

## Reactie op het voorontwerp wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid namens Wyzer Academie

### Introductie

Wyzer Academie onderschrijft de noodzaak voor een herijking van het handhavingssysteem binnen de sociale zekerheid. Als opleider en detacheerder binnen het sociaal domein krijgen ook wij de signalen vanuit het veld waaruit blijkt dat er behoefte is aan duidelijke lijnen en meer houvast voor de consulent én de uitkeringsgerechtigde. Op dit moment is het voor de uitkeringsgerechtigde niet altijd helder wanneer er sprake is van boete- of maatregelwaardig gedrag, en kan het per gemeente / instantie verschillen of en hoe dit vervolgens gesanctioneerd wordt. Daarnaast is onze ervaring dat niet elke consulent goed op de hoogte is van de precieze regels omtrent het opleggen van een boete of een maatregel. Het herinrichten van het handhavingssysteem is een kans om meer duidelijkheid te scheppen voor beide partijen. Daarnaast zou er bijvoorbeeld aansluiting kunnen worden gezocht bij de ontwikkelingen rondom schuldhelpverlening, waarbij de duur van trajecten (wettelijk en minnelijk) wordt teruggebracht naar 1,5 jaar zodat mensen eerder schuldenvrij zijn.

Tot slot is het gezien alle ontwikkelingen in het sociaal domein - waarbij met name de roep om meer maatwerk de boventoon voert - logisch om de mogelijkheid tot meer maatwerk ook in het handhavingssysteem door te voeren.

Wyzer maakt graag gebruik van de consultatieronde om aantal kanttekeningen te plaatsen bij het huidige wetsvoorstel. In het navolgende wordt per onderwerp toegelicht wat deze kanttekeningen zijn.

### Eén overkoepelende wet?

Er wordt nu gekozen om één nieuwe overkoepelende wet in het leven te roepen waarin de handhaving voor de gehele sociale zekerheid wordt geregeld. Hoewel dit in eerste instantie lijkt te zorgen voor meer duidelijkheid, adviseren wij toch om de uniforme handhavingssystematiek te beleggen in alle afzonderlijke materiewetten.

### Waarom?

Het handhavingssysteem is op dit moment al complex vanwege het feit dat de systematiek bepaald wordt door meerdere regelingen. Een voorbeeld bij een schending van de inlichtingenplicht in de Participatiewet:

- de verplichting tot een boete-onderzoek bij een schending van de inlichtingenplicht is geregeld in de Participatiewet zelf (artikel 18a Participatiewet);
- mogelijkheden voor het inbrengen van een zienswijze en het al dan niet verplicht opstellen van een rapport (proces-verbaal) wordt geregeld via de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 5:48 en 5:50 Awb);
- de bepaling van de hoogte van de boete is belegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten;
- tot slot is de eventuele overdracht naar het strafrecht geregeld via het besluit Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

Hier komt met onderhavig wetsvoorstel dus een nieuwe wet bij om rekening mee te houden. Dit maakt het voor de uitvoering niet overzichtelijker, noch voor de uitkeringsgerechtigde. Zowel de uitvoering als de burger zijn gebaat bij overzichtelijke, duidelijke kaders en regelgeving, zoals de wetgever zelf ook voorstaat. Dat doel wordt door de toevoeging van een nieuwe wet binnen de sociale zekerheid ons inziens niet bereikt. Sterker nog, hierdoor neemt de regeldruk alleen maar toe.

Parallel aan onderhavig wetsvoorstel lopen de plannen voor een herziening van de Participatiewet per 1 januari 2024 / 1 juli 2024, naar aanleiding van het rapport 'Participatiewet in Balans'. Ons voorstel zou zijn om die ontwikkeling aan te grijpen om de uniforme handhaving binnen de sociale zekerheid te integreren in de nieuwe Participatiewet.

