Sociale Verzekeringsbank

Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 56 56
Internet www.svb.nl

Aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v [redacted]
Directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
27 september 2023

ons kenmerk
[redacted]

Betreft: uitvoeringstoets concept-wetsvoorstel 'Handhaving sociale zekerheid'

Geachte [redacted]

Met uw brief van 29 juni 2023 (kenmerk: [redacted]) is de Sociale Verzekeringsbank (SVB) verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen op het concept-wetsvoorstel *'Handhaving sociale zekerheid'* en de wijziging van de Regeling *'Tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen'*. Met deze brief geef ik gehoor aan het eerste deel van dat verzoek. Gezien de omvang van beide voorstellen ontvangt u over de genoemde regeling een aparte brief.

Aanleiding: behoefte aan een uniform stelsel en tegengaan onevenredige sancties
In uw brief schrijft u dat burgers binnen de sociale zekerheid vaak met meerdere uitvoerders te maken krijgen. U schrijft dat u het daarom wenselijk acht om een uniform handhavingsstelsel toe te passen. Dat geeft u vorm middels een wetsvoorstel. Over de uitgangspunten achter deze wet schrijft u dat de handhavingsprincipes achter het huidige stelsel niet langer wenselijk zijn. Er is vandaag de dag meer begrip en aandacht voor de realiteit dat mensen (al dan niet tijdelijk) in de problemen kunnen komen. De ingewikkelde wetgeving en de zelfredzaamheid die daarin (soms onterecht) van mensen wordt verwacht, krijgt terecht steeds meer aandacht. U benadrukt dat het noodzakelijk is om een overtreding eerst inhoudelijk te beoordelen alvorens een sanctie wordt opgelegd. Deze moet daarnaast passen bij de aard van de gedraging en omstandigheden van de regelovertreder.

Het wetsvoorstel bevat in grote lijnen vier veranderingen ten opzichte van nu. Het wetsvoorstel:
1. beperkt de herzieningstermijn van uitkeringen in veel gevallen tot vijf jaar in het verleden;
2. introduceert een ander afwegingskader met meer ruimte om bij het opleggen van een sanctie een onderscheid te maken tussen (onbedoelde) fouten en misbruik van sociale zekerheid;
3. verplicht in een groot aantal gevallen voor het opleggen van sanctie tot toelichtingsgesprekken;
4. introduceert nieuwe handhavingsinstrumenten, zoals een voorwaardelijke boete.

Onze belangrijkste bezwaren/opmerkingen bij het wetsvoorstel
- Hoewel de SVB uw inzet voor meer evenredige sancties van harte ondersteunt, is de SVB van mening dat uw wetsvoorstel sanctionering voor zowel de burger als uitvoering complexer maakt. Dat komt met name door een aanzienlijke toename in het leveren van maatwerk en de interactie van het voorstel met andere, reeds bestaande en aangekondigde wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel past daarmee niet in ons gezamenlijk streven naar vereenvoudiging.

BP 002 08.12

- Het voorstel bevat voor het leveren van maatwerk zeer open geformuleerde kaders. Die dragen niet bij aan uniforme behandeling en vergroten het risico op willekeur. De open kaders maken sanctionering lastiger voor de uitvoering en in voorspelbaar voor burgers.
- Het wetsvoorstel zal meer verplichtingen voor de dienstverlening aan burgers (denk aan de toelichtingsgesprekken) een aanzienlijke druk op de uitvoering leggen en eventueel onrealistische verwachtingen bij burgers wekken.
- Een meer robuust en objectief afwegingskader voor sanctionering en het schrappen of (aanzienlijk) inperken van de verplichte toelichtingsgesprekken zijn voorwaarden voor de uitvoerbaarheid van uw voorstel. De SVB opteert ook voor een alternatief voor uw voorstel. De SVB meent dat het doel om meer evenredige sancties te krijgen op een veel eenvoudigere wijze bereikt kan worden: middels een verlaging van het standaard boetebedrag van 50%. Hiermee wordt wet- en regelgeving niet complex(er), maar komt er wel meer evenredigheid in het sanctioneren. Aanvullend kan de SVB met maatwerk aan de 'achterkant' hardheden mitigeren waar dat nodig is (waar uw voorstel vooral maatwerk aan de 'voorkant' vergt).

