

CONCEPT MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1.1 Inleiding

In Nederland ontvangen veel mensen op een moment in hun leven een uitkering. Bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering als iemand zijn of haar baan verliest of een AOW-uitkering op de oude dag. Het ontvangen van een uitkering is een recht, maar er kleven ook regels en verplichtingen aan. Als de overheid al dan niet tijdelijk voorziet in een inkomensondersteuning mag daar tegenover staan dat de uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld zijn of haar best doet om weer in het eigen inkomen te voorzien. Uit onderzoek blijkt dat verreweg de meeste burgers deze regels en verplichtingen naleven.¹ Tegelijkertijd blijft het onderwerp 'tegenaan van misbruik met uitkeringen en toeslagen' een prioriteit in de maatschappij.² Voor het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid is het van belang dat mensen die een uitkering nodig hebben deze kunnen ontvangen, maar ook dat misbruik van uitkeringen wordt voorkomen en bestreden. Als iemand, bewust of onbewust, misbruik of oneigenlijk gebruik maakt van een uitkering, mag de maatschappij verwachten dat de overheid responsief optreedt, maar ook altijd oog houdt voor de mens achter de uitkering.

De maatschappelijke visie op schulden, uitkeringen en de handhaving daarvan is sinds een paar jaar aan het veranderen. Bij de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) per 1 januari 2013 werd uit gegaan van de visie dat strenge handhaving bijdroeg aan nalevingsbereidheid en dat schuldenproblematiek en het belanden in een uitkering voorkomen konden en moesten worden. Inmiddels is deze visie veranderd. Er is meer begrip en aandacht voor de realiteit dat mensen soms (al dan niet tijdelijk) in de problemen kunnen komen.³ De ingewikkelde wetgeving, de zelfredzaamheid die in regelgeving van mensen wordt verwacht en de mate waarin zij daaraan realistisch gezien aan kunnen voldoen wordt daarbij steeds meer belicht.⁴ Deze veranderde visie heeft ook invloed op de houding ten opzichte van handhaving en sanctionering in de sociale zekerheid. Hoewel er nog steeds breed draagvlak is voor handhaving, vinden mensen ook dat daar waar een foutje gemaakt is hier in de sanctionering rekening mee moet worden gehouden. Hier wordt in hoofdstuk 1.8 nader op in gegaan. Het is noodzakelijk om afstand te nemen van het huidige stelsel en het stelsel van handhaving te wijzigen. Dit wetsvoorstel schetst de kaders voor handhaving in de sociale zekerheid.

Leeswijzer

In het hiernavolgende zal eerst in worden gegaan op de afbakening van het voorstel, het huidige stelsel, het doel, het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel en de keuze voor een uniform handhavingskader. Daarna volgt een hoofdstuk over de hoofdlijnen van het voorstel ten aanzien van het boeteregime. Vervolgens zullen de hoofdlijnen van het voorstel ten aanzien van het maatregelenregime behandeld worden. Daarna wordt op een aantal andere wijzigingen en verplaatsingen ingegaan, ten gevolge van de keuze voor een enkele handhavingswet en de afbakening daarvan als hiervoor beschreven. Verder wordt op een aantal formele onderdelen ingegaan, zoals de relatie van het wetsvoorstel tot andere wetgeving, de (financiële) gevolgen van het wetsvoorstel, de reacties uit de preconsultatie en internetconsultatie en de inwerkingtreding. Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting.

Afbakening

Handhaving omvat het gehele proces vanaf het moment dat een onrechtmatigheid is geconstateerd en ziet op de vraag hoe hiermee omgegaan wordt. Deze wet ziet op het moment dat de onrechtmatigheid geconstateerd is en behandelt het opleggen van een boete of maatregel alsmede het proces om daarbij tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen. Tevens ziet deze wet op de herziening of intrekking van de uitkering naar aanleiding van de geconstateerde onrechtmatigheid. Als het bestuursorgaan vaststelt dat hierdoor in eerste instantie een te hoge

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 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.

⁴ Zie het rapport van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 'Weten is nog geen doen', van 24 april 2017.

uitkering is toegekend, kan het bestuursorgaan de uitkering herzien of intrekken. Deze wet gaat niet over de constatering van de onrechtmatigheid of over de vraag wanneer daarvan sprake is of zou moeten zijn. Dit wordt bepaald door de diverse keuzes rond verplichtingen in de individuele socialezekerheidswetten.⁵ Handhaving is breder dan sanctioneren; dit wetsvoorstel bevat enkele bepalingen rondom het met terugwerkende kracht herzien van de uitkering en de tenuitvoerlegging van de sanctie.

Huidige stelsel van maatregelen en boetes

De sociale zekerheidswetten voorzien in verschillende reacties op verschillende overtredingen. Onderdeel daarvan is onder andere het boeteregime dat van toepassing is als de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk is nagekomen. Daarnaast is er ook het maatregelenregime dat van toepassing is op het moment dat een betrokkene een andere in de sociale zekerheidswetten opgenomen verplichting, zoals de identificatieplicht, de sollicitatieplicht of de re-integratieplicht (hierna: meewerkverplichting), overtreedt⁶. Het boeteregime heeft een punitief karakter: het is bedoeld om te straffen en daarmee naleving te bevorderen. Het maatregelenregime heeft een reparatoir karakter: het is bedoeld om gedragsverandering te bewerkstelligen.

Op het moment dat bestuursorganen constateren dat iemand de inlichtingenplicht heeft overtreden en daardoor ten onrechte of voor een te hoog bedrag een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening (hierna: voorziening) heeft ontvangen, dan wordt een boete opgelegd. Deze boete is gerelateerd aan het bedrag dat ten onrechte ontvangen is, het zogenaamde benadelingsbedrag. 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 dit naar beneden bijgesteld en wordt met een boete van 25% van het benadelingsbedrag volstaan als een betrokkene verminderd verwijtbaar heeft gehandeld. Als sprake is van opzet of grove schuld wordt een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd. Bij afwezigheid van enige verwijtbaarheid wordt geen boete 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 evenredigheidsbeginsel⁷.

De socialezekerheidswetten 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 is gebleken dat het hierboven beschreven systeem, in het maatschappelijk debat ook wel 'de Fraudewet' genoemd, kon leiden tot onevenredig harde uitkomsten voor degenen die een voorziening ontvingen (hierna: de betrokkenen). Het maken van een foutje, bijvoorbeeld wanneer iemand vergat iets door te geven, kon leiden tot een flinke boete en een hoge terugvordering. Hierdoor konden schrijnende situaties ontstaan. Sinds inwerkingtreding van de Fraudewet heeft de Centrale Raad van Beroep diverse uitspraken gedaan, die ertoe hebben geleid dat de scherpe uitgangspunten van de Fraudewet bijgeschaafd zijn. Zo heeft de CRvB eind 2014 al geoordeeld dat boetes op het terrein van de sociale zekerheid ook na inwerkingtreding van de Fraudewet volledig moeten worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:46, tweede lid, van de

⁵ Als voorbeeld: in sommige wetten in de sociale zekerheid is het al dan niet hebben van vermogen relevant voor de constatering van een onrechtmatigheid, terwijl dat in andere wetten geen factor is.

⁶ In een enkel geval is het ook mogelijk om een maatregel op te leggen bij het overtreden van de inlichtingenplicht, zie bijvoorbeeld artikel 17, eerste lid, jo art. 15 Algemene Kinderbijslagwet.

⁷ 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.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)⁸. Sindsdien heeft de CRvB nog meerdere malen uitspraken gedaan waar in bijvoorbeeld wordt bevestigd dat het enkele overtreden van de inlichtingenplicht niet voldoende is voor het opleggen van een boete. De betrokkene moet in dat geval ook subjectief een verwijt kunnen worden gemaakt. Daarnaast zal, bij verwijtbaarheid, de boete moeten worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden toegerekend⁹.

Daarnaast is de maatschappelijke visie op sanctionering veranderd. Met hoge boetes wordt wel aan het punitieve doel van sanctionering voldaan, maar lang niet in alle gevallen wordt het doel om naleving te bevorderen bereikt. Uit onderzoek blijkt dat zowel te strenge als te lichte handhavingsmiddelen zorgen voor erosie van het draagvlak. Maatschappelijk gezien wordt verwacht dat teveel verstrekte uitkering teruggevorderd wordt, omdat het gemeenschapsgeld betreft.¹⁰ Betrokkenen verwachten dat zij begripvol bejegend worden en dat een sanctie past bij (de zwaarte van) de overtreding.¹¹ 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 (hierna ook: de sanctie) dat gehanteerd wordt. Dit kan geen automatisme zijn. In de praktijk trachten uitvoerders om zo veel mogelijk passend te handhaven, maar het huidige regime wordt daarbij als knellend ervaren. Bestuursorganen en gemeenten vragen om meer ruimte om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen.¹²

Het is daarom noodzakelijk om afstand te nemen van het huidige stelsel en het stelsel van sanctionering te wijzigen. Het uitgangspunt bij deze wijziging is vertrouwen: vertrouwen dat iemand een uitkering aanvraagt omdat iemand (al dan niet tijdelijk) ondersteuning nodig heeft en niet om daar misbruik van te maken. Iemand die een uitkering aanvraagt moet dus ook met vertrouwen worden bejegend.¹³ Tegelijkertijd moet de maatschappij erop kunnen vertrouwen dat de overheid gelden op een eerlijke en rechtmatige manier verdeelt.

Het doel van deze wetswijziging is om passend handhaven bij het opleggen van boetes en maatregelen mogelijk te maken. Wie recht heeft op een uitkering moet die zonder angst voor hoge sancties bij kleine fouten 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 bestuursorgaan voldoende ruimte zijn om bij het handhaven een onderscheid te kunnen maken tussen gevallen waarin iemand een fout heeft gemaakt en gevallen waarin er sprake is van opzet of grove schuld. Deze benadering vergt een wijziging van het huidige stelsel van handhaving in de sociale zekerheid. Om rechtsonzekerheid en willekeur te voorkomen is het daarbij noodzakelijk om duidelijke wettelijke kaders vast te stellen. Daarin voorziet deze wet. Hiermee wordt de wijze van beoordeling door bestuursorganen geüniformeerd en weet een betrokkene welke maatstaven gelden voor de oplegging van een boete of maatregel.

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 voorkomen van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen is voor de regering een belangrijke doelstelling. Als we willen dat mensen de regels naleven, moeten we ze daarbij helpen. In beleid en in de uitvoering wordt daarom ingezet op preventieve maatregelen, zodat regelovertreding zoveel als mogelijk voorkomen kan worden.

⁸ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:3754.

⁹ CRvB 13 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ1698.

¹⁰ Zo blijkt uit de 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](#)), onderzoek dat heeft geleid tot de Meerjarige Handhavingsskoers 2022-2025, Kamerstukken II, 17 050, nr. 602 en uit het onderzoek naar burgerperspectief ([Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)).

¹¹ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 'Tussen Staat en Menselijke Maat', november 2021.

¹² Signaleringsbrieven.

¹³ Dit sluit ook aan bij de Meerjarige handhavingsskoers 2022-2025, Kamerstukken II, 17 050, nr. 602.

Voor de preventie van overtredingen is het noodzakelijk om de betrokkene en diens leefwereld te begrijpen en meer zicht te krijgen op de achtergrond van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen. Deze inzichten kunnen helpen om de communicatie en dienstverlening beter te laten aansluiten bij de leefwereld van de betrokkenen, om zo de naleving van regels te bevorderen. Ten tweede is het van belang dat professionals in hun contact met de betrokkenen alert zijn op signalen van mogelijke (toekomstige) overtredingen. Met gerichte en tijdige voorlichting en dienstverlening kunnen deze overtredingen mogelijk worden gecorrigeerd, zodat ernstige of langdurige regelovertreding wordt voorkomen.

In het kader van preventie is het ook belangrijk dat professionals in uitvoering en beleid signalen van overtredingen kunnen delen en dat hierover gesproken wordt binnen de organisatie. Uit deze gesprekken kunnen ideeën voortkomen over hoe soortgelijke overtredingen in de toekomst kunnen worden voorkomen. Hierbij kan, indien nodig, ook de wetgever worden betrokken. Deze leercyclus (het opvangen, interpreteren en opvolgen van signalen) moet worden ingebed in de interne processen van de uitvoerende én wetgevende organisaties.

Het wetsvoorstel gaat uit van preventie en handhaving als gelijke onderdelen van de dienstverlening. Het toelichtingsgesprek, zoals in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, biedt de mogelijkheid om zicht te krijgen op de omstandigheden van de betrokkene, de communicatie en dienstverlening beter af te stemmen op de situatie en zo te voorkomen dat de betrokkenen verplichtingen niet of niet behoorlijk nakomen of in een vroegtijdig stadium bij te sturen. Het intensievere contact tussen het bestuursorgaan en de betrokkene biedt ook de kans om te leren hoe fouten tot stand komen en wat er gedaan kan worden om die in de toekomst te voorkomen, waarmee de leercyclus gesloten wordt. Ook ten aanzien van het maatregelenbeleid wordt dit uitgangspunt gehanteerd. Met dit voorstel wordt het reparatoire karakter van een maatregel prominenter. Als een maatregel wordt opgelegd bestaat voor de betrokkenen altijd de mogelijkheid om het gedrag te herstellen en alsnog aan de verplichtingen te voldoen of in vergelijkbare situaties anders te handelen, waarna de maatregel beëindigd wordt. Door de betrokkene de kans te geven om zijn gedrag te herstellen, zal hij zich mogelijk meer bewust worden van zijn verplichtingen en deze daarmee in de toekomst ook beter kunnen naleven.

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, toeslagen, bijlagen of voorzieningen genieten. Soms in de vorm van samenloop, en soms omdat zij van opeenvolgende voorzieningen gebruik maken. Iemand zou bijvoorbeeld in eerste instantie gebruik kunnen maken van een werkloosheidsuitkering, vervolgens noodgedwongen door moeten stromen naar een bijstandsuitkering om op een later moment een AOW-pensioen te ontvangen. Daarnaast wordt door een betrokkene de overheid vaak als één orgaan gezien, ondanks dat sprake is van verschillende bestuursorganen met eigen kaders en structuren. Om bij dit beeld aan te sluiten en het voor burgers meer inzichtelijk en transparant te maken hoe de handhaving in de sociale zekerheid eruitziet, onafhankelijk van welke uitkering wordt genoten, is het wenselijk om het handhavingskader te uniformeren.

In de voorganger van het onderhavige wetsvoorstel zijn de handhavingsbepalingen – hoewel geüniformeerd – in de diverse sociale zekerheidswetten opgenomen. Zo kreeg iedere wet zijn eigen handhavingskader. Uit ervaring blijkt dat dit het soms ingewikkeld maakt om inhoudelijk vergelijkbare normen op dezelfde manier te interpreteren. Jurisprudentie die is gewezen 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.

Een nadeel van deze keuze is dat de sociale zekerheidswetten niet langer zowel de verplichtingen als de gevolgen van het overtreden daarvan bevatten. Alle verplichtingen blijven namelijk in de sociale zekerheidswetten staan, dit wetsvoorstel richt zich op het uniformeren van de sancties bij het overtreden van die verplichtingen en de wijze waarop daarbij te werk wordt gegaan. Dit nadeel weegt echter niet op tegen het beschreven voordeel voor de betrokkene. De professional is, gelet

op de algehele structuur van het bestuursrecht en de reeds bestaande structuur in de handhaving, gewend om te werken met een gelaagde structuur van wetgeving. Bestuursorganen kunnen in hun communicatie wel een koppeling maken tussen de verplichtingen uit de materiewetten en de gevolgen van de overtreding daarvan, geregeld in onderhavige wet. Op die manier is de informatievoorziening op een laagdrempelige manier geborgd.

Verantwoording van de totstandkoming van het voorstel

Om tot onderhavig voorstel te komen is afstemming gezocht met uitkeringsorganisaties, gemeenten en deskundigen in de praktijk. Het traject om tot dit voorstel te komen is gestart in 2020¹⁴. Toen is een onderzoek gedaan door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), om de ervaringen met het huidige handhavingssysteem in kaart te brengen. Dit onderzoek is in 2021 opgeleverd¹⁵. Ten behoeve van dat onderzoek zijn gesprekken gevoerd met professionals 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 handhavingssysteem in de sociale zekerheid.¹⁶

Het onderhavige wetsvoorstel is vervolgens ontwikkeld en, in verschillende stadia van gereedheid, getoetst in de praktijk. Ook zijn denkrichtingen en dilemma's besproken tijdens de twee conferenties 'Evenwicht in handhaving', waar geïnteresseerden vanuit verschillende hoeken bij aanwezig waren. Bij deze besprekingen waren beleidsmedewerkers, handhavers en andere medewerkers van uitkeringsorganisaties en gemeenten, ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van sociale partners betrokken. De opgehaalde input is vervolgens gebruikt voor het verder ontwikkelen van de denkrichtingen. Dit heeft geresulteerd in een conceptwetsvoorstel. De concepten zijn op verschillende plaatsen getoetst, zoals bij de bestuursorganen zelf, via het Platform Stimulansz bij medewerkers die zich dagelijks bezighouden met terug- en invorderingen, via de Klankbordgroep Handhaving van de VNG en via een online preconsultatie. Naar aanleiding van de verschillende afstemrondes is het voorstel meermaals gewijzigd. Niet alle ideeën zijn uiteindelijk verder uitgewerkt.

In voorbereiding op dit wetsvoorstel is ook onderzoek gedaan naar handhaving in andere Europese landen. Zie hierover verder paragraaf 1.7. Tot slot is in het bijzonder aandacht besteed aan het ophalen van het burgerperspectief op handhaving. Hiervoor zijn verschillende bronnen benut, zoals de halfjaarlijkse Omgevingsanalyse SZW¹⁷, een focusgroepenonderzoek naar het perspectief van burgers op handhaving en één op één gesprekken tussen beleidsmedewerkers en burgers¹⁸. Deze onderzoeken worden verder toegelicht in paragraaf 1.8. De genoemde onderzoeken hebben input opgeleverd die ook direct of indirect in het wetsvoorstel is beland.

¹⁴ Kamerstukken II, 17 050, nr. 596.

¹⁵ A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, 'Tussen Staat en menselijke maat', Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021.

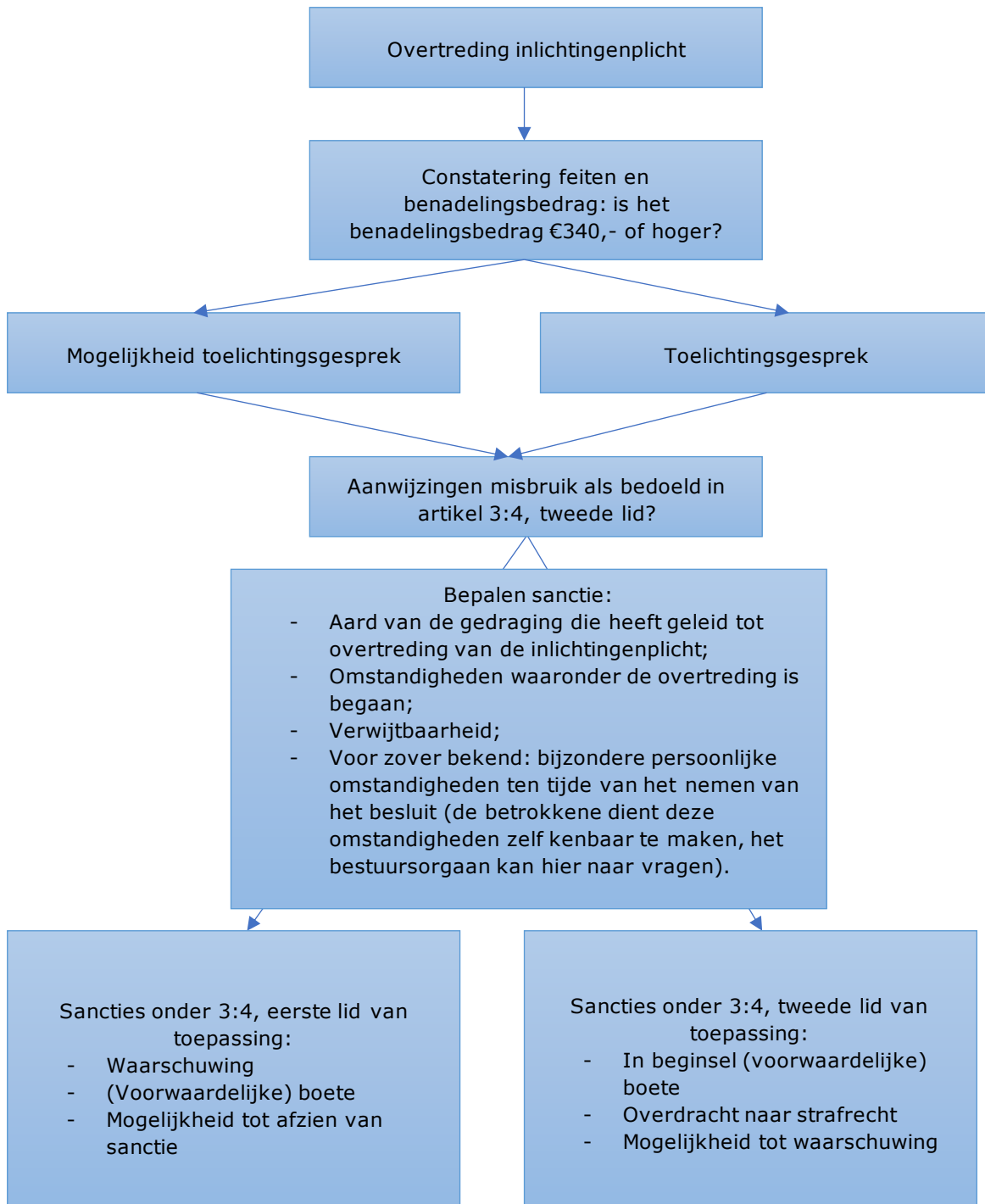
¹⁶ Kamerstukken II, 17 050, nr. 601.

