Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Sociale Verzekeringsbank
t.a.v.
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100 Amstelveen

Directie

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum 12 februari 2025
Betreft Reactie op uitvoeringstoets conceptwetsvoorstel 'Handhaving sociale zekerheid'

Onze referentie
2023-

Uw referentie

Geachte

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft uw organisatie gevraagd een advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid (hierna: het wetsvoorstel). Met de brief van 27 september 2023, kenmerk , heeft u het advies naar mijn ministerie gestuurd. Ik dank u allereerst voor het uitgebrachte advies.

U acht het wetsvoorstel zonder aanpassingen niet uitvoerbaar. Om het voorstel uit te voeren, zijn een meer robuust en objectief afwegingskader en het schrappen of inperken van de toelichtingsgesprekken vereist. Naar aanleiding van de geuite zorgen in de internetconsultatie, de adviezen van de Raad voor de Rechtspraak (hierna: Raad) en het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR), de uitvoeringstoetsen van UWV en VNG en uw uitvoeringstoets heeft mijn ministerie het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd. Het gewijzigde wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) vindt u in de bijlagen. Met deze brief neem ik u – in aanvulling op de MvT bij het wetsvoorstel – mee in de gemaakte keuzes en de overwegingen die aan deze keuzes ten grondslag liggen in relatie tot uw advies.

Leeswijzer
Met deze brief reageer ik op de belangrijkste punten in uw uitvoeringstoets. Hierbij wordt eerst algemeen ingegaan op uw advies en dan achtereenvolgens specifiek op (I) principiële bezwaren, (II) het afwegingskader, (III) het toelichtingsgesprek, (IV) het boeteregime en (V) herziening en intrekking.

Reactie op advies
Voor, tijdens en na de uitvoeringstoets heeft mijn ministerie UWV, de SVB en uw organisatie intensief betrokken bij het wetgevingsproces. De punten uit de uitvoeringstoetsen zijn middels uitvoerig overleg gezamenlijk verwerkt, wat geresulteerd heeft in het vernieuwde wetsvoorstel. De afwegingen en beslissingen zijn derhalve in goed overleg tot stand gekomen. Ambtelijk is aangegeven dat de punten uit uw uitvoeringstoets voldoende verwerkt zijn in het aangepaste wetsvoorstel. Aangezien u gedurende het proces betrokken bent, wordt in deze brief enkel op hoofdlijnen een reactie gegeven op uw uitvoeringstoets. Graag dank ik u voor uw inzet gedurende het proces.

(I) Principiële bezwaren
U heeft een aantal principiële bezwaren tegen het wetsvoorstel. Ten eerste bent u van mening dat het wetsvoorstel sanctionering zowel voor de burger als voor het bestuursorgaan complexer maakt. Dat komt met name door de toename in het leveren van maatwerk en de interactie van het wetsvoorstel met reeds bestaande

en aangekondigde wet- en regelgeving. Naar aanleiding van uw uitvoeringstoets is het wetsvoorstel op diverse punten vereenvoudigd. Zo is onder andere het aantal handhavingsinstrumenten teruggebracht door de voorwaardelijke boete te laten vervallen (zie IV). Ook is het aantal factoren in het afwegingskader teruggebracht van vijf naar drie (zie II). Hierdoor is de motivering van een sanctioneringsbesluit vergemakkelijkt. De samenhang van het wetsvoorstel met andere wetsvoorstellen wordt doorlopend bezien. Ik houd er oog voor dat de verschillende wetsvoorstellen niet botsen, maar elkaar juist versterken in het gezamenlijke doel om de menselijke maat en werken vanuit vertrouwen centraal te stellen. Ook wordt aandacht besteed aan de veranderopgave die door de samenloop voor de uitvoering ontstaat. Hierbij wordt stilgestaan bij de uitvoerbaarheid.