### Meer ruimte voor maatwerk: een kans of een risico?

Het wetsvoorstel voorziet in een gereedschapskist met verschillende instrumenten om tot een passende sanctie te komen. Dit is enerzijds wenselijk: immers, zonder deze wens zou onderhavig wetsvoorstel niet tot stand gekomen zijn. Anderzijds brengt ruimte ook het risico met zich mee dat deze ruimte door verschillende gemeenten/instanties/consulenten op verschillende wijzen wordt ingevuld. Dit terwijl juist met dit wetsvoorstel beoogd wordt om verschillen in werkwijze en besluitvorming te beperken cq te voorkomen.

Hoewel de intentie van de wetgever is om duidelijke kaders en uniformiteit te bewerkstelligen, komen deze kaders nog niet duidelijk naar voren in het wetsvoorstel. Welke bijzondere (persoonlijke) omstandigheden kunnen een aanleiding zijn om een boete met welk bedrag te verlagen of te verhogen? Is het feit dat iemand in een schuldenregeling zit aanleiding om af te zien van een boete? Wanneer is een sanctie proportioneel of disproportioneel?

Onze ervaring vanuit het veld is dat consulenten juist bij het nemen van boete- en maatregelbesluiten vaak zoekende zijn naar een juiste weging van de (persoonlijke) omstandigheden. Consulenten vinden het lastig om maatwerk toe te passen. Onlangs is dit beeld bevestigd door de Arbeidsinspectie, in de Spiegel Bestaanszekerheid 2022. De Arbeidsinspectie heeft geconstateerd dat ook wanneer regels ruimte bieden voor maatwerk, consulenten terughoudend zijn in het toepassen van hiervan. Men is terughoudend met het afwijken van de hoofdregel, durft dit niet aan. Bovendien kost het tijd om persoonlijke omstandigheden in beeld te krijgen, net als het motiveren van een maatwerkbesluit. Kostbare tijd, welke schaars is als gevolg van hoge caseloads.

Onder het huidige regime is de weging van omstandigheden nog enigszins gestuurd door bijvoorbeeld de vaste percentages in relatie tot de mate van verwijtbaarheid van een schending van de inlichtingenplicht (vgl. artikel 2 jo. artikel 2a Boetebesluit socialezekerheidswetten). De nu voorgestelde semi-gefixeerde boetebedragen bieden een uitgangspunt, echter is er vervolgens veel ruimte bij de verhogings- en verlagingmogelijkheden, het afzien van een boete of maatregel of het geven van een waarschuwing. Dit is wenselijk, echter ligt juist hier het gevaar van willekeur op de loer. Daarnaast; juist met het oog op het legaliteitsbeginsel is het voor de burger wenselijk om te weten hoe de hoogte van een boete bepaald wordt.

Ons voorstel is om – naar voorbeeld van artikel 2a het Boetebesluit socialezekerheidswetten – een aantal omstandigheden te definiëren met daarbij de mogelijke gevolgen voor de hoogte van de boete, of het al dan niet afzien van boeteoplegging dan wel het geven van een waarschuwing.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in het kader van de proportionaliteit een boete niet hoger kan zijn dan het benadelingsbedrag. Voorgesteld wordt om dit op te nemen in de wet.

Tot slot is het uitdrukkelijk aan te raden om het doen van boete- en maatregelonderzoeken te beleggen bij een daarvoor aangestelde ambtenaar. Het betreft een 'vak apart'. Vanwege:

1. het punitieve karakter van de boete, en;
2. het feit dat een maatregel rechtstreekse gevolgen heeft voor het inkomen van de uitkeringsgerechtigde;

is zorgvuldig onderzoek, correcte gespreksvoering en een juiste weging van feiten en omstandigheden van groot belang. Zeker gezien de beoordelingsruimte die het wetsvoorstel biedt aan de consulent en de hiervoor geschetste risico's van deze ruimte, is het onwenselijk als een consulent dit 'erbij' doet. Door een boete- en maatregelenambtenaar aan te wijzen wordt niet alleen uniformiteit in de afweging maar ook een onafhankelijke besluitvorming gewaarborgd.

### **Toelichtingsgesprek als optie?**

Het inzetten van een toelichtingsgesprek in het kader van hoor- en wederhoor én preventie is een mooie oplossing welke bijdraagt aan het bereiken van de doelen van dit wetsvoorstel.

Een toelichtingsgesprek bij een benadelingsbedrag onder de € 340,- is echter niet verplicht, conform de Algemene wet bestuursrecht en het wetsvoorstel. Als gevolg daarvan voorzien wij dat vanwege de werkdruk – zoals ook benoemd in de Spiegel Bestaanszekerheid 2022 – in veel gevallen automatisch zal worden afgezien van een toelichtingsgesprek bij benadelingsbedragen onder de € 340,-. Een gemiste kans! Juist bij deze lichte gevallen - waarbij bijvoorbeeld een onachtzaamheid onbedoeld heeft geleid tot een schending van de inlichtingenplicht - kan een toelichtingsgesprek van waarde zijn in het kader van preventie. Ook kan juist in deze gevallen uit het gesprek blijken dat de uitkeringsgerechtigde zich helemaal niet bewust was van de fout, waardoor een in eerste instantie voorgenomen boete kan worden afgezwakt.

### **Maar wat is dan een schending van de inlichtingenplicht?**

Er is pas sprake van een boete-onderzoek, als een schending van de inlichtingenplicht is geconstateerd. Maar wanneer is hier nou exact sprake van?

Als we uniformiteit in sancties willen bereiken, is het niet alleen noodzakelijk om het handhavingstelsel te uniformeren. Dan is het ook noodzakelijk om één stap terug te gaan; wanneer spreken we van een boetewaardige gedraging? En gaat men hier in elke gemeente cq bij elke instantie hetzelfde mee om?

Een voorbeeld om dit te verduidelijken;

Meneer J. ontvangt een aanvullende bijstandsuitkering. Hij heeft parttime werk en moet maandelijks een opgave doen van zijn inkomsten zodat de gemeente deze inkomsten op een correcte manier kan verrekenen. Hij ontvangt hiervoor maandelijks op de 10<sup>e</sup> een wijzigingsformulier, met het verzoek om deze uiterlijk op de 28<sup>e</sup> van de maand ingevuld en ondertekend in te leveren samen met zijn loonstrook. Meneer J. levert dit formulier niet op de 28<sup>e</sup> in.

Bij de ene gemeente zal hij hiervoor een (informele) termijn van ordebrief ontvangen en wordt de uitbetaling van de uitkering eerst administratief geblokkeerd: er is nog geen sprake van een schending van de inlichtingenplicht. Pas als meneer J. ook hieraan geen gehoor geeft, constateert men een schending van de inlichtingenplicht, wordt de betaling van de uitkering formeel opgeschort en wordt er een hersteltermijn verstuurd ex artikel 54 lid 1 en 2 Participatiewet. Omdat er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht zal er een boete-onderzoek moeten worden opgestart.

De andere gemeente is strenger; er wordt geen termijn van ordebrief verstuurd. Men spreekt direct van een schending van de inlichtingenplicht omdat meneer J. niet op tijd de loonstroken heeft verstrekt, hoewel daar middels het wijzigingsformulier wel om verzocht was. Er wordt meteen overgegaan tot opschorting van de uitkering met een hersteltermijn. Vanwege de schending van de inlichtingenplicht zal er direct een boete-onderzoek moeten worden opgestart.

Deze laatste gemeente volgt hiermee overigens geheel correct de wet! Immers spreekt artikel 17 lid 1 jo. artikel 54 lid 1 en 2 Participatiewet helemaal niet over een termijn van ordebrief. Het direct opschorten van de uitkering met een hersteltermijn is geheel conform de wet. Juist het eerst versturen van een termijn van ordebrief is buitenwettelijk begunstigend beleid.

Naast dit voorbeeld zijn er nog tal van voorbeelden te noemen waarbij de uitkeringsgerechtigde bij de ene gemeente (of consulent) eerst nog een kans krijgt om een schending van de inlichtingenplicht als het ware te herstellen, terwijl bij de andere gemeente direct wordt geconstateerd dat niet aan de inlichtingenplicht wordt voldaan – geheel conform artikel 17 lid 1 Participatiewet. Immers is daarin opgenomen dat een belanghebbende op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling moet doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.

Kortom; het uniformeren van het handhavingstelsel begint bij het uniformeren van de gedragingen welke leiden tot een schending van de inlichtingenplicht, bijvoorbeeld naar voorbeeld van de thans geüniformeerde verplichtingen in artikel 18 lid 4 Participatiewet.

### **Recidive en recidivetermijnen**

De nu voorgestelde recidiveregeling is facultatief. In het nieuwe artikel 3.4 lid 3 wordt verwezen naar artikel 3.3 lid 2. Dit lijkt een onjuiste verwijzing – de memorie van toelichting lezende. Wij hebben aangenomen dat dit een verwijzing naar artikel 3.2 lid 2 zou moeten zijn.

Dat betekent dat alleen bij meermaals misbruik van de sociale zekerheid, recidive aan de orde kán zijn. Onduidelijk is of dit alleen aan de orde kan zijn bij misbruik binnen éénzelfde wet, of dat recidive ook kan spelen bij misbruik van meerdere wetten. Ook is onduidelijk welk afwegingskader geldt voor het bepalen óf de recidivebepaling wordt ingezet.

Tot slot wordt voor de boete een recidivetermijn van 5 jaar gehanteerd, aansluitend op het strafrecht. In het kader van de maatregelen is het voorstel om 1 jaar aan te houden, blijkt uit de memo. Met het oog op de menselijke maat, proportionaliteit en evenredigheid is een recidivetermijn van 5 jaar wellicht lang te noemen. Ook is niet duidelijk waarom er een verschil van 4 jaar is tussen de recidivetermijn voor de schending van de inlichtingenplicht en het begaan van een maatregelwaardige gedraging.

#### **Afsluitend**

Afsluitend gaan wij nog in op een aantal specifieke vragen zoals opgenomen in de Memo Internetconsultatie voorontwerp wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid.

#### ***Vraag 1: Waarschuwingen – meerdere waarschuwingen als mogelijkheid?***

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval moet het mogelijk zijn om iemand vaker te waarschuwen, zeker gezien de geest van de wet. Bij een waarschuwing is lik-op-stuk beleid wel noodzakelijk.

#### ***Vraag 5: Aanpassing duur en percentages bij een maatregel***

Aangezien de exacte regels omtrent de maatregeloplegging nog niet bekend zijn, is het niet mogelijk om hier een goed oordeel over te vormen. Wyzer juicht echter de eerste aanzet en de nu voorgestelde gedachte omtrent de inrichting van deze regelgeving toe – mits de afwegingskaders ook duidelijk zijn.

#### ***Vraag 6/7 Misdragingen jegens ambtenaren***

Wanneer is er sprake van een ernstige misdraging? De sancties op dit gedrag zijn ver strekkend; zowel als het gaat om overdracht richting het strafrecht als de hoogte van de boete. Terughoudendheid van consulenten in combinatie met en vanwege deze verstrekkende gevolgen, kunnen ertoe leiden dat men niet snel zal spreken van een ernstige gedraging. Dit is een risico. Een misdraging richting een ambtenaar – hoewel ernstig – kan dan onbestraft blijven, simpelweg omdat de consulent de in de wet opgenomen sancties te zwaar vindt. Ons voorstel is om in de wet een lagere sanctie op te nemen, naast dan wel in plaats van de huidige sancties.

Utrecht, 6 maart 2023

Namens Wyzer Academie,  
S. Platte

e-mail: [splatte@wyzer.nl](mailto:splatte@wyzer.nl)