¹⁷ Omgevingsanalyse SZW, zie bijvoorbeeld de rapportage over het najaar van 2021 ([Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingssysteem-in-de-sociale-zekerheid)) of de rapportage over het voorjaar van 2022 ([Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/07/rapportage-cafe-bepp-onderzoek-handhaving-inzichten-over-de-leefwereld-van-uitkeringsgerechtigden-tegenover-handhaving)).

¹⁸ Motivaction, 2023, 'Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingssysteem in de sociale zekerheid'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingssysteem-in-de-sociale-zekerheid> en TrueTalk, 2023, 'Inzichten over de leefwereld van uitkeringsgerechtigden tegenover handhaving'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/07/rapportage-cafe-bepp-onderzoek-handhaving-inzichten-over-de-leefwereld-van-uitkeringsgerechtigden-tegenover-handhaving>.

1.2 Hoofdpijnen van het voorstel voor het boeteregime

Hieronder wordt allereerst een schematische weergave gegeven van het proces van sanctionering bij een overtreding van inlichtingenplicht. Vervolgens wordt dit verder toegelicht.



1.2.1 *Uitgangspunt*

Het uitgangspunt achter het wetsvoorstel is het vertrouwen 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 daarom passen bij de aard van de gedraging. Het is niet goed uit te leggen dat er, vanuit het huidige regime, direct een boete volgt op een fout. Dat wil niet zeggen dat er geen mensen zijn die misbruik maken van uitkeringsgelden. Ook voor die kant van de handhaving moeten effectieve instrumenten beschikbaar zijn. Het niet passend kunnen sanctioneren van fouten en doelbewust misbruik is ondermijnend voor het draagvlak onder de sociale zekerheid.

De handhaving kent daarmee een tweeledig doel: een 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 voor elke overtreding een boete op te leggen. Dit doet niet in alle gevallen recht aan wat er daadwerkelijk is voorgevallen en welk verwijt daarin te maken is, en bovendien wordt naleving niet bevorderd. Bij sommige overtredingen is het echter passend om als wetgever te bepalen dat een zwaardere sanctie van toepassing is. In gevallen waar misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid, past het opleggen van een boete of zelfs 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 het bestuursorgaan 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 voor boeteregime op hoofdlijnen*

Het voorstel houdt op hoofdlijnen in dat er een breder handhavingsinstrumentarium beschikbaar komt, bestaande uit diverse typen sancties. Bij de voorbereiding van een besluit om een boete of maatregel op te leggen wordt in beginsel een gesprek gevoerd met de betrokkene. Hiermee wordt invulling gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor.¹⁹ Het gesprek biedt de mogelijkheid om de achterliggende omstandigheden rond de regelovertreding in kaart te brengen, waardoor een passende en evenredige sanctie kan worden opgelegd.

Bij het gesprek en de oplegging van een sanctie is de constatering dat er een overtreding is begaan het uitgangspunt. Dit zegt dus nog niets over of er sprake is van misbruik of van een fout. 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 en de persoonlijke omstandigheden. Het bestuursorgaan krijgt daarom de beschikking over een aantal handhavingsinstrumenten (sancties). Op basis van verschillende elementen wordt bepaald welke sanctie passend is in een gegeven situatie. Daarnaast is er een aantal specifieke gevallen waarin wordt aangenomen dat er misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid. De optie bestaat om een overtreding naar het strafrecht over te brengen, als het voldoet aan de daarvoor gestelde kaders in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.²⁰

Een schematische weergave van mogelijke sancties ziet er als volgt uit, waarbij de eerste tabel de mogelijke reacties in de huidige situatie weergeeft, van links naar rechts oplopend in zwaarte. De tweede tabel geeft de mogelijke reacties op een overtreding weer in de situatie als voorgesteld met dit wetsvoorstel, waarbij de reacties in het bestuursrecht en in het strafrecht onderscheiden worden.

¹⁹ Zie hierover meer onder paragraaf 1.3.2.

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

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

Inhoud wetsvoorstel			
Bestuursrecht	Geen sanctie	Waarschuwing	(Voorwaardelijke) boete waarbij kaders voor vaststelling boetehoogte nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.
Strafrecht	-	-	Overdracht OM op basis van de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude

In het hiernavolgende wordt ingegaan op de verschillende elementen van het boeteregime. 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 betrokkene alle informatie moet verschaffen die relevant is voor de hoogte, duur of rechtmatigheid van de uitkering. Hoewel bestuursorganen al gegevens uitwisselen en deze gegevensuitwisseling meer omvattend wordt, blijft het in alle gevallen noodzakelijk dat sommige informatie door de betrokkene zelf aangeleverd wordt. In het huidige stelsel wordt in principe een boete opgelegd op het moment dat deze verplichting niet wordt nageleefd. Ervaringen van bestuursorganen laten zien dat de inlichtingenplicht op dit moment niet altijd (voldoende) duidelijk is voor de betrokkenen. De inlichtingenplicht betreft een open norm, die per sociale zekerheidswet (zie hieronder bij 1.6) 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 vereisten 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 handhavingstelsel 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 en het uitvoeringstechnisch mogelijk te maken om tot een passende sanctie te komen wordt het toelichtingsgesprek geïntroduceerd. Hiermee wordt aangesloten bij de hoor/wederhoor-gesprekken, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Deze gesprekken worden in de praktijk dus al gevoerd. Het betreft dus een verbreding van de doelstellingen van dit gesprek. Het toelichtingsgesprek kent een tweeledig doel. Aan de ene kant is het een gelegenheid voor het bestuursorgaan om met de betrokkene in gesprek te treden over de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn en om toelichting te geven hoe daaraan in de toekomst voldaan kan worden. Aan de andere kant kan de betrokkene een

toelichting geven op de omstandigheden die hebben geleid tot de regelovertreding waardoor het bestuursorgaan kan beoordelen of en welke sanctie passend is. De betrokkene beslist zelf welke informatie hij in een toelichtingsgesprek wel en niet wil delen. De betrokkene is niet verplicht om informatie te delen. Dit dient het bestuursorgaan voorafgaand aan het gesprek ook mee te delen. Een betrokkene mag zich altijd bij laten staan bij dit gesprek. Het toelichtingsgesprek is vormvrij. Of hier dus telefonisch, op digitale wijze of in persoon invulling aan wordt gegeven is aan het bestuursorgaan, waarbij redelijkerwijs rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden van de betrokkene. Op het moment dat een betrokkene zich bijvoorbeeld langdurig in het buitenland bevindt, ligt het voor de hand een gesprek eerder telefonisch of digitaal vorm te geven dan in persoon. De wensen van de betrokkene worden hierbij meegewogen.

Gelet op de eisen uit de Awb, in het bijzonder artikelen 5:48 en 5:53 Awb, zal er voorafgaand aan het gesprek een rapport van de overtreding moeten worden opgemaakt en aan de betrokkene moeten worden overhandigd. De Awb stelt een aantal eisen aan het rapport. 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 betrokkene 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.

Praktisch zou een gesprek op hoofdlijnen als volgt kunnen verlopen, waarbij het aan het bestuursorgaan is om in concrete zin invulling te geven aan het gesprek. Het bestuursorgaan 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 een schending van de inlichtingenplicht te veronderstellen. Daarna verstrekt het bestuursorgaan een uitnodiging voor het gesprek. In de uitnodiging moet duidelijk worden wat de inhoud en het doel van het gesprek is zodat de betrokkene zich daarop kan voorbereiden. Ook kan de betrokkene dan de keuze maken om niet op de uitnodiging in te gaan. Indien de betrokkene voor dat laatste kiest, betekent dat echter wel dat geen rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden, voor zover die het bestuursorgaan niet redelijkerwijs bekend zijn. Na afloop van het gesprek besluit het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn of er sprake is van een (verwijtbaar) niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, of een sanctie opgelegd wordt en welke sanctie dit is.

Het sanctiebesluit 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 deugdelijke en begrijpelijke motivering waarin in ieder geval de verwijtbaarheid van de overtreding is afgewogen om tot een sanctie te komen, en aanvullend alle relevante feiten en omstandigheden die het bestuursorgaan bekend zijn. Op de af te wegen factoren wordt hierna onder paragraaf 1.2.5.6 ingegaan.

1.2.4.1. Redenen om af te zien van een toelichtingsgesprek

Niet in alle gevallen zal een gesprek toegevoegde waarde hebben. Het staat de betrokkene vrij om af te zien van het toelichtingsgesprek. Op het moment dat een betrokkene niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn reageert op het verzoek, kan dit worden gezien als afzien van het gesprek. Daarnaast kan bij een benadelingsbedrag dat lager is dan € 340,- het bestuursorgaan 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 handhavinginstrumenten 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 of het voornemen bestaat van een boete af te zien.

Tot slot lijkt het voeren van een gesprek met de betrokkene in sommige gevallen op voorhand niet mogelijk of zinvol. In die gevallen kan van het gesprek af worden gezien. Gelet op het grote belang dat het gesprek kan hebben, mag slechts in uitzonderlijke gevallen van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Het gaat om de situatie dat het gesprek, bijvoorbeeld door persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de met dat gesprek te dienen doelen. Te denken valt aan gevallen waarin, vanwege de verstandelijke beperking of stoornis van de betrokkene, niet kan worden verwacht dat de betrokkene het gesprek kan begrijpen en hieraan kan bijdragen. Wanneer deze toestand uit de stukken en overige contacten van het bestuursorgaan met de betrokkene blijkt, kan van het toelichtingsgesprek worden afgezien. Daarbij dient wel de afweging te worden gemaakt of het mogelijk is of het gesprek in aanwezigheid van een belangenbehartiger, bewindvoerder of andere vertrouwenspersoon wel gevoerd zou kunnen worden. Een voorbeeld van een situatie waarin het gesprek redelijkerwijs niet mogelijk is, betreft het geval dat de betrokkene inmiddels is gedetineerd en verwacht wordt of vast staat dat deze situatie nog lang gaat duren. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat van absolute onmogelijkheid geen sprake hoeft te zijn. Het gaat erom dat het van het bestuursorgaan redelijkerwijs niet gevegd kan worden om met de betrokkene in gesprek te gaan. Eenvoudige moeite mag van het bestuursorgaan worden verlangd, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene in verband met ziekte langdurig aan huis gebonden is of in het buitenland verblijft. Het gesprek kan dan bij de betrokkene thuis plaatsvinden of het bestuursorgaan kan, indien de voorzieningen hiervoor beschikbaar zijn, gebruikmaken van digitale communicatiemiddelen.

Het voeren van het gesprek is zelden absoluut onmogelijk. Het voeren van het gesprek blijft het uitgangspunt. Op het moment dat de betrokkene, na de schriftelijke kennisgeving van het bestuursorgaan waarin staat dat het afziet van het voeren van een toelichtingsgesprek, alsnog vraagt om een gesprek zal daar gehoor aan gegeven moeten worden. In die gevallen staat het recht van de betrokkene om diens zienswijze kenbaar te maken voorop.

1.2.5 Handhavingsinstrumentarium

Het aantal handhavingsinstrumenten wordt uitgebreid en er wordt meer ruimte gecreëerd om verschillende handhavingsinstrumenten te gebruiken en maatwerk te leveren. 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. Bestuurlijke boete

Een boete is een financiële prikkel om overtredingen te voorkomen. In sommige gevallen kan dit de meest passende sanctie zijn. Bij het bepalen van de hoogte van de boete zijn een aantal uitgangspunten van belang. Het karakter van een boete is punitief. Zoals eerder aangegeven kan een boete daarnaast, door de afschrikwekkende werking, bijdragen aan een verhoogde naleving. Om dit effect te bereiken dient de boete wel een substantiële hoogte te kennen. Tegelijkertijd kan een boete een vergaande invloed hebben op de persoonlijke situatie van betrokkene. Het gaat hier om mensen die al dan niet tijdelijk niet (volledig) in het inkomen kunnen voorzien. Daarom is het bij het vaststellen van de hoogte van de boete belangrijk om te komen tot een balans van deze twee uitgangspunten. Er wordt nadrukkelijk niet gekozen voor het aansluiten bij de grenzen als vastgesteld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Hiermee wordt vooraf duidelijkheid gegeven over welke boete voor welk soort overtreding (lichte verwijtbaarheid of misbruik) geldt. Dit draagt bij aan rechtszekerheid. De kaders voor het bepalen van de exacte boetehoogte in een concreet geval zullen bij algemene maatregel van bestuur ingevuld worden. Zie daarover verder onder paragraaf 1.2.5.5.

1.2.5.2. Voorwaardelijke boete

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 wordt. 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.

Een voorwaardelijke boete wordt niet alleen voorwaardelijk gemaakt aan het tijdspad, maar ook aan specifieke verplichtingen (zoals niet nogmaals zwart werken). 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 hierachter is dat in het besluit niet enkel het tijdsverloop gedefinieerd wordt als een relevante factor, maar dat het bestuursorgaan 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 het bestuursorgaan concreter wat van betrokkene verlangd wordt, hetgeen in het kader van preventie en gedragsverandering naar verwachting meer effect sorteert. Het bestuursorgaan draagt de verantwoordelijkheid om te zorgen dat de specifieke voorwaarden helder zijn voor de betrokkene en dient de betrokkene eventueel te begeleiden in de naleving hiervan.

Indien de voorwaarde waaronder de boete is opgelegd ingaat, dus iemand begaat nogmaals de overtreding waar de voorwaarde op ziet, wordt voor de tweede overtreding het afwegingskader toegepast om te bepalen welke sanctie van toepassing is. De tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke boete wordt niet nogmaals getoetst, hoewel wegens dringende redenen van de tenuitvoerlegging kan worden afgezien.

1.2.5.3. Waarschuwing

Het wordt in alle gevallen mogelijk om een waarschuwing te geven. Uit ervaringen van bestuursorganen blijkt dat een waarschuwing door de betrokkene 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 toelicht 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 verplichtingen²¹.

Niet in alle gevallen is het passend om een waarschuwing te geven. Op het moment dat een betrokkene verplichtingen opzettelijk veronachtzaamt of daaraan grove schuld heeft, ligt een waarschuwing niet voor de hand. In dergelijke gevallen is een (voorwaardelijke) boete, zoals hieronder verder uitgewerkt, in beginsel een meer passend instrument.

1.2.5.4. 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 dit uit zichzelf binnen een redelijke termijn meldt, is het voldoende om de onrechtmatigheid te herstellen middels een terugvordering van het teveel ontvangen bedrag. Wanneer de betrokkene zelf heeft geconstateerd dat er iets niet goed is gegaan, is een waarschuwing of verdergaande sanctie geven dan niet doelmatig. Naast deze gevallen kunnen er persoonlijke omstandigheden zijn die dermate zwaar wegen dat het opleggen van een sanctie in een concreet geval onevenredig kan uitpakken. Op deze optie wordt later in deze toelichting onder paragraaf 1.2.8 nog ingegaan. Verder zal er, gelet op artikel 5:41 van de Awb, geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als verwijtbaarheid van de betrokkene ontbreekt.

²¹ 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.

1.2.5.5. Zwaarte van de sanctie

Het kan ingewikkeld zijn om in een concreet geval te bepalen of een waarschuwing, een voorwaardelijke of een daadwerkelijke boete beter past in een situatie. De voorwaardelijke boete wordt hierbij gezien als de zwaardere sanctie ten opzichte van de waarschuwing, omdat hier een directe financiële dreiging van uitgaat. Of een waarschuwing, een voorwaardelijke boete of een boete op zijn plaats is, zal afhangen van de weging van de factoren als hierna omschreven in paragraaf 1.2.5.8. In het bijzonder spelen de aard van de overtreding en het verwachte effect van de sanctie gelet op de persoon van de betrokkene een rol. Bij het maken van een administratieve fout is sprake van een, naar zijn aard, minder ernstige overtreding dan bij het verwerven van inkomsten. In het licht van het te verwachten effect speelt de vraag mee of het bestuursorgaan de verwachting heeft dat een waarschuwing voldoende is om, gelet op de persoon van de betrokkene, naleving te bevorderen. Voor de meeste mensen geldt dat zij niet (voldoende) op de hoogte waren van de verplichtingen bij het begaan van de overtreding, maar dat zij bereid zijn tot naleving. Een waarschuwing is dan een voldoende zwaar middel om het doel van naleving te bereiken.

1.2.5.6. Samenloop strafrecht

In het voorgestelde artikel 3.4, tweede lid onder e wordt aangegeven dat voor een overtreding waarvoor in beginsel strafrechtelijke vervolging is aangewezen, maar waar die is uitgebleven een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Daarbij moet opgemerkt worden dat sprake blijft van het *una via* beginsel. Dit houdt in dat gekozen moet worden tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke route. Huidige gewezen jurisprudentie op dit punt blijft onverkort van toepassing²². Dit is ook gecodificeerd in artikel 5:44 van de Awb. Dit artikel verbiedt het bestuursorgaan een boete op te leggen als de officier van justitie in verband met hetzelfde feit strafvervolging heeft ingesteld. Dit verbod geldt vanaf het moment dat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen. Tot die tijd kan de officier van justitie besluiten van vervolging af te zien en heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen.

1.2.5.7. Boetehoogte

Momenteel is de hoogte van 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 de persoonlijke omstandigheden en draagkracht bezien in het licht van de maximale aflossingsperiode.

Aan de huidige systematiek kleven een aantal nadelen. 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. Hierbij 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 is geconstateerd, is dat niet alle bestuursorganen gebruik maken van de bestaande wettelijke bevoegdheden die bestaan om de boete te laten aansluiten op de situatie.

²² Zie bijvoorbeeld Centrale Raad van Beroep, 7 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2399, waaruit blijkt dat als de strafrechter over is gegaan tot vrijspraak de bestuursrechtelijke route is afgesloten.

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. Uit de cijfers blijkt dat de meeste boetes worden opgelegd onder normale verwijtbaarheid.²³

Een derde nadeel van de koppeling van het boetebedrag aan het benadelingsbedrag is de situatie dat sprake is van misbruik, maar dit vroegtijdig geconstateerd wordt waardoor er geen benadelingsbedrag ontstaat. Het gaat dan bijvoorbeeld om een situatie waarin een persoon een vervalst arbeidscontract gebruikt om een uitkering aan te vragen. Als een oplettende medewerker dit opmerkt, wordt de uitkering afgewezen en is er geen sprake van een benadelingsbedrag. 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, om het gedrag te bestraffen en om te voorkomen dat deze persoon nogmaals probeert de uitkering aan te vragen met de vervalste papieren. Binnen de voorgestelde systematiek kan er dan een boete worden opgelegd op basis van misbruik, zonder benadelingsbedrag.

Om de hierboven genoemde nadelen te mitigeren wordt voorgesteld om een boetesystematiek met twee standaard boetebedragen te introduceren. Voor gevallen waarin sprake is van een fout of waarin persoonlijke omstandigheden de verwijtbaarheid van de overtreding minimaliseren, geldt het lage boetebedrag. Voor gevallen waarin gesproken kan worden over misbruik (zoals beschreven onder paragraaf 1.2.6) geldt het hoge boetebedrag. De boetesystematiek wordt nader geregeld in het Boetebesluit.

1.2.5.8. Wettelijk kader

Het voorstel beoogt duidelijke kaders te creëren met daarin een balans tussen voldoende bewegingsruimte voor het bestuursorgaan en handavingsprofessionals 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 gesignaleerd²⁴ leidt te weinig sturing tot onduidelijkheid en willekeur. Vanuit de burger bezien zijn heldere wettelijke kaders nodig om voldoende rechtszekerheid te bieden, zodat vooraf duidelijk is welke sancties kunnen worden opgelegd. Vanuit de uitvoering bezien zijn kaders nodig om enerzijds voldoende houvast te geven bij de inzet van handavingsinstrumenten en anderzijds voldoende ruimte te geven om recht te doen aan een individueel geval.

De factoren die meegewogen kunnen worden bij het bepalen van een passende sanctie, 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 het bestuursorgaan tot een passende sanctie komen.