Ten tweede geeft u aan dat het wetsvoorstel voor het leveren van maatwerk zeer open geformuleerde kaders bevat. Dit vergroot het risico op willekeur. Door maatwerk in grotere mate mogelijk te maken, zullen verschillen in sanctiebeslissingen ontstaan. Deze verschillen zie ik niet als willekeur, maar als passende handhaving. Naar aanleiding van uw advies heb ik wel besloten in het wetsvoorstel, het Boetebesluit socialezekerheidswetten (hierna: Boetebesluit) en het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (hierna: Maatregelenbesluit) richtlijnen op te nemen wanneer afzien van sanctionering of oplegging van een boete in beginsel de aangewezen reactie is. Daarnaast zal gezamenlijk nagedacht worden over passende beleidsregels.

Tot slot merkt u op dat het doel om meer evenredige sancties te krijgen op een eenvoudigere wijze bereikt kan worden, namelijk middels een verlaging van het standaard boetebedrag met 50%. In 2021 heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (hierna: NSOB) onderzoek gedaan naar de effectiviteit van handhaving in de sociale zekerheid. De NSOB concludeert dat een stelselwijziging nodig is om te kunnen handhaven vanuit de nieuwe maatschappelijke visie op handhaving. Mijn ambtsvoorganger heeft daarom de keuze gemaakt het handhavingsstelsel integraal te herzien. Dit wordt gedaan met het wetsvoorstel. Het belang van een integrale herziening is recent nogmaals gebleken. De Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft in februari 2024 namelijk geadviseerd om het handhavings- en sanctioneringsbeleid grondig te herzien, met het doel te garanderen dat altijd oog is voor de mens en de omstandigheden van het geval. In het Boetebesluit wordt wel gehoor gegeven aan uw oproep om de boetes te verlagen.

(II) Het afwegingskader

In uw uitvoeringstoets geeft u aan dat het afwegingskader gekenmerkt wordt door open normen. Het wetsvoorstel is niet duidelijk genoeg over hoe de aard of ernst van de gedraging gewogen moet worden. De factor 'omstandigheden van de betrokkene' acht u onuitvoerbaar, omdat op basis van deze factor in elk individueel geval een doenvermogentoets uitgevoerd moet worden. Tenslotte is de factor 'gevolgen van het besluit voor de betrokkene' onvoldoende ingekleed.

Naar aanleiding van uw uitvoeringstoets en de uitvoeringstoetsen van VNG en UWV zijn de factoren 'omstandigheden van de betrokkene' en 'gevolgen van het besluit voor de betrokkene' komen te vervallen. Het laten vervallen van deze factoren komt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel ten goede. Het afwegingskader in het boeteregime is in het aangepaste wetsvoorstel bovendien gelijk aan het afwegingskader in het maatregelenregime. De factoren 'aard van de gedraging' in het boeteregime en 'ernst van de gedraging' in het maatregelenregime zijn namelijk vervangen door de eenduidige factor 'aard en

ernst van de overtreding'. In de MvT is nader aandacht besteed aan de invulling van deze factoren, waarbij bij huidig geldende jurisprudentie wordt aangesloten.

(III) Het toelichtingsgesprek

U geeft aan dat er door het wetsvoorstel een aanzienlijke druk op de uitvoering komt, met name door de invoering van het toelichtingsgesprek. Mogelijk schept het toelichtingsgesprek bovendien onrealistische verwachtingen bij burgers.

Met het oog op de in de internetconsultatie, de adviezen van de Raad en het ATR, de uitvoeringstoetsen van UWV en VNG en uw uitvoeringstoets geuite zorgen, heb ik besloten het toelichtingsgesprek te vervangen door een verplichting tot passend informeren. Deze verplichting ziet op gerichte preventie nadat een overtreding heeft plaatsgevonden. Het doel is de betrokkene op passende en begrijpelijke wijze te informeren hoe de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn in de toekomst wel goed nageleefd kunnen worden. Eventueel kan het bestuursorgaan aanvullende ondersteuning aanbieden.