Nadere toelichting: wetswijziging kan eenvoudiger en werkt niet uniformerend
De SVB is blij met de reeds ingezette beweging om wet- en regelgeving meer burgervriendelijk te maken. De SVB onderstreept het belang van meer begrip voor onbedoelde fouten en (tijdelijk) verminderd doenvermogen. Bij het meer burgervriendelijk maken van wet- en regelgeving volgt de SVB de visie van de Nationale Ombudsman[1]: passende uitvoering begint bij goede algemene regels en processen voor iedereen. Hoe meer burgervriendelijk die zijn, hoe vaker de uitkomst dat ook is.

De SVB pleit zodoende voor meer eenvoud in de wetten en regels waaraan burgers moeten voldoen. Meer eenvoud en begrijpelijkere regels leiden tot minder fouten. Wij vroegen reeds aandacht van de Tweede Kamer voor het vereenvoudigen van leefvormen in de AOW en verminderen van ketencomplexiteit in onze kindregelingen. Het belang van eenvoud wordt ook benadrukt in de recent gepubliceerde 'Staat van de Uitvoering'. Als regels eenvoudig, begrijpelijk en naleefbaar zijn, zullen burgers hun verplichtingen beter nakomen. Dat leidt tot minder sancties.

De SVB opteert in haar knelpuntenbrief van 2022[2] daarnaast voor meer menselijke maat en eenvoud in relatie tot boetes. De SVB vindt dat herzien, terugvorderen, sanctioneren en invorderen evenredig moet gebeuren en in verhouding tot hetgeen verkeerd is gegaan. Dat schreven we al in onze eerder uitgebrachte impactanalyse op het voorontwerp van uw wetsvoorstel. De SVB is derhalve blij met uw voornemen om de terugkijktermijn bij herzieningen in veel gevallen in te korten. De SVB opteert daarnaast dus voor een verlaging van het standaard boetebedrag. Beide ingrepen maken ons stelsel meer evenredig en houden het tegelijkertijd eenvoudig. Het maatschappelijke effect van een algemene verlaging van boetes is groot, aangezien die op iedereen van toepassing is.

U schrijft in uw uitvraag van deze uitvoeringstoets dat de door de SVB voorgestelde ingreep in het sanctioneringsstelsel binnen de sociale zekerheid onvoldoende tegemoetkomt aan de behoefte om te differentiëren en sancties aan te passen aan de feitelijke overtreding. De SVB constateert dat het alternatief dat u voorstelt complexiteit toevoegt vanwege de vele factoren die een beoordelaar moet gaan afwegen bij het opleggen van een sanctie. Door een gebrek aan objectieve afwegingskaders voor de uitvoering voorziet de SVB door uw voorstel bovendien verhoging van het risico van ongelijke behandeling. Dat is tegengesteld aan uw wens voor een uniform stelsel.

[1] In 'Sociale minima in de knel' is de Nationale Ombudsman duidelijk: stop met meer maatwerk en maak goede wetten en regels.
[2] De SVB draagt in haar tweede knelpuntenbrief van juni 2022 oplossingen aan voor meer menselijke maat bij sancties.

BP 004 08.12

Uitvoerbaarheid, invoeringsdatum en kosten

Uitvoerbaarheid

De SVB maakt in relatie tot uitvoerbaarheid van uw voorstel onderscheid tussen de vier onderdelen:

1. De algemene beperking van de herzieningstermijn acht de SVB **uitvoerbaar**. De SVB vraagt wel aandacht van de wetgever voor een aantal zwaarwegende aandachtspunten (zie hieronder).
2. Het nieuwe afwegingskader voor passend sanctioneren acht de SVB **niet uitvoerbaar** vanwege onduidelijke kaders en een aanzienlijke extra belasting op onze uitvoering die daardoor ontstaat. Daarnaast acht de SVB de nieuwe afwegingskaders niet wenselijk: deze dragen niet bij aan het doel van het wetsvoorstel vanwege voorziene willekeur bij het opleggen van sancties.
3. De verplichting tot toelichtingsgesprekken acht de SVB **niet uitvoerbaar** vanwege de extra druk op onze uitvoering die daardoor ontstaat. De SVB acht de gesprekken in deze vorm bovendien niet wenselijk vanwege het risico op tegenstrijdige verwachtingen bij burgers en de (te) brede reikwijdte van de verplichting. Wanneer iets een toelichting vereist, hoort naar onze mening aan de uitvoeringsprofessional te worden overgelaten.
4. De nieuwe handhavingsinstrumenten die u voorstelt, acht de SVB gedeeltelijk uitvoerbaar. Met name de uitvoering van de voorwaardelijke boete levert problemen op. De SVB verwacht niet dat dit instrument zal worden gebruikt (of zeer zelden). Daar staat tegenover dat het instrument voor de implementatie wel een relatief hoog beslag op schaarse IT-capaciteit legt. Het instrument van het niet opleggen van een sanctie zal evenmin vaak worden toegepast, aangezien er op voorhand weinig situaties te bedenken zijn waarbij er wél verwijtbaarheid aanwezig is, maar er geen boete hoeft te worden opgelegd. Dit onderdeel is in principe wel uitvoerbaar.

In bijlage 1 treft u meer (specifieke) opmerkingen aan over de grootste wijzigingen in uw voorstel.

Uw wetsvoorstel is niet het enige wetsvoorstel dat aanpassingen doet in het proces van herzien, terugvorderen, sanctioneren en invorderen. Ook het concept-initiatiefwetsvoorstel 'Maatwerk bij terugvordering' en de voorstellen rondom de waarborgen van de Algemene wet bestuursrecht bevatten maatregelen die ingrijpen in ons proces voor en na een teveelbetaling. In een wetsvoorstel als 'Participatiewet in balans' werkt de regering daarnaast aan versoepeling van verplichtingen van burgers die bijstand of een aanvulling op hun pensioen in de vorm van AIO ontvangen. U heeft de SVB gevraagd in te gaan op de samenhang tussen het onderhavige en die andere wetsvoorstellen.

Dat is ingewikkeld, omdat alle voorstellen nog volop in ontwikkeling zijn. De SVB doet wel al de constatering dat alle voorstellen zich kenmerken door een toename van het aantal wettelijk vastgelegde contactmomenten tussen de burger en uitvoeringsorganisatie, meer verplichtingen tot het leveren van maatwerk aan de voorkant van het proces en (daardoor) complexiteitstoevoeging aan het stelsel. Bovendien introduceren diverse wetsvoorstellen soortgelijke ingrepen in onze praktijk. Ingrepen die veelal op elkaar lijken, maar ogenschijnlijk niet één op één hetzelfde zijn. Denk aan de hoorplicht en de zienswijzeverplichting in de Awb en de toelichtingsgesprekken in onderhavig wetsvoorstel. Tot slot constateert de SVB dat de regering in relatie tot burgervriendelijkheid aan veel knoppen tegelijk draait. Het is voor de SVB daardoor lastig om kritisch mee te kijken op de evenwichtigheid van het totale stelsel. De SVB is voorstander van een meer stapsgewijze aanpak: primair werken aan verplichtingen die aansluiten bij de leefwereld van burgers, als dat vervolgens nog nodig blijkt inzetten op een algemene verlaging van de standaardboete en tot slot kritisch beoordelen of er daarnaast nog een extra ingreep in het handhavingsstelsel nodig is.

Invoeringsdatum

Het is op dit moment, gezien de nog openstaande vragen, niet mogelijk om concreet in te schatten wanneer implementatie van het voorstel voor de SVB mogelijk zou zijn. Opheldering over de onduidelijkheden is bepalend voor een inschatting van de benodigde tijd voor het inrichten van systemen, processen, ontwikkelen van beleid, communicatie en opleiden van medewerkers. In algemene zin opteert de SVB ervoor om in de planning aansluiting te zoeken bij wetsvoorstellen als 'Versterking waarborgfunctie Awb', 'Maatwerk bij terugvordering' en 'Participatiewet in balans'.

Effecten capaciteit, ICT/informatievoorziening en uitvoeringskosten

De eenmalige uitvoeringskosten bedragen bijna €500.000,- en de structurele meerkosten worden geschat op jaarlijks ruim €2.1 miljoen. De structurele meerkosten slaan met name op het nieuwe afwegingskader voor passend sanctioneren en de toelichtingsgesprekken (zie ook bijlage 2).

Slotwoord

De SVB acht uw voorstel zonder aanpassingen niet uitvoerbaar. Om het voorstel uit te voeren, zijn een meer robuust en objectief afwegingskader voor sanctionering en het schrappen of (aanzienlijk) inperken van de verplichte toelichtingsgesprekken absolute vereisten.

