



Rijksoverheid

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



 Beleidskompas

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
Uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsprofessionals.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
Beleidsmakers en uitvoeringsprofessionals.
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?
De uitvoerders (UWV en SVB) en gemeenten (vooral VNG) zijn gedurende het hele traject betrokken geweest en hun input is meegenomen in de ontwikkeling van het wetsvoorstel. Ook het burgerperspectief is betrokken bij de ontwikkeling van dit wetsvoorstel. Hierbij zijn de ervaringen en ideeën opgehaald van verschillende groepen mensen: werkenden, uitkeringsontvangers, mensen die met handhaving te maken hebben gehad.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Het huidige systeem, in het maatschappelijk debat ook wel 'de Fraudewet' genoemd, kan leiden tot onevenredig harde uitkomsten voor degenen die een voorziening ontvangen (hierna: de betrokkenen). Het maken van een foutje, bijvoorbeeld wanneer iemand vergeet iets door te geven, kan leiden tot een flinke boete en een hoge terugvordering. Hierdoor kunnen schrijnende situaties ontstaan, die niet aansluiten bij de manier waarop de overheid haar mensen wil behandelen. Uitspraken van de Centrale Raad van Beroep laten ook zien dat de huidige wetgeving vaak strikt geïnterpreteerd wordt, omdat de wet de uitvoering weinig ruimte geeft om eigen afweging te maken. Hierdoor wordt er in sommige gevallen bijvoorbeeld te weinig rekening gehouden met mate van verwijtbaarheid, de evenredigheid van de boete en de omstandigheden van het geval en draagkracht. Uit onderzoek blijkt dat zowel te strenge als te lichte handhavingsmiddelen zorgen voor erosie van het draagvlak.¹ Uitkeringsgerechtigden verwachten dat zij begripvol bejegend worden en dat een sanctie past bij (de zwaarte van) de overtreding. Dit is binnen het huidige systeem onvoldoende mogelijk, en dit schaadt de solidariteit onder het stelsel.

¹ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 'Tussen Staat en Menselijke Maat', november 2021

Maatschappelijk gezien wordt verwacht dat teveel verstrekte uitkering teruggevorderd wordt, omdat het gemeenschapsgeld betreft. 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 handavingsinstrument 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. Uitkeringsinstanties en gemeenten vragen om meer ruimte om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen. Hierbij is er ook behoefte aan een breder palet van sanctiemogelijkheden, zoals de waarschuwing en de voorwaardelijke boete.

Een laatste knelpunt is dat de huidige systematiek waarbij de boetehoogte direct gekoppeld is aan de verwijtbaarheid. Opzet of grove schuld wordt op dit moment vrijwel nooit vastgesteld. Dit leidt ertoe dat in bijna al deze gevallen een boete op basis van normale verwijtbaarheid wordt opgelegd, terwijl dit niet passend is.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De huidige wetgeving kent strakke kaders en biedt weinig ruimte voor maatwerk. De bevoegdheid om een waarschuwing op te leggen is beperkt, en afzien van een boete mag alleen bij geen verwijtbaarheid. Ook zijn de boetebedragen op dit moment vaak relatief hoog – vanwege de koppeling aan het benadelingsbedrag – en de maatregelen zwaar. Hierdoor kunnen schrijnende gevallen ontstaan.

c) Wat is de omvang van het probleem?

UWV constateerde in legde in 2022 1700 boetes op (bij 4600 overtredingen met financieel benadelingsbedrag), de SVB 900 (bij 3000 overtredingen met financieel benadelingsbedrag) en gemeenten 4500 (bij 15.000 overtredingen met financieel benadelingsbedrag). In 2022 legde UWV 7100 waarschuwingen op, de SVB 4000 en gemeenten 6800 (in 2021).

De omvang van het probleem is echter lastig in cijfers te vatten. Ondanks het feit dat UWV, de SVB en de gemeenten boetes kunnen bijstellen op basis van verwijtbaarheid, persoonlijke omstandigheden en draagkracht voelt de uitvoering te weinig ruimte is om passender te reageren.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het uitgangspunt van het huidige stelsel van sanctionering bij de sociale zekerheidswetten is dat streng straffen naleving bevordert. Dit uitgangspunt vormde de basis van het hierna beschreven systeem. Er zijn verschillende reacties op verschillende overtredingen. Aan de ene kant is er het boeteregime dat van toepassing is na overtreding van de

inlichtingenplicht. Aan de andere kant is er het maatregelenregime dat van toepassing is op het moment dat iemand een meewerkverplichting overtreedt. Het boeteregime heeft een punitief karakter: het is bedoeld om te straffen en daarmee naleving te bevorderen. Het maatregelenregime heeft een reparatoir karakter: het is bedoeld om gedragsverandering te bewerkstelligen.

Op het moment dat uitkeringsinstanties constateren dat iemand de inlichtingenplicht heeft overtreden en daardoor te veel of ten onrechte uitkering heeft ontvangen, dan wordt een boete opgelegd. Deze boete is gerelateerd aan het benadelingsbedrag. Dat is het bedrag aan teveel ontvangen uitkering. Bij de berekening van de hoogte van de boete speelt de verwijtbaarheid een rol. Bij normale verwijtbaarheid wordt een boete van 50% van het benadelingsbedrag opgelegd, bij verminderde verwijtbaarheid wordt een boete van 25% van het benadelingsbedrag opgelegd en bij opzet wordt een boete van 100% van het benadelingsbedrag opgelegd. In gevallen waar verwijtbaarheid volledig ontbreekt, 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 evenredigheidsbeginsel. Deze systematiek heeft echter tot gevolg dat er bij onopzettelijke overtredingen van de inlichtingenplicht vaak weinig ruimte is om te waarschuwen of geen boete op te leggen. Iemand die een onopzettelijke fout maakt is volgens de huidige systematiek namelijk normaal of hoogstens verminderd verwijtbaar. Dit wordt door de uitvoering en burgers als niet passend ervaren.

Naast de inlichtingenplicht kennen de wetten in de sociale zekerheid 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.

Een monitoronderzoek naar deze wet uit 2017 en een evaluatie van het handhavingsbeleid van de socialezekerheidswetten lieten zien dat er knelpunten werden ervaren door de uitvoerders, maar dat het beleid op zich goed functioneerde. Meer recente onderzoeken, zoals het NSOB onderzoek 'Tussen staat en menselijke maat' en het onderzoek 'Hardvochtige effecten op mensen door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid' door Panteia, en gesprekken met mensen en uitvoerders laten zien dat het huidige beleid als knellend wordt ervaren en te weinig ruimte biedt om passend te kunnen handhaven. Concrete knelpunten in het huidige handhavingsbeleid zijn:

- De proportionaliteit van de boete als standaardreactie op een overtreding van de inlichtingenplicht: De ruimte om af te zien van een boete is beperkt tot situaties waar er geen sprake is van verwijtbaarheid. In de praktijk zijn er echter ook situaties waar de uitvoering wil afzien als een boete redelijkerwijs niet bijdraagt aan de met sanctioneren te dienen doelen.
- De waarschuwingsbevoegdheid: De ruimte om te waarschuwen is beperkt tot benadelingsbedragen onder de 150 euro en de gevallen waarin een betrokkene binnen redelijke termijn alsnog de juiste informatie verstrekt.
- De koppeling benadelingsbedrag en boete: De boetehoogte is gekoppeld aan de hoogte van het benadelingsbedrag. Deze koppeling blijkt in de praktijk soms arbitrair; hoe langer het duurt voordat de fout wordt ontdekt, hoe hoger het benadelingsbedrag en hoe hoger de boete.
- Verwijtbaarheid: Veruit de meeste boetes worden opgelegd vanuit de categorie 'normale verwijtbaarheid'. De criteria opzet en grove schuld worden nooit toegepast, omdat het bestuursorgaan dit zelden voldoende kan aantonen en motiveren.

De uitvoering maakt momenteel zo veel mogelijk gebruik van de bestaande ruimte om meer passend te handhaven, in sommige gevallen zelfs contra-legem. Hierdoor ontstaan er echter verschillen binnen de uitvoering en tussen uitvoerders onderling. Het is om deze reden wenselijk om ruimte voor de uitvoering te codificeren en daarbij een afwegingskader meegeven om willekeur te voorkomen.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het huidige handhavingsbeleid ondermijnt de solidariteit die ten grondslag ligt aan het socialezekerheidsstelsel, omdat onevenredig harde effecten van handhaving het vertrouwen in een rechtvaardige overheid schaden. Het is een belangrijke taak van de overheid om die solidariteit te bewaren en daarom is een herziening van het huidige beleid noodzakelijk.

Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel is om passend sanctioneren mogelijk te maken. Wie recht heeft op een uitkering moet die zonder angst kunnen krijgen, maar er moet ook op een passende manier worden opgetreden als iemand misbruik maakt van het stelsel van sociale zekerheid. Er moet voor een uitkeringsinstantie voldoende ruimte zijn om onderscheid te kunnen maken tussen gevallen waar iemand een fout heeft gemaakt en gevallen waar misbruik wordt gemaakt van het stelsel van sociale zekerheid. Hierbij past ook het doel om boetes niet meer alleen

afhankelijk te laten zijn van verwijtbaarheid, maar een breder afwegingskader te ontwikkelen.

Een tweede doel is om het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid te uniformeren. Het moet zowel voor mensen als voor professionals in één oogopslag helder zijn hoe gehandhaafd wordt in de verschillende sociale zekerheidswetten. Dit is van belang omdat mensen vaak met verschillende uitkeringswetten te maken hebben, gelijktijdig of opeenvolgend.

Een laatste doel is om met een rechtvaardig en evenwichtig handhavingsbeleid een bijdrage te leveren aan het versterken van het vertrouwen in de overheid.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De beleidsdoelen dragen bij aan het Brede Welvaart thema 'Capabele en verantwoorde instituties', in die zin dat ze uitvoeringsinstanties en gemeenten de mogelijkheid bieden om passend en rechtvaardig te reageren op overtredingen, waarbij ze gebruik maken van hun ervaring en expertise.

2. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- Het versterken van de positie van uitkeringsgerechtigden, door het mogelijk te maken om persoonlijke omstandigheden beter toe te lichten, zodat hier meer rekening mee kan worden gehouden.
- Handvatten geven aan uitvoeringsinstanties om meer maatwerk te bieden.
- Zorgen voor meer evenredige boetes en maatregelen.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

De eerste optie is om een nieuwe overkoepelende handhavingswet voor de sociale zekerheid te maken. In een overkoepelende wet kan ook een breder palet aan sanctiemogelijkheden opgenomen worden.

De tweede optie is om een wijzigingswet te maken, waarmee in de verschillende socialezekerheidswetten meer ruimte wordt gecreëerd voor maatwerk.

Bij beide voorstellen zou worden gewerkt aan meer evenredige boetes en maatregelen (via AMvB's) en meer ruimte om maatwerk te leveren.

- c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

Nieuwe overkoepelende wet

Het komt regelmatig voor dat mensen meerdere uitkeringen genieten, soms gelijktijdig en soms opeenvolgend. Daarnaast wordt door mensen 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 mensen meer inzichtelijk en transparant hoe de handhaving in de sociale zekerheid eruitziet, onafhankelijk van welke uitkering wordt genoten, is het wenselijk om het handhavingskader te uniformeren. Op dit moment kent elke materiewet namelijk een eigen handhavingskader. Het blijkt dat dit het soms ingewikkeld maakt om inhoudelijk vergelijkbare normen in verschillende materiewetten 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. Een overkoepelende wet kan dit effect tegen te gaan en zorgen voor uniformering van het wettelijk kader.

Een nieuwe wet biedt ook de mogelijkheid om de veranderde visie op handhaving en het vertrouwen in de burger te bestendigen in wetgeving.

Wijzigingswet

Met een wijziging van de materiewetten wordt het systeem behouden waarin alle verplichtingen en de gevolgen van overtreding daarvan overzichtelijk in één wet bij elkaar staan. De materiewetten verschillen erg van elkaar, dus elke wet verdient ook een eigen handhavingskader waarbij de keuzes specifiek voor die wet worden gemaakt.

3. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Met beide opties kan meer ruimte worden gecreëerd om een weloverwogen afweging voor een passende sanctie te maken, bv. door persoonlijke omstandigheden mee te nemen in de afweging. De opties kunnen ook beiden meer ruimte om maatwerk te leveren bieden. De opties zorgen voor een evenwichtige handhaving, waarin kleine fouten kleine gevolgen hebben, terwijl ook misbruik passend bestraft wordt. Hiermee dragen de beide opties ook bij aan het herstel van vertrouwen in de overheid.

Een overkoepelende wet zorgt dat het handhavingsbeleid voor mensen makkelijker te vinden en inzichtelijker is. Een overkoepelende wet is ook meer normgevend; het biedt de mogelijkheid om de visie op handhaving en sanctionering en de kaders hieromtrent helder neer te zetten.

- b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

Internetconsultatie, uitvoeringstoetsen, regeldruktoets, wetgevingstoets. De uitkomsten van deze toetsen zijn op dit moment nog niet bekend.

4. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is om een overkoepelende handhavingswet sociale zekerheid te maken. In beginsel zijn beide beleidsopties geschikt om passend handhaven mogelijk te maken. De overkoepelende handhavingswet draagt echter ook bij aan het doel om meer uniformiteit te introduceren in het handhavingsbeleid, en het versterken van vertrouwen in de overheid door afstand te nemen van het huidige regime.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [Doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- Brede maatschappelijke impact?

Doelmatigheid

Het overgrote deel van de financiële middelen zal worden ingezet voor het verbreden van het contact met de uitkeringsontvanger, waardoor deze persoonlijke omstandigheden kan toelichten en verplichtingen nader uitgelegd kunnen worden (preventieve werking).

Doeltreffendheid

Een breder palet aan handhavingsinstrumenten draagt bij aan het passend handhaven. Hierbij zal sprake zijn van een uniform afwegingskader om willekeur en rechtsongelijkheid te voorkomen.

Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel zal tot stand komen in nauw overleg met de uitvoerders. Het uitvoeringsperspectief wordt dus gedurende het traject al meegenomen. In de uitvoeringstoetsen zal het concrete wetsvoorstel worden getoetst op uitvoerbaarheid. Dit levert belangrijke inzichten op die in de nadere uitwerking van het wetsvoorstel meegenomen kunnen worden.

Het doenvermogen van mensen wordt aangesproken de gesprekken die tussen mensen en bestuursorganen plaats zullen gaan vinden. Dit vraagt om voorbereiding en het inzicht in de eigen situatie. Voor mensen voor wie dit ingewikkeld is, zal het altijd mogelijk zijn om zich te laten bijstaan.

De maatschappelijke impact van dit voorstel is dat het bijdraagt aan het gevoel van een rechtvaardige overheid en meer vertrouwen in de overheid.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Het risico van dit wetsvoorstel is dat het voor professionals ingewikkeld is om nieuwe werkwijze eigen te maken. Ook kunnen verschillen in de uitvoering leiden tot rechtsongelijkheid. Aan dit eerste risico wordt deels gemitigeerd met het traject rondom vakmanschap. Het tweede risico is nooit volledig weg te nemen. Het doel om ruimte voor maatwerk en de afweging van de professional te creëren zal altijd zorgen voor een kans op willekeur en/of rechtsongelijkheid. Daarom is het van belang om na inwerkingtreding in de gaten te houden of deze verschillen in de uitvoering te veel uiteen gaan lopen.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Invoeringstoets na één jaar en evaluatie na vijf jaar.