Vooraf een algemene opmerking: zoals hierna zal worden besproken heeft iedere persoon 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. Het bestuursorgaan kan enkel die omstandigheden meewegen waarover het redelijkerwijs beschikt. Er geldt in die zin voor het bestuursorgaan een onderzoeksplicht, maar het kan niet aan het bestuursorgaan worden verweten als iemand besluit geen inzicht te geven in omstandigheden waardoor de instantie een minder passende sanctie oplegt.

De factoren die meegenomen moeten worden bij het bepalen van een passende sanctie, zijn de volgende:

²³ Zie onder andere de jaarverslagen 2019, 2020, 2021 en 2022 van UWV en SVB.

²⁴ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 'Tussen Staat en Menselijke Maat', november 2021.

- 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 dit 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 verkeerde veronderstelling van 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 expliciet is geweest op het bestaan en de inhoud van de verplichting en hij de verplichting desondanks (ernstig) veronachtzaamd, dan geeft dat aanleiding om voor een sanctie te kiezen. In een dergelijk geval wordt een waarschuwing gegeven of een (voorwaardelijke) boete opgelegd.

- 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 – terwijl 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 de betrokkene, op het moment van het begaan van de overtreding, onder omstandigheden verkeerde die niet tot het normale levenspatroon behoren. Het gaat hier onder andere om de vraag wat het doenvermogen van een persoon was ten tijde van het begaan van de overtreding.

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 geweest 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.

- Verwijtbaarheid;

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. Daarbij ligt echter de nadruk op de aard van de gedraging en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Bij deze factor staat de vraag centraal in hoeverre de betrokkene van de overtreding een verwijt kan worden gemaakt. Het is van belang om dit 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 het bestuursorgaan tot een passende sanctie kan komen. En in gevallen waar geen van bovenstaande factoren van toepassing is, dan blijft het bestuursorgaan verplicht om de verwijtbaarheid van de overtreding 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 overtreding 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.

- De mate waarin het ontstaan van het benadelingsbedrag of de hoogte daarvan aan het bestuursorgaan kan worden verweten;

Het is relevant in welke mate het bestuursorgaan het ontstaan van het benadelingsbedrag en de hoogte daarvan kan worden verweten. 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.²⁵

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

Met deze factor wordt bedoeld of er bijzondere omstandigheden spelen bij de betrokkene 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 betrokkene 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 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.

1.2.6 Boete als aangewezen handhavingsinstrument

In sommige gevallen maakt een persoon daadwerkelijk misbruik van de sociale zekerheid met als doel zichzelf, of zijn naasten, te verrijken. Als er in het dossier of uit het toelichtingsgesprek, als bedoeld in paragraaf 1.2.4, aanwijzingen zijn dat er sprake is van daadwerkelijk misbruik, dan is een bestuursorgaan gehouden om die signalen te onderzoeken op feitelijkheid, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. In die gevallen moet het mogelijk zijn voor een bestuursorgaan 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 ondersteuning 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 zekerheidsfraude²⁶.

Uit onderzoek²⁷ 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

²⁵ Zie hiervoor boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

²⁶ [wetten.nl - Regeling - Aanwijzing sociale zekerheidsfraude - BWBR0037704 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Aanwijzing%20sociale%20zekerheidsfraude-BWBR0037704)

²⁷ 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 uitgangspunt van vertrouwen zal het bestuursorgaan 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 overtredingen 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 en hadden moeten weten en dat er dus sprake is van misbruik.

1.2.6.1. Uitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten

Het gebruikmaken van vervalste documenten of gegevens teneinde een uitkering te verkrijgen of behouden wordt gezien als opzettelijk misbruik maken van de sociale zekerheid. Dit gedrag vergt een dusdanige mate van planning en organisatie dat mag worden aangenomen dat de overtreding intentioneel is en dat de betrokkene beoogde misbruik te maken van het stelsel van sociale zekerheid.

1.2.6.2. Structurele inkomsten en verzwegen vermogen

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'²⁸, bij vrijwel alle betrokkenen bekend.

Het structureel ontvangen van inkomsten naast een uitkering kan daarom gezien worden als het maken van misbruik van het socialezekerheidsstelsel. Van belang is wel dat het gaat om structurele inkomsten die de betrokkene volgens de voor hem van toepassing zijnde voorziening had moeten melden bij het bestuursorgaan. Dat kan zowel inkomen uit arbeid als uit vermogen zijn: dat hangt af van hetgeen relevant is voor de uitkering gelet op de van toepassing zijnde uitkeringswet.

Bij structurele inkomsten gaat het om niet-incidentele inkomsten die de betrokkene vergaart en waarvan de betrokkene geen mededeling doet bij het bestuursorgaan. Het kan uiteraard gebeuren dat iemand een keer zijn zolder opruimt, spullen via internet of de vrijmarkt verkoopt en dit onverhoopt niet doorgeeft. Dit vormt bij sommige wetten 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 op bestendige basis inkomsten ontvangt, over deze inkomsten kan beschikken²⁹, en deze inkomsten niet meldt bij het bestuursorgaan. Deze inkomsten kunnen wisselend zijn van aard en hoogte: voor de kwalificatie of sprake is van structureel inkomen doet dat minder ter zake. Wel kunnen deze factoren mee worden gewogen in de bepaling van de daadwerkelijke sanctie, omdat dit – gelet op de omstandigheden van het geval – verzwarend of verlichtend kan werken.³⁰

Een voorbeeld van structureel inkomen is als iemand regelmatig werkt in de bouw, hiervoor een (zwart) salaris ontvangt en daarover kan beschikken, maar dit niet meldt bij het bestuursorgaan. De vraag wanneer exact sprake is van structureel en incidenteel is hierbij ingewikkeld. Als leidraad kan worden aangehouden dat op het moment dat iemand drie maanden of langer inkomsten ontvangt, sprake is van structurele inkomsten. Daarmee hangt samen dat hoe langer de inkomsten

²⁸ [Kennis der Verplichtingen en gepercipieerde detectiekans | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²⁹ Het moet, met andere woorden, gaan om feitelijke inkomsten. Inkomsten die enkel en alleen zijn aan te merken als vergoeding van gemaakte kosten vallen hier in beginsel niet onder. Dit kan nog steeds een overtreding van de inlichtingenplicht opleveren, maar er wordt dan niet uitgegaan van misbruik van de sociale zekerheid.

³⁰ Ter nuancering nog het volgende: enkel die inkomsten die relevant zijn gelet op de onderliggende inhoudelijke wetgeving is relevant. Als voorbeeld wordt in de Participatiewet gewerkt met vrij te laten inkomen. Afhankelijk van de vraag of die grenzen overschreden worden is sprake van overtreding van de inlichtingenplicht en dus van een overtreding in de zin van de Wet handhaving sociale zekerheid.

voortduren, hoe aannemelijker het is dat de betrokkene zich heeft gerealiseerd of had moeten realiseren dat het inkomsten betreft die gemeld zouden moeten worden. Deze leidraad is evenwel niet in de wet opgenomen om berekenend gedrag 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 er 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. 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 teneinde zichzelf of zijn naasten te bevoordelen. Indien zich een geval voordoet dat 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. Om te bepalen of sprake is van opzet of grove schuld kan worden aangesloten bij de hierover beschikbare jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.³¹

1.2.7. 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 overtreding als eerder toegelicht in paragraaf 1.2.6. Deze overtreding 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 zonder daar melding van te maken, is voor de tweede overtreding sprake van recidive. In elk van de limitatief opgesomde overtredingen 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 regels en verplichtingen en de feiten die gezien worden als misbruik van de sociale zekerheid. Daarnaast informeert het bestuursorgaan de betrokkene over de wijze waarop overtredingen in de toekomst voorkomen kunnen worden. De regering is mede daarom van oordeel dat het daadkrachtig op kunnen treden in geval van recidive past bij een effectief handhavingsinstrumentarium 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.

De recidiveregeling wordt toegepast in die gevallen waarin de betrokkene daadwerkelijk onvoldoende heeft geleerd van de eerdere sanctionering. 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 standaardsanctie zou kunnen worden volstaan.

De voorgestelde recidiveregeling is facultatief, om bestuursorganen 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

³¹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2006:AX8488 (loonopgaveverplichting), ECLI:NL:CRVB:2016:13 (uitwerking boeteregime bijstand) ECLI:NL:CRVB:2016:3020 (op geld waardeerbare arbeid), ECLI:NL:CRVB:2017:2067 (alcoholafhankelijkheid en schulden).

van 5 jaar gehanteerd. Dit is ook de termijn die in het Wetboek van Strafrecht³² en in de rechtspraak³³ gehanteerd wordt.

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 via het bestuursrecht, ofwel via het strafrecht wordt aangepakt. 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.³⁴ Het strafrecht biedt meer onderzoeksmogelijkheden en kent andere sancties dan 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 onder dat bedrag, beschreven in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, waarin het passend is om sanctionering in het bestek van het strafrecht te laten plaatsvinden. Een voorbeeld van een dergelijke overtreding is misbruik van de sociale zekerheid door een medewerker van een bestuursorgaan. 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 verregaand gevolg omdat er geen strafblad volgt na een bestuurlijke sanctie.

In individuele gevallen kan een andere afweging worden gemaakt. Het is mogelijk om af te wijken van de beschreven beleidslijn: 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 het bestuursorgaan 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. Hierbij dient het *una via* beginsel, als gecodificeerd in artikel 5:44 van de Awb, geëerbiedigd te worden. Zie ook paragraaf 1.2.5.4.

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. Bestuursorganen ervaren 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 of omdat de omstandigheden daartoe aanleiding geven. 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 het bestuursorgaan om passend te reageren op de voorliggende situatie.

1.2.9 Verhouding boete en waarschuwing

In dit voorstel worden de kaders geschetst voor de handhaving van de sociale zekerheid, waarbij bestuursorganen ruimte krijgen om in voorkomende gevallen maatwerk toe te passen. Dit is nodig omdat de werkelijkheid weerbarstig is. Gevallen van overtreding zullen nooit volledig identiek zijn dus het past ook niet om de kaders volledig dicht te timmeren. Waar in het ene geval van overtreding van een bepaald bedrag een boete voor de hand zal liggen, zal in een ander geval bij

³² Zie artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht.

³³ Zie bijvoorbeeld de Oriëntatiepunten voor straftoemeting zoals die in de rechtspraak gehanteerd worden en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen.

³⁴ 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'.

hetzelfde bedrag overgegaan worden tot een waarschuwing, bijvoorbeeld omdat er verzachtende omstandigheden zijn. Door de ruimte voor maatwerk te bieden, kunnen bestuursorganen tegemoet komen aan deze weerbaarheid.

1.3 Hoofdpijnen van het voorstel voor het maatregelenregime

Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gedeeltelijke of gehele weigering van de uitkering die kan worden opgelegd door het bestuursorgaan wanneer de betrokkene niet voldoet aan de meewerkverplichtingen of de inlichtingenplichten die zijn opgenomen in de verschillende sociale zekerheidswetten.

Het gaat bij de meewerkverplichtingen in de sociale zekerheidswetten om twee soorten verplichtingen. In de eerste plaats zijn het verplichtingen die gericht zijn op het stroomlijnen van het administratieve uitvoeringsproces. Dit zijn verplichtingen die ervoor moeten zorgen dat het uitvoeringsproces soepel verloopt en dat er dus geen vertraging in het proces optreedt of dat dit proces bemoeilijkt of verhinderd wordt.³⁵ Te denken valt aan de verplichting voor de betrokkene om binnen een bepaalde termijn een aanvraag te doen, om zich op geldige wijze te identificeren, om binnen een bepaalde termijn op een verzoek om inlichtingen te reageren of om voorschriften in het kader van controle en vakantie op te volgen. Daarnaast zijn er verschillende meewerkverplichtingen die gericht zijn op de re-integratie van of de werkhervatting door de betrokkene dan wel het voorkomen of beperken van het risico dat aanspraak moet worden gemaakt op een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening.³⁶ Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting voor de betrokkene om mee te werken aan een onderzoek door een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige, maar ook de verplichting om te solliciteren, passende arbeid te accepteren, mee te werken aan de re-integratie, de arbeidsongeschiktheid niet opzettelijk te veroorzaken of zich zodanig te gedragen dat de fondsen niet worden benadeeld.

Een maatregel heeft een ander karakter dan een bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, terwijl de maatregel een reparatoire sanctie is. Het doel van de maatregel is een gedragsverandering te bewerkstelligen. Iemand die zich bijvoorbeeld in eerste instantie niet gehouden heeft aan de sollicitatieplicht, kan dit alsnog doen en iemand die geen passende arbeid heeft geaccepteerd, kan dit in een toekomstige situatie wel doen.

Dit wetsvoorstel introduceert een algemeen stelsel voor de maatregelen. Hoe invulling te geven aan de bevoegdheid om een maatregel op te leggen is in de huidige situatie geregeld in de materiewet en het maatregelenbesluit. Op bepaalde onderdelen zijn er verschillen tussen de materiewetten. Er wordt een algemeen stelsel geïntroduceerd in die zin dat in het wetsvoorstel is vastgelegd hoe het besluit tot het opleggen van een maatregel wordt voorbereid en welke omstandigheden een rol spelen bij het nemen van een besluit over het al dan niet opleggen van een maatregel. Verder is in dit wetsvoorstel vastgelegd welke maatregelen er zijn en welke verzwarende of verlichtende omstandigheden bij het opleggen van een maatregel een rol spelen. Het wetsvoorstel beoogt daarmee ook voor de maatregelen in een uniform kader voor alle betrokken bestuursorganen te voorzien waarin de menselijke maat voorop staat. Een belangrijk verschil met het algemeen kader voor de bestuurlijke boetes in dit wetsvoorstel, is dat de bevoegdheid om een maatregel op te leggen niet in dit wetsvoorstel opgenomen is. Anders dan bij de bestuurlijke boete het geval is, blijft de bevoegdheid om een maatregel op te leggen in de verschillende sociale zekerheidswetten staan.

Tot slot verdient opmerking dat het algemene stelsel voor de maatregelen, zoals dat in dit wetsvoorstel opgenomen is, nader wordt uitgewerkt in de reeds bestaande algemene maatregel van bestuur 'Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten'. In deze AMvB zal per verplichting bepaald worden welke categorie van maatregelen daarvoor opgelegd kan worden. Ook wordt nader invulling gegeven aan de waarschuwingsbevoegdheid met dit wetsvoorstel. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 1.3.5.

Hieronder is allereerst een schematische weergave gegeven van het algemene kader zoals dat in dit wetsvoorstel is vastgelegd. Vervolgens wordt dit kader verder toegelicht.

³⁵ Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, *Stb.* 2007, 34, p. 10.

³⁶ Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, *Stb.* 2007, 34, p. 10.



1.3.1 *Uitgangspunt en passend handhaven*

Ook voor het maatregelenregime in het wetsvoorstel geldt dat vertrouwen het uitgangspunt vormt. Zoals gezegd gaat het wetsvoorstel van vertrouwen uit, daarbij past het uitgangspunt dat betrokkenen in de regel niet moedwillig misbruik maken van het stelsel van sociale zekerheid. Daarbij geldt specifiek voor de meewerkverplichtingen dat de betrokkenen niet altijd goed op de hoogte zijn van de verplichtingen die op hen rusten of dat zij onvoldoende begrijpen wat er in het kader van een meewerkverplichting precies van hen wordt verwacht.

Omdat het bij de maatregelen om een reparatoire sanctie gaat die erop gericht is de betrokkene ertoe aan te sporen om wel op een goede manier invulling te geven aan een meewerkverplichting of inlichtingenplicht, is het dus van belang om niet alleen te achterhalen onder welke omstandigheden een bepaalde verplichting niet of niet behoorlijk nagekomen is, maar ook wat het kennisniveau van de betrokkene is en wat er nodig is om de betrokkene tot een behoorlijke nakoming te bewegen.

In verband daarmee geldt ook voor de maatregelen dat er in het wetsvoorstel een kader voor passend handhaven opgenomen is. Dit kader is vergelijkbaar met het kader dat voor het opleggen van bestuurlijke boetes in dit wetsvoorstel staat en biedt de uitvoering ook voor wat betreft de maatregelen enerzijds houvast bij het opleggen van maatregelen. Anderzijds biedt het kader ruimte om recht te doen aan de omstandigheden van het geval en dus ook rekening te houden met de mate waarin de betrokkene op de hoogte was van de meewerkverplichting of de inlichtingenplicht en wist wat er in verband met die verplichting werd verwacht.

De omstandigheden die een bestuursorgaan bij het voorbereiden van een besluit om een maatregel op te leggen moet betrekken zijn grotendeels gelijk aan de omstandigheden die bij het opleggen van een bestuurlijke boete van belang zijn. Alleen de eerste omstandigheid is bij het opleggen van een maatregel wezenlijk anders. Bij de bestuurlijke boete gaat het om de aard van de gedraging en bij de maatregel gaat het om de ernst van de overtreding. De ernst van de overtreding staat bij de maatregelen voorop omdat er verschillende soorten verplichtingen zijn en het niet of niet behoorlijk nakomen van de ene verplichting tot een andere beoordeling leidt dan de andere verplichting. Bij het opleggen van een maatregel moet het bestuursorgaan dus de volgende omstandigheden bij de beoordeling betrekken:

- De ernst van de overtreding;

Bij de maatregelen gaat het om het niet of niet behoorlijk nakomen van een verplichting om iets te doen of na te laten. De aard van die verplichtingen loopt echter (sterk) uiteen en dit betekent dat ook de ernst van de overtreding uiteen kan lopen. Het te laat doen van een aanvraag is in de regel een minder zware overtreding dan het na herhaalde oproep niet verschijnen op het spreekuur van de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige. Het is dus van belang om precies vast te stellen om welke verplichting het gaat, wat de invloed is op het vaststellen van het recht en wat de ernst is van de overtreding die is begaan.

- De omstandigheden waaronder de overtreding is begaan;

Vervolgens is het van belang om te bepalen onder welke omstandigheden de overtreding heeft plaatsgevonden. Ook daarbij speelt een rol dat de aard van de verplichtingen uiteen lopen en dat de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden dus ook kunnen verschillen. Voor de verplichting om te solliciteren is bijvoorbeeld niet alleen van belang of de betrokkene op de hoogte is van de inspanningen die de verplichting precies met zich meebrengt, maar ook of de betrokkene weet wat onder passende arbeid wordt verstaan. En als de betrokkene geen gehoor heeft gegeven aan een oproep om op het spreekuur van de verzekeringsarts te verschijnen, is vanzelfsprekend van belang hoe de betrokkene voor het spreekuur is opgeroepen, maar kan ook een rol spelen wat de aard van de medische aandoening van de betrokkene is. In het verlengde daarvan dient ook aandacht te zijn voor de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene en wat het doenvermogen van de betrokkene was,³⁷ zoals ook in paragraaf 1.2.5.6 beschreven is.

- De mate waarin de overtreding aan de betrokkene verweten kan worden;

³⁷ Hiervoor kan de doenvermogenstoets die ontwikkeld is door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid benut worden.

De mate van verwijtbaarheid van de betrokkene speelt bij de maatregelen (en met name de effectiviteit daarvan) eveneens een rol. Voor een deel komt de mate van verwijtbaarheid al aan de orde bij de afweging van de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden, maar het is van belang in de belangenafweging ook separaat aandacht aan de verwijtbaarheid te besteden en dit expliciet bij de voorbereiding van een handhavingsbesluit te betrekken.

- De mate waarin de overtreding aan het bestuursorgaan verweten kan worden; Verder is ook bij de maatregelen relevant in welke mate het bestuursorgaan een verwijt te maken valt. Als voor het oproepen van een betrokkene voor de verplichting om zich te identificeren gebruik is gemaakt van een onjuist adres, dan ligt het niet voor de hand een maatregel op te leggen. Maar ook in andere gevallen is het passend om de eigen rol van het bestuursorgaan mee te wegen bij het opleggen van een maatregel. Als drie keer per post een oproep is gedaan waarop niet is gereageerd, dan mag bijvoorbeeld van het bestuursorgaan worden verwacht dat er geprobeerd wordt telefonisch of via e-mail contact met de betrokkene op te nemen.

- Bijzondere persoonlijke omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit. Tot slot spelen de bijzondere persoonlijke omstandigheden van de betrokkene op het moment van het nemen van het besluit nog een belangrijke rol. Er kan enige tijd zitten tussen het moment van regelovertreding en het moment van het nemen van het handhavingsbesluit. In die tijd kunnen de omstandigheden van de betrokkene gewijzigd zijn. Het doet recht aan de situatie om niet alleen te kijken naar de omstandigheden van de betrokkene ten tijde van de regelovertreding, maar ook om te bezien welke invloed de sanctie heeft op diens leven. In het verlengde daarvan dient het bestuursorgaan een op te leggen maatregelen of een opgelegde maatregel ook af te stemmen op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, als dringende redenen daar, gelet op bijzondere omstandigheden, toe noodzaken. De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in een maatschappelijk belang zoals het voorkomen van marginalisering van mensen, van het verergeren van bestaande schuldenproblematiek of huisuitzettingen. Dat een bestuursorgaan hier aandacht aan moet besteden houdt ook verband met het doel van de maatregel. Een maatregel moet de naleving van de verplichtingen bevorderen. Als de betrokkene door de maatregel niet in het levensonderhoud kan voorzien, dan heeft dit een averechts effect. Een waarschuwing leidt dan waarschijnlijk eerder tot het naleven van de verplichtingen in de toekomst.

1.3.2 Toelichtingsgesprek

Zoals in paragraaf 1.2.4 al aan de orde is gekomen, wordt bij de voorbereiding van een besluit om een boete of maatregel op te leggen een toelichtingsgesprek met de betrokkene gevoerd. Dit gesprek dient twee doelen. Enerzijds biedt het toelichtingsgesprek de betrokkene de mogelijkheid om de achterliggende omstandigheden rond de overtreding toe te lichten. Dit biedt het bestuursorgaan de context die nodig is om passend te handhaven. Anderzijds geeft het gesprek het bestuursorgaan de ruimte om uitleg te geven over de verplichting die niet of niet behoorlijk nagekomen is en duidelijk te maken wat er van de betrokkene wordt verwacht.

In paragraaf 1.2.4 is benadrukt dat vertrouwen tijdens het toelichtingsgesprek het uitgangspunt vormt. Dit is voor het bereiken van de twee doelen van het gesprek essentieel. Alleen als een betrokkene neutraal en zonder (voor)oordeel tegemoet wordt getreden, zal de betrokkene de ruimte voelen om zijn verhaal te doen indien gewenst. Daarnaast is een open gesprek ook een belangrijke voorwaarde om de betrokkene goed te kunnen informeren over de aard en omvang van de verplichting die op hem rust en de wijze waarop hij daar invulling aan kan of moet geven.

Daarbij dient nogmaals te worden benadrukt dat een maatregel een reparatoire sanctie is. Een maatregel moet de betrokkene ertoe bewegen alsnog op een goede manier invulling te geven aan gedrag dat hoort bij de verplichting. Daardoor krijgt het tweede doel van het toelichtingsgesprek, het informeren van de betrokkene over de verplichting, nog extra gewicht. Voor wat betreft de wijze waarop het toelichtingsgesprek vorm dient te krijgen en de mogelijkheid voor de betrokkene om af te zien van het gesprek wordt verder verwezen naar paragraaf 1.2.4.

1.3.3 Afzien van maatregel en waarschuwingsbevoegdheid

Het wetsvoorstel uniformeert de mogelijkheid om af te zien van het opleggen van een sanctie en de mogelijkheid om met een waarschuwing te volstaan. In het wetsvoorstel is voor alle sociale zekerheidswetten vastgelegd dat het bestuursorgaan in elk geval van het opleggen van een maatregel afziet als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, als daar dringende redenen voor bestaan of als er voor dezelfde overtreding een bestuurlijke boete is opgelegd. Verder voorziet het wetsvoorstel voor alle sociale zekerheidswetten in een waarschuwingsbevoegdheid.

Zoals in paragraaf 1.2.5.2 is beschreven, biedt de waarschuwingsbevoegdheid de mogelijkheid om zonder financiële consequenties een duidelijke boodschap vanuit het bestuursorgaan af te geven en nadrukkelijk aandacht te vragen voor de verplichting die niet of niet behoorlijk nagekomen is. Daarbij is ook benadrukt dat de bevoegdheid om te waarschuwen niet is geclausuleerd. Een bestuursorgaan kan dus bijvoorbeeld besluiten om ten aanzien van een betrokkene meerdere keren met een waarschuwing te volstaan. In het wetsvoorstel is echter wel een bevoegdheid gegeven om de waarschuwing nader in te kaderen in een algemene maatregel van bestuur.

1.3.4 *Categorieën: hoogte*

Het wetsvoorstel creëert een kader van vier categorieën die oplopen in zwaarte. Voor de eerste drie categorieën voorziet het wetsvoorstel per categorie in een bandbreedte voor het percentage dat op de uitkering, toeslag, bijslag of voorziening in mindering gebracht kan worden. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen welk percentage bij het opleggen van een maatregel passend is. Bij de vierde categorie gaat het, zoals nu ook het geval is, om een blijvende gehele weigering.

Bij het beantwoorden van de vraag welk percentage bij de eerste drie categorieën passend is, staat het reparatoire karakter van de maatregel centraal. Het doel van de maatregel is te bewerkstelligen dat er bij de betrokkene een gedragsverandering optreedt en dat de betrokkene de gelegenheid krijgt om een verplichting die niet of niet behoorlijk is nagekomen te herstellen. Dit kan eruit bestaan dat een betrokkene alsnog gehoor geeft aan een oproep om zich te identificeren of zich te onderwerpen aan een onderzoek door een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige, maar ook dat de betrokkene er alsnog blij van geeft dat hij begrijpt welke inspanningen er worden verwacht als het aankomt op het solliciteren of het accepteren van passende arbeid.

Omdat de nadruk op het reparatoire karakter ligt, is categorie 5 uit het nu geldende Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten niet in dit wetsvoorstel opgenomen. De aard en ernst van de overtredingen in deze categorie is zodanig dat herstel niet aan de orde is en verwijzing naar het strafrecht aangewezen is of anders het opleggen van een bestuurlijke boete. De categorieën zijn in dit wetsvoorstel dus als volgt:

Categorie	Huidige situatie	Inhoud wetsvoorstel
1	5% uitkeringsbedrag, minimaal 2% en maximaal 20%. Ten minste één maand.	5% uitkeringsbedrag, minimaal 2%, maximaal 15%. Gedurende één maand, maximaal twee maanden.
2	10% uitkeringsbedrag, minimaal 5% en maximaal 30%. Ten minste twee maanden.	10% uitkeringsbedrag, minimaal 5%, maximaal 25%. Gedurende één maand, maximaal vier maanden.
3	25% uitkeringsbedrag, minimaal 15%, maximaal 100%. Ten minste vier maanden.	25% uitkeringsbedrag, minimaal 10%, maximaal 50%. Gedurende één maand, maximaal zes maanden.
4	Blijvend gehele weigering van de uitkering.	Blijvende gehele weigering van de uitkering
5	Gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering. Maximaal 3 maanden.	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) ³⁸ een mogelijkheid gecreëerd om bestuursrechtelijk te kunnen bestraffen. Hiervoor geldt hetgeen onder paragraaf 1.2.5.4 is opgemerkt onverkort.
--	--	--

In het wetsvoorstel is bepaald dat in een algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de gevallen waarin de maatregelen in de vier categorieën kunnen worden opgelegd en wanneer gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden om van de percentages in de eerste drie categorieën af te wijken en een ander percentage binnen de bandbreedte in de categorie te kiezen.

1.3.5 Categorieën: duur

Voor de duur van de maatregelen creëert het wetsvoorstel ook een kader met vier categorieën. Per categorie voorziet het wetsvoorstel in een maximale duur. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een minimum voor de duur van de maatregel. Anders dan bij de maximale duur van de maatregel het geval is, is er bij de minimale duur geen indeling in categorieën gemaakt. Het wetsvoorstel bevat voor de duur een algemeen minimum van één maand dat voor alle categorieën gelijk is.

De aannahme is dat een termijn van één maand de termijn is die een betrokkene minimaal nodig heeft om het gedrag aan te passen en daar ook blijk van te geven. Indien daar naar het oordeel van het bestuursorgaan aanleiding toe is, dan kan het bestuursorgaan echter besluiten om voor een langere duur te kiezen. Het is aan het bestuursorgaan om daarin een afweging te maken. Als het bestuursorgaan meent dat een langere duur nodig is om de gewenste gedragsverandering te bewerkstelligen, dan is het bestuursorgaan vervolgens gebonden aan de maximale duur voor de categorie waarin de maatregel is ingedeeld.

Voor die gevallen waarin de duur van de maatregel langer is dan één maand, introduceert het wetsvoorstel verder een herstelmogelijkheid. Als de maatregel voor meer dan één maand is opgelegd en de betrokkene meent dat hij er voldoende blijk van heeft gegeven dat de meewerkverplichting of inlichtingenplicht op een goede manier wordt ingevuld, dan kan de betrokkene het bestuursorgaan na verloop van één maand vragen de maatregel te beëindigen. Daarnaast kan ook het bestuursorgaan het initiatief nemen om een maatregel met een langere duur na verloop van één maand te beëindigen als daar naar het oordeel van het bestuursorgaan aanleiding toe is. Dit kan ook in het geval van recidive.

Deze herstelmogelijkheid is in het wetsvoorstel opgenomen, omdat de regering meent dat dit past bij het doel van een reparatoire sanctie. Het doel van de maatregel is om gedragsverandering te bewerkstelligen. Daarbij past dat, als betrokkene het gedrag heeft aangepast en de verplichtingen weer nakomt, deze persoon niet nog een (langere) periode te maken heeft met een maatregel. 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.'* Het wetsvoorstel sluit hierbij aan en brengt daarmee uniformiteit in de verschillende materiewetten.

1.3.6 Hardheidsclausule

Tot slot is zowel voor de hoogte als de duur van de maatregel van belang dat de regering zich realiseert dat een maatregel onherroepelijk financiële consequenties voor een betrokkene heeft. Dit geldt met name voor de Participatiewet, aangezien dit een vangnet is voor die mensen die niet zelfstandig in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Om die reden is nadrukkelijk in het wetsvoorstel vastgelegd dat een bestuursorgaan een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af moet stemmen op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien er naar het oordeel van het bestuursorgaan, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen zijn die daartoe noodzaken. Het wetsvoorstel sluit op dit punt

³⁸ ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811 en ECLI:NL:CRVB:2013:2984

aan bij artikel 18, tiende lid van de Participatiewet. In de memorie van toelichting is kenbaar gemaakt dat deze bepaling in de Participatiewet tot uitdrukking brengt dat een betrokkene niet om toepassing van deze hardheidsclausule hoeft te verzoeken, het is aan het bestuursorgaan om invulling te geven aan zorgplicht die op hem rust en rekening te houden met de gevolgen van een besluit. Verder kunnen de bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, volgens de memorie van toelichting gelegen zijn in een maatschappelijk belang. Daarbij wordt het voorkomen van marginalisering van mensen, vergroting van bestaande schuldenproblematiek en huisuitzettingen als voorbeeld genoemd.³⁹ Hetgeen in de memorie van toelichting over artikel 18, tiende lid van de Participatiewet opgemerkt is, geldt ook voor de hardheidsclausule in dit wetsvoorstel. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen of er, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen zijn om vanwege de mogelijkheden van betrokkene om middelen te verwerven van het opleggen van een maatregel af te zien of deze te matigen. Deze hardheidsclausule zal, gezien de aard van de andere materiewetten, die wel voorzien in een (aanvullend) inkomen, maar die niet het vangnetkarakter kennen van de Participatiewet, minder vaak van toepassing zijn op de materiewetten.

1.3.7 Recidive

Zoals in paragraaf 1.2.6.3 is beschreven, leidt recidive tot een verzwaring van de sanctie. In het geval van maatregelen is dit niet anders. Het uitgangspunt is dat recidive bestraft kan worden indien binnen één jaar, of binnen één uitkeringsperiode (waarbij als stelregel geldt wat korter is) een vergelijkbare overtreding wordt begaan en de omstandigheden maken dat een zwaardere maatregel gerechtvaardigd is. Bij recidive kan het bestuursorgaan in dat geval besluiten de maatregel met 50% te verhogen (maar binnen de wettelijk geldende maxima). Als de aard en de ernst van de herhaalde overtreding daar aanleiding toe geven kan het bestuursorgaan in het uiterste geval zelfs tot een gehele weigering besluiten. Als verhoging van de maatregel niet mogelijk is, kan het bestuursorgaan besluiten de duur van de maatregel met 50% te verlengen (binnen de wettelijk geldende maxima). Hierbij wordt opgemerkt dat de bevoegdheid tot verhoging pas van toepassing is als er eerder daadwerkelijk een maatregel is opgelegd. Dit laat dus de bevoegdheid tot het opleggen van een waarschuwing ongemoeid.

Verder geldt ook voor de maatregelen dat de recidiveregeling facultatief is. Het is aan het bestuursorgaan om hierin een afweging te maken en dus maatwerk te leveren. Voor de termijn waarbinnen de herhaalde overtreding is begaan, is van belang dat er bij de bestuurlijke boete een termijn van vijf jaar opgenomen is. Voor die termijn is gekozen omdat dit aansluit bij de termijn in het Wetboek van Strafrecht en in de rechtspraak. Omdat een maatregel geen punitieve sanctie is, maar een reparatoir karakter heeft ligt het niet in de rede om ook voor de maatregelen bij die termijn aan te sluiten. In het nu geldende Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten is ook voorzien in een termijn van twee jaar. Omdat dit wetsvoorstel vertrouwen en de menselijke maat als vertrekpunt neemt, is het voorstel echter die termijn te verkorten tot twaalf maanden. Een betrokkene kan dan minder lang met een verzwaring van de maatregel geconfronteerd worden.

Daarnaast is het ook in het geval van recidive wenselijk om het mogelijk te maken een maatregel tussentijds stop te zetten na gedragsverandering, zoals in paragraaf 1.3.5. wordt beschreven. Doel van een maatregelen is het bevorderen van naleving, het laten doorlopen van een maatregel op het moment dat iemand de verplichtingen weer nakomt past hier niet bij.

1.3.8 Ernstige misdragingen jegens een ambtenaar⁴⁰

Zoals in het bovenstaande schema is aangegeven bestaat in het huidige maatregelenregime de mogelijkheid om een maatregel op te leggen indien sprake is van een ernstige misdrijving jegens een ambtenaar, naast de mogelijkheid om hier aangifte van te doen. Deze maatregel is in 2014 geïntroduceerd naar aanleiding van een aantal incidenten en de motie van de leden Marcouch (PvdA) en Hennis-Plasschaert (VVD).⁴¹ Deze motie riep de regering op om te werken aan een samenhangend juridisch kader waarmee publieke diensten kunnen worden gestaakt als gevolg van

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, p 34.

⁴⁰ Hetgeen in deze paragraaf vermeld staat geldt onverkort ook voor eigenrisicodragers op het moment dat zij een positie innemen die aan de positie van de ambtenaar als uitkeringsverstrekker gelijk staat.

⁴¹ Kamerstukken II, 28 684, nr. 314.

intimiderend en agressief gedrag van de cliënt. Gelet daarop is gekozen om deze maatregel te introduceren.⁴²

In de huidige situatie wordt altijd aangifte gedaan bij ernstige misdragingen jegens een ambtenaar. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen de uitkering dus drie maanden stopgezet. Bij zowel een aangifte als het opleggen van de maatregel is mogelijk sprake van strijdigheid met het ne bis in idem-principe, waarbij iemand niet twee keer gestraft mag worden voor hetzelfde feit. Dit is onwenselijk. Daarnaast is stopzetten van een uitkering voor drie maanden een zeer ingrijpende beslissing. Dit geldt in eerste plaats in het geval van bijstand, wat het laatste vangnet voor mensen is. Maar stopzetting van een andere uitkering dan de bijstand voor drie maanden is ook, gezien vanuit burgerperspectief, ook zeer ingrijpend. Het wordt daarom vanuit het stelsel van sociale zekerheid gelijk behandeld.

Inhoudelijk is sprake van buitensporig en onwenselijk gedrag. Onder een ernstig misdrijving wordt onder meer verstaan elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon, het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel en het verrichten van handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben.⁴³ De aangewezen route om dit aan te pakken is dan ook het strafrecht.⁴⁴ Er wordt in het strafrecht veel geïnvesteerd in het beschermen van hulpverleners en politieambtenaren. Het kan echter voorkomen dat het Openbaar Ministerie ervoor kiest om geen strafrechtelijke vervolging in te stellen. Bijvoorbeeld omdat een misdrijving in het strafrecht niet strafbaar is, zoals herhaaldelijk schreeuwen tegen uitkeringsambtenaren. Op dat moment beschikt het bestuursorgaan over de optie om een bestuurlijke boete op te leggen voor de misdrijving. Hetgeen hierover eerder is opgemerkt in paragraaf 1.2.5.4 ten aanzien van het *una via* beginsel en codificatie daarvan in artikel 5:44 van de Awb is van overeenkomstige toepassing.

⁴² In de toelichting bij het voorstel is destijds de volgende passage opgenomen: *De norm «het zich onthouden van zeer ernstige misdrijvingen jegens ambtenaren» is een norm die zich tot iedereen richt en niet alleen tot de uitkeringsgerechtigde. Voor dergelijke algemene normen die moreel afkeurenswaardig zijn biedt het strafrecht het geëigende kader. De regering acht zeer ernstige misdrijvingen jegens functionarissen die bezig zijn de sociale zekerheid uit te voeren echter zo specifiek afkeurenswaardig, dat zij het zich onthouden van die gedragingen ook als norm in het sociaalzekerheidsrecht wil vastleggen en uitdragen, en daar consequenties aan wil verbinden voor het recht op uitkering.*

⁴³ Zie ook de toelichting bij de Wet maatregelen Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten, Kamerstukken II, 33 801, nr. 3, paragraaf 6.

⁴⁴ Dit heeft de Raad van State ook geadviseerd bij invoering van deze maatregel.

1.4 Overige onderwerpen in het voorstel

Het wetsvoorstel bevat nog een aantal andere onderwerpen. Een deel van deze onderwerpen is geen nieuw beleid, maar is een verplaatsing vanuit andere wetten omdat gekozen is voor een overkoepelend wetsvoorstel voor handhaving. Een ander deel is wel nieuw beleid. De onderwerpen worden hierna besproken waarbij steeds wordt aangegeven of sprake is van een wijziging ten opzichte van het huidige stelsel of dat het enkel een verplaatsing betreft.

1.4.1 Herziening of intrekking

Voor de herziening of intrekking van een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening wordt voorgesteld om een kortere terugkijktermijn te hanteren en bij een herziening of intrekking dus over een kortere periode de ten onrechte betaalde voorziening terug te vorderen.

Vanuit burgerperspectief is gebleken dat in de sociale zekerheid een groot beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van de betrokkenen. Een onderwerp waar dat blijkt te knellen is het moeten kunnen aanleveren van bewijs dat iemand in het verleden recht had op een specifieke uitkering. Dit is een zware belasting voor de doelgroep, en bovendien een zwaardere belasting dan in andere wettelijke stelsels wordt aangehouden. Met het oog hierop wordt voorgesteld om de terugkijktermijn gelijk te trekken aan de geldende termijn in het belastingrecht, namelijk vijf jaar. De administratie die voor een uitkering en voor de belasting moet worden bijgehouden is daarmee gelijkwaardig aan elkaar. Met dit voorstel is daarmee sprake van een verlaging van de administratieve druk voor de betrokkenen.

Een specifiek aandachtspunt hierbij is dat het niet de bedoeling is dat mensen die misbruik maken van het stelsel of informatie achterhouden baat hebben bij de wijziging. Het kan niet zo zijn dat personen die bewust het bestuursorgaan misleiden of een proces doelbewust traineren uiteindelijk een lagere terugvordering ontvangen en daarin dus beloond worden. Daarom is tevens sprake van een uitzondering op de voorgestelde termijn. In situaties als omschreven in artikel 3.4, tweede lid geldt een terugkijktermijn van tien jaar. Deze termijn sluit aan bij de reguliere vervaltermijn uit het Burgerlijk Wetboek van in beginsel twintig jaar⁴⁵.

1.4.2 Terugvorderingen

Terugvorderen is een integraal onderdeel van de handhaving. Gemeenschapsgeld is onterecht verstrekt, om welke reden dan ook, en als uitgangspunt blijft daarom staan dat dit teruggevorderd wordt. Dit vergt geen wijziging van de huidige wetgeving. Daarentegen is het gewenst om meer ruimte te bieden voor maatwerk om af te kunnen zien van een terugvordering, op het moment dat het doel van de terugvordering niet opweegt tegen de individuele nadelen die een betrokkene daarvan ondervindt. Hiervoor kan de huidige uitzondering van de dringende reden benut worden.

Dit onderwerp wordt van nadere kaders voorzien in het initiatiefwetsvoorstel 'Wet Maatwerk bij Terugvorderingen'. Dit voorstel geldt onverkort naast het onderhavige voorstel, waarbij de inhoudelijke regels te zijner tijd een plaats kunnen krijgen in de voorgestelde Wet Handhaving Sociale Zekerheid.

1.4.3 Afwijkmogelijkheid bij dringende redenen

Het bestuursorgaan kan afzien van het opleggen van een boete of een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Daarnaast kan het bestuursorgaan bij dringende redenen een waarschuwing opleggen in plaats van een boete voor overtredingen die wijzen op misbruik zoals beschreven in het tweede lid van artikel 3.4 van dit wetsvoorstel. In de verschillende socialezekerheidswetten bestaan ook dergelijke hardheidsclausules voor de herziening of intrekking van de uitkering en het (gedeeltelijk) afzien van terugvordering.

Wanneer een bestuursorgaan wordt geconfronteerd met de stelling van een betrokkene dat er sprake is van onevenredige gevolgen is er ruimte voor een individuele afweging waarbij alle relevante omstandigheden betrokken worden. De aard van deze onevenredige gevolgen kunnen

⁴⁵ Artikel 3:309 respectievelijk 3:306 van het Burgerlijk Wetboek.

overal in zijn gelegen; zowel materiële als immateriële gevolgen kunnen 'dringend' zijn. De betrokkene dient deze gevolgen wel aannemelijk te maken.

Dringende redenen dienen in onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen van een besluit voor de betrokkene te zijn gelegen. Het moet dan gaan om incidentele gevallen, waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarin een individuele afweging van alle relevante omstandigheden plaatsvindt. De dringende reden kan niet liggen in de oorzaak van het ontstaan van de overtreding van de inlichtingenplicht of meewerkverplichting. De individuele omstandigheden ten tijde van het begaan van de overtreding en de omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit worden al meegenomen in het afwegingskader voor het bepalen van de sanctie. In het geval van de terugvordering of de boete kan er een dringende reden zijn om af te zien het besluit als het ontstaan van een schuld tot onevenredige gevolgen leidt. Bijvoorbeeld als het ontstaan van een nieuwe schuld ertoe leidt dat een lopend schuldsaneringstraject wordt stopgezet met een onaanvaardbare situatie tot gevolg. In het geval van de maatregel kan er, bijvoorbeeld, een dringende reden zijn als een mindering in de het maandelijks beschikbare inkomen tot onevenredige gevolgen leidt zoals een huisuitzetting of een hoge mate van afhankelijkheid van de Voedselbank.

Dringende redenen, gelet op bijzondere omstandigheden zoals bedoeld in artikel 5.3, tweede lid van dit wetsvoorstel, verwijzen specifiek naar bijzondere situaties waarin het maatschappelijk belang of de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en/of kinderen met zich meebrengt dat een ander besluit moet worden genomen.

De (financiële) gevolgen van een boete of terugvordering zullen vaak niet worden gevoeld direct na het opleggen van een besluit, maar bij de tenuitvoerlegging daarvan. Deze gevolgen worden in beginsel ondervangen in het hierna beschreven invorderingsbeleid. De dringende reden is bedoeld voor uitzonderlijke situaties.

1.4.4 Invorderingsbeleid

Na oplegging van een bestuurlijke boete en/of het besluit tot terugvordering komt een betrokkene terecht in het invorderingsbeleid. De wijze van inning wordt geregeld in de Regeling invordering sociale zekerheid. Zowel vorderingen als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht als andere vorderingen vallen onder het invorderingsbeleid. Onder het invorderingsbeleid vallen onder andere de wijze van inning, de termijn waarvoor uitstel van betaling kan worden verleend door het bestuursorgaan en de hoogte van de aflossingscapaciteit die ingezet dient te worden voor het aflossen van de schuld. De Regeling bevat geen bepalingen rondom het kwijtschelden van bestuurlijke boeten, terugvorderingen en leningen, zoals ook nader toegelicht in paragraaf 1.4.5.

De Regeling invordering sociale zekerheid staat niet op zichzelf, maar vormt samen met reeds geldende wetgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht een kader voor het invorderingsbeleid in de sociale zekerheid. Hiermee zorgt de Regeling voor een ondergrens waar het invorderingsbeleid van ieder bestuursorgaan in de basis aan moet voldoen. Door deze regels op het niveau van een ministeriële regeling vast te leggen vergroot dit de transparantie van het invorderingsbeleid van instanties die sociale zekerheidswetten uitvoeren, aangezien een regeling gepubliceerd overheidsbeleid is. Dit creëert heldere kaders en zekerheid voor de belanghebbende, ook als hij met meerdere bestuursorganen te maken heeft. Daarnaast verbetert de Regeling de rechtszekerheid van de belanghebbende. Bij iedere instantie is de belanghebbende namelijk verzekerd van dezelfde minimale eisen voor het invorderen van zijn boete of onverschuldigde betaling.

1.4.5 Kwijtschelden

In aanvulling op het in paragraaf 1.4.4 beschreven invorderingsbeleid is het na een bepaalde termijn mogelijk om een vordering kwijt te schelden, los van deelname aan een minnelijk of wettelijk schuldsaneringstraject. De verschillende wetten in de sociale zekerheid kennen een eigen kwijtscheldingsbepaling. Vanuit burgerperspectief ligt het voor de hand om de termijnen en voorwaarden die hiervoor gelden uniform te benaderen in de sociale zekerheid. Dit komt de eenvoudigheid en begrijpelijkheid van het stelsel ten goede. Er is daarom overwogen om de verschillende termijnen met dit wetsvoorstel te uniformeren. Er wordt voor gekozen om dit op dit

moment niet te doen. Er zijn verschillende ontwikkelingen op het gebied van kwijtscheldingen, bijvoorbeeld rond de minnelijke en wettelijke schuldsanering en rond de modernisering van de Awb, die maken dat geen goede afweging gemaakt kan worden of het noodzakelijk en nuttig is om de kwijtscheldingstermijnen in de diverse wetten in de sociale zekerheid te wijzigen. Als de verschillende parallelle ontwikkelingen duidelijk worden, kan dit onderdeel worden heroverwogen.

1.4.6 Passende reactie op niet-naleven controleverplichtingen WW

De betrokkenen dienen zich te houden aan de verplichtingen die verbonden zijn aan het recht op uitkering en/of het geldend maken van dit recht. De verplichtingen houden bijvoorbeeld in dat een betrokkene tijdig formulieren moet inleveren of moet verschijnen op een afspraak bij het bestuursorgaan. Dergelijke verplichtingen zijn noodzakelijk om te kunnen vaststellen of de betreffende betrokkene daadwerkelijk recht heeft op een uitkering, bij aanvang en gedurende de uitkering. Indien een betrokkene de verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering niet of niet behoorlijk nakomt, moet de bestuursorgaan hier passend op kunnen reageren. Dit kan bijvoorbeeld door het opleggen van een waarschuwing, maatregel of boete of door het tijdelijk schorsen van de uitkering.

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) heeft op basis van art. 30, lid 2, sub c, Werkloosheidswet (hierna: WW) de mogelijkheid om een uitkering op te schorten of te schorsen als een werkloze werknemer de verplichtingen zoals opgenomen in art. 24, 25 en 26 WW niet nakomt. Als een schorsing van de uitkering niet leidt tot het alsnog nakomen van de inlichtingenplicht of de controleverplichtingen, kan dit er toe leiden dat niet kan worden vastgesteld of het recht op de uitkering nog bestaat. In dit geval moet het mogelijk zijn de uitkering te herzien of in te trekken. Dit is op dit moment op basis van art. art. 22a, lid 1, sub c, WW alleen mogelijk wanneer de inlichtingenplicht (art. 25) niet of niet behoorlijk wordt nagekomen. UWV heeft bij het niet naleven van de controleverplichtingen (art. 26) geen mogelijkheid om een WW-uitkering te herzien of in te trekken.

Het is mogelijk dat een werkloze werknemer, ook na schorsing van de uitkering, in het geheel niet reageert op herhaalde informatie- of contactverzoeken en op die manier niet meewerkt aan controleonderzoeken. Dit kan ertoe leiden dat de werkloze werknemer een uitkering blijft ontvangen, ondanks dat UWV, bij twijfels over het recht hierop, dit recht niet (opnieuw) kan vaststellen. Deze situatie is onwenselijk. Voor het draagvlak van de sociale zekerheid is het van belang dat de samenleving erop kan vertrouwen dat uitkeringen alleen verstrekt worden aan personen die daar recht op hebben. Hiervoor is het noodzakelijk dat de betrokkenen voldoen aan de aan hen gestelde (controle)verplichtingen. Als het recht op uitkering niet vastgesteld kan worden omdat de betrokkene, ondanks herhaalde inspanningen van UWV en de inzet van verschillende middelen om in contact te komen, blijvend niet voldoet aan de gestelde controleverplichtingen, kan dit reden zijn om de uitkering te schorsen. Als vervolgens nog steeds niet aan de controleverplichtingen wordt voldaan, kan het recht op uitkering uiteindelijk worden herzien of ingetrokken. Indien de betrokkene daarna alsnog voldoet aan de controleverplichtingen, kan UWV de ingetrokken uitkering (met terugwerkende) kracht hervatten. Het beleid hieromtrent is vastgelegd in de beleidsregels van UWV.

Om het voor UWV mogelijk te maken om een uitkering, na schorsing, te herzien of in te trekken in het geval van niet nakomen van de verplichtingen zoals verwoord in art. 26 WW, wordt in de WW art. 26 toegevoegd aan art. 22a, lid 1, sub c. In de overige uitkeringswetten die door UWV worden uitgevoerd bestaat deze mogelijkheid al.

1.5 Verhouding tot rechtsbeginselen

1.5.1 Punitieve sanctie

Voor wat betreft de bestuurlijke boetes is er sprake een punitieve sanctie. Deze sanctiemiddelen moeten daarom gezien worden als *criminal charge*, in de zin van artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Dit brengt met zich dat sancties aan bepaalde (strafrechtelijke) waarborgen moeten voldoen. Het betreft de onschuldpresumptie, het zwijgrecht, verdedigingsrechten, de legaliteits- en de ne bis in idem-regel. In het bijzonder is het recht op verhoorbijstand van toepassing, zoals bepaald door het

Europees Hof van de Rechten van de Mens in *Salduz*.⁴⁶ Bij het horen van een betrokkene dient een persoon gewezen te worden op zijn recht om zich te laten bijstaan en het kan niet aan iemand tegengeworpen worden als daarvoor gekozen wordt. De bijstand kan bijvoorbeeld verleend worden door een advocaat, maar ook door een (juridisch) adviseur of vakbondsmedewerker. Ook worden bestraffende sancties indringend getoetst op evenredigheid in de zin van artikel 3:4, tweede lid van de Awb.

Ten aanzien van het maatregelenregime is sprake van reparatoire sancties. Deze worden niet gezien als *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het IVBPR.

1.5.2 *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, de samenloop met strafrecht in paragraaf 1.2.5.4 en de relatie tot 'verwijtbaarheid' in paragraaf 1.2.5.6. Dat zal hier niet nogmaals herhaald worden.

1.5.2.1. 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 1.2.5.6 respectievelijk 1.1.1, 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. De bepalingen zijn aanvullend op de Awb en geven specifiek voor sanctie- en maatregelenbeslissingen in de sociale zekerheid richting.

1.5.2.2. 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 het bestuursorgaan 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.

1.5.3 *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 het bestuursorgaan, in het kader van de uitoefening van dienst taak, verwerken. Daarnaast is er informatie die nuttig is voor een bestuursorgaan, 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 het bestuursorgaan. Het is aan het bestuursorgaan om hier voldoende feitelijke informatie over te verstrekken zodat een betrokkene een geïnformeerde keuze kan maken.

⁴⁶ EHRM 27 november 2008, no. 36391/02 (Salduz/Turkije).

1.6 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 de 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 bestuursorganen 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.

1.6.1 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.

1.6.2 Volksverzekeringen

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

1.6.3 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.

1.7 Verkenning internationale handhavingssystemen

Om het Nederlandse handhavingsbeleid te kunnen plaatsen in een internationale context, is door onderzoeksbureau Regioplan een verkenning gedaan naar het handhavingsbeleid in zes Europese landen (België, Denemarken, Finland, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). In de verkenning is de focus gelegd op de volgende thema's: vertrouwen in de burger, perspectief op fout versus fraude, dataverzameling- en uitwisseling, standaardisering en maatwerk. Voor deze focus is gekozen omdat deze thema's een grote rol spelen voor het Nederlandse handhavingsbeleid. Uit de verkenning kwam een aantal interessante punten naar voren, die de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan onderliggend wetsvoorstel ondersteunen, ofwel inspiratie bieden voor zaken die geen direct onderdeel zijn van deze nieuwe wet, maar wel sterk verbonden zijn met handhaving in de sociale zekerheid. Zoals de manier waarop dienstverlening is vormgegeven of hoe gebruik wordt gemaakt van gegevensregistratie- en uitwisseling.

Uit de verkenning blijkt dat de koers van het nieuwe Nederlandse handhavingsbeleid aansluit bij de trend op het gebied van handhaving in het merendeel van de onderzochte landen. In de meeste landen geldt, of wordt gewerkt aan, een handhavingsbeleid waarbij vertrouwen in de burgers, het uitgangspunt dat een fout geen fraude is en het streven naar vereenvoudiging centraal staan. Alleen in het Verenigd Koninkrijk lijkt er een beweging richting meer strikte handhaving te zijn ten opzichte van de huidige situatie aldaar.

Vertrouwen is in veel landen een belangrijk uitgangspunt van het handhavingsbeleid. Zo is het voornemen in Duitsland om gedurende de eerste zes maanden een 'periode van vertrouwen' in te stellen. Tijdens deze periode ligt de nadruk op één-op-één contact met professionals en het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Administratieve overtredingen zullen in deze zes maanden

niet leiden tot sancties. Uitzonderingen hierop zijn als de betrokkene niet bij afspraken komt opdagen. De sancties bedragen dan maximaal 10 procent van de uitkering. Bij het bepalen van de kaders voor de boetehoogte in de algemene maatregel van bestuur wordt bezien of dit principe overgenomen wordt. In Frankrijk uit het vertrouwen zich onder meer in het vergisrecht (*le droit à l'erreur*). Dit houdt in dat wanneer de betrokkenen voor de eerste keer een fout maken, ze aanspraak kunnen maken op het vergisrecht. Als aanspraak wordt gemaakt op het vergisrecht volgt alleen een terugvordering en geen sanctie. In het Nederlandse handhavingsbeleid wordt geen vergisrecht geïntroduceerd, maar wordt wel een soortgelijke lijn gevolgd. Als een overtreding voor de eerste keer begaan wordt en er sprake is van een fout, kan ervoor worden gekozen om af te zien van een sanctie of om alleen een waarschuwing te geven. Het verschil met het Franse vergisrecht is dat afzien van een sanctie of het opleggen van een waarschuwing niet is voorbehouden aan de eerste keer dat een overtreding begaan wordt. Indien de omstandigheden daar aanleiding toe geven, kan bij een volgende onopzettelijke overtreding wederom deze reactie gekozen worden.

In alle onderzochte landen wordt een onderscheid gemaakt tussen fouten en misbruik. Er wordt gekeken naar de intentie en alleen als er sprake is van bewuste opzet wordt gesproken over fraude. Als fraude wordt geconstateerd, geldt in de meeste landen een zwaarder sanctieregime en vaak ook de overgang naar het strafrecht. Met niet doelbewuste overtredingen wordt in de zes landen soepeler omgegaan. Met het nieuwe beleid wordt in Nederland aangesloten bij dit onderscheid tussen fouten en fraude.

Een interessante praktijk in België is dat mensen die een sociale bijstandsuitkering ontvangen gedurende hun uitkeringsperiode te maken hebben met een vaste maatschappelijk werker. Deze maatschappelijk werker is verantwoordelijk voor zowel de re-integratiekant, als de inkomenskant en rechtmatigheidscontrole van de uitkering. In België wordt bij de aanvraag van een uitkering een huisbezoek afgelegd door de maatschappelijk werker. Gedurende de uitkering vindt ook nog minimaal één keer per jaar een huisbezoek plaats. Het doel van deze huisbezoeken is het opbouwen van een vertrouwensband, het inzicht krijgen in iemands persoonlijke omstandigheden en het informeren over de regels. Deze aanpak biedt voornamelijk inspiratie voor de preventie van fouten en vergissingen in Nederland.

Vereenvoudiging is in veel landen een belangrijk thema. Ook in Nederland wordt nagedacht over vereenvoudiging van het stelsel. In het kader van zowel vereenvoudiging als handhaving is de vormgeving van de inlichtingenplicht een terugkerend vraagstuk. In onder meer België, Denemarken en Finland wordt vereenvoudiging onder andere bewerkstelligd door een brede uitwisseling van informatie tussen overheidsinstanties. Dit zorgt ervoor dat burgers niet of minder informatie aan hoeven te leveren. Door tijdige uitwisseling van gegevens wordt ook voorkomen dat burgers (langere tijd) onrechtmatig een uitkering ontvangen en dit later moeten terugbetalen. Doordat burgers niet proactief inlichtingen hoeven te verstrekken, wordt het voor hen eenvoudiger en is de kans op fouten die leiden tot een onrechtmatige verstrekking van een uitkering. In de genoemde landen lijken zorgen om privacy bij brede gegevensuitwisseling zowel politiek als maatschappelijk geen belangrijke rol te spelen.

1.8 Burgerperspectief

Om inzicht te krijgen in het perspectief van burgers op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd onder een representatieve groep burgers⁴⁷. De centrale vragen in dit onderzoek waren: *Hoe denken burgers over handhaving en sanctionering? Welke houding hebben burgers ten aanzien van de rechtvaardiging van sancties en in welke context?*

Uit dit onderzoek is een aantal belangrijke resultaten naar voren gekomen;

- Een rechtvaardige overheid is volgens de respondenten het uitgangspunt voor rechtvaardige handhaving;
- Een rechtvaardige overheid is volgens de respondenten opgebouwd uit vijf pijlers;

⁴⁷ Motivaction, 2023, 'Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingsbeleid-in-de-sociale-zekerheid>

1. Betrouwbaarheid: men moet een overheid altijd kunnen vertrouwen en er op kunnen bouwen.
 2. Gelijke behandeling: iedereen in Nederland heeft het recht om gelijk behandeld te worden
 3. Geïnformeerde burgers: burgers hebben het recht om preventief, helder en eenduidig voorgelicht te zijn over wetten en regels.
 4. Burgers moeten gehoord kunnen worden: een overtreding moet persoonlijk kunnen worden toegelicht.
 5. Eerlijke verdeling overheidsgeld: wie recht heeft op een uitkering krijgt geld, wie geen recht heeft krijgt dat geld niet.
- Bovenstaande pijlers gelden zowel voor UWV, de SVB als gemeenten. Verschillen tussen deze instanties in beleid en uitvoering van handhaving worden door respondenten niet begrepen en niet geaccepteerd;
 - De grondhouding van de respondenten ten aanzien van het handhavingsbeleid is strikt: regel is regel. Iedereen heeft zich aan de geldende regels en verplichtingen van een uitkering te houden. Dit bevordert het gevoel dat een overheid rechtvaardig handelt. Daarnaast zorgt dit voor een signaalfunctie;
 - Deze strikte houding geldt vooral ten aanzien van terugvorderen. Geld dat iemand niet had mogen ontvangen moet altijd terug naar de uitvoeringsorganisatie. Bij sanctionering is het beeld milder; persoonlijke omstandigheden en de aard van de overtreding dienen meegewogen te worden in het bepalen van een sanctie;
 - Een sanctie moet proportioneel zijn, waarbij terugvordering altijd aan de orde moet zijn, maar kunnen blijven participeren in de samenleving zwaarder kan wegen dan het opleggen van een boete;
 - Een sanctie moet aansluiten bij persoonlijke omstandigheden en de achtergrond van de overtreding die is begaan. Hierbij zou iedereen het recht moeten hebben om een toelichting te kunnen geven op de begane overtreding.

Passend sanctioneren doet de overheid volgens de respondenten door rekening te houden met de volgende factoren:

- Bewuste of onbewuste overtreding: bij een bewuste overtreding moet er streng gesanctioneerd worden. Bij een onbewuste overtreding dient de overheid coulanter te zijn.
- Frequentie van de overtreding: is het de eerste keer dat een overtreding wordt begaan, dan kan een overheid een minder strenge sanctie toepassen. Maakt men vaker dezelfde overtreding, dan is er volgens respondenten sprake van een bewuste actie en moet een overheid strikt handelen.
- Duur van de overtreding: hoe langer de overtreding duurt, hoe groter men de kans acht dat deze bewust is gemaakt.
- Impact op overtreder: een sanctie moet proportioneel zijn door rekening te houden met een perspectief op een menswaardig bestaan met een minimum aan inkomen.

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat mensen vinden dat rechtvaardigheid het vertrekpunt moet zijn bij handhaving van de sociale zekerheid. Hun grondhouding is hierbij strikt: regel is regel. Mensen vinden de terugvordering van onterecht verkregen gelden heel belangrijk. Terugvordering dient te alle tijden plaats te vinden en ondersteunt de behoefte aan rechtvaardigheid: ons gemeenschapsgeld behoorde niet toe aan de overtreder en moet terug. Echter, bij de uitvoering van een mogelijke sanctie dient volgens mensen de menselijke maat te worden toegepast. Dan moet er worden gekeken naar de persoonlijke context van de overtreder en in hoeverre de sanctie proportioneel is. Ook dit ondersteunt de behoefte aan rechtvaardigheid.

Daarnaast zijn beleidsmedewerkers van SZW in gesprek gegaan met mensen op straat.⁴⁸ Dit onderzoek was met name gericht op inzicht krijgen in hoe het voelt om een uitkering te hebben, en de regels en voorschriften die daarbij horen. Verspreid over twee dagen voerden medewerkers van SZW 30 dialogen met 34 gesprekspartners. Alle gesprekspartners hadden een uitkering, een deel van hen had op een of andere wijze ervaring met handhaving.

Uit de dialogen zijn een aantal belangrijke inzichten opgehaald:

⁴⁸ TrueTalk, 2023, 'Inzichten over de leefwereld van uitkeringsgerechtigden tegenover handhaving'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/07/rapportage-cafe-bepp-onderzoek-handhaving-inzichten-over-de-leefwereld-van-uitkeringsgerechtigden-tegenover-handhaving>.

- De AOW ervaart men als zowel fijn als vanzelfsprekend. Het wordt vaak niet als een uitkering gezien. Wel geeft men aan dat de AOW, voor mensen zonder aanvullend pensioen, erg laag is.
- Werknemersverzekeringen ervaart men als een fijn vangnet om te hebben. Wel zijn er veel verplichtingen om aan te voldoen.
- De bijstand wordt over het algemeen als negatief ervaren. De bijstand is erg laag, er is een veelheid aan verplichtingen en regels, en men heeft het gevoel dat (weer) aan het werk gaan niet loont.
- Over het algemeen vinden mensen handhaving, het terugvorderen van uitkering, boetes en maatregelen begrijpelijk en noodzakelijk. Men begrijpt dat er regels zijn en dat deze gehandhaafd moeten worden om fraude tegen te gaan. Men vindt het logisch dat er gecontroleerd wordt, zolang dit binnen de grenzen van redelijkheid blijft. Waar deze grens echter ligt, is voor veel mensen moeilijk te zeggen.
- Mensen die een ervaring met handhaving hebben, ervaren dit als een ingrijpende en stressvolle gebeurtenis. Daarnaast hebben sommige mensen gevoelens van onrechtvaardigheid.
- De angst voor verplichtingen of terugvorderingen zorgt er soms voor dat mensen geen gebruik maken van een regeling waar zij wel recht op hebben, zoals de AIO.

1.9 Regeldruk

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om passende handhaving mogelijk te maken. Het bestuursorgaan 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. Ten tweede zal het aantal bezwaarzaken naar verwachting dalen, omdat het bestuursorgaan de betrokkene spreekt en daardoor naar verwachting een beter gemotiveerde beslissing kan nemen ten aanzien van de best passende sanctie. Daarnaast heeft het bestuursorgaan meer handhavingsinstrumenten dan alleen de bestuurlijke boete ter beschikking.

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. 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.

1.9.1 Effecten toelichtingsgesprek

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 het bestuursorgaan wordt verstrekt, wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsinvestering van 4 uur. Deze aanname is mede gebaseerd op de verkorting van de maximale termijn waarop kan worden teruggekeken, van 5 jaar naar 20 jaar. De ene persoon zal meer tijd nodig hebben voor voorbereiding, de andere zal zonder enige vorm van voorbereiding het gesprek ingaan, daarom wordt gewerkt met een gemiddelde inschatting. Op basis van CBS-statistieken wordt ervan uitgegaan dat een bedrag van € 17,- 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 4×17 , dus 68.

1.9.1.1. Toelichtingsgesprek bij overtreding inlichtingenplicht

De doelgroep van het wetsvoorstel betreft betrokken uitkeringsontvangers- en aanvragers. De volgende cijfers zijn bekend over handhaving op overtredingen van de inlichtingenplicht door de bestuursorganen.

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	2018⁴⁹	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. Het bestuursorgaan kan afzien van een toelichtingsgesprek bij een benadelingsbedrag onder € 340,-. Betrokkenen kunnen er ook zelf voor kiezen om af te zien van het gesprek. De Q (aantal toelichtingsgesprekken) wordt daarom gesteld op 70% van de handhavingsbeslissingen, waarbij 2021 als rekenjaar wordt gekozen. Dat houdt in $0,7 * (1840 \text{ (gevallen UWV)} + 865 \text{ (gevallen SVB)} + 6800 \text{ (gevallen gemeenten)}) = 6653$ gesprekken.

1.9.1.2. Toelichtingsgesprek bij overtreding overige verplichtingen

De volgende cijfers zijn bekend over handhaving op overtredingen van verplichtingen anders dan de inlichtingenplicht door de bestuursorganen.

UWV	2017	2018	2019	2020	2021
Overtredingen	102.500	118.900	102.400	45.100	96.400
Opgelegde Maatregelen	60.800	47.200	38.700	29.700	40.800
Opgelegde waarschuwingen	38.300	69.200	62.400	14.700	54.600
Geen maatregel/waarschuwing	2.500	2.500	1.300	700	1.000

Bron: Jaarverslagen UWV 2017 - 2021

SVB	2017	2018	2019	2020	2021
Opgelegde maatregelen					3.679
Opgelegde waarschuwingen					567

Bron: Beleidsinformatie SVB 2017 - 2021

Het bestuursorgaan moet bij het opleggen van een maatregel in alle gevallen een toelichtingsgesprek aanbieden. De betrokkene kan er wel voor kiezen om van dit gesprek af te zien. De Q wordt daarom gesteld op 85% van de handhavingsbeslissingen, waarbij 2021 als rekenjaar wordt gekozen. Dat houdt in $0,85 * (96.400 \text{ (gevallen UWV)} + 4246 \text{ (gevallen SVB)}) = 85.549$ gesprekken.

⁴⁹ 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.

1.9.1.3. Totale regeldruk toelichtingsgesprek

De regeldruk voor het toelichtingsgesprek bij overtredingen van de inlichtingenplicht komt uit op € 68*6653 = € 452.404. De regeldruk voor het toelichtingsgesprek bij overige overtredingen komt uit op € 68*85.549 = € 5.817.339.

1.9.2 Effecten bezwaar

De volgende cijfers zijn bekend over aantallen bezwaren in het kader van handhavingsbeslissingen. Deze cijfers zien zowel op de bezwaren op opgelegde boetes als op opgelegde maatregelen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat voor gemeenten een dergelijk overzicht niet gegeven kan worden. Deze cijfers worden niet centraal bijgehouden. De onderstaande berekening voor de regeldruk ten aanzien van bezwaar is daarom alleen van toepassing op UWV en SVB. De verwachting is dat het effect bij gemeenten soortgelijk is.

UWV	2021
Niet ontvankelijk	6194
Gegronnd	29413
Ongegrond	20955
Ingetrokken en overig	24892
Totaal bezwaar	81454

Bron: Kwantitatieve informatie UWV 2021

SVB	2021
Niet-ontvankelijk	971
Gegronnd	2615
Ongegrond	3969
Ingetrokken en overig	2183
Totaal bezwaar	9738

Bron: Beleidsinformatie SVB 2021

De verwachting is dat met het wetsvoorstel het aantal bezwaren met 50% zal afnemen. Dit komt door de uitbreiding van het aantal sanctiemogelijkheden en de uitgebreidere procedure leidend tot het nemen van een passende beslissing. Daarentegen zijn niet alle bezwaren gericht tegen handhavingsbeslissingen. Voor die bezwaren zal er door dit wetsvoorstel niets veranderen. Hiervoor bedraagt de Q dus $(81454+9738)*0,5 = 45596$.

1.9.2.1. Totale regeldruk bezwaar

De regeldruk voor bezwaar komt uit op € 68*45596 = € 3.100.528.

1.9.3 Totale effecten regeldruk

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot een toelichtingsgesprek. De met dit gesprek geassocieerde regeldruk zal in beperkte mate toenemen ten opzichte van de huidige praktijk van zienswijzegesprekken zoals die voortvloeien uit de Awb. Met de introductie van het toelichtingsgesprek worden extra administratieve werkzaamheden van de burger verwacht. Tegelijkertijd is de verwachting dat het aantal bezwaarprocedures af zal nemen doordat er meer passend gehandhaafd zal worden. Per saldo leidt het wetsvoorstel tot een afname in regeldruk voor burgers.

1.10 Uitvoering

[Aanvullen na uitvoeringstoetsen.]

1.11 Toezicht en handhaving

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

1.12 Financiële gevolgen

[Aanvullen na uitvoeringstoetsen.]

1.13 Evaluatie

Dit wetsvoorstel zal een jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden door middel van een invoeringstoets. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de uitvoering van de wet en de effecten van het toegenomen maatwerk. Naast de centrale vragen van de invoeringstoets zullen voor de invoeringstoets in kaart worden gebracht in welke mate gebruik wordt gemaakt van de afwijkmogelijkheden op het gebied van sanctionering. Ook wordt met de invoeringstoets geëvalueerd hoe het toelichtingsgesprek in de praktijk wordt ervaren, zowel door professionals als door de burger. Met de invoeringstoets zal naar verwachting ook meer inzicht verkregen worden in het aantal overtredingen, uitgesplitst in fouten en misbruik, en het aantal opgelegde sancties en bezwaar- en beroepstrajecten. Deze cijfers kunnen inzicht geven in de mate waarin burgers die te maken krijgen met een sanctie zich gehoord voelen.

Na de invoeringstoets zal de wet vijf jaar na inwerkingtreding weer worden geëvalueerd. Hierbij wordt in kaart gebracht in hoeverre de beleidsdoelen dankzij de inzet van de wet zijn gerealiseerd en in hoeverre dat efficiënt is geweest.

1.14 Advies en consultatie

Preconsultatie wetsvoorstel Memorie van Toelichting

De preconsultatie van het wetsvoorstel heeft tot 27 reacties geleid, waarvan 24 openbaar en 3 niet-openbaar. Eerst worden de 12 reacties van professionele partijen hieronder uiteengezet. De professionele partijen die hebben gereageerd zijn de gemeente Almere, gemeente 's-Hertogenbosch, gemeente Rotterdam, gemeente Utrecht, Acture⁵⁰, CNV⁵¹, FNO⁵², FNV⁵³, KBvG⁵⁴, NVVK⁵⁵, SAM⁵⁶ en Wyzer Academie⁵⁷. Vervolgens worden de 15 reacties vanuit anonieme burgers weergegeven. De preconsultatie is zowel gehouden op het ontwerp van het sanctiebeleid in de wetgeving, als op het beleidsvoornemen op het gebied van maatregelen.

Wetsvoorstel sanctiebeleid

Uit de reacties blijkt dat de meeste partijen de richting van het wetsvoorstel onderschrijven. Het wetsvoorstel wordt positief ontvangen en er wordt bevestigd dat de herijking een stap in de goede richting is. SAM vindt het goed om ervan uit te gaan dat burgers niet met opzet handelen en om meer recht te doen aan de situatie. SAM geeft echter aan dat het wetsvoorstel niet aansluit bij het beeld van de professionals en benadrukt juist het belang van preventie. Alle partijen vinden het de hoogste tijd dat we passend sanctioneren. Desalniettemin plaatsen meerdere partijen kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Verschillende onderdelen vergen nog een nadere uitwerking en uitleg. Ook is er behoefte aan de toevoeging van praktijkvoorbeelden. Verder zijn er nog enige zorgen over de tenuitvoerlegging van de wet. Het wetsvoorstel verandert weinig aan de huidige complexiteit van wet- en regelgeving. Een onderwerp dat herhaaldelijk aangekaart wordt door partijen is de complexiteit van de inlichtingenplicht en de verhouding van het wetsvoorstel ten opzichte van wetten zoals de Participatiewet.

Meer dan één keer waarschuwen

In de internetconsultatie is gebleken dat het voorstel om meer dan één waarschuwing te kunnen geven positief wordt ontvangen. Er wordt benadrukt dat de mogelijkheid tot meerdere waarschuwingen afhankelijk moet zijn van persoonlijke omstandigheden van de burger. Het vaker waarschuwen draagt bij aan het doel om passend te kunnen sanctioneren en het beperken van het aantal waarschuwingen wordt dan ook niet in lijn geacht met het oog op de menselijke maat.

Boetebedragen

⁵⁰ Private uitvoerder van de Ziektewet.

⁵¹ Werknemersorganisatie.

⁵² Fonds voor en met mensen in kwetsbare situaties in Nederland.

⁵³ Werknemersorganisatie.

⁵⁴ Koninklijke Beroepsvereniging voor Gerechtsdeurwaarders.

⁵⁵ Vereniging voor financiële hulpverleners.

⁵⁶ Beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein.

⁵⁷ Opleider op het gebied van publieke dienstverlening.

De boetebedragen in het voorstel hebben gemengde reacties opgeleverd. Veel partijen ondersteunen de maximale boete van €4500,- als passend bij de realiteit van de doelgroep, maar er zijn ook partijen die dit maximum als te hoog beschouwen. Sommige partijen merken op dat er met het voorstel ook lichtere vormen van sancties mogelijk zijn en dat er daarom niet lichtzinnig moet worden omgegaan met het opleggen van de maximale boete. Vooral vanuit de gemeenten is er vraag naar meer richtlijnen en sturing bij het opleggen van het maximale boetebedrag, inclusief een nadere uitwerking van verschillende persoonlijke omstandigheden in relatie tot de hoogte van een boete. Er wordt ook door een enkeling gevraagd hoe de hoogte van de boete zich verhoudt tot de daadkrachtberekening.

Toelichtingsgesprek

De introductie van het toelichtingsgesprek wordt over het algemeen positief ontvangen. De meningen over de vormgeving van het toelichtingsgesprek verschillen echter. Het is onduidelijk welke methodiek en werkwijzen worden gehanteerd bij de uitvoering van het gesprek. Bij het CNV wekt de uitwerking van deze methodiek enige zorgen, omdat er al sprake is van wantrouwen jegens de overheid. Het CNV vindt de randvoorwaarden van het gesprek erg ruim omschreven, waardoor wordt gevreesd dat het gesprek kan omslaan in een 'verhoor'. Verder zijn er zorgen over verschillen tussen gemeenten. Een partij stelt voor om het toelichtingsgesprek landelijk te monitoren en faciliteren om deze verschillen zo veel mogelijk te beperken. De FNV pleit voor de mogelijkheid tot een toelichtingsgesprek in alle gevallen. Zij willen voorkomen dat gemeenten zelf bepalen wanneer een gesprek wordt aangeboden en dat door de vrije vorm de willekeur in de uitvoering groter wordt.

Ernstige misdragingen jegens medewerkers

In de preconsultatie is de vraag gesteld of ernstige misdragingen jegens medewerkers binnen het strafrecht thuishoren. De partijen zijn van mening dat dit inderdaad de meest logische en juiste route is. Wel twijfelt een enkeling over de tijd die een dergelijke zaak in beslag neemt bij het OM. Verder werd er een suggestie gedaan om trainingen te geven aan uitvoeringsprofessionals voor het omgaan met deze situaties.

Beleidsvoornemen op het gebied van maatregelen

In het algemeen wordt er in de reacties rekening gehouden met de complexiteit van het aanpassen van het maatregelenregime. Partijen missen nog een nadere uitleg over de aanpassing en Acture geeft aan dat onduidelijk is welke impact de wijziging heeft op werkgevers. Acture stelt vragen over de herstellmogelijkheden bij opgelegde maatregelen. Hoewel een maatregel als het uiterste middel wordt beschouwd, wordt er getwijfeld of het verkorten van de maatregel op zijn plaats is als er wel wordt meegewerkt. Er zijn twijfels over de effectiviteit van een maximale maatregel van 50% om de betrokkenen te bewegen te voldoen aan de meewerkingsplicht.

Percentages

Partijen vinden het over het algemeen een goed idee om met vaste percentages voor maatregelen te werken. De gemeente Almere vindt het mooi dat draagkracht een factor wordt om af te zien van het opleggen van een maatregel. Een probleem hierbij kan zijn dat het moeilijk is om vast te stellen welke de betrokkene de draagkracht heeft om een bepaalde maatregel te ondergaan. Het rekening houden met persoonlijke omstandigheden wordt dan ook belangrijk geacht. Tevens wordt er voorgesteld om afwijkmogelijkheden van de vaste percentages en de duur van de maatregel op te nemen in de beleidslijn rondom maatregelen.

Reacties van anonieme burgers

In reactie op het wetsvoorstel zijn er ook verschillende punten door anonieme burgers naar voren gebracht. In deze reacties komt naar voren dat het wetsvoorstel als noodzakelijk en als een stap in de goede richting wordt gezien. Het oog voor de menselijke maat en persoonlijke omstandigheden zien de burgers als belangrijk. Veruit de meeste mensen die reageerden vinden de voorgestelde boetebedragen te hoog en zien hierin geen versoepeling. De mogelijkheid tot het vaker waarschuwen, wordt positief ontvangen. De wet vergt nog meer richtlijnen en uitwerking. Opvallend is dat meerdere mensen aangeven dat ze een uiteenzetting missen van de instrumenten die voor de handhaving ingezet kunnen worden. Ook missen ze een toelichting op de wijze hoe er

gehandhaafd moet worden. Eén burger spreekt over het missen van richtlijnen, handvatten en middelen voor sociale opsporingsdiensten.

1.15 Inwerkingtreding en overgangsrecht

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. Bij de inwerkingtreding gaat het wetsvoorstel in beginsel gelden voor alle beslissingen die vanaf dat moment genomen worden. Het voorstel heeft dus geen invloed op reeds genomen handhavingsbeslissingen. Overtredingen die voor de inwerkingtredingsdatum hebben plaatsgevonden, maar na de inwerkingtredingsdatum geconstateerd worden, worden conform het nieuwe regime beoordeeld en behandeld. Lopende beslistrajecten blijven ongemoeid, daarop blijft het oude recht van toepassing.

II ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Benadelingsbedrag

Voor het begrip benadelingsbedrag is in het wetsvoorstel aangesloten bij hetgeen hierover nu reeds in de socialezekerheidswetten opgenomen is (zie bijvoorbeeld artikel 27a, tweede lid, van de Werkloosheidswet en artikel 17c, tweede lid, van de Algemene Ouderdomswet is).

Inlichtingenplicht

Hier wordt, afgezien van de specifieke inlichtingenverplichting, genoemd in artikel 31 van de Ziektewet, bedoeld op de in de te onderscheiden wetten opgenomen verplichting van de belanghebbende om op verzoek of uit eigen beweging onverwijld mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van dat recht, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan hem wordt betaald.

Maatregel

Voor het begrip maatregel geldt dat de begripsbepaling grotendeels is ontleend aan de begripsbepaling die in Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten opgenomen is, met dien verstande dat verduidelijkt is dat het gaat om een verplichting die samenhangt met het geldend maken van het recht op een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt wat het verschil is met de inlichtingenplicht waar dit wetsvoorstel ook betrekking op heeft.

Meewerkverplichting

Naast inlichtingenplichten kennen de verschillende sociale zekerheidswetten ook meewerkverplichtingen. In het wetsvoorstel is een begripsbepaling voor meewerkverplichting opgenomen om inzichtelijk te maken wat het verschil tussen deze twee verplichtingen is en ook duidelijkheid te bieden over het toepassingsbereik van de verschillende hoofdstukken uit het wetsvoorstel.

Socialezekerheidswetten

In de begripsbepaling zijn de wetten opgesomd waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Dit biedt vanuit oogpunt van rechtszekerheid duidelijkheid over het toepassingsbereik van de wet.

Toelichtingsgesprek

De begripsbepaling van toelichtingsgesprek maakt inzichtelijk dat dit gesprek twee doelen dient. Enerzijds biedt dit gesprek het bestuursorgaan de mogelijkheid voorlichting te geven over de verplichtingen uit de sociale zekerheidswetten (en de wijze waarop daar invulling aan moet worden gegeven) om nakoming van die verplichtingen te bevorderen. Op grond van de begripsbepaling gaat het daarbij expliciet om de relevante verplichtingen. Het toelichtingsgesprek dient zich dus met name te richten op de verplichting die niet of niet behoorlijk nagekomen is en duidelijkheid te bieden aan de betrokkene over wat precies van de betrokkene wordt verwacht.

Anderzijds kan een betrokkene tijdens het toelichtingsgesprek zijn verhaal doen als door een bestuursorgaan is geconstateerd dat een verplichting uit een van de sociale zekerheidswetten niet is nagekomen. Het toelichtingsgesprek biedt het bestuursorgaan dan de mogelijkheid om na te gaan wat de feiten en omstandigheden zijn en op basis daarvan passend te handhaven. Daarmee vormt het toelichtingsgesprek de kern het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel moet enerzijds namelijk bewerkstelligen dat in het contact tussen een bestuursorgaan en een betrokkene het vertrouwen en de menselijke maat voorop staat, terwijl anderzijds ook van belang is dat de betrokkene de verplichtingen nakomt en dat misbruik wordt voorkomen.

De overige begripsbepalingen in het wetsvoorstel spreken voor zich en behoeven geen toelichting.

Artikel 1.2 Toepassingsbereik

In de begripsbepaling van sociale zekerheidswetten zijn de wetten opgesomd waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. Dit artikel kadert het toepassingsbereik nader in en maakt duidelijk dat het wetsvoorstel zich tot de bestuurlijke handhaving van die wetten beperkt.

HOOFDSTUK 2. HERZIENING OF INTREKKING

Artikel 2.1 Herziening of intrekking

De sociale zekerheidswetten voorzien nu elk zelf nog in een bepaling die ziet op het herzien of intrekken van een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening indien er in verband met het niet of niet behoorlijk nakomen van een inlichtingenplicht ten onrechte een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening is betaald of een te hoog bedrag. Het eerste lid van dit artikel bevat een bepaling waarin dit overkoepelend voor alle sociale zekerheidswetten is vastgelegd.

In het tweede lid is daarbij bepaald dat de herziening of intrekking zich in beginsel beperkt tot een termijn van vijf jaar. Deze termijn sluit aan bij de geldende termijn in het belastingrecht. Om te voorkomen dat de betrokkenen die misbruik maken van het stelsel van sociale zekerheid baat hebben bij deze nieuwe beperktere termijn, is er in het derde lid een termijn van tien jaar opgenomen voor die gevallen waarin er sprake is opzet op grove schuld. Tegelijkertijd bevat het vierde lid een bevoegdheid voor het bestuursorgaan om geheel of gedeeltelijk van herziening of intrekking af te zien als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

Ook in dit artikel komt dus enerzijds het vertrouwen en de menselijke maat en anderszijds het effectief voorkomen van misbruik samen.

HOOFDSTUK 3. BESTUURLIJKE BOETE

Artikel 3.1 Toepassingsbereik

Dit hoofdstuk van het wetsvoorstel heeft specifiek betrekking op het middels een bestuurlijke boete handhaven van de inlichtingenplicht van dit wetsvoorstel. De maatregelen, komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

Artikel 3.2 Toelichtingsgesprek

In het eerste lid is vastgelegd dat als er is geconstateerd dat de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk is nagekomen, het bestuursorgaan de betrokkene de gelegenheid moet bieden om in een toelichtingsgesprek zijn verhaal te doen en kenbaar te maken wat de feiten en omstandigheden rond deze overtreding zijn. Het bestuursorgaan kan dit dan bij de voorbereiding van het besluit over de overtreding betrekken en de betrokkene bovendien voorlichten over de verplichtingen die op grond van de sociale zekerheidswetten op hem rusten. De paragrafen 1.2.4 en 1.3.2 gaan nader op de achtergrond en het doel van het toelichtingsgesprek in en beschrijven ook hoe dit gesprek er in de praktijk uit kan komen te zien.

Het tweede lid maakt expliciet dat het toelichtingsgesprek voor de betrokkene geen verplichting is. De betrokkene kan zonder opgaaf van redenen van het toelichtingsgesprek afzien. Als een betrokkene dit doet, kan dat echter wel tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan geen rekening kan houden met de feiten en omstandigheden of wellicht de bijzondere persoonlijke omstandigheden die zich rond het de overtreding hebben voorgedaan.

Het bestuursorgaan kan in bepaalde gevallen ook van het toelichtingsgesprek afzien. Dit is in de eerste plaats aan de orde als het benadelingsbedrag lager is dan € 340 (derde lid). Dit bedrag sluit aan bij het bedrag dat in artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht is genoemd om een onderscheid te maken tussen de zware en de lichte procedure bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarbij is er in het wetsvoorstel voor gekozen om niet de hoogte van de bestuurlijke boete, maar het benadelingsbedrag als uitgangspunt te hanteren omdat het ook in de rede kan liggen een toelichtingsgesprek te voeren als het bestuursorgaan overweegt af te zien van het opleggen van

een boete of met een waarschuwing te volstaan. Het gesprek kan dan bij uitstek het middel zijn om de betrokkene over de geldende inlichtingenplicht te informeren.

In bepaalde uitzonderlijke gevallen kan het bestuursorgaan eveneens van het toelichtingsgesprek afzien (vierde lid). Het gaat dan in de eerste plaats om gevallen waarin het gesprek, vanwege de persoon of de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, de aard van de overtreding of de bijzondere omstandigheden waaronder de inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk nagekomen is, op voorhand niet mogelijk of zinvol is. Daarnaast gaat het om gevallen waarin het gesprek niet op een betekenisvolle manier bijdraagt aan de doelen van het toelichtingsgesprek.

Indien het bestuursorgaan afziet van het aanbieden van een toelichtingsgesprek, dan dient het bestuursorgaan de betrokkene daarvan op de hoogte te stellen.

Artikel 3.3 Passend handhaven

De kern van dit wetsvoorstel is dat een sanctie evenredig moet zijn. In het voorgestelde artikel 3.3, eerste lid, wordt geregeld dat het bestuursorgaan in het geval van een overtreding van de inlichtingenplicht een keuze moet maken tussen het opleggen van een bestuurlijke boete, een voorwaardelijke bestuurlijke boete dan wel een schriftelijke waarschuwing. De hoofdregel is dat een van deze sancties wordt opgelegd. In het voorgestelde artikel 3.6 is geregeld in welke omstandigheden toch kan worden afgezien van het opleggen van een sanctie.

In het tweede lid zijn de feiten en omstandigheden opgesomd waarmee het bestuursorgaan bij het maken van een keuze over het op te leggen besluit rekening moet houden om recht te doen aan een evenredige sanctie en tot passende handhaving te komen. Bij de keuze van het bestuursorgaan wordt in ieder geval het volgende meegewogen: (1) de aard van de gedraging die heeft geleid tot de overtreding, (2) de omstandigheden waaronder dit is gebeurd, (3) de mate waarin de overtreding aan de betrokkene kan worden verweten, (4) de mate waarin het ontstaan of de hoogte van het benadelingsbedrag aan het bestuursorgaan verweten kan worden, en (5) de gevolgen van de boete voor de betrokkene gelet op de bijzondere persoonlijke omstandigheden.

Door voor te schrijven dat deze feiten en omstandigheden moeten worden meegewogen bij de keuze van het bestuursorgaan, biedt het artikel bestuursorganen een duidelijk kader voor het opleggen van een passende sanctie. Tegelijkertijd biedt de zinsnede 'in ieder geval' het bestuursorgaan ook ruimte om andere feiten en omstandigheden bij de afweging te betrekken, en zo optimaal mogelijk recht te doen aan de evenredigheid van het besluit.

In het derde lid zijn de gevallen opgesomd waarin het bestuursorgaan in elk geval tot het opleggen van een bestuurlijke boete dient over te gaan. Dit kan ook een voorwaardelijke boete zijn. Het gaat dan om gevallen waarin er aan de zijde van de betrokkene sprake was van opzet of grove schuld en de betrokkene bijvoorbeeld vervalste stukken heeft gebruikt om een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening aan te vragen of geen melding heeft gemaakt van de structurele inkomsten die ontvangen zijn of het in aanmerking te nemen vermogen, terwijl die wel van invloed zijn op de uitkering, toeslag, bijslag of voorziening. In het voorgestelde artikel 3.5 (zie hierna) is een uitzondering geregeld op de hoofdregel dat altijd een bestuurlijke boete volgt op de gedragingen, bedoeld in artikel 3.3, derde lid.

Artikel 3.4 Hoogte bestuurlijke boete en bewijslast

In artikel 3.4, eerste lid, is geregeld dat de maximale hoogte van de bestuurlijke boete een bedrag van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht is. Dit betekent dat de bestuurlijke boete in 2023 maximaal € 4.500 kan bedragen. Ook hier geldt echter dat het aan het bestuursorgaan is om, binnen de in dit artikel gestelde grenzen, over de hoogte van de bestuurlijke boete te beslissen. Het voorgestelde artikel 3.10 biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de hoogte van de bestuurlijke boete en de omstandigheden waaronder deze wordt opgelegd.

In het tweede lid is benadrukt dat de stelplicht en bewijslast op het bestuursorgaan rusten. Het bestuursorgaan moet de feiten en omstandigheden die tot het opleggen van de bestuurlijke boete hebben geleid, stellen en bewijzen.

Artikel 3.5 Schriftelijke waarschuwing in plaats van bestuurlijke boete

De hoofdregel is dat op de gedragingen als omschreven in artikel 3.3, derde lid, altijd een bestuurlijk boete of voorwaardelijke bestuurlijke boete volgt. Voor andere gedragingen die leiden tot schending van de inlichtingenplicht, zal het bestuursorgaan met inachtneming van de criteria in artikel 3.3, tweede lid, beoordelen of een bestuurlijke boete op zijn plaats is, of een voorwaardelijke bestuurlijke boete dan wel zou moeten worden volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing.

Hoewel de hoofdregel in artikel 3.3, derde lid, is dat op de gedragingen als daar omschreven een (voorwaardelijke) bestuurlijke boete volgt, kan het bestuursorgaan kan in bepaalde gevallen besluiten om van het opleggen van een (voorwaardelijke) bestuurlijke boete af te zien, en te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing. Artikel 3.5 somt de gevallen op waarin het bestuursorgaan daartoe kan besluiten. Het gaat dan om gevallen waarin de betrokkene alsnog uit eigen beweging en binnen een redelijk termijn aan de inlichtingenplicht voldoet, een boete volgens het bestuursorgaan niet bijdraagt aan de met het opleggen van een bestuurlijke boete te dienen doelen of als daar dringende redenen voor aanwezig zijn.

Artikel 3.6 Afzien van een bestuurlijke boete of een schriftelijke waarschuwing

De hoofdregel is dat het bestuursorgaan in het geval van een overtreding van de inlichtingenplicht een keuze maakt tussen het opleggen van een bestuurlijke boete, voorwaardelijke bestuurlijke boete dan wel een schriftelijke waarschuwing (zie artikel 3.3, eerste lid). In artikel 3.6 wordt geregeld dat – in afwijking van deze hoofdregel – het bestuursorgaan in bepaalde gevallen kan besluiten om van het opleggen van een bestuurlijke boete, voorwaardelijke bestuurlijke boete of het geven van een schriftelijke waarschuwing af te zien. In die situaties wordt dus geen van de in artikel 3.3, eerste lid, voorgeschreven sancties opgelegd door het bestuursorgaan.

De gevallen waarin dit aan de orde is zijn gelijk aan de gevallen waarin het bestuursorgaan op grond van artikel 3.5 met een schriftelijke waarschuwing kan volstaan bij gedragingen die leiden tot een schending van de inlichtingenplicht en waarvan de hoofdregel is dat hiervoor altijd een (voorwaardelijke) bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat als er geen sprake is van verwijtbaarheid aan de zijde van de betrokkene, er gelet op artikel 5:41 van de Awb ook geen bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Artikel 3.7 Voorwaardelijke bestuurlijke boete

Tot slot biedt het wetsvoorstel het bestuursorgaan de mogelijkheid om de bestuurlijke boete voorwaardelijk op te leggen. De boete is dan pas verschuldigd indien de betrokkene binnen een door het bestuursorgaan te bepalen termijn van maximaal twee jaar dezelfde of een soortgelijke inlichtingenplicht niet of niet behoorlijk nakomt (eerste en tweede lid). Deze voorwaardelijke boete moet de betrokkene een financiële prikkel geven om de inlichtingenplicht na te komen.

Op grond van het derde lid kan het bestuursorgaan overigens ook een aanvullende voorwaarde aan de voorwaardelijke boete verbinden, mits er sprake is van een voorwaarde die verband houdt met de naleving van een wettelijk voorschrift uit de socialezekerheidswet die van toepassing is. Als het bestuursorgaan meent dat de betrokkene de voorwaarden die zijn verbonden aan de voorwaardelijke boete niet of niet behoorlijk nakomt, dan dient het bestuursorgaan op grond van het vierde lid zo spoedig mogelijk tot tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete over te gaan.

De voorwaardelijke bestuurlijke boete is nieuw binnen het sociale zekerheidsrecht en verbreedt dus het palet aan handhavinginstrumenten voor het bestuursorgaan. Daarmee biedt de

voorwaardelijke boete, samen met de bevoegdheid om af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete en de bevoegdheid om met een waarschuwing te volstaan, het bestuursorgaan de ruimte om per geval het handhavinginstrument te kiezen dat passend is.

Artikel 3.8 Recidive

Naast de mogelijkheden om met een minder vergaande sanctie te volstaan, bevat het wetsvoorstel ook verzwarende omstandigheden. Het bestuursorgaan heeft op grond van artikel 3.8 een bevoegdheid om de bestuurlijke boete bij recidive te verhogen. Dit houdt in dat als aan een betrokkene een bestuurlijke boete is opgelegd wegens het overtreden van een inlichtingenplicht, en de betrokkene komt binnen een termijn van vijf jaar een inlichtingenplicht opnieuw niet of niet behoorlijk na, dan kan het bestuursorgaan besluiten het bedrag van de bestuurlijke boete voor de tweede overtreding met ten hoogste 50% te verhogen.

Benadrukt wordt dat het bij deze recidiveregeling om een bevoegdheid gaat. Het biedt het bestuursorgaan ruimte om maatwerk te leveren en aan de hand van de omstandigheden van het geval te bepalen of verhoging aan de orde is, en zo ja met welk percentage. Verder verdient opmerking dat de regeling zich beperkt tot de vijf jaar voorafgaand aan de dag van het begaan van de overtreding. Voor die termijn is gekozen omdat dit ook de termijn is die in het Wetboek van Strafrecht⁵⁸ en in de rechtspraak⁵⁹ gehanteerd wordt.

Artikel 3.9 Ernstige misdragingen

Dit artikel regelt dat door het bestuursorgaan een boete van ten hoogste de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het WvSr kan worden opgelegd in de gevallen waarin een betrokkene zich schuldig maakt aan ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van de socialezekerheidswetten belaste personen en instanties. In een amvb – gebaseerd op artikel 3.10 van dit wetsvoorstel – zal worden geregeld dat het bestuursorgaan in die gevallen een bestuurlijke boete van € 1.000 aan de betrokkene oplegt.

Artikel 3.10 Nadere regels

Dit artikel regelt een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te kunnen stellen over de toepassing van hoofdstuk 3. In deze amvb zullen de verschillende boetehogtes van artikel 3.4, eerste lid, worden uitgewerkt en onder welke omstandigheden deze boetes worden opgelegd. Ook zal de hoogte van de boete, bedoeld in artikel 3.9, in deze amvb worden geregeld. Ook biedt deze wettelijke grondslag de mogelijkheid in een amvb nader te regelen in welke gevallen het bestuursorgaan een bestuurlijke boete dan wel voorwaardelijke bestuurlijke boete moet opleggen aan de betrokkene. De in artikel 3.3, derde lid, geregelde gedragingen betreffen de op dit moment voorziene gevallen waarin een bestuurlijke boete dient te volgen op de omschreven gedraging, maar niet valt uit te sluiten dat in de toekomst ook met betrekking tot andere gedragingen het oordeel is dat dit moet worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete of voorwaardelijke bestuurlijke boete.

HOOFDSTUK 4. TENUITVOERLEGGING

Artikel 4.1 Tenuitvoerlegging bestuurlijke boete

Het wetsvoorstel bevat een inlichtingenplicht voor degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd. Een betrokkene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd dient op grond van het eerste lid van dit artikel desgevraagd aan het bestuursorgaan alle inlichtingen te verstrekken die voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete van belang zijn.

Verder kunnen op grond van het tweede lid bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de tenuitvoerlegging van de beschikking waarbij de bestuurlijke boete is opgelegd.

⁵⁸ Zie artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld de Oriëntatiepunten voor straftoemeting zoals die in de rechtspraak gehanteerd worden en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen.

HOOFDSTUK 5. MAATREGELEN

Artikel 5.1 Toepassingsbereik

Dit artikel kadert het toepassingsbereik van het hoofdstuk in. Op grond van dit artikel heeft dit hoofdstuk specifiek betrekking op het opleggen van een maatregel en dus op krachtens een socialezekerheidswet tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren van een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening. Een bestuursorgaan kan een maatregel opleggen zowel wegens het overtreden van een meewerkverplichting als wegens het overtreden van een inlichtingenplicht.

Artikel 5.2 Toelichtingsgesprek

Dit artikel is vergelijkbaar met wat er in artikel 3.2. over het toelichtingsgesprek bij het opleggen van een bestuurlijke boete geregeld is. Verwezen wordt naar de toelichting op dat artikel.

Artikel 5.3 Passend handhaven

In het eerste lid van dit artikel zijn de omstandigheden opgesomd die een bestuursorgaan bij het opleggen van een maatregel moet betrekken. Deze omstandigheden zijn grotendeels gelijk aan de omstandigheden die bij het opleggen van een bestuurlijke boete van belang zijn en die in artikel 3.3 zijn opgesomd. Er is echter een belangrijk verschil en dat is dat de eerste omstandigheid bij de bestuurlijke boete betrekking heeft op de aard van de gedraging. Bij het opleggen van een maatregel is de eerste omstandigheid de ernst van de overtreding.

De ernst van de overtreding staat bij de maatregelen voorop omdat er verschillende soorten verplichtingen zijn en het niet of niet behoorlijk nakomen van de ene verplichting tot een andere beoordeling leidt dan de andere verplichting. Voor een toelichting op de omstandigheden die bij het opleggen van een maatregel van belang zijn wordt verder verwezen naar paragraaf 1.3.1.

Op grond van het tweede lid dient het bestuursorgaan, als dringende redenen daartoe noodzaken en gelet op bijzondere omstandigheden, een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af stemmen op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. Dit brengt tot uitdrukking dat er op het bestuursorgaan een zorgplicht rust om de gevolgen van een besluit in ogenschouw te nemen en te voorkomen dat betrokkenen marginaliseren, dat bestaande schuldenproblematiek verergert of het tot een huisuitzetting leidt. Deze zorgplicht is ook in verband met het doel van de maatregel in het wetsvoorstel opgenomen. Een maatregel is een reparatoire sanctie die de naleving van een verplichting moet bevorderen. Als de financiële draagkracht van de betrokkene onvoldoende is of de betrokkene door de maatregel niet in het levensonderhoud kan voorzien, dan doet dit aan het reparatoire karakter af.

Verder is in het derde lid vastgelegd wanneer een bestuursorgaan van het opleggen van een maatregel dient af te zien. Dit is aan de orde als elke vorm van verwijtbaarheid aan de zijde van betrokkene ontbreekt, er voor de gedraging een bestuurlijke boete is opgelegd of indien daar dringende redenen voor bestaan. Ook hier is er voor het bestuursorgaan dus ruimte om een afweging te maken. Op grond van het vierde lid kunnen nadere regels worden gesteld over gevallen waarin een bestuursorgaan met een schriftelijke waarschuwing kan volstaan.

Artikel 5.4 Hoogte van een maatregel

Het eerste lid van dit artikel kadert de bevoegdheid van een bestuursorgaan om een maatregel op te leggen in doordat daarin is vastgelegd wat de minimale en maximale hoogte van een maatregel is. Het artikel maakt daarbij een indeling in vier categorieën. De reeds bestaande algemene maatregel van bestuur 'Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten' zal zo worden aangepast dat inzichtelijk is welke verplichting in welke categorie valt. Het tweede lid creëert daar ook de wettelijke basis voor en voegt daaraan toe dat de regels ook betrekking kunnen hebben op het geheel weigeren van een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening. Voor een nadere toelichting op de verschillende categorieën wordt verwezen naar paragraaf 1.3.4.

Artikel 5.5 Duur van een maatregel

Ook dit artikel kadert de bevoegdheid van het bestuursorgaan om een maatregel op te leggen in. Het eerste lid bevat een minimum duur van de maatregel en het tweede lid voorziet middels een indeling in vier categorieën in een maximale duur. In paragraaf 1.3.5 wordt dit nader toegelicht.

Het derde lid van dit artikel biedt verder een herstelmogelijkheid voor die gevallen waarin een maatregel voor langer dan één maand is opgelegd. Een maatregel kan in dat geval op initiatief van het bestuursorgaan worden beëindigd indien de betrokkene er voldoende blijk van heeft gegeven de verplichting alsnog na te komen en als de minimale duur van de maatregel van één maand verstreken is. Het is ook mogelijk om gebruik te maken van deze mogelijkheid op verzoek van de betrokkene. De betrokkene zal in zijn verzoek de feiten en omstandigheden moeten aanvoeren waaruit blijkt dat hij er voldoende blijk van heeft gegeven de meewerkverplichting of inlichtingenplicht na te komen. De herstelmogelijkheid geldt ook in die gevallen waarin de maatregel vanwege een herhaalde overtreding is verhoogd of verlengd.

Artikel 5.6 Recidive

Op grond van dit artikel heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om bij recidive een zwaardere sanctie op te leggen. Als binnen één jaar, of binnen één uitkeringsperiode een vergelijkbare overtreding wordt begaan en de omstandigheden maken dat een zwaardere maatregel gerechtvaardigd is, dan kan het bestuursorgaan op grond van het eerste lid besluiten een maatregel, binnen de geldende maxima, met 50% te verhogen. Als verhoging niet mogelijk is, kan het bestuursorgaan op grond van het tweede lid besluiten de duur van de maatregel, binnen de geldende maxima, met 50% te verlengen. In het uiterste geval kan het bestuursorgaan ook besluiten tot een gehele weigering als de aard en ernst van de overtreding daar aanleiding toe geven. Het derde lid maakt tot slot duidelijk dat het bestuursorgaan hiertoe ook bevoegd is als het recht op een uitkering herleeft.

HOOFDSTUK 7. WIJZIGING SOCIALEZEKERHEIDSWETTEN

MEMORIE VAN TOELICHTING, ARTIKELSGEWIJS, HOOFDSTUK 7 (11 juli 2023)

Artikel 7.1 Algemene Kinderbijslagwet

A

Artikel 14a regelt de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van of weigering van kinderbijslag. Voor zover dit een reactie is op een overtreding van de inlichtingenplicht, wordt herziening of intrekking niet langer beslist op basis van artikel 14a van de Algemene Kinderbijslagwet maar op grond van artikel 2.1 van dit wetsvoorstel. Dat is anders als het een reactie is op een overtreding van meewerkverplichtingen als bedoeld in artikel 15 of 16 van de Algemene Kinderbijslagwet. Daarvoor blijft artikel 14a van belang. In die gevallen past de Sociale verzekeringsbank artikel 2.1 voortaan op overeenkomstige wijze toe. Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Het tweede lid is het vernummerde huidige derde lid en is inhoudelijk gelijk gebleven.

B

Artikel 17 regelt de bevoegdheid om de kinderbijslag tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Algemene Kinderbijslagwet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 17, tweede tot en met zesde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 17, zesde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur over artikel 17, tweede lid, wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het negende lid van artikel 17a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het tiende, elfde en twaalfde lid van artikel 17a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Omdat in andere artikelen, zoals de artikelen 17c en 17g van de Algemene Kinderbijslagwet, regels zijn opgenomen over uitstel van betaling en verrekening die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, geldt dat deze niet zonder meer kunnen komen te vervallen. Door in artikel 17a te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat op al deze plaatsen waar sprake is van bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 17a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te geven.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit wetsvoorstel zijn vervallen worden vervangen door verwijzingen naar de relevante artikelen van dit wetsvoorstel.

E

Verwijzingen naar vervallen onderdelen van artikel 17a zijn aangepast door te verwijzen naar artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel, waarbij voor zover van belang is aangegeven dat het moet gaan om bestuurlijke boeten in verband met de overtreding van de Algemene Kinderbijslagwet.

Artikel 7.2 Algemene nabestaandenwet

A

Artikel 34 van de Algemene nabestaandenwet regelt onder meer de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van een uitkering en terzake van weigering van uitkering wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 35 of de meewerkverplichtingen van artikel 35a, 36, tweede lid of 37 van de Algemene nabestaandenwet. Aanpassing van artikel 34 is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past de Sociale verzekeringsbank artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 38, eerste lid, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Algemene nabestaandenwet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in het tweede tot en met zesde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in het huidige artikel 38, zesde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur over artikel 17, tweede lid, wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

C

Het eerste tot en met het negende lid van dit artikel worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het tiende, elfde en twaalfde lid van dit artikel gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Voor de artikelen 41 en 45 van de Algemene nabestaandenwet geldt dat daarin regels zijn opgenomen over uitstel van betaling en verrekening die niet zonder meer gemist kunnen worden maar niet eenvoudig te harmoniseren zijn. Door in artikel 39 (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat op al deze plaatsen waar sprake is van bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3 van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 39 de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit wetsvoorstel zijn vervallen zijn vervangen door de relevante artikelen van dit wetsvoorstel.

E en F

Verwijzingen naar vervallen onderdelen van artikel 34 en 39 zijn aangepast door te verwijzen naar de relevante artikelen van dit wetsvoorstel, waarbij voor zover van belang is aangegeven dat het moet gaan om bestuurlijke boeten in verband met de overtreding van de Algemene nabestaandenwet.

Artikel 7.3 Algemene Ouderdomswet

A

Artikel 17a van de Algemene Ouderdomswet regelt onder meer de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van ouderdomspensioen en terzake van weigering van ouderdomspensioen wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 49 of de meewerkverplichtingen van artikel 15, tweede lid, van de Algemene Ouderdomswet. Aanpassing van artikel 17a is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past de Sociale verzekeringsbank artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 17b regelt de bevoegdheid om het ouderdomspensioen tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Algemene Ouderdomswet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 17b, tweede tot en met zesde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. Ook de grondslag van de in artikel 17b, zesde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur over artikel 17b, tweede lid, wordt, voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan in artikel 17c van de Algemene Ouderdomswet wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het tiende lid van artikel 17c worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het elfde tot en met het dertiende lid van artikel 17c gaan over het door de

bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 17c (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Algemene Ouderdomswet waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 17c de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

E

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit wetsvoorstel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, worden vervangen door verwijzingen naar de relevante artikelen van dit wetsvoorstel.

F

Verwijzingen naar door dit artikel vervallen onderdelen zijn vervangen door verwijzingen naar artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Artikel 7.4 Algemene wet bestuursrecht

A

Dit wetsvoorstel wordt toegevoegd aan de bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, onder de bevoegdheid van de Centrale Raad van Beroep.

B

Dit wetsvoorstel wordt toegevoegd aan de regeling verlaagd griffierecht.

Artikel 7.5 Participatiewet

A

Artikel 18, eerste tot en met achtste lid, van de Participatiewet regelt de bevoegdheid om de bijstand tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te verlagen. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Participatiewet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 18, negende tot en met elfde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

B

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan in artikel 18a van de Participatiewet

wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het achtste en het tiende en elfde lid van artikel 18a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 18a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Het negende lid is een bepaling die in andere socialezekerheidswetten doorgaans niet voorkomt en blijft daarom in de Participatiewet gehandhaafd.

Door in artikel 18a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Participatiewet waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.4, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 18a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te geven.

C

Artikel 47c, tweede tot en met negende lid, van de Participatiewet regelt de bevoegdheid om de bijstand tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te verlagen. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Participatiewet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 47c, tiende en elfde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

D

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan in artikel 47g van de Participatiewet wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het achtste en het tiende en elfde lid van artikel 47g worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 47g gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Het negende lid is een bepaling die in andere socialezekerheidswetten doorgaans niet voorkomt en blijft daarom in de Participatiewet gehandhaafd.

Door in artikel 18a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Participatiewet waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.4, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 18a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden.

E

Dit onderdeel vult het zesde lid aan met een verwijzing naar artikel 2.1 van dit wetsvoorstel in verband met de daarin geregelde bevoegdheid.

F

Artikel 54, derde lid, van de Participatiewet regelt onder meer de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van bijstand wegens overtreding van de inlichtingenplicht. Aanpassing van artikel 17a is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel.

G, H en I

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.4, eerste lid, en 3.8 van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen, of naar de artikelen van de Participatiewet waarin daarnaar wordt verwezen.

Artikel 7.6 Remigratiewet

A

Artikel 6ab regelt de bevoegdheid om de remigratievoorzieningen tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Remigratiewet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 6ab, tweede tot en met zesde lid, worden voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 6ab, zesde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

B

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan in artikel 6b van de Remigratiewet wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het achtste lid van artikel 6b worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het negende tot en met het elfde lid van artikel 6b gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 6b (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Remigratiewet waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 6b de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden.

C

Artikel 6c, eerste en derde lid van de Remigratiewet regelt onder meer de wijziging en intrekking van een besluit tot toekenning van remigratievoorzieningen en terzake van weigering van een dergelijk besluit wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 5a of de meewerkverplichtingen van artikel 2a of 8g van de Remigratiewet. Aanpassing van deze onderdelen van artikel 6c is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past de Sociale verzekeringsbank artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de wijziging en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 7.7 Toeslagenwet

A

Artikel 11a van de Toeslagenwet regelt onder meer de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van een toeslag en terzake van weigering van een toeslag wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 12 of de meewerkverplichtingen van artikel 12a, eerste lid, aanhef en onderdeel b, of artikel 13 van de Toeslagenwet. Aanpassing van artikel 11a is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 14 regelt de bevoegdheid om de toeslag tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Toeslagenwet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 14, tweede tot en met zesde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 14, zesde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan in artikel 14a van de Toeslagenwet wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het elfde lid van artikel 14a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 14a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 14a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Toeslagenwet waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 14a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per

socializekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socializekerheidswetten te behouden.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

Artikel 7.8 Werkloosheidswet

A

Artikel 22a van de Werkloosheidswet regelt onder meer de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van een uitkering en terzake van weigering van een uitkering wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 25 of de meewerkverplichtingen van artikel 24 of 26 van de Werkloosheidswet. Aanpassing van artikel 22a is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het UWV artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socializekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Om voor het UWV mogelijk te maken om een uitkering, na schorsing, te herzien of in te trekken in geval van het niet nakomen van de verplichtingen van artikel 26 van de Werkloosheidswet, wordt artikel 26 toegevoegd aan het huidige artikel 22a, eerste lid, onderdeel c, van de deze wet. In de overige uitkeringswetten die door UWV worden uitgevoerd, bestaat deze mogelijkheid al. Deze wijziging kan daarmee gezien worden als een harmonisatie.

B

Artikel 27, eerste tot en met vijfde lid, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Werkloosheidswet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 27, zesde tot en met negende lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 27, tiende lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt, voor zover deze betrekking heeft op het vervallen zesde lid, voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. Het elfde lid blijft bestaan en wordt daarom vernummerd tot het tweede lid.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan in artikel 27a van de Werkloosheidswet wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het tiende lid van artikel 27a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 27a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 27a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Werkloosheidswet waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 27a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

E

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit wetsvoorstel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, worden vervangen door verwijzingen naar de relevante artikelen van dit wetsvoorstel.

F

Verwijzingen naar door dit artikel vervallen onderdelen zijn vervangen door verwijzingen naar artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Artikel 7.9 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

A

Artikel 18 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen regelt onder meer de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van een uitkering en terzake van weigering van een uitkering wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 70 of van de meewerkverplichtingen van artikel 45 of 46 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen. Aanpassing van artikel 18 is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het UWV artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe. Het tweede lid is het vernummerde huidige derde lid en is inhoudelijk gelijk gebleven.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 45 en 46 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 47, eerste tot en met zesde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 47, zesde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 dit wetsvoorstel. Artikel 47 kan daarom geheel komen te vervallen.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik daarvan in artikel 48 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het elfde lid van artikel 48 worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 48 gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Als gevolg van deze wijzigingen wordt de hoogte van de boete voortaan in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel geregeld, die afwijkt van de bestaande hoogte van de boete.

Door in artikel 48 (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 48 de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van personen aan wie een bestuurlijke boete kan worden opgelgd wijzigt hierdoor niet.

D en E

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit wetsvoorstel zijn vervallen worden vervangen door verwijzingen naar het in onderdeel C gewijzigde artikel 45.

Artikel 7.10 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

A

In artikel 1a:12 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten worden de verwijzingen naar andere artikelen in die wet aangepast aan onderdeel G.

B

Artikel 2:58, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten regelt onder meer de herziening en intrekking van een besluit tot toekenning van een uitkering en terzake van weigering van een uitkering wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 2:7, eerste lid, of van de meewerkverplichtingen van de overige onderdelen van artikel 2:7, van artikel 2:8, 2:31 en 2:32 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten. Aanpassing van artikel 2:58, eerste lid, is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe. Het derde lid is komen te vervallen en het tweede lid is inhoudelijk gelijk gebleven.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

C en D

Artikel 2:67, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 2:67, tweede en derde lid, en artikel 2:68, eerste en tweede lid, worden voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 2:68, derde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

E

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 2:7, eerste lid, en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 2:69 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het tiende lid van artikel 2:69 worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het elfde tot en met het veertiende lid van artikel 2:69 gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Het huidige dertiende lid bevat een verwijzing naar de artikelen 3:43 en 3:44a van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten die van belang blijft en met gelijke strekking is opgenomen in het nieuwe tweede lid.

Door in artikel 2:69 (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 2:69 de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van personen aan wie een bestuurlijke boete opgelegd kan worden blijft ongewijzigd.

F

Artikel 3:18 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten regelt onder meer de herziening en intrekking van beschikkingen op grond van hoofdstuk 3 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 3:74 of van de meewerkverplichtingen van de overige onderdelen van artikel 3:37 en 3:38 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten. Aanpassing van artikel 3:18 is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

G

Artikel 3:37 en 3:38 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten, regelen de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 3:39, eerste tot en met vijfde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 3:39, vijfde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

H

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 3:74 en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 3:40 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het tiende lid van artikel 3:40 worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het elfde tot en met het veertiende lid van artikel 3:49 gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 3:40 (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 3:40 de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van personen aan wie een bestuurlijke boete kan worden opgelegd wijzigt daarmee niet.

I en J

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen. De artikelen 3:43 en 3:44a blijven voorts van belang voor de toepassing van artikel 2:69 (zie toelichting bij onderdeel E).

Artikel 7.11 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

A

Artikel 17, derde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers regelt onder meer de herziening en intrekking van uitkeringen wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 13, eerste lid, of van de meewerkverplichtingen

van 20, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Aanpassing van artikel 17, derde lid, is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het college artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 20, eerste en tweede lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend weigeren of verlagen. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 20, derde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel en komt daarom te vervallen.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het tiende lid van artikel 20a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het elfde tot en met het dertiende lid van artikel 20a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 20a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 20a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van betrokkenen wijzigt niet.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

Artikel 7.12 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

A

Artikel 17, derde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen regelt onder meer de herziening en intrekking van uitkeringen wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 13, eerste lid, of van de meewerkverplichtingen van 20, tweede lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen. Aanpassing van artikel 17, derde lid, is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het college artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe. Voor het overige kan het artikel inhoudelijk gelijk blijven.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 20, eerste en tweede lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend weigeren of verlagen. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 20, derde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel en komt daarom te vervallen.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het tiende lid van artikel 20a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het elfde tot en met het dertiende lid van artikel 20a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 20a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 20a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te geven.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

Artikel 7.13 Wet inkomensvoorziening oudere werklozen

A

Artikel 9 van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen regelt onder meer de herziening en intrekking van uitkeringen wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 12, eerste lid, of van de meewerkverplichtingen van de overige onderdelen van artikel 12 of van de artikelen 13 tot en met 15 van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen. Aanpassing van artikel 9 is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het UWV artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 19, eerste tot en met derde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 19, vierde tot en met zevende lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel en deze komen daarom uit artikel 19 te vervallen. De grondslag van de in artikel 19, achtste lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan, voor zover het betrekking heeft op het vierde lid, geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 21 van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het elfde lid van artikel 21 worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 21 gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 21 (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 21 de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van betrokkenen blijft ongewijzigd.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

Artikel 7.14 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

A

Artikel 25 en 28, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 29, eerste tot en met vierde lid, worden voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 29, vijfde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in artikel 3.10 van dit wetsvoorstel.

B

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 29a van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het elfde lid van artikel 29a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 29a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 29a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.4, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 29a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van betrokkenen aan wie een bestuurlijke boete kan worden opgelegd wijzigt niet.

C

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

D

Artikel 36a van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering regelt onder meer de herziening en intrekking van uitkeringen wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 80 of van de meewerkverplichtingen van artikel 25 of 28 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Aanpassing van artikel 36a is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 7.15 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

A

Als gevolg van de introductie van hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel, waardoor de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege overtreding van de inlichtingenplicht niet langer berust op de Participatiewet maar op dit wetsvoorstel, die ook in samenhang met de Participatiewet toegepast zal gaan worden, dient artikel 51, derde lid, ook een verwijzing naar hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel te bevatten.

B

Dit wetsvoorstel regelt in artikel 4.1 dat degene aan wie op basis van dit wetsvoorstel een bestuurlijke boete is opgelegd, verplicht is desgevraagd aan het bestuursorgaan de inlichtingen te verstrekken die voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete van belang zijn. Thans zijn in artikel 84 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) verwijzingen opgenomen naar gelijklopende verplichtingen in de Werkloosheidswet, Ziektewet, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten,

Toeslagenwet, Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, Algemene Ouderdomswet, Algemene Kinderbijslagwet, Algemene nabestaandenwet, Participatiewet, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen. Artikel 84, tweede lid van de Wet SUWI regelt dat overtreding van deze in de materiewetten opgenomen verplichtingen strafbaar zijn. Onderdeel B vervangt in artikel 84, eerste lid, de verwijzingen naar de artikelen van de genoemde wetten waarin de betreffende inlichtingenplichten met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de boete zijn opgenomen door een verwijzing naar artikel 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Artikel 7.16 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

A

Artikel 76 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen regelt onder meer de herziening en intrekking van uitkeringen wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 27, eerste lid, of van de meewerkverplichtingen van de overige onderdelen van artikel 27 of van artikel 28 tot en met 32 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Aanpassing van artikel 76 is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het UWV artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van

meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B en C

Artikel 88 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, regelt de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 88, vierde en vijfde lid, en 90, eerste en tweede lid, worden, voor zover deze betrekking hebben op artikel 88, voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 90, derde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in artikel 3.10 van dit wetsvoorstel.

D

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 91 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het elfde lid van artikel 91 worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde tot en met het veertiende lid van artikel 91 gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Door in artikel 91 (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 91 de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van personen aan wie een bestuurlijke boete kan worden opgelegd wijzigt niet.

E

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

Artikel 7.17 Ziektewet

A

Artikel 30a van de Ziektewet regelt onder meer de herziening en intrekking van uitkeringen wegens overtreding van de inlichtingenplicht van artikel 31, eerste lid, en van artikel 49, of van de meewerkverplichtingen van de artikelen 30, 38 en 45 van de Ziektewet. Aanpassing van artikel 30a is nodig omdat deze bepaling voor zover het de inlichtingenplicht betreft, wordt vervangen door artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, maar voor zover het op meewerkverplichtingen betrekking heeft, niet. In deze laatste gevallen past het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen artikel 2.1 voortaan wel op overeenkomstige wijze toe.

Voor deze splitsing is gekozen in verband met de samenhang met de bevoegdheid van de bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht, die voortaan in het wetsvoorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid wordt geregeld. Omdat de bevoegdheid om maatregelen

te treffen wegens overtreding van de meewerkplichten in de afzonderlijke socialezekerheidswetten blijven staan, is ervoor gekozen ook de herziening en intrekking wegens overtreding van meewerkplichten in deze wetten te laten staan, en artikel 2.1 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren.

B

Artikel 45, eerste lid, van de Ziektewet, regelt de bevoegdheid om het ziekengeld tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze bevoegdheid blijft met dit wetsvoorstel in de Ziektewet bestaan. De normen die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid, thans opgenomen in artikel 45, tweede, derde, vierde en zevende lid, worden, voortaan echter geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. Het vijfde en achtste lid blijven van belang, waarbij de onderdelen a en c van het vijfde lid (vernummerd tot het tweede lid) komen te vervallen vanwege de regeling van deze onderwerpen in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. De grondslag van de in artikel 45, zesde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt voortaan geregeld in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

C

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de inlichtingenplicht en de regeling van het gebruik van deze bevoegdheid in artikel 45a van de Ziektewet wordt voortaan geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van dit wetsvoorstel. Het eerste tot en met het elfde lid van artikel 45a worden voortaan geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Het twaalfde, veertiende en vijftiende lid van artikel 45a gaan over het door de bestuursrechter kunnen verhogen van het bedrag van de bestuurlijke boete en over kwijtschelding. Daarover zijn regels gesteld in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Het dertiende lid, waarin een samenloopbepaling met bestuurlijke boeten voor dezelfde gedraging op basis van de Werkloosheidswet is opgenomen, blijft bestaan en is vernummerd tot het tweede lid.

Door in artikel 45a (nieuw) te voorzien in een bijzondere begripsbepaling wordt bewerkstelligd dat in andere artikelen van de Ziektewet waarin regels zijn opgenomen die mede betrekking hebben op de bestuurlijke boete, gelezen moet worden een bestuurlijke boete krachtens artikel 3.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast vervult het nieuwe artikel 45a de functie om nauwkeurig aan te duiden aan welke persoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Omdat de betrokkenen per socialezekerheidswet verschillen, is ervoor gekozen deze duidelijkheid in de socialezekerheidswetten te behouden. De kring van betrokkenen wijzigt niet.

De uitbreiding van wat onder eenzelfde gedraging wordt verstaan, in het huidige artikel 45, vijfde en zesde lid, wordt voortaan geregeld in artikel 3.8, tweede lid, van het wetsvoorstel.

D

Verwijzingen naar onderdelen die op grond van dit artikel zijn vervallen vanwege de introductie van artikel 3.8 en 4.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel, worden in dit onderdeel vervangen door verwijzingen naar deze voorgestelde artikelen.

E

Verwijzingen naar door dit artikel vervallen onderdelen zijn vervangen door verwijzingen naar artikel 3.3 eerste lid, en 3.8 van dit wetsvoorstel.

Artikel 7.18 Wet arbeid en zorg

PM

HOOFDSTUK 7a. OVERGANGSRECHT

Artikel 7.1.a Overgangsrecht

Als het wetsvoorstel in werking treedt, dan heeft het wetsvoorstel op grond van dit artikel alleen betrekking op de besluiten die na het moment van inwerkingtreding genomen worden. Dit betekent dat het wetsvoorstel zich dus niet uitstrekt over de bestuurlijke boetes of maatregelen die al zijn opgelegd, maar dat overtredingen die voor de datum van inwerkingtreding hebben plaatsgevonden en na die datum worden geconstateerd wel door onder het wetsvoorstel vallen.