In uw brief van 29 juni vraagt u de SVB ook te reageren op een aantal specifieke vragen over het onderhavige wetsvoorstel. Voor onze reactie verwijs ik naar bijlage 3. Daarnaast reageer graag op de aankondiging van uw verzoek om een jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een invoeringstoets te verrichten. In die aankondiging gaat u in op onderwerpen die de SVB moet betrekken in die toets, zoals de mate waarin gebruik wordt gemaakt van afwijkingsmogelijkheden bij boetes en de effecten van het voorstel op onze bezwaar- en beroepspraktijk. Afgezien van ons oordeel over de (on)uitvoerbaarheid van uw voorstel, kan de SVB nog niet inschatten in hoeverre er inzicht kan worden geboden in deze informatie en in hoeverre er over de genoemde punten al na één jaar een oordeel te vellen valt. Over de precieze aandachtspunten, of voor de monitoring ervan systeemaanpassingen nodig zijn en termijn tussen inwerkingtreding en de invoeringstoets, spreken wij graag verder in de werkgroep die zich bezighoudt met het instrument van de invoeringstoets.

De SVB biedt u graag een mondelinge toelichting op deze uitvoeringstoets aan.

Met vriendelijke groeten,
Sociale Verzekeringsbank

Lid Raad van Bestuur

Bijlage: 3

BIJLAGE 1 – (Specifieke) opmerkingen bij grootste wijzigingen

In deze bijlagen maakt de SVB meer (specifieke) opmerkingen over de grootste wijzigingen in uw voorstel.

1. Beperking herzieningstermijn: onduidelijkheid over gevallen zonder schending inlichtingenplicht

Bij constatering van een schending van de inlichtingenplicht door burgers zijn gemeenten en uitvoeringsorganisaties naar huidig recht al verplicht om een uitkering naar het verleden en de toekomst toe te herzien. Uw voorstel bepaalt dat een herziening of intrekking (en daarmee een terugvordering) ten hoogste vijf jaren betreft voorafgaand aan de eerste dag van de kalendermaand waarin het besluit tot herziening of intrekking bekend wordt gemaakt. Met enkele uitzonderingen.

De SVB staat achter de beperking van de terugkijktermijn bij een herziening of intrekking waarbij geen sprake is van opzet en grove schuld en heeft recent ook al beleid ontwikkeld waarmee we in veel gevallen een terugkijktermijn gaan hanteren van vijf jaar. Bij een fout van de SVB vindt daarnaast in beginsel geen herziening naar het verleden toe. Ons beleid over de terugkijktermijn van vijf jaar past bij uw voorstel. De SVB vraagt wel attentie voor drie aandachtspunten:

- De SVB is verheugd te constateren dat u aandacht heeft geschonken aan de in onze impactanalyse gedeelde overwegingen met betrekking tot de terugkijktermijn in geval van opzet en grove schuld. De SVB vindt dat een langere terugkijktermijn in die gevallen geoorloofd is met het oog op het principe dat bewuste regelovertreding niet mag lonen. Desondanks is het voor de SVB niet helder waarom de termijn ook in situaties van fraude en bewust misbruik beperkt wordt tot een tijdsbestek van tien jaar. De SVB geeft de overweging om in die gevallen, waarin burgers bewust onze sociale zekerheid ondermijnen, een langere terugkijktermijn te hanteren.
- De SVB constateert tenslotte dat de wettelijke bepaling met betrekking tot herziening en intrekking lijkt te vervallen wanneer er geen inbreuk op de informatieplicht is gepleegd. Er zijn omstandigheden waarin er geen sprake is van schending van de informatieplicht, maar waarbij de uitkering toch met terugwerkende kracht wordt herzien of ingetrokken. De SVB vraagt zich af of het de bedoeling is dat ook in deze situaties een maximering van de termijn plaatsvindt.
- Datzelfde geldt in relatie tot herzieningen die ten voordele van de burger zijn: de SVB herziet in die gevallen graag, net als nu, tot maximaal twintig jaar in het verleden.

2. Nieuw afwegingskader voor 'passend handhaven', zowel voor boetes als voor maatregelen

Onze huidige werkwijze bij het opleggen van een boete is zeer nauwgezet. Onze beoordelaars maken gebruik van een boetewizard. Hierbij worden 'meetbare gegevens' als input gebruikt, waarvan de sanctie als het ware wordt afgeleid. Ondanks deze gestandaardiseerde werkwijze, voelen onze medewerkers bij buikpijn over een primair besluit de ruimte om een andere afweging te maken. In de SVB-uitvoering blijft daarmee een menselijke afweging centraal staan. De communicatie naar betrokkenen toe is helder en duidelijk over de situaties waarin een sanctie wordt opgelegd en de hoogte. De basis van standaardisatie zorgt ervoor dat willekeur zoveel mogelijk wordt vermeden.

