



**Error! Unknown document property name.**

**Directie Stelsel en  
Volksverzekeringen**  
Taakveld Handhaving &  
Gegevensuitwisseling

**Contactpersoon**

**Datum**  
**Error! Unknown document  
property name.**

**Onze referentie**  
2022-0000269833

**Error! Unknown document  
property name.**

# memo

**Error! Unknown document property name.**

Zoals aangegeven in de brief van 23 november 2021<sup>1</sup> heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) geconcludeerd dat het handhavingstelsel integraal herijkt moet worden. De gedachte achter het huidige stelsel en de manier waarop dit is vormgegeven werkt ondermijnend ten aanzien van het draagvlak onder de sociale zekerheid. Betrokkenen begrijpen niet waarom kleine overtredingen hard bestraft worden, terwijl grote overtredingen niet bestraft kunnen worden. Daarom wordt bij SZW gewerkt aan een herijking van het handhavingsinstrumentarium. Deze herijking staat niet op zichzelf. Handhaving is het sluitstuk van de sociale zekerheid. Naast handhaving is het voorkomen van fouten door middel van preventie een belangrijk speerpunt. Ook hier wordt een impuls aan gegeven. Verder worden hardvochtigheden in de materiewetgeving gesignaleerd en onderzocht. Tot slot wordt ook gewerkt aan het invorderingsbeleid, bijvoorbeeld met het initiatiefwetsvoorstel 'Wet maatwerk terugvorderingen'. Deze interventies samen zorgen voor een meer evenwichtig stelsel van socialezekerheidswetgeving.

In dit memo wordt de positie van maatregelen binnen het huidige en het toekomstige stelsel uiteengezet.

## **Uitgangspunten**

Er wordt uitgegaan van vertrouwen in de burger. Het uitgangspunt achter de herijking is dat de meeste mensen die met handhaving in aanraking komen, geen moedwillig misbruik maken van het systeem, maar vanwege andere redenen een overtreding begaan. De sancties die daarbij opgelegd worden moeten vervolgens beter passen bij de aard van de overtreding: het is niet goed uit te leggen dat er direct een boete volgt op een simpele fout, want 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. Tussen deze twee opties moet een balans gevonden worden.

## **Maatregelen**

Een maatregel is een tijdelijke of blijvende gedeeltelijke of gehele weigering van de uitkering als gevolg van het niet nakomen van verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering waarop iemand recht heeft.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 17 050, nr. 601.

## Doel van maatregelen

Een maatregel is een reparatoire sanctie, met als doel een gedragsverandering te bewerkstelligen en daardoor een eerder gemaakte fout (zoals het niet identificeren) te herstellen (door alsnog te identificeren). In tegenstelling tot boetes, waarbij het karakter punitief (bestraffend) is.

## Uitwerking in de huidige wetgeving

Bij maatregelen wordt gekeken naar de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en indien nodig de omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaatsgevonden. In de Participatiewet stemt het college een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel ook nog af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzakelijk zijn.

Op dit moment kent het maatregelenbesluit 5 categorieën:

1. 5% uitkeringsbedrag (min. 2%, max 20%), ten minste één maand;
2. 10% uitkeringsbedrag (min. 5%, max 30%), ten minste twee maanden;
3. 25% uitkeringsbedrag (min. 15%, max 100%), ten minste vier maanden;
4. Blijvend gehele weigering van de uitkering;
5. Gehele of gedeeltelijke weigering (max. 3 maanden).

Aan het einde van deze memo wordt per wet aangegeven hoeveel verplichtingen een wet kent per categorie en worden voorbeelden gegeven van de verschillende verplichtingen. De vijfde categorie is in 2014<sup>2</sup> toegevoegd, waarbij deze wordt opgelegd indien uitkeringsgerechtigden zich zeer ernstig misdragen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.

## Voorbeelden van de huidige verplichtingen per categorie

Hieronder is een overzicht opgenomen van een aantal van de huidige verplichtingen per categorie. Hierdoor wordt een beeld gegeven aan welk type verplichtingen gedacht kan worden. Het betreft uitdrukkelijk geen volledig overzicht, maar om een aantal voorbeelden.

Categorie	Verplichting
1	Tijdig aanvragen van de uitkering.
1	Identificatieplicht.
1	Naleven van vastgestelde controlevoorschriften die noodzakelijk zijn voor een juiste uitvoering van de wet.
2	Het meewerken aan een onderzoek, al dan niet van geneeskundige aard.
2	Het voldoen aan elke oproep om aanwezig te zijn of het beantwoorden van vragen die door de uitkeringsinstantie in verband met het recht op uitkering worden gesteld.
3	Het meewerken aan het opstellen van een plan van aanpak, re-integratieplan of participatieplan.
3	Het meewerken aan door de werkgever of door de werkgever aangewezen deskundige redelijke voorschriften of getroffen maatregelen, die erop gericht zijn de verzekerde in staat te stellen passende arbeid te verrichten.

<sup>2</sup> Staatsblad 2014, 504

3	Inschakeling in de arbeid.
4	Nalaten arbeidsongeschiktheid opzettelijk te veroorzaken.
4	Het zonder deugdelijke grond nalaten verweer te voeren tegen of instemmen met een beëindiging van de dienstbetrekking.
5	Het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de ambtenaar.

**Directie Stelsel en  
Volksverzekeringen**  
Taakveld Handhaving &  
Gegevensuitwisseling

**Datum**  
**Error! Unknown document  
property name.**

**Onze referentie**  
**ERROR! UNKNOWN**  
**DOCUMENT PROPERTY NAME.**

### Denkrichting herstelbaarheid nieuwe wetgeving

Ondanks het reparatoire doel van maatregelen als sanctie levert een maatregel altijd een verlaging van inkomsten op. Deze verlaging heeft, gelet op de situatie waarin een uitkeringsgerechtigde zich bevindt, invloed op het inkomen en daarmee de mate waarin iemand in zijn levensonderhoud kan voorzien (van een week geen boodschappen kunnen betalen tot de energierekening niet kunnen betalen). Degene die een maatregel opgelegd krijgt gaat er financieel altijd op achteruit, terwijl het primaire doel van een maatregel niet is om te bestraffen.

Een herstelbaarheid zou passen bij het doel van een reparatoire sanctie. Een manier waarop de uitkeringsgerechtigde, die zich niet aan de plichten heeft gehouden die bij de uitkering horen, zijn gedrag kan herstellen.

Binnen de Participatiewet bestaat de bevoegdheid voor het tussentijds stopzetten van een maatregel al; *'Indien het college de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid heeft verlaagd, kan het college op verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen, bedoeld in het vierde lid, nakomt.'*

Daarnaast is de situatie op dit moment zo dat bij een hogere categorie zowel een hogere procentuele korting als een langere minimumduur van de maatregel hoort. Een zwaardere sanctie bij een zwaardere overtreding is op zichzelf niet uit verhouding, maar een minimumduur kan zonder herstelbaarheid wel buitenproportioneel uitpakken.

### Maatregelen in de nieuwe wetgeving

In de nieuwe wetgeving zal het opleggen van maatregelen onderdeel blijven van het sanctiepalet van uitvoeringsinstanties en gemeenten. Hierbij is het wel van belang een aantal wijzigingen door te voeren in het algemene kader, waarmee een kader ontstaat dat duidelijker is dan het huidige, meer ruimte biedt voor maatwerk en tegelijkertijd mogelijk disproportionele effecten van maatregelen tegengaat.

	<b>Situatie nu</b>	<b>Denkrichting voor herijking</b>
<b>Categorieën</b>	5 categorieën, oplopend in zwaarte en minimumduur.	Maximaal 3 categorieën, oplopend in zwaarte en maximumduur 1. 5% uitkeringsbedrag (min. 3%, max 15%), gedurende 1 maand (min. 1 maand, max. 2 maanden). 2. 10% uitkeringsbedrag (min. 5%, max 25%), gedurende 2 maanden (min. 1 maand, max. 4 maanden).

		<p>3. 25% uitkeringsbedrag (min. 10%, max 50%), gedurende 4 maanden (min. 2 maanden, max 6 maanden).</p> <p>De overtredingen die momenteel onder categorie 4 zijn geschaard zijn onherstelbare overtredingen: dit gedrag kan niet meer worden gecorrigeerd. Voor deze gevallen past het niet om een maatregel op te leggen, gelet op de hierboven geformuleerde uitgangspunten.</p>
<b>Categorie 5</b>	Voor ernstige misdragingen jegens personeel van uitkeringsinstanties (UWV, SVB, Gemeenten)	Voor categorie 5 is de aangewezen mogelijkheid aangifte in het strafrecht. Indien om welke reden dan ook een aangifte niet kan worden doorgezet of opgepakt, wordt in het bestuursrechtelijk boeteregime (punitief) <sup>3</sup> een mogelijkheid gecreëerd om bestuursrechtelijk te kunnen bestraffen.
<b>Lengte maatregel</b>	Minimumduur (één, twee of vier maanden) per categorie	Maximumduur per categorie
<b>Herstel-mogelijkheid</b>	Alleen bij Participatiewet de mogelijkheid om maatregelen tussentijds stop te zetten na herstel	Bij alle wetten een mogelijkheid om maatregelen tussentijds stop te zetten na herstel
<b>Waarschuwing</b>	Geregeld in de materiewetten	De mogelijkheid tot het opleggen van een waarschuwing in plaats van een maatregel uitbreiden. Deze mogelijkheid wordt in lagere wetgeving (bij AMvB) nader ingekaderd.
<b>Omstandigheden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ernst van de overtreding</li> <li>- Mate van verwijtbaarheid</li> <li>- Indien nodig de omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaatsgevonden</li> <li>- P-wet: "Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden</li> </ul>	Naast de huidige afwegingsmogelijkheden toevoegen dat als de uitkeringsontvanger zelf voldoende aannemelijk kan maken dat draagkracht ontbreekt kan worden afgezien van een maatregel.

**Directie Stelsel en Volksverzekeringen**  
 Taakveld Handhaving & Gegevensuitwisseling

**Datum**  
 Error! Unknown document property name.

**Onze referentie**  
 ERROR! UNKNOWN DOCUMENT PROPERTY NAME.

<sup>3</sup> ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811 en ECLI:NL:CRVB:2013:2984

	van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzakelijk	
<b>Recidive</b>	Indien aan de belanghebbende een maatregel is opgelegd en binnen twee jaar na de bekendmaking daarvan opnieuw dezelfde verplichting niet of niet behoorlijk wordt nagekomen worden het percentage van de op te leggen maatregel alsmede het minimumbedrag, genoemd in artikel 2, eerste lid, met 50% verhoogd.	Wijzigen naar binnen één jaar, of binnen één uitkeringsperiode (waarbij als stelregel geldt wat korter is). Bij recidive kan de maatregel met 50% worden verhoogd (maar binnen de wettelijk geldende maxima). Als verhoging niet mogelijk is, wordt de duur van de maatregel met 50% verlengd (binnen de wettelijk geldende maxima).

**Directie Stelsel en Volksverzekeringen**  
 Taakveld Handhaving & Gegevensuitwisseling

**Datum**  
**Error! Unknown document property name.**

**Onze referentie**  
**ERROR! UNKNOWN DOCUMENT PROPERTY NAME.**