, maar er moet ook op een passende manier worden opgetreden als iemand misbruik maakt van het stelsel van sociale zekerheid. Er moet voor een uitkeringsinstantie voldoende ruimte zijn om onderscheid te kunnen maken tussen gevallen waar iemand een fout heeft gemaakt en gevallen waar misbruik wordt gemaakt van het stelsel van sociale zekerheid. Deze benadering vergt een wijziging van het huidige stelsel van handhaving in de sociale zekerheid. Waar in het huidige stelsel wordt voorgeschreven dat het opleggen van een boete een passende reactie is op een overtreding van de inlichtingenplicht, wordt met het onderhavige wetsvoorstel een instrumentarium geboden waaruit uitkeringsinstanties kunnen putten om in een gegeven geval een passende sanctie op te leggen. Om rechtsonzekerheid en willekeur te voorkomen is het daarbij noodzakelijk om duidelijke wettelijke kaders vast te stellen. Op die manier wordt de wijze van beoordeling door uitkeringsinstanties geüniformeerd en weet een betrokkene welke maatstaven gelden voor de oplegging van een sanctie.

Preventie

Handhaving is het sluitstuk van rechtmatigheid in de sociale zekerheid. De regering is daarbij van mening dat het belangrijk is om te zorgen dat mensen niet in aanraking komen met handhaving als dat niet nodig is. Het is daarom essentieel om tegelijkertijd in te zetten op preventie en regelovertreding te voorkomen. In de uitvoering wordt daarom ingezet op preventieve maatregelen, zodat regelovertreding zoveel als mogelijk voorkomen kan worden.

Uniform kader

In het onderhavige wetsvoorstel wordt gekozen voor een uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten. Dat komt tot uiting in een overkoepelende Wet handhaving sociale zekerheid. In de sociale zekerheid komt het met regelmaat voor dat mensen meerdere uitkeringen genieten. Soms in de vorm van samenloop, en soms omdat zij van opeenvolgende uitkeringen gebruik maken. Als voorbeeld zou een persoon in eerste instantie gebruik kunnen maken van een werkloosheidsuitkering, vervolgens noodgedwongen door moeten stromen naar een bijstandsuitkering om op een later moment gebruik te maken van de algemene ouderdomswet. Daarnaast wordt door een betrokkene de overheid vaak als één orgaan gezien, ondanks dat sprake is van verschillende uitkeringsorganisaties met eigen kaders en structuren. Uniformering van het handhavingskader is daarom van belang.

⁵ Signaleringsbrieven.

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

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

⁸ Dit sluit ook aan bij de Meerjarige handhavingskoers 2022-2025, Kamerstukken II, 17 050, nr. 602.

In de voorganger van het onderhavige wetsvoorstel werd nog uitgegaan de handhavingsbepalingen – hoewel geüniformeerd – in de diverse materiewetten op te nemen. Zo kreeg iedere wet zijn eigen handhavingskader. Uit ervaring blijkt dat dit het soms niet makkelijk maakt om inhoudelijk vergelijkbare normen op dezelfde manier te interpreteren. Jurisprudentie die is geweest in het kader van de ene wet vindt niet altijd zijn plaats in de uitvoering van een andere wet. Om dit effect tegen te gaan en de uniformering van het wettelijk kader te bestendigen, is gekozen voor een overkoepelende wet.

Verantwoording van de totstandkoming van het voorstel

Om tot onderhavig voorstel te komen is afstemming gezocht met uitkeringsorganisaties en deskundigen in de praktijk. Het traject om tot dit voorstel te komen is gestart in 2020⁹. Toen is een onderzoek gedaan door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), om de ervaringen met het huidige stelsel in kaart te brengen¹⁰. Ten behoeve van dat onderzoek zijn gesprekken gevoerd met handhavers en medewerkers bij de uitkeringsorganisaties. Daarnaast is bij het onderzoek een begeleidingsgroep geformeerd waar niet alleen uitkeringsorganisaties en medewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij betrokken waren, maar ook sociale partners. Naar aanleiding van dit onderzoek en de conclusies en aanbevelingen die gedaan zijn, is besloten om geen instrumentele oplossing te zoeken voor gebleken knelpunten, maar te werken aan een integrale herziening van het handhavingstelsel in de sociale zekerheid.¹¹

Het onderhavige wetsvoorstel is vervolgens, in verschillende stadia van gereedheid, getoetst in de praktijk. In een vroeg stadium zijn denkrichtingen en dilemma's besproken tijdens de conferentie 'Evenwicht in handhaving' met geïnteresseerden vanuit verschillende hoeken. Bij deze besprekingen waren beleidsmedewerkers, handhavers, medewerkers van uitkeringsorganisaties, ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van sociale partners. De input uit deze bijeenkomsten is vervolgens gebruikt voor het verder ontwikkelen van de denkrichtingen die hebben geleid tot een conceptwetsvoorstel. De diverse concepten zijn op verschillende plaatsen getoetst, zoals bij de uitkeringsorganisaties zelf, via het Platform Stimulansz bij medewerkers die zich dagelijks bezighouden met terug- en invorderingen, via de Klankbordgroep Handhaving van de VNG, [Nader aan te vullen]. Naar aanleiding van de verschillende rondes is het voorstel meermaals gewijzigd. Bepaalde ideeën zijn uiteindelijk niet verder uitgewerkt, terwijl vanuit de praktijk nieuwe input is gegeven die in het voorstel is beland.

Waar in het bijzonder ook aandacht aan is besteed is het ophalen van het burgerperspectief in het kader van handhaving. Hiervoor zijn verschillende bronnen benut, zoals de halfjaarlijkse Omgevingsanalyse SZW¹², werkbezoeken door beleidsmedewerkers en een onderzoek naar het perspectief van burgers op handhaving.

Leeswijzer

In het hiernavolgende zal eerst in worden gegaan op de hoofdlijnen van het voorstel ten aanzien van het boeteregime. Daarna zullen de hoofdlijnen van het voorstel ten aanzien van het maatregelenregime behandeld worden. [Invulling bij definitief voorstel]

1.2 Hoofdlijnen van het voorstel

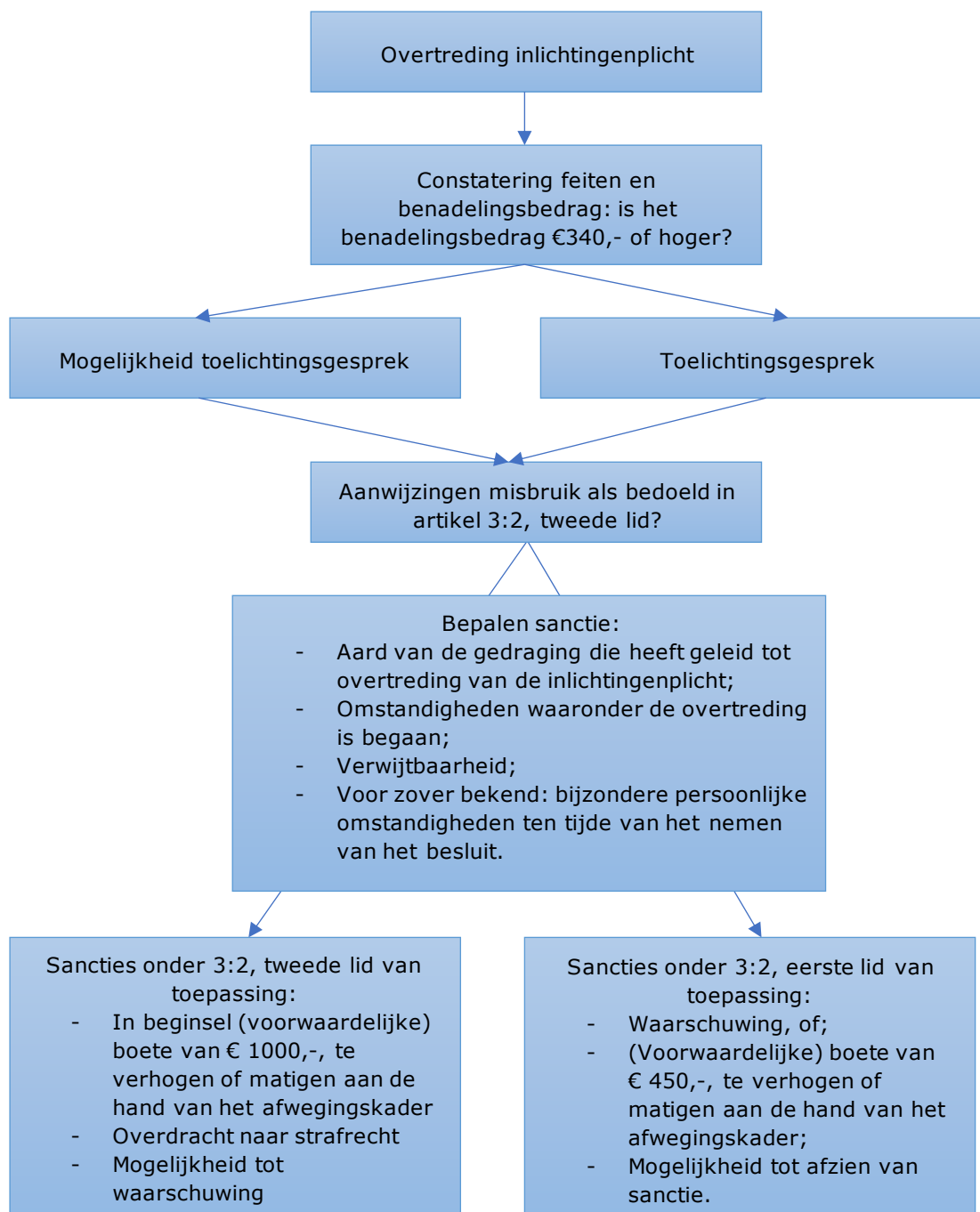
Hieronder wordt allereerst een schematische weergave gegeven van het voorstel. Vervolgens wordt dit verder toegelicht.

⁹ Kamerstukken II, 17 050, nr. 596.

¹⁰ A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, 'Tussen Staat en menselijke maat', Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021.

¹¹ Kamerstukken II, 17 050, nr. 601.

¹² Omgevingsanalyse SZW, zie bijvoorbeeld de rapportage over het najaar van 2021 ([Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)) of de rapportage over het voorjaar van 2022 ([Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)).



1.2.1 Uitgangspunt

Het uitgangspunt achter de herijking is dat de meeste mensen die met handhaving in aanraking komen, geen moedwillig misbruik maken van het systeem. De sancties die bij een overtreding opgelegd worden moeten beter passen bij de aard van de gedraging: het is niet goed meer uit te leggen dat er direct een boete volgt op een simpele fout. Dat ondermijnt het draagvlak onder de handhaving. Dat wil niet zeggen dat er geen mensen zijn die misbruik maken. Ook voor die kant van de handhaving moeten effectieve instrumenten beschikbaar zijn. Het niet kunnen sanctioneren van doelbewust misbruik kan ondermijnend zijn voor het draagvlak onder de sociale zekerheid.

De handhaving kent daarmee een tweeledig doel: het nalevingsdoel en een bestraffend doel. Het nalevingsdoel houdt in dat als er een gebrek in de naleving wordt geconstateerd, de eerste reactie daarop is het uitleggen en verduidelijken van de regels zodat iemand in de toekomst wel in staat is om deze na te leven. Het stelsel gaat uit van vertrouwen in de burger. Het past daarbij niet om standaard een boete op te leggen. Dit doet niet in alle gevallen recht aan wat er daadwerkelijk is voorgevallen, en bovendien wordt naleving niet bevorderd. Daarom is onderzocht welke sancties passend zijn om effectief naleving te bevorderen. Daarnaast past het bij sommige overtredingen om als wetgever te bepalen dat een zwaardere sanctie van toepassing is. Bij overtredingen waar misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid, past het opleggen van een boete of overdracht naar het strafrecht. Hier komt de bestraffende functie van handhaving naar boven: een maatschappelijk signaal dat misbruik niet acceptabel is en daarom bestraft wordt. De realiteit daarbij is dat overtredingen vaak niet zwart-wit zijn en zich niet makkelijk in een categorie laten vangen. Daarom is het van belang om de uitkeringsinstanties voldoende bewegingsruimte te geven om, aan de hand van de omstandigheden van het geval, af te wegen welke sanctie het meest passend is.

1.2.2 Stelsel op hoofdlijnen

Het voorstel houdt op hoofdlijnen in dat er een handhavingsinstrumentarium geïntroduceerd wordt, bestaande uit diverse typen sancties. Voorafgaand aan het opleggen van een sanctie wordt in beginsel een gesprek gevoerd met de betrokkene. Hiermee wordt invulling gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor¹³ en het gesprek biedt de mogelijkheid om de achterliggende omstandigheden rond de regelovertreiding in kaart te brengen, waardoor een passende en evenredige sanctie kan worden opgelegd.

Bij het gesprek en de oplegging van een sanctie wordt niet bij voorbaat uitgegaan van de situatie dat iemand misbruik maakt van de sociale zekerheid, maar het uitgangspunt is de constatering dat er een overtreding is begaan. Een persoon moet neutraal en zonder (voor)oordeel tegemoet getreden worden. De gevolgen van de overtreding moeten hersteld worden, en het is mogelijk om een sanctie op te leggen, mits deze in proportie is tot hetgeen verkeerd is gegaan. De uitkeringsinstantie krijgt in daarom de beschikking over een aantal handhavingsinstrumenten (sancties). Op basis van verschillende elementen wordt bepaald welke sanctie passend is in een gegeven situatie. Daarnaast zijn er een aantal specifieke gevallen waarin wordt aangenomen dat er in ieder geval misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid.

In een aantal gevallen bestaat verder de optie om een bepaald geval naar het strafrecht over te brengen, als het voldoet aan de daarvoor gestelde kaders in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.¹⁴ Schematisch ziet dit er als volgt uit.

Huidige situatie	Inhoud wetsvoorstel	
	Bestuursrecht	Strafrecht
Waarschuwing (beperkt)	Geen sanctie	Overdracht OM op basis van de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude
Standaard boete van 50% benadelingsbedrag met mogelijkheid om naar beneden of boven bij te stellen aan de hand	Waarschuwing	

¹³ Zie hierover meer onder paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..**

¹⁴ [wetten.nl - Regeling - Aanwijzing sociale zekerheidsfraude - BWBR0037704 \(overheid.nl\)](#)

van verwijtbaarheid	(Voorwaardelijke) boete op basis van een semi-gefixeerd boetestelsel	
---------------------	--	--

In het hiernavolgende wordt ingegaan op de verschillende elementen van het handhavingsbeleid. Dit start met de inlichtingenplicht, vervolgens wordt ingegaan op het handhavingsinstrumentarium met inbegrip van de kaders die gehanteerd worden om een passende sanctie te bepalen en tot slot wordt ingegaan op het invorderingsbeleid.

1.2.3 Inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht blijft een centrale verplichting binnen het stelsel van de sociale zekerheid. De inlichtingenplicht houdt kortgezegd in dat een uitkeringsgerechtigde alle informatie moet verschaffen die relevant is voor de hoogte, duur of rechtmatigheid van de uitkering. Hoewel gegevensuitwisseling tussen uitkeringsinstanties meer omvattend wordt, blijft het in alle gevallen noodzakelijk dat sommige informatie door de betrokkene zelf aangeleverd wordt. In het huidige stelsel wordt een boete opgelegd op het moment dat deze verplichting niet wordt nageleefd. Ervaringen van uitkeringsinstanties laten zien dat de inlichtingenplicht op dit moment niet (voldoende) duidelijk is voor betrokkenen. De inlichtingenplicht betreft een open norm, die per materiewet (zie hieronder bij 1.5) anders wordt ingevuld. Gelet op de centrale functie van de norm is het erg belangrijk dat deze voldoende duidelijk is voor betrokken burgers. Hier ligt een belangrijke opdracht in het kader van preventie, zoals ook eerder onder 1.1 toegelicht.

De inlichtingenplicht is onlosmakelijk verbonden met de verplichtingen die aan de verschillende uitkeringen zitten. Met andere woorden: bij een uitkering op grond van de Participatiewet moeten andere inlichtingen verstrekt worden dan bij een uitkering op grond van de Algemene kinderbijslagwet. Dit wetsvoorstel begint daarom bij het moment van overtreding van de inlichtingenplicht. Immers, naast een goed functionerende inlichtingenplicht is het noodzakelijk dat het handhavingsstelsel voldoende toegerust is om op de diversiteit in situaties die zich kan voordoen te reageren.

1.2.4 Toelichtingsgesprek

Om de verbinding te leggen tussen preventie en handhaving, uiting te geven aan het beginsel van hoor en wederhoor en het uitvoeringstechnisch mogelijk te maken om tot een passende sanctie te komen wordt het toelichtingsgesprek geïntroduceerd. Dit gesprek kent een tweeledig doel. Aan de ene kant is het een gelegenheid voor de uitkeringsinstantie om met de belanghebbende in gesprek te treden over de verplichtingen die aan de uitkering verbonden en om toelichting te geven hoe daaraan in de toekomst voldaan kan worden. Aan de andere kant kan de belanghebbende een toelichting geven over de omstandigheden die hebben geleid tot de regelovertreding waardoor de uitkeringsinstantie tot een passende sanctie kan komen. Het toelichtingsgesprek is vormvrij. Of hier dus telefonisch, op digitale wijze of in persoon invulling aan wordt gegeven is aan de uitkeringsinstantie. Praktisch zou een gesprek op hoofdlijnen als volgt kunnen verlopen, waarbij het aan de uitkeringsinstantie is om in concrete zin invulling te geven aan de vorm van het gesprek.

De uitkeringsinstantie bereidt het gesprek voor op basis van de uit het dossier bekende informatie, geeft aan of er op basis van het dossier aanleiding is om te kijken of sprake is van een geval waarin misbruik van de sociale zekerheid wordt voorondersteld of niet, en aan welke sanctie de uitkeringsinstantie denkt. Daarna verstrekt de uitkeringsinstantie een uitnodiging voor het gesprek. In de uitnodiging moet duidelijk worden wat de inhoud en het doel van het gesprek is zodat een belanghebbende zich daarop kan voorbereiden. Ook kan een belanghebbende dan de keuze maken om niet op de uitnodiging in te gaan. Indien de belanghebbende voor dat laatste kiest, betekent dat echter wel dat geen rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden, voor zover die de uitkeringsinstantie niet redelijkerwijs bekend zijn. Na afloop van het gesprek besluit de uitkeringsinstantie binnen 6 weken of er een sanctie opgelegd wordt en welke sanctie opgelegd wordt. Het betreft een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), en moet dus aan de toepasselijke eisen voldoen.

In het bijzonder moet de beslissing voorzien zijn van een begrijpelijke motivering waarin minimaal de verwijtbaarheid van de gedraging is afgewogen om tot een sanctie te komen, en aanvullend alle relevante feiten en omstandigheden die de uitkeringsinstantie bekend zijn. Op de af te wegen factoren wordt hierna onder paragraaf 1.2.5.5 ingegaan.

Niet in alle gevallen zal een gesprek toegevoegde waarde hebben. Bij een benadelingsbedrag dat lager is dan € 340,- kan de uitkeringsinstantie de afweging maken of een gesprek nuttig is in dat specifieke geval. Deze grens sluit aan bij de huidige grens aan een zienswijzeverzoek zoals die in artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gesteld. In de Awb wordt overigens gerefereerd aan het potentiële boetebedrag. Daar wordt in dit artikel uitdrukkelijk niet voor gekozen: er wordt aansluiting gezocht bij het benadelingsbedrag. Hiermee wordt meer recht gedaan aan de diversiteit van handhavingsinstrumenten en de preventieve taak die dit gesprek heeft. Het kan ook heel nuttig zijn om juist een toelichtingsgesprek te voeren op het moment dat bijvoorbeeld een waarschuwing in beeld is als sanctiemiddel.

Gelet op de eisen uit de Awb, in het bijzonder artikelen 5:48 en 5:50 Awb, zal er voorafgaand aan het gesprek een boeterapport moeten worden opgemaakt en aan de belanghebbende moeten worden overhandigd. De Awb stelt een aantal eisen aan het boeterapport. Het rapport moet in ieder geval bevatten:

- De naam van de overtreder;
- Een omschrijving van de overtreding;
- Het overtreden voorschrift; en,
- Zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.

Deze eisen sluiten aan bij het doel van het toelichtingsgesprek. Voorafgaand onderzoekt het bestuursorgaan wat er in een specifiek geval is voorgevallen. Om een belanghebbende in de gelegenheid te stellen om een toelichting te kunnen geven, zullen deze feiten in ieder geval bekend moeten zijn. Deze eis is daarom onverkort van toepassing.

1.2.5 Handhavingsinstrumentarium

Er worden verschillende handhavingsinstrumenten geïntroduceerd. De instrumenten worden hieronder nader gedefinieerd, waarna wordt ingegaan op de wettelijke kaders die bepalen welk instrument passend is in een gegeven situatie. Het is belangrijk om te constateren dat een breder palet aan sanctiemogelijkheden uitvoeringsprofessionals de ruimte biedt om te handelen met de menselijke maat als uitgangspunt. Het vraagt echter ook om tijd, ruimte en vakmanschap. Hiervoor moet doorlopend aandacht blijven bestaan.

In het hiernavolgende wordt eerst het instrumentarium in algemene zin uitgewerkt. Vervolgens volgt nog een paragraaf waarin casussen ter illustratie van de werking van het instrumentarium worden uitgewerkt, namelijk paragraaf 1.2.9.

1.2.5.1. Geen sanctie

Niet in alle gevallen zal het passend of noodzakelijk zijn om een sanctie op te leggen. Op het moment dat iemand een fout maakt en zichzelf binnen redelijke termijn meldt, is het voldoende om de onrechtmatigheid te herstellen middels een terugvordering van het teveel ontvangen bedrag. Nu de betrokkene zelf heeft geconstateerd dat er iets niet goed is gegaan, is een waarschuwing of verdergaande sanctie geven dan niet doelmatig. Daarnaast kunnen er persoonlijke omstandigheden zijn die dermate zwaar wegen dat het opleggen van een sanctie in een concreet geval onevenredig kan uitpakken. Over deze optie wordt later in deze toelichting onder paragraaf 1.2.8 nog ingegaan.

1.2.5.2. Waarschuwing

Het wordt in alle gevallen mogelijk om een waarschuwing op te leggen. Uit ervaringen van uitkeringsinstanties blijkt dat een waarschuwing vaak wordt ervaren als een sanctie, mits deze voldoende duidelijk en concreet is. Een waarschuwing zorgt voor een schrik-effect, zonder financieel impact te hebben.

Het maakt de betrokkene ervan bewust dat aan de verplichtingen voldaan moet worden. Als een waarschuwing tevens een toelichting inhoudt wat er is misgegaan en hoe een overtreding in de toekomst voorkomen kan worden, lijkt een waarschuwing bij te dragen aan een betere naleving van verplichtingen¹⁵.

Niet in alle gevallen is het passend om een waarschuwing op te leggen. Op het moment dat een betrokkene verplichtingen ernstig en verwijtbaar veronachtzaamd, dan ligt een waarschuwing niet voor de hand. In dergelijke gevallen is een (voorwaardelijke) boete, zoals hieronder verder uitgewerkt, in beginsel een meer passend instrument.

1.2.5.3. (Voorwaardelijke) boete

Een boete is een financiële prikkel om overtredingen te voorkomen. In sommige gevallen kan dit de meest passende sanctie zijn. Gelet op het advies van de Raad van State over verschillen in de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering¹⁶, worden de grenzen gekoppeld aan de grenzen als vastgesteld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Gelet op de aard en zwaarte van de overtredingen in het socialezekerheidsrecht, mede in afstemming bezien tot de zwaarte van overtredingen en misdrijven in het strafrecht, wordt de hoogte van de boete gemaximeerd op de tweede categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. In 2023 komt dit neer op een bedrag van maximaal € 4500,-. Voor de overtreding van de inlichtingenplicht worden twee standaardbedragen gehanteerd. Zie daarover verder onder paragraaf 1.2.5.4. Deze bedragen kunnen vermeerderd of verminderd worden aan de hand van de hieronder genoemde kaders (zie 1.2.5.5).

De optie om een boete voorwaardelijk op te leggen is nieuw in het bestuursrecht en de sociale zekerheid. Het bestuursorgaan kan besluiten dat de boete niet ten uitvoer wordt gelegd onder de voorwaarde dat binnen een tijdsbestek van twee jaar niet nogmaals dezelfde of een soortgelijke overtreding begaan mag worden. Op het moment dat nogmaals een overtreding wordt geconstateerd, wordt de voorwaardelijke boete ten uitvoer gelegd. Daarnaast wordt de nieuw begane overtreding bezien en wordt ook daarvoor een passende sanctie toegepast. Doordat het gevolg van een voorwaardelijke boete zo concreet is, kan dit betrokkenen motiveren om de verplichting die in eerste instantie niet is nageleefd, in de toekomst wel goed na te leven. Met een voorwaardelijke boete wordt bereikt dat gevolg wordt gegeven aan de ernst van de overtreding van de inlichtingenplicht maar wordt het financiële gevolg daarvan gemitigeerd.

Als bijzondere voorwaarde wordt mogelijk gemaakt dat de boete niet alleen voorwaardelijk kan worden gemaakt aan het tijdspad, maar wordt ook de optie geïntroduceerd om nadere verplichtingen aan de naleving te verbinden. De vraag om dit mogelijk te maken is uitdrukkelijk door een aantal gemeenten gesteld, in navolging van de last onder bestuursdwang die in de Awb mogelijk is. Het idee hiermee is dat in het besluit niet enkel het tijdsverloop gedefinieerd wordt als een relevante factor, maar dat de uitkeringsinstantie ook een aantal verplichtingen zoals die reeds voortvloeien uit de van toepassing zijnde uitkeringswet aan de naleving kan verbinden. Het wordt hiermee voor zowel de betrokkene als de uitkeringsinstantie concreter wat van diegene verlangd wordt, hetgeen in het kader van preventie en gedragsverandering naar verwachting meer effect sorteert.

1.2.5.4. Boetehoogte

Momenteel is de boete gekoppeld aan het benadelingsbedrag en de verwijtbaarheid. In eerste instantie wordt vastgesteld welk bedrag aan uitkering onrechtmatig is verstrekt (het benadelingsbedrag). Vervolgens wordt gekeken in welke mate de overtreding van de inlichtingenplicht verwijtbaar was. Op basis daarvan wordt de boetehoogte bepaald. Deze kan vervolgens worden bijgesteld naar persoonlijke omstandigheden en draagkracht bezien in het licht van de maximale aflossingsperiode.

¹⁵ M. Verlaat, E. Bijleveld, A Meeldijk en P. Berkhout, 'Sancties voor burger: Een bruikbaar instrument voor gedragsverandering?', uitgave in de reeks Handhaving en gedrag van Boom criminologie, 2021.

¹⁶ Staatscourant 2015, nr. 30280, Raad van State, Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, juli 2015.

Opgemerkt is dat aan de huidige systematiek een aantal nadelen kleven. Zo kan de koppeling van het benadelingsbedrag aan de boete in soortgelijke onderliggende feitencomplexen voor verschillende boetes zorgen. Ter illustratie:

Persoon A vergeet in het kader van de kinderbijslag aan de SVB een verhuizing naar Duitsland door te geven. Deze persoon heeft zich wel uit de BRP laten uitschrijven. De SVB ontvangt na 6 maanden een signaal hiervan en constateert de verhuizing feitelijk. Deze persoon heeft gedurende 6 maanden een uitkering ontvangen waar geen recht op bestond: dit is het benadelingsbedrag. De boete is een percentage daarvan.

Persoon B overkomt hetzelfde, maar persoon B is naar Roemenië verhuisd. Ook deze persoon heeft de verhuizing niet aan de SVB gemeld, maar zich wel uit de BRP laten uitschrijven. De SVB constateert de verhuizing na anderhalf jaar. De boete is daardoor veel hoger.

Het is ongewenst dat de boetehoogte gedeeltelijk afhankelijk is van het tijdsverloop, terwijl de feitencomplexen (beide personen zijn naar het buitenland verhuisd, maar vergeten dit bij de SVB te melden) gelijk zijn. Daarvan kan beargumenteerd worden dat persoon B langer de tijd had om alsnog melding te maken van de verhuizing, maar op het moment dat iemand niet doorheeft dat dit had moeten gebeuren is dit ijdele hoop.

Een tweede nadeel dat geconstateerd is, is dat niet alle uitkeringsinstanties gebruik maken van de wettelijke bevoegdheden die bestaan om de boete te laten aansluiten op de situatie. Personen die met grove schuld of opzettelijk te veel uitkering ontvangen krijgen, vanwege bewijs- of capaciteitsproblemen, vaak een boete op grond van normale verwijtbaarheid. Andersom is het ook bekend dat van de matigingsmogelijkheden niet standaard gebruik wordt gemaakt. Dit kan meerdere oorzaken hebben, bijvoorbeeld dat een betrokkene er niet aan denkt om op basis van diens omstandigheden te vermelden dat een overtreding minder verwijtbaar is. Hoewel het huidige stelsel dus in theorie een evenredige boete mogelijk maakt, blijkt dit in de praktijk niet altijd zo uit te pakken en blijkt uit de cijfers dat de meeste boetes worden opgelegd onder normale verwijtbaarheid.¹⁷

Een derde nadeel van de koppeling aan het benadelingsbedrag is de situatie dat sprake is van misbruik, maar dit vroegtijdig geconstateerd wordt waardoor er geen benadelingsbedrag is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende situatie.

Een persoon gebruikt een vervalst arbeidscontract om een uitkering aan te vragen. Een oplettende medewerker merkt dit op, waardoor de uitkering afgewezen wordt en er geen benadelingsbedrag is. Dat neemt niet weg dat er wel sprake is van gedrag dat als misbruik van de sociale zekerheid te kwalificeren is. Het is daarbij gewenst om wel een sanctie op te leggen. Binnen de voorgestelde systematiek kan er dan een boete worden opgelegd op basis van misbruik.

Om met name het eerste nadeel tegen te gaan wordt een semi-gefixeerd boetestelsel voorgesteld. Dat houdt in dat er twee standaardboetes worden geïntroduceerd, die aan de hand van het kader als hierna omschreven onder paragraaf 1.2.5.5 naar boven of beneden kan worden bijgesteld. Concreet houdt dit in dat bij overtreding van de inlichtingenplicht een boete van €450,- wordt opgelegd. Deze boete dient passend te zijn. Dat houdt in dat de boete hoger kan worden als sprake is van een ernstiger feitencomplex of een hogere verwijtbaarheid zoals bewuste roekeloosheid. Deze boete kan gematigd worden naar mate sprake is van een minder ernstig feitencomplex of persoonlijke omstandigheden die hebben bijgedragen aan de overtreding. Het is aan de betrokkene om het bestaan van dergelijke persoonlijke omstandigheden aannemelijk te maken.

Indien sprake is van een situatie waarin een boete zonder meer het aangewezen instrument is, zoals hierna onder paragraaf 1.2.6 toegelicht, wordt een boete van €1000,- opgelegd. In geval van een ernstiger feitencomplex, zoals bijvoorbeeld samenspannen om de uitkering te verkrijgen, kan deze boete hoger worden. In geval van persoonlijke omstandigheden kan deze boete gematigd worden.

¹⁷ Zie onder andere de jaarverslagen 2019, 2020, 2021 en 2022 van UWV en SVB.

Het is aan de betrokkene om het bestaan van dergelijke persoonlijke omstandigheden aannemelijk te maken.

De boete wordt in absolute zin gemaximeerd op de tweede categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Indien omstandigheden dus aanleiding geven om de boete te verhogen, kan de boete in ieder geval niet hoger zijn dan dit bedrag. In 2022 bedraagt dit € 4500,-.

1.2.5.5. Wettelijk kader

Het voorstel beoogt duidelijke kaders te creëren met daarin een balans tussen voldoende bewegingsruimte voor de uitkeringsinstanties en handhavingsprofessionals in de praktijk en voldoende houvast en sturing vanuit de wetgever. In het belang van de democratische legitimatie van overheidshandelen moeten deze kaders wettelijk worden vastgelegd. Zoals de NSOB heeft gesignaleerd¹⁸ leidt te weinig sturing tot onduidelijkheid en willekeur. Vanuit de burger bezien is dat nodig om voldoende rechtszekerheid te bieden, zodat vooraf duidelijk is welke sancties kunnen worden opgelegd. Vanuit de uitvoering bezien zijn duidelijke kaders nodig om enerzijds voldoende houvast te geven bij de inzet van handhavingsinstrumenten en anderzijds voldoende ruimte te geven om recht te doen aan een individueel geval. De omstandigheden die meegewogen kunnen worden, worden hierna besproken. In abstracte zin is sprake van een afweging tussen drie elementen, namelijk wat er daadwerkelijk is voorgevallen (de aard van de gedraging die heeft geleid tot overtreding van de inlichtingenplicht), de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en de persoonlijke omstandigheden ten tijde van het opleggen van de boete. Door die drie elementen tegen elkaar af te wegen, mede gelet op het doel van de sanctionering, kan de uitkeringsinstantie tot een passende sanctie komen.

Vooraf een algemene opmerking: zoals hierna zal worden besproken heeft ieder persoon een recht op privacy. Iemand hoeft geen inzicht te geven in persoonlijke omstandigheden op het moment dat iemand dat niet wil. Dat betekent echter wel dat in zo'n geval een factor niet meegewogen kan worden. De uitkeringsinstantie kan enkel die omstandigheden meewegen waarover hij redelijkerwijs beschikt. Er geldt in die zin voor de uitkeringsinstantie een onderzoeksplicht, maar het kan niet aan de uitkeringsinstantie worden verweten als iemand besluit geen inzicht te geven in omstandigheden waardoor de instantie een minder passende sanctie oplegt.

- Aard van de gedraging die heeft geleid tot overtreding van de inlichtingenplicht;

De overtreding van de inlichtingenplicht staat niet op zichzelf, maar is het gevolg van een onderliggende gedraging. Iemand verdient bijvoorbeeld geld naast de uitkering of heeft een gewijzigde woonsituatie. Vervolgens wordt die gedraging niet doorgegeven. Het maakt, ten aanzien van de op te leggen sanctie, uit wat er precies is voorgevallen. Welke feiten hebben zich voorgedaan en welke verplichting is overtreden? Was iemand daarvan redelijkerwijs op de hoogte? Als duidelijk was dat de onderliggende gedraging berust op een fout of een verschil van inzicht in de verplichting, dan geeft dat aanleiding om er bijvoorbeeld voor te kiezen om geen sanctie op te leggen maar in het toelichtende gesprek te verduidelijken wat van een betrokkene wordt verwacht. Als een persoon daarentegen expliciet is geweest op het bestaan van de verplichting, en de inhoud daarvan is uitgelegd door de uitkeringsinstantie, dan geeft dat aanleiding om voor een sanctie te kiezen, zoals bijvoorbeeld een waarschuwing of – indien de uitkeringsinstantie de verplichting steeds opnieuw onder het voetlicht heeft gebracht en iemand redelijkerwijs op de hoogte moest zijn van het belang van de melding – een (voorwaardelijke) boete.

- De omstandigheden waaronder de overtreding is begaan;

Met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan wordt bedoeld de feitelijke omstandigheden. Werd iemand onder druk gezet om een overtreding te begaan bijvoorbeeld? In dat geval is een lichtere sanctie passend – hoewel ten aanzien van de andere persoon aangifte in het strafrecht voor de hand kan liggen. Verder zijn persoonlijke omstandigheden van de betrokkene op het moment dat de regelovertreding werd begaan relevant. Had zich net een sterfgeval in de familie voorgedaan? Is een kind in het ziekenhuis opgenomen wegens ernstige redenen? Zonder een limitatieve opsomming te geven van exacte omstandigheden die meewegen is de kernvraag of een betrokkene, op het moment van het begaan van de overtreding, niet bij

¹⁸ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 'Tussen Staat en Menselijke Maat', november 2021.

machte was om aan de regels te voldoen? Het gaat hier, kort gezegd, onder andere om de vraag wat het doenvermogen van een persoon was ten tijde van het begaan van de overtreding.¹⁹ Bij deze factor speelt uitdrukkelijk de menselijke maat een rol: is het, als medemens, begrijpelijk dat iemand op een bepaalde manier heeft gehandeld waardoor er een regelovertreding is ontstaan? Als dat het geval is, dan geeft dat aanleiding om een lichtere sanctie zoals een waarschuwing op te leggen, of om van sanctionering af te zien.

Het kan voorkomen dat een betrokkene een overtreding vaker dan een keer begaat of de overtreding gedurende een langere periode voortduurt. In sommige gevallen worden ook herhaaldelijke overtredingen uit onwetendheid begaan: als een overtreding gedurende langere tijd voortduurt, maar een betrokkene had geen weet van de overtreding en heeft dus ook redelijkerwijs niet kunnen herstellen, dan hoeft dat geen aanleiding te geven om de sanctie te verzwaren. Als daarentegen iemand gewezen is op de verplichting, en iemand kiest er desondanks voor om de overtreding te laten voortduren, dan is dat aanleiding om voor een zwaardere sanctie te kiezen, zoals een waarschuwing of in ernstige gevallen een (voorwaardelijke) boete.

- Bijzondere persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende ten tijde van het nemen van het besluit;

Met deze factor wordt bedoeld of er bijzondere omstandigheden spelen bij de belanghebbende op het moment van het nemen van het besluit. Er kan enige tijd zitten tussen het moment van regelovertrading en het moment van het nemen van het handhavingsbesluit. In die tijd kunnen de omstandigheden van een persoon gewijzigd zijn. Het doet recht aan de situatie om niet alleen te kijken naar de omstandigheden van de belanghebbende ten tijde van de regelovertrading, maar ook om te bezien welke invloed de sanctie heeft op diens leven. Hierbij moet ook het doel van de sanctionering in gedachten worden gehouden, namelijk in de eerste plaats het bevorderen van naleving van verplichtingen en in de tweede plaats de bestraffende functie. In beide gevallen is het doel van sanctionering niet het opleggen van de sanctie zelf. Er wordt in dit regime uitdrukkelijk niet gekozen voor standaardsancties, maar sancties die effectief zijn om hun doel te bereiken. Als een betrokkene zware schuldenproblematiek heeft kan het opleggen van een boete iemand verder de problemen in helpen waardoor er een uitzichtloze situatie ontstaat. Daarentegen kan een goede waarschuwing of in ernstige gevallen een voorwaardelijke boete iemand wellicht wel bereiken omdat er perspectief blijft op een betere situatie en dat bijdraagt aan de naleving van verplichtingen in de toekomst.

- Verwijtbaarheid, mede in relatie tot het benadelingsbedrag;

Uit de Awb vloeit voort dat verwijtbaarheid een factor is die wordt meegewogen bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Als verwijtbaarheid volledig ontbreekt, dan dient van het opleggen van een sanctie te worden afgezien. Met de bovenstaande factoren wordt ten dele een invulling gegeven aan de manier waarop de verwijtbaarheid ingekleed kan worden. Toch is het van belang om verwijtbaarheid nog als afzonderlijk afwegingskader te noemen. Handhavingsgevallen doen zich in allerlei gedaanten voor: de wetgever kan al die verschillende situaties en gedragingen niet voorzien. De afweging rond verwijtbaarheid blijft in alle gevallen een finale toets waarbinnen de uitkeringsinstantie tot een passende sanctie kan komen. En in gevallen waar geen van bovenstaande factoren van toepassing is, dan blijft de uitkeringsinstantie verplicht om de verwijtbaarheid van de gedraging te bezien en op basis daarvan het handhavingsbesluit te motiveren.

Uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volgt verder dat een sanctie proportioneel dient te zijn gelet op hetgeen is voorgevallen. In het bijzonder speelt hierbij het benadelingsbedrag een rol. Het benadelingsbedrag is een weergave van de schade die een bepaalde gedraging de maatschappij heeft berokkend. Het is daarom een factor om, in het kader van de afweging of een sanctie proportioneel is, mee te nemen in het bepalen van de sanctie en, bij het bepalen van de hoogte van een boete, de concrete hoogte daarvan. Zo zal, gelet op de proportionaliteit van de sanctie, de boete in beginsel niet hoger kunnen zijn dan het benadelingsbedrag. Daarbij dient de afweging en de relatie tot de aard van de gedraging en verwijtbaarheid gemaakt te worden. Het volgende voorbeeld illustreert dit.

¹⁹ Hiervoor kan de doenvermogenstoets die ontwikkeld is door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid benut worden.

Op het moment dat een persoon een uitkering aanvraagt met vervalste papieren, en dit wordt ontdekt op het moment van de aanvraag, is er nog geen uitkering verstrekt. Er is dus ook geen benadelingsbedrag. Desalniettemin is het duidelijk dat deze persoon zich heeft ingespannen om misbruik te maken van de sociale zekerheid en de intentie heeft gehad om de maatschappij daarmee te benadelen. Hiervoor kan, gelet op de aard van de gedraging en de verwijtbaarheid, een boete worden opgelegd, ongeacht dat er in dit geval geen sprake was van een benadelingsbedrag.

- De mate waarin het benadelingsbedrag en de hoogte daarvan aan het bestuursorgaan te wijten is.

Tot slot is nog relevant in welke mate het bestuursorgaan heeft bijgedragen aan het ontstaan van het benadelingsbedrag en de hoogte daarvan. Op het moment dat de fout is veroorzaakt door het bestuursorgaan kan dit niet aan de betrokkene worden verweten. Dan is het sanctieregime in het geheel niet van toepassing: er wordt immers altijd uitgegaan van enige mate van verwijtbaarheid.

Ingewikkelder is de situatie dat een betrokkene weliswaar een fout heeft gemaakt, maar het bestuursorgaan dit heeft verergerd, bijvoorbeeld door het niet tijdig corrigeren op basis van informatie die bij het bestuursorgaan bekend is, waardoor het benadelingsbedrag is opgelopen. Het is passend om de eigen rol van het bestuursorgaan mee te wegen in het bepalen wat een passende sanctie is in een gegeven geval. Inspiratie hiervoor wordt gevonden in het civiel recht, waarin uitdrukkelijk wordt gekeken naar de mate waarin ieder der partijen heeft bijgedragen aan de ontstane schade en een eventuele vergoeding ook naar rato wordt verdeeld.²⁰

1.2.6 Boete als aangewezen handhavingsinstrument

In sommige gevallen maakt een persoon daadwerkelijk misbruik van de sociale zekerheid, met als doel zichzelf te verrijken. Als er in het dossier of uit het gesprek, als bedoeld in paragraaf 1.2.4, aanwijzingen zijn dat er sprake is van daadwerkelijk misbruik, dan is een uitkeringsinstantie gehouden om die signalen te onderzoeken op feitelijkheid, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. In die gevallen moet het mogelijk zijn voor een uitkeringsinstantie om passend te reageren. Misbruik maken van de sociale zekerheid doet afbreuk aan het draagvlak onder de sociale zekerheid. De maatschappij heeft een vangnet ingericht voor die mensen die het nodig hebben. Als individuen zich dat vangnet onrechtmatig toe-eigenen, dan moet het mogelijk zijn om een signaal af te geven dat misbruik maken niet toelaatbaar is. Een passende sanctie in die gevallen is het opleggen van een boete of het overdragen naar het strafrecht conform de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude²¹.

Uit onderzoek²² blijkt dat betrokkenen van een aantal verplichtingen goed op de hoogte zijn, zoals bijvoorbeeld de regels rond het vergaren van inkomsten naast een uitkering. In die gevallen blijft een boete het meest voor de hand liggende instrument om te benutten. Het is uiteraard aan de uitkeringsorganisatie om vast te stellen en te onderbouwen dat het specifieke feit zich heeft voorgedaan en er wordt in deze gevallen altijd een gesprek gevoerd met de betrokkene. Gelet op het uitgangspunt van vertrouwen zal de uitkeringsinstantie enkel indien er aanleiding bestaat in het dossier of uit gesprekken onderzoeken of er meer aan de hand is dan een enkele overtreding van de inlichtingenplicht. Ook in dit geval bestaat de optie om, gelet op de omstandigheden, af te zien van de boete als sanctie en te volstaan met een waarschuwing.

In dit wetsvoorstel stelt de wetgever daarom een aantal overtreding vast die meer verwijtbaar zijn, omdat de verplichtingen algemeen bekend zijn. Het blijft mogelijk om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden bij de bepaling van de sanctie, maar ten aanzien van de volgende, limitatief omschreven, gevallen is het uitgangspunt dat betrokkenen van de verplichting konden weten en dat er dus sprake is van misbruik.

1.2.6.1. Uitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten

²⁰ Zie hiervoor boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

²¹ [wetten.nl - Regeling - Aanwijzing sociale zekerheidsfraude - BWBR0037704 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Aanwijzing%20sociale%20zekerheidsfraude-BWBR0037704)

²² R. Beerepoot, J. Greven, L. Heuzels, R. van de Hoeve en N. van Huizen, Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans, I&O Research, januari 2022. Dit onderzoek wordt jaarlijks herhaald.

Het gebruikmaken van vervalste documenten of gegevens teneinde een uitkering te verkrijgen wordt gezien als opzettelijk misbruik maken van de sociale zekerheid.

1.2.6.2. Structurele inkomsten

Een van de kernaspecten van de sociale zekerheid is dat het een vangnet of aanvulling is. Het garandeert mensen van een inkomen op het moment dat het nodig is. Omdat het systeem door de maatschappij bekostigd wordt, is het voor de meeste uitkeringen verplicht om eventuele inkomsten die personen naast de uitkeringen verkrijgen te melden. De uitkering is een ondergrens, en wordt dus aangepast aan de hand van het eigen vermogen van mensen om inkomen te vergaren. Dit aspect is, zo blijkt uit het jaarlijkse onderzoek 'Kennis der Verplichtingen'²³, voor vrijwel alle uitkeringsgerechtigden bekend.

Het structureel ontvangen van inkomsten naast een uitkering moet daarom gezien worden als het maken van misbruik van het sociale stelsel. Van belang is wel dat het gaat om structureel inkomen. Dat kan zowel uit arbeid als uit vermogen zijn: dat hangt af van hetgeen relevant is voor de uitkering gelet op de van toepassing zijnde uitkeringswet.

Structureel in dit verband betekent meer dan incidenteel. Het kan uiteraard gebeuren dat iemand een keer zijn zolder opruimt, spullen op marktplaats.nl of de Koningsdagmarkt verkoopt en dit onverhoopt niet doorgeeft. Dit vormt een overtreding van de inlichtingenplicht, maar wordt niet per definitie aangemerkt als misbruik van de sociale zekerheid. Van misbruik is sprake op het moment dat iemand met enige mate van bestendigheid inkomsten ontvangt, bijvoorbeeld uit zwart werk, en deze inkomsten niet meldt bij de uitkeringsinstantie. De vraag wanneer exact sprake is van structureel en incidenteel is hierbij ingewikkeld. Als leidraad kan worden aangehouden dat op het moment dat iemand binnen een bepaalde periode, bijvoorbeeld zes maanden, de helft daarvan, dus in dit geval drie maanden, inkomsten ontvangt, sprake is van structurele inkomsten. Daarmee hangt samen dat hoe langer de inkomsten voortduren, hoe aannemelijker het is dat de betrokkene heeft gerealiseerd dat het inkomen betreft die gemeld zouden moeten worden. Deze leidraad is evenwel niet zodanig concreet in de wet opgenomen om berekenend gedrag hiermee te voorkomen. Op het moment dat iemand niet exact aan deze richtlijn voldoet, maar de frequentie van inkomsten niet meer als incidenteel aan te merken is, is voldoende ruimte om de gedraging aan te merken als het structureel ontvangen van inkomsten en adequaat op de overtreding te kunnen reageren.

1.2.6.3. Recidive

Van recidive in het kader van handhaving in de sociale zekerheid is sprake als iemand meerdere malen misbruik maakt van de sociale zekerheid. Er moet dus sprake zijn van een gedraging als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid van het wetsvoorstel, eerder toegelicht in paragraaf 1.2.6. Deze gedraging hoeft niet twee keer exact hetzelfde te zijn: als een persoon eerst met vervalste papieren een uitkering probeert aan te vragen en vervolgens zwart werkt, is voor de tweede gedraging sprake van recidive. In elk van de limitatief opgesomde gedragingen is sprake van een soortgelijk motief, namelijk financieel gewin van het individu ten koste van de maatschappij. 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. Dit zou onvoldoende recht doen aan de ernst van het misbruik.

Gelet op de voorgestelde systematiek heeft het betreffende bestuursorgaan, na constatering van de eerste overtreding, het aanbod gedaan voor een toelichtingsgesprek. De betrokkene is daarom gewezen op de feiten die gezien worden als misbruik van de sociale zekerheid en geïnformeerd over de wijze waarop dit in de toekomst voorkomen moet worden. De regering is mede daarom van oordeel dat het daadkrachtig op kunnen treden in geval van recidive past bij een effectief handavingsinstrumentarium dat erop gericht is misbruik van de sociale zekerheid aan te pakken. Als een persoon meermaals misbruik maakt van de sociale zekerheid, is het gerechtvaardigd dat op de herhaalde overtreding met een hogere straf gereageerd kan worden dan bij een eerste geval van misbruik.

²³ [Kennis der Verplichtingen en gepercipieerde detectiekans | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

De recidiveregeling wordt toegepast in die gevallen waarin de belanghebbende daadwerkelijk onvoldoende heeft geleerd van de eerdere sanctivering. Wie na bestraft te zijn een onachtzaamheid begaat, blijft buiten het bereik van de recidiveregeling. Ten aanzien van die overtreder kan immers niet worden vastgesteld dat hij onvoldoende lering heeft getrokken uit de eerdere straf. Dan is er geen reden om aan te nemen dat niet met de standaard sanctie zou kunnen worden volstaan.

De voorgestelde recidiveregeling is facultatief, om ruimte te bieden voor maatwerk. Bij het vaststellen van de boete kan in geval van recidive een verhoging met ten hoogste 50% ten opzichte van de eerdere boete worden toegepast. Wanneer de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, kan een lager percentage worden gehanteerd of van toepassing worden afgezien. 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 Strafrecht²⁴ (art. 43a Sr) en in de rechtspraak²⁵ gehanteerd wordt.

1.2.6.4. Opzettelijke overtreding en grove schuld

De kern van het maken van misbruik van de sociale zekerheid is dat sprake is van een opzettelijke overtreding of dat een persoon grove schuld heeft aan het begaan van een overtreding. Indien zich een geval voordoet wat niet binnen de eerder genoemde gevallen past, maar waar wel sprake is van opzet of grove schuld bij het begaan van de overtreding, dan is een boete de eerst aangewezen bestuurlijke reactie.

1.2.7 Overgang van bestuursrecht naar strafrecht

Het Nederlandse rechtstelsel kent als uitgangspunt het beginsel van *ne bis in idem*. Dit houdt, kort gezegd, in dat iemand niet twee keer voor hetzelfde feit bestraft mag worden. Dat betekent dat een overtreding ofwel in het bestuursrecht, ofwel in het strafrecht wordt opgepakt. De keuze tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke stelsel moet worden ingegeven door de vraag welke overheidsreactie – gelet op de aard van de overtreding – evenredig is. De gekozen sanctie moet de naleving zo effectief mogelijk bevorderen.²⁶ Het strafrecht biedt daarnaast meer onderzoeksmogelijkheden en kent andere sancties dan degenen die in het bestuursrecht beschikbaar zijn. Tevens is relevant dat bij berechting via het strafrecht, er gevolg kan zijn voor het strafblad van een betrokkene. Dit kan verdergaande consequenties hebben voor diens leven dan een bestuurlijke boete.

Gelet op deze afweging, is overdracht naar het strafrecht in beginsel gereserveerd voor gevallen waar het benadelingsbedrag hoger is dan € 50.000,-. Daarnaast zijn er een aantal gevallen, beschreven in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, onder dat bedrag wanneer het passend is om sanctivering in het bestek van het strafrecht te laten plaatsvinden. Een voorbeeld van een dergelijke gedraging is misbruik van de sociale zekerheid door een medewerker van een uitkeringsinstantie. In die gevallen kan de integriteit van de overheid als uitkeringsverstrekker in het geding komen, dus is het passend om strafrechtelijk te sanctioneren. Het strafrecht biedt een aantal waarborgen die het bestuursrecht niet kent, zoals de tussenkomst van de rechter voordat een straf wordt opgelegd, maar het bestuursrecht kan sneller worden ingezet en kent een minder vergaand gevolg (er volgt geen strafblad na een bestuurlijke sanctie).

In individuele gevallen kan een andere afweging worden gemaakt. Het is mogelijk om af te wijken van de beschreven beleidlijn: een zaak die op grond van de Aanwijzing in het strafrecht zou worden opgepakt kan daardoor toch in het bestuursrecht afgedaan worden. De keuze is in geen geval een automatisme, maar wordt door de uitkeringsinstantie en het Openbaar Ministerie gezamenlijk besproken. Het Openbaar Ministerie heeft vervolgens het primaat om al dan niet tot vervolging in het strafrecht te besluiten. Hierbij weegt mee wat zich heeft voorgedaan, maar ook afwegingen zoals capaciteit en effectiviteit van de vervolging. Als van strafrechtelijke vervolging wordt afgezien kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd.

²⁴ Zie artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht.

²⁵ Zie bijvoorbeeld de Oriëntatiepunten voor straftoemeting zoals die in de rechtspraak gehanteerd worden en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen.

²⁶ Kamerstukken II, 34 775-VI, nr. 102: 'Nader rapport bij het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht'.

1.2.8 Afwijkmogelijkheid bij een sanctie die geen doel dient

Handhaving in de zin van dit wetsvoorstel kent een tweeledig doel. Aan de ene kant is een sanctie een middel om gedrag bij te stellen. Aan de andere kant is een sanctie een straf om aan te geven dat bepaald gedrag niet toelaatbaar is. De ervaring die uitkeringsinstanties hebben is dat het voor kan komen dat een sanctie enkel en alleen wordt opgelegd omdat de wet dit voorschrijft, maar niet omdat het een daadwerkelijk doel dient. Voor die gevallen is er de mogelijkheid om geen sanctie op te leggen, of, als een boete het voorgeschreven middel is, een waarschuwing te geven. Deze optie is daarmee een extra instrument voor de uitkeringsinstantie om passend te reageren op de voorliggende situatie.

1.2.9 Uitwerking van casussen ter illustratie

In het onderstaande worden ter illustratie van het voorgestelde regime diverse casussen uitgewerkt. Deze casussen zijn aan de praktijk onttrokken. Omdat het gaat om daadwerkelijk gebeurde casussen zijn in alle gevallen de namen gewijzigd. Ook zijn in sommige gevallen details veranderd of weggelaten om herleidbaarheid naar de betrokkenen te voorkomen.

In onderstaande wordt steeds in de eerste alinea de casus beschreven en de omstandigheden waaronder deze zich afspeelt. In de tweede alinea wordt ingevuld hoe hiermee om kan worden gegaan binnen het voorgestelde sanctioneringsregime. Onderstaande beschrijvingen en invullingen moeten niet beschouwd worden als een directe instructie. Daarvoor is de praktijk te weerbarstig en deze toelichting kan die complexiteit niet vatten.

1.2.9.1. Casus 1

Liam heeft een werkloosheidsuitkering. Hij is erg handig en een vriend met een klusbedrijf vraagt hem om te helpen bij een grote klus. Liam werkt gedurende twee maanden voor deze vriend en krijgt hier ook voor betaald. Het salaris wordt zwart uitbetaald. Op een gegeven moment komt UWV erachter dat Liam heeft gewerkt en hier ook salaris voor heeft ontvangen. Liam wordt gevraagd om een toelichting te geven. Daar vertelt Liam dat hij vergeten is om dit door te geven aan UWV en bovendien dacht dat hij het niet door hoefde te geven omdat hij een werkloosheidsuitkering heeft voor zes maanden.

Het betreft een overtreding van de inlichtingenplicht. Liam had moeten melden aan UWV dat hij aan het werk was en daar salaris voor kreeg. Ondanks dat de werkloosheidsuitkering een werknemersverzekering is, is het bedoeld als vangnet op het moment dat iemand geen werk kan vinden. Als iemand dus wel weer aan het werk gaat, stopt de uitkering. In het toelichtingsgesprek kan UWV dit toelichten. Gelet op het afwegingskader speelt in dit geval de aard van de overtreding een belangrijke rol. Het betreft een gedraging waarvan bij uitkeringsgerechtigden redelijkerwijs bekend is dat dit gemeld moet worden bij de uitkeringsinstantie. Er zijn verder geen bijzondere omstandigheden ten tijde van het begaan van de overtreding of ten tijde van het opleggen van de sanctie. Dat maakt dat het in dit geval voor de hand ligt om een boete op te leggen. Voor het vaststellen van de boetehoogte is in dit geval relevant of de gedraging gezien wordt als misbruik van de sociale zekerheid. De inkomsten die Liam ontvangt zijn niet structureel. Daarentegen is sprake van zwart werken. De constructie van zwart werken is inherent bedoeld om controle door de overheid, niet alleen van de uitkering maar ook van belastingen, te ontduiken. In dit wetsvoorstel is gekozen om het structurele karakter van inkomsten te benadrukken. Dat betekent dat de gedraging, voor zover het gaat om incidentele inkomsten niet wordt gezien als misbruik. Het blijft dat hier een boete van toepassing is. Deze boete bedraagt in beginsel € 450,-, maar kan, gelet op de aard van de gedraging, verhoogd worden.

1.2.9.2. Casus 2

Mirjam ontvangt kinderbijslag voor haar twee kinderen, Alex van 10 en Elise van 6. Haar relatie loopt stuk en zij verliest haar baan. Zij vindt in diezelfde periode een nieuwe baan in Spanje en besluit om samen met de kinderen te emigreren. Zij geeft dit door aan de gemeente, maar vergeet om melding hiervan te maken bij de SVB. In Spanje blijkt het moeilijk om te integreren. De baan blijkt niet wat Mirjam ervan verwacht had en de dienstbetrekking stopt na 10 maanden. Daar komt bij dat met name Alex moeite heeft om Spaans te leren. Daardoor maakt hij moeilijk vriendjes en vindt hij geen aansluiting in zijn klas. Daarop besluit Mirjam om, samen met de kinderen, terug naar Nederland te komen.

Ondertussen geeft de Spaanse autoriteit aan de SVB door dat Mirjam bij hen in het bestand zit. Mirjam heeft op dat moment gedurende drie kwartalen kinderbijslag ontvangen waar zij geen recht op had, omdat zij in het buitenland verkeerde.

Het betreft een overtreding van de inlichtingenplicht. Mirjam had aan de SVB door moeten geven dat zij was geëmigreerd en heeft dat niet gedaan. Een terugvordering van de onterecht verstrekte uitkering is daarom aan de orde. Gelet op de omstandigheden die meespelen bij de overtreding, specifiek het doorgeven van de verhuizing aan de gemeente, het stuklopen van de relatie, het verlies van de baan, de emigratie en het wederom verliezen van de baan en daaropvolgende remigratie, is het in dit geval vooral van belang om te zorgen dat de overtreding niet nogmaals plaatsvindt. De optellende omstandigheden wijzen in dit geval niet op moedwillig misbruik van sociale voorzieningen, waardoor een onderzoek naar grove schuld of opzet niet aan de orde is. Specifiek het feit dat Mirjam de verhuizing wel aan de gemeente heeft doorgegeven wijst erop dat zij niet van de radar wilde verdwijnen. De SVB zou in dit geval een toelichtingsgesprek met Mirjam moeten voeren en vervolgens een waarschuwing of voorwaardelijke boete opleggen, afhankelijk van de bevindingen van de consulent tijdens het gesprek. Als een waarschuwing naar oordeel van de consulent voldoende is om te bewerkstelligen dat dit in de toekomst niet nogmaals misgaat, dan is dat voldoende. Als de voorwaardelijke boete, die een concreter signaal geeft van wat er gebeurt als het nogmaals misgaat, daarvoor meer toereikend is, dan kan die sanctie worden opgelegd.

1.2.9.3. Casus 3

Johan ontvangt een werkloosheidsuitkering. Gedurende de periode van werkloosheid meldt Johan zich ziek. Hij ontvangt daarom een uitkering op grond van de Ziektewet. Het blijkt dat Johan verslaafd is. Doordat hij zijn baan heeft verloren is de problematiek verergerd. Johan is ook een bekende in het justitieel systeem: Johan staat onder toezicht bij de reclassering. Onder invloed van de reclassering meldt Johan zich bij een verslavingskliniek en hij beëindigt de uitkering op grond van de Ziektewet. Enige maanden later vindt Johan een baan en een bestendige woonlocatie. Bij een controle blijkt dat Johan geen recht had op de verstrekte uitkeringen.

Omdat er geen recht bestond op de uitkeringen leidt dit tot een terugvordering van de onrechtmatig verstrekte uitkering. Gelet op de omstandigheden die spelen ten tijde van het beoordelen van de overtreding, namelijk dat Johan juist op de goede weg is en na een lange, donkere weg zich juist lijkt te herpakken, dient het opleggen van een boete geen doel. Dit zou het positieve gedrag dat is ingezet juist teniet kunnen doen. Meer passend is om in dit geval een waarschuwing of voorwaardelijke boete op te leggen. Daarbij lijkt een waarschuwing op basis van de kale feiten het meest aangewezen middel, maar als de consulent beoordeelt dat het voor het bestendige gedrag positief kan uitpakken kan een voorwaardelijke boete ook een optie zijn.

1.2.9.4. Casus 4

Bettina ontvangt een bijstandsuitkering. Vanwege de coronapandemie is zij haar baan als kapster kwijtgeraakt en gedurende de periode dat zij een werkloosheidsuitkering ontving is het haar niet gelukt een nieuwe baan te vinden. Bettina heeft moeite om te wennen aan de nieuwe situatie en zij knipt, tegen betaling, af en toe het haar van kennissen. Zo kan zij haar levensstandaard, ook ten opzichte van vriendinnen en haar kennissenkring, beter op peil houden. Zij maakt hiervoor op facebook een advertentie aan.

Het betreft een overtreding van de inlichtingenplicht. Bettina genereert inkomsten naast haar bijstandsuitkering en meldt dit niet. Nader onderzoek van de gemeente wijst uit dat de inkomsten slechts sporadisch voorkomen. Er is daarom geen sprake van structurele inkomsten. Omdat de inkomsten niet structureel zijn, neemt de gemeente aan dat de bijstandsuitkering ten dele onrechtmatig verstrekt is. Dit deel wordt teruggevorderd. In het toelichtingsgesprek is het vervolgens van belang om in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheden om de arbeid weer te hervatten, eventueel met een gedeeltelijke bijstandsuitkering en hoe dit bewerkstelligt kan worden. De omstandigheden die zich hebben voorgedaan, namelijk het verlies van de baan en het bijbehorende verwerkingsproces en de groepsdruk die Bettina kennelijk ervaart, zijn in zichzelf onvoldoende om geheel af te zien van een sanctie. Op zijn minst is hier een waarschuwing op zijn plaats, of een voorwaardelijke boete.

Op het moment dat voor het laatste gekozen wordt is het zaak om goed na te denken over de voorwaarden die daaraan verbonden worden, mede gelet op de mogelijkheden tot re-integratie op de arbeidsmarkt van Bettina.

1.2.9.5. Casus 5

Robin en Ellen zijn getrouwd en ontvangen allebei een bijstandsuitkering. Op enig moment komt er bij de gemeente een melding binnen dat Robin en Ellen in hun garage een cateringbedrijf runnen. De gemeente start een onderzoek naar deze melding en vindt onder andere een openbare facebookpagina waar met het bedrijf wordt geadverteerd en uit foto's van Google Maps blijkt dat zich in de tuin een professionele opstelling bevindt vanuit waar het eten afgehaald en bezorgd kan worden. Op basis van bankafschriften herleidt de gemeente dat er ongeveer een jaar geleden een buitenkeuken is gekocht en dat sindsdien met enige regelmaat bijschrijvingen worden gedaan die verwijzen naar eten of maaltijden.

Het betreft een overtreding van de inlichtingenplicht. Robin en Ellen zijn vanuit hun achtertuin een eigen bedrijf begonnen waarmee zij structureel inkomsten vergaren naast hun bijstandsuitkering. Dit hadden zij moeten melden bij de gemeente. Op basis van de bankafschriften kan de gemeente zich een beeld vormen van de mate waarin de inkomsten aanvullend zijn geweest op de bijstandsuitkering en dus in welke mate deze onverschuldigd betaald is. Dat deel wordt teruggevorderd. Daarnaast is een boete in dit geval aan de orde. Het betreft een omstandigheid die is gedefinieerd als zijnde een overtreding waar een boete het aangewezen instrument is, namelijk het structureel inkomsten vergaren naast de uitkering zonder dit te melden. Dit betekent dat in dit geval in ieder geval een boete van € 1000,- kan worden opgelegd. Daarnaast kan in het toelichtingsgesprek nog worden nagegaan of er redenen zijn om de boete te matigen of verhogen.

1.2.9.6. Casus 6

Ilian ontvangt sinds 7 jaar een ouderdomsuitkering en daarnaast AIO. Op basis van een steekproef blijkt dat Ilian al 10 jaar een woning bezit in het buitenland, namelijk in Portugal. Deze woning viel op het moment van aanvragen van de AIO beneden de vermogensgrens. In de tijd die sindsdien is verstreken is de woning veel meer waard geworden waardoor deze inmiddels boven de vermogensgrens valt. Ilian ontvangt jaarlijks een brief van de SVB waarin hij wordt gewezen op zijn verplichting om zijn levenssituatie en vermogen door te geven omdat dit van invloed kan zijn op het recht op de uitkering.

Het betreft een overtreding van de inlichtingenplicht. Ilian had toen hij de AIO aanvraag al moeten aangeven dat hij dit vermogen bezit, ook al viel het toen onder de vermogensgrens. Dit leidt daarom tot een terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkering. Gelet op de maximaal terug te kijken periode van vijf jaar, wordt dat deel van de onverschuldigd betaalde uitkering teruggevorderd. Daarnaast kan in dit geval een boete worden opgelegd. Het betreft een geval waar iemand jaarlijks door de uitkeringsinstantie is gewezen op de op hem rustende verplichtingen maar daar desondanks geen gevolg aan heeft gegeven. Gelet op de inkomenspositie van Ilian ligt het voor de hand om tijdens het toelichtingsgesprek in te gaan op persoonlijke omstandigheden die eventueel tot matiging van de boete kunnen leiden.

1.2.9.7. Casus 7

Aaliyah vraagt een werkloosheidsuitkering aan. Uit de documentatie blijkt dat zij een arbeidsovereenkomst voor 36 uur had bij het bedrijf van haar zwager. Uit nader onderzoek blijkt dat sprake is van een gefingeerd dienstverband: Aaliyah was voor slechts 8 uur werkzaam bij het familiebedrijf.

Gelet op de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude is het aanvragen van een uitkering met een gefingeerd dienstverband een overtreding die binnen het strafrecht opgepakt wordt. De uitkeringsinstantie heeft geen middelen om hier binnen het bestuursrecht adequaat op te reageren: er is geen sprake van een werknemer en met de (samenspannende) werkgever bestaat geen uitkeringsrelatie. De zaak zal daarom bij voldoende bewijs worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie, waar de zaak met een strafbeschikking zal worden afgedaan.

1.2.10 Invorderingsbeleid

Na oplegging van de sanctie en/of het besluit tot terugvordering komt een belanghebbende terecht in het invorderingsbeleid. Het invorderingsbeleid is niet gericht op het toevoegen van leed, maar op feitelijk innen van de vordering van de uitkeringsinstantie op de belanghebbende. De wijze van inning wordt geregeld in de Regeling Invordering, waarvoor in dit wetsvoorstel de wettelijke grondslag wordt geregeld. Dit is de gemoderniseerde versie van de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen.

1.3 Maatregelenregime

[Toevoegen na toetsing beleidslijn]

1.4 Verhouding tot rechtsbeginselen

1.4.1 Punitieve sanctie

Er is sprake van bestuursrechtelijke handhaving. De 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 legaliteitseis en de ne bis in idem-regel. Ook worden bestraffende sancties indringend op evenredigheid in de zin van artikel 3:4, tweede lid van de Awb getoetst.

1.4.2 Rechtsbescherming vanuit het bestuursrecht

Binnen het bestuursrecht geldt een uitgebreid kader van rechtsbescherming. Bestuursorganen zijn gebonden aan de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit wetsvoorstel breidt op een aantal punten de rechtsbescherming binnen de sociale zekerheid uit. Op een aantal specifieke elementen binnen de rechtsbescherming wordt hieronder specifiek ingegaan. Op een aantal elementen in relatie tot de Awb is al eerder in deze toelichting ingegaan, namelijk het boeterapport in paragraaf 1.2.4 en de relatie tot 'verwijtbaarheid' in paragraaf 1.2.5.5. Dat zal hier niet nogmaals herhaald worden.

1.4.2.1. Artikel 3:46 Awb

Artikel 3:46 van de Awb schrijft voor dat een besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. In dit geval is een kader voorgeschreven, eerder beschreven in paragraaf 1.2.5.5, met factoren aan de hand waarvan besloten wordt welke sanctie in een bepaald geval passend is. De motivering zal dus in ieder geval op die punten moeten berusten. Voor het overige zijn de vereisten die gesteld worden aan een deugdelijke motivering op deze beslissingen onverkort van toepassing.

1.4.2.2. Artikel 5:10a Awb

Artikel 5:10a van de Awb regelt de cautie. In het kader van dit wetsvoorstel blijft deze plicht onverkort van toepassing. Een belanghebbende zal daarom altijd expliciet door de betreffende uitkeringsinstantie geïnformeerd moeten worden dat die persoon niet verplicht is om een verklaring af te leggen en er moet worden toegelicht wat het doel van het gesprek is. Dit sluit ook aan bij de mogelijkheid voor de belanghebbende om af te zien van het toelichtingsgesprek.

1.4.3 Recht op privacy

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

Dat sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk wil niet zeggen dat alles toelaatbaar is. Sommige informatie is onontbeerlijk om het recht op de uitkering, de hoogte van de uitkering of de duur van de uitkering vast te kunnen stellen. Deze informatie kan de uitkeringsinstantie, in het kader van de

uitoefening van dienst taak, verwerken. Daarnaast is er informatie die nuttig is voor een uitkeringsinstantie, bijvoorbeeld om een afweging te maken in het kader van persoonlijke omstandigheden. Een persoon kan er in zo'n geval voor kiezen om het recht op privacy zwaarder te laten wegen. Dat wil zeggen dat een persoon gerechtvaardigd kan weigeren om informatie te verstrekken over bijzondere persoonlijke omstandigheden. Dit heeft evenwel de consequentie dat bijzondere persoonlijke omstandigheden niet meegenomen kunnen worden in de beoordeling van de uitkeringsinstantie. Het is aan de uitkeringsinstantie om hier voldoende feitelijke informatie over te verstrekken zodat een betrokkene een geïnformeerde keuze kan maken.

1.5 Verhouding tot nationale regelgeving

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

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

1.5.1 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.

1.5.2 Volksverzekeringen

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

1.5.3 Werknemersverzekeringen

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

1.6 Verkenning internationale handhavingssystemen

Het stelsel van handhaving in de sociale zekerheid is in elk land anders vormgegeven. Om het Nederlandse handhavingssysteem te kunnen plaatsen in een internationale context, is door onderzoeksbureau RegioPlan een verkenning gedaan naar het handhavingssysteem in zes Europese landen. Het doel van dit onderzoek was om kennis te vergaren over het handhavingssysteem in andere landen en de voor- en nadelen hiervan. Deze inzichten konden mogelijk inspiratie bieden voor de vormgeving van het Nederlandse handhavingssysteem.

De verkenning heeft een mooi beeld opgeleverd van het handhavingssysteem in België, Denemarken, Finland, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In de verkenning is de focus gelegd op de volgende thema's: **Nader aanvullen**. Voor deze focus is gekozen, omdat deze thema's centraal staan bij de herijking van het Nederlandse handhavingssysteem. Uit de verkenning kwamen een aantal interessante punten naar voren, die de ideeën die ten grondslag liggen aan het onderliggende voorstel ondersteunden, ofwel inspiratie boden voor zaken die geen direct onderdeel zijn van deze herijking, maar wel sterk verbonden zijn met handhaving in de sociale zekerheid.

Zoals bijvoorbeeld de manier waarop de inlichtingenplicht is vormgegeven en hoe gebruikt wordt gemaakt van gegevensuitwisseling- en registratie.

[Aanvullen met uitkomsten onderzoek]

1.7 Gevolgen

1.7.1 Regeldruk

Het onderhavige wetsvoorstel geeft naar verwachting met name een toegenomen druk aan de zijde van de uitkeringsinstanties. Vanuit het burgerperspectief is de verwachting dat de regeldruk zal afnemen.

Om de regeldruk inzichtelijk te maken wordt het Standaard Kosten Model (SKM) gehanteerd. Hiermee wordt vanuit het perspectief van de burger die in aanraking komt met de wetgeving nagegaan welke stappen of handelingen de burger moet verrichten om de verplichtingen na te kunnen leven en hoeveel tijd en welke uitgaven daarmee gepaard gaan.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om passende handhaving mogelijk te maken. De uitkeringsinstantie is daarbij met name aan zet om het dossier op te bouwen en hier een beslissing in te nemen. Op twee punten is de verwachting dat er voor de burger een effect volgt op het gebied van regeldruk. Dat is allereerst op het gebied van het toelichtingsgesprek. Het toelichtingsgesprek is, zoals eerder toegelicht onder 1.2.4, een meer uitgebreide vorm van de reeds bestaande zienswijze die kan worden gegeven bij het opleggen van een sanctie op grond van de Awb. In feite wordt in meer gevallen dan in de Awb voorzien een gesprek aangeboden. Dit betekent voor de burger dus niet zozeer een verzwaring van de last, maar de verwachting is dat er meer gesprekken zullen gaan plaatsvinden. Het tweede punt waar naar verwachting een effect voor de burger volgt is dat naar verwachting de hoeveelheid bezwaarzaken zullen afnemen. Omdat de uitkeringsinstantie bij het opleggen van de sanctie een gemotiveerde beslissing neemt ten aanzien van het best passende instrument en daar de burger in meer gevallen al bij hoort, is de verwachting dat minder mensen de noodzaak voelen om in bezwaar te gaan. Ook omdat er meer sancties beschikbaar komen dan enkel de bestuurlijke boete.

In het hiernavolgende worden de kosten per handeling (P) en het aantal handelingen per jaar (Q) berekend om zodoende tot een regeldruk van $P \times Q$ te komen.

1.7.1.1. Berekening P

Het is aannemelijk dat een betrokkene een aantal uur nodig heeft om het toelichtingsgesprek en een eventueel bezwaar voor te bereiden. Gelet op de beschikbaarheid van (digitale) informatie en de informatie die door de uitkeringsinstantie wordt verstrekt, wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsinvestering van 4 uur. De ene persoon zal meer tijd nodig hebben voor voorbereiding, de andere zal zonder enige vorm van voorbereiding het gesprek ingaan, dus vandaar dat gewerkt wordt met een gemiddelde inschatting. Op basis van CBS-statistieken wordt ervan uitgegaan dat een bedrag van € 15,- per uur realistisch is om de kosteninvestering hiervan weer te geven. Voor zover er nadere onderbouwing in de vorm van documenten moet worden aangeleverd, kan dit digitaal aangeleverd worden, dus er zijn geen bijkomende kosten gemoeid met de vraag. P is daarom 4×15 , dus 50.

1.7.1.2. Berekening Q

De doelgroep van het wetsvoorstel betreft uitkeringsontvangers. De volgende cijfers zijn bekend over aantallen handhaving door de uitkeringsinstanties.

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

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

Bron: Jaarverslagen UWV 2017 - 2021

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

Bron: Jaarverslagen SVB 2017 - 2021

Gemeenten	2017	2018²⁷	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

In de meeste van deze gevallen zal een toelichtingsgesprek worden aangeboden. De Q wordt daarom gesteld op 80% van deze doelgroep, waarbij 2021 als rekenjaar wordt gekozen. Dat houdt in $0,8 \cdot (1840 \text{ (gevallen UWV)} + 865 \text{ (gevallen SVB)} + 6800 \text{ (gevallen VNG)}) = 7604$ gesprekken.

De volgende cijfers zijn bekend over aantallen bezwaren in het kader van handhavingsbeslissingen.

[Cijfers invoegen]

De verwachting is dat, gelet op het toegenomen aantal type beslissingen dat kan worden genomen en de uitgebreidere procedure leidend tot het nemen van een beslissing, het aantal bezwaren met 60% zal afnemen. Hiervoor bedraagt de Q dus [...].

1.7.1.3. Berekening regeldruk

De regeldruk komt daarmee voor het toelichtingsgesprek uit op $50 \cdot 7604 = 380.200$ en voor bezwaar op [...]. Voor het toelichtingsgesprek is er dus sprake van een verzwaring van de regeldruk, in het bijzonder vanwege het toegenomen aantal gesprekken dat zal worden aangeboden. Voor bezwaar is er sprake van een verlaging van de regeldruk, omdat dit naar verwachting minder vaak noodzakelijk zal zijn.

1.8 Uitvoering

[Aanvullen na uitvoeringstoetsen.]

1.9 Toezicht en handhaving

Op de uitvoering van de taken van de uitkeringsinstanties, waaronder begrepen de controles op het gebied van de rechtmatige verstrekking, wordt toezicht gehouden door de Nederlandse Arbeidsinspectie (de NLA). Deze taak heeft een wettelijke grondslag in artikel 37 van de Wet SUWI. De NLA kan dit toezicht spontaan uitoefenen of op basis van meldingen van derden. Met dit wetsvoorstel verandert deze taak niet.

1.10 Financiële gevolgen

[Aanvullen na uitvoeringstoetsen.]

1.11 Evaluatie

Dit wetsvoorstel zal na inwerkingtreding in eerste instantie geëvalueerd worden door middel van een invoeringstoets. Hierbij zal ook in het bijzonder aandacht worden besteed aan de uitvoering en effecten van het toegenomen werken met maatwerk. Vervolgens zal de wetgeving na vijf jaar op effectiviteit worden geëvalueerd.

²⁷ Bij de cijfers van gemeenten over 2018 ontbraken de cijfers over het 4^e kwartaal. Om tot de cijfers voor het gehele jaar 2018 te komen zijn de cijfers voor het 4^e kwartaal geëxtrapoleerd vanuit de eerste drie kwartalen.

1.12 Advies en consultatie

[Aanvullen na uitvoeringstoetsen.]

1.13 Inwerkingtreding

De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2025. Deze datum is mede afhankelijk van de tijd die nodig is om de wijzigingen in de uitvoering te implementeren.

II ARTIKELSGEWIJS