Met uw wetsvoorstel introduceert u een ander afwegingskader met meer ruimte om bij het opleggen van een sanctie een onderscheid te maken tussen (onbedoelde) fouten en misbruik van sociale zekerheid. De SVB constateert dat dit afwegingskader zich kenmerkt door veel open normen. Vanwege die open normen zal het gebruik van een wizard niet langer mogelijk zijn. De SVB kan in beleidsregels houvast bieden aan medewerkers om met de ruimte van open normen om te gaan, maar daarvoor moet wel duidelijk zijn wat de bedoeling van de wetgever is geweest bij het scheppen van die ruimte voor de uitvoering.

Uw wetsvoorstel biedt op dit moment onvoldoende basis voor het opstellen van beleid. We verwachten dat bij sanctieoplegging daardoor willekeur zal ontstaan.

Het wetsvoorstel schetst vijf omstandigheden die door het bestuursorgaan moeten worden beoordeeld bij het maken van een keuze over een op te leggen boete (al dan niet voorwaardelijk), schriftelijke waarschuwing of maatregel. De vijf omstandigheden die bij een boete of waarschuwing moeten worden meegewogen, verschillen iets van de vijf omstandigheden bij een maatregel. Wij wijzen erop dat de uitvoering gebaat is bij robuuste kaders, zonder veel nuanceverschillen.

Wij geven per omstandigheid weer waar wel of geen basis voor het opstellen van beleid is:

- Bij boetes speelt de '**aard van de gedraging**' een rol bij passend handhaven. Bij maatregelen spreekt u over de '**ernst van de overtreding**'. Er zijn veel gedragingen op grond waarvan de inlichtingenplicht kan worden geschonden. En daarmee ook veel nuances in de ernst van een overtreding. Het wetsvoorstel is vooralsnog niet duidelijk genoeg over hoe de SVB de aard of ernst van een gedraging moet wegen en daardoor onuitvoerbaar. De SVB vraagt zich af wanneer de wetgever de ene gedraging erger vindt dan een andere. En wat dat betekent voor de sanctie.
- Daarnaast spelen zowel bij boetes als maatregelen '**de omstandigheden van de betrokkene**' een rol. Het gaat hier in feite om hoe het met het doenvermogen van een persoon gesteld was ten tijde van het begaan van de overtreding. Wat voor de één tot het normale levenspatroon behoort, kan voor de ander weer totaal anders zijn. De SVB acht het onuitvoerbaar om een dergelijke doenvermogentoets in elk individueel geval bij het wel of niet opleggen van een sanctie uit te voeren. In uw voorstel stelt u dat het bestuursorgaan een op te leggen of opgelegde maatregel ook afstemt op de omstandigheden en mogelijkheden om middelen te verwerven. De SVB vraagt zich af of het de bedoeling is dat een al opgelegde maatregel bij een wijziging in de situatie van de burger dan moet worden aangepast. De SVB acht het onwenselijk om in de situatie dat een opgelegde maatregel die slechts één maand geldig is, deze tussentijds nogmaals te moeten afstemmen op de omstandigheden.
- Het wetsvoorstel verplicht de SVB daarnaast om '**de mate waarin de overtreding aan de betrokkene kan worden verweten**' mee te wegen bij het opleggen van een sanctie. Dit criterium is voor de SVB duidelijk en dus uitvoerbaar. Als er geen verwijtbaarheid is bij de betrokkene dan wordt daar nu ook al rekening mee gehouden.
- Het meewegen van '**de mate van verwijtbaarheid van het bestuursorgaan**' speelt nu ook al een rol in de SVB-uitvoering en is dus uitvoerbaar. Onder de wettelijke paraplu van de dringende redenen hanteert de SVB het uitgangspunt dat bij een fout van de SVB in beginsel geen herziening naar het verleden toe plaatsvindt. Als er sprake is van een 'kenbaar evidente fout' delen de burger en de SVB anno nu de schuld: de burger heeft verzuimd om een overduidelijke fout aan de SVB door te geven, maar het is uiteindelijk de SVB die de fout gemaakt heeft. Als de SVB een fout heeft gemaakt of de burger verkeerd dan wel gebrekkig heeft voorgelicht dan kan de SVB zich kortom voorstellen dat er ook geen sanctie wordt opgelegd. De SVB hecht eraan wel een andere afweging te kunnen maken als sprake is van een kenbaar evidente fout.
- Tot slot moet de SVB bij het opleggen van een sanctie '**de gevolgen van de sanctie voor de betrokkene**' meewegen. Ook hiervoor mist de nodige inkleding. Daarmee is dit