De verplichting tot passend informeren is een aanvulling op de generieke preventieve aanpak, waarbij door onder meer informatievoorziening, dienstverlening en aanpassing van wet- en regelgeving getracht wordt vergissingen te voorkomen. Aan deze algemene preventieve aanpak verandert de verplichting tot passend informeren niets.

(IV) Het boeteregime

Ten aanzien van de voorwaardelijke boete merkt u op dat recidive binnen twee jaar bij uw organisatie niet of nauwelijks voorkomt. U gaat er dan ook vanuit dat de voorwaardelijke boete bijna niet opgelegd zal worden. Het instrument legt voor de implementatie echter wel een relatief hoog beslag op schaarse IT-capaciteit. Ik heb uw bezwaren ter harte genomen. De voorwaardelijke boete heeft geen plek gevonden in het vernieuwde wetsvoorstel. De mogelijkheden om te waarschuwen en af te zien van sanctioneren bieden voldoende alternatieven voor het opleggen van een boete. Graag blijf ik na inwerkingtreding met u in gesprek of met het wetsvoorstel voldoende handhavingsmiddelen beschikbaar zijn. Hiervoor wil ik de invoeringstoets benutten.

(V) Herziening of intrekking

Het is u niet duidelijk waarom de terugkijktermijn bij de herziening in situaties van fraude en bewust misbruik beperkt wordt tot een tijdsbestek van tien jaar. Voor de situaties waarin verwijtbaarheid kan worden aangenomen, wordt een terugkijktermijn van tien jaar ingevoerd. Deze termijn is beduidend langer dan de standaard terugkijktermijn van vijf jaar, maar niet zo lang als de termijn van twintig jaar die opgenomen is in artikel 3:306 van het Burgerlijk Wetboek. Het wordt niet passend geacht van de betrokkene te vragen tot twintig jaar aan administratie bij te houden. Bovendien heeft het bestuursorgaan een verantwoordelijkheid om binnen tien jaar te achterhalen dat iemand misbruik maakt van de sociale zekerheid.

Het voornemen is verder om met het wetsvoorstel drie wijzigingen op het gebied van herziening door te voeren. Met deze wijzigingen wordt de burger beschermd tegen fouten van en traag handelen door het bestuursorgaan.

- Maximering van de terugkijktermijn naar vijf jaar. Voor de herziening van een uitkering wordt met het wetsvoorstel een maximale terugkijktermijn van vijf jaar ingesteld. Dit houdt in dat het bestuursorgaan vijf jaar aan onterecht of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering kan herzien;

[redacted]

Datum
12 februari 2025

Onze referentie
2023-[redacted]

- Het uitgangspunt bij herziening wordt bij fouten van de overheid omgedraaid. Dit betekent dat het bestuursorgaan in geval van fouten van de overheid niet herziet, tenzij het voor de betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering ontving. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling categoraal af te zien van herziening op het moment dat een bestuursorgaan ten aanzien van een grote groep mensen fouten heeft gemaakt en een substantiële herstelactie nodig is;
- Bescherming tegen traag handelen wordt ingevoerd. Dit houdt in dat een bestuursorgaan binnen zes maanden moet reageren op signalen van de betrokkene en intern direct beschikbare signalen waaruit het redelijkerwijs had moeten afleiden dat een uitkering te hoog is vastgesteld. Doet het bestuursorgaan dit niet, dan verspeelt het de vrije bevoegdheid tot herziening over de periode na afloop van de eerste zes maanden na ontvangst van het signaal.

Vervolg
Ik ben voornemens het naar aanleiding van de internetconsultatie, de adviezen van de Raad en het ATR, de uitvoeringstoetsen van UWV en VNG en uw uitvoeringstoets gewijzigde wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2025 voor advies naar de Raad van State te sturen.

Graag wil ik u nogmaals bedanken voor het uitgebrachte advies. Op korte termijn zullen ook de onder het wetsvoorstel liggende besluiten, het Boetebesluit en het Maatregelenbesluit, voor uitvoeringstoets aan u toegestuurd worden.

Hoogachtend,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Namens deze

[redacted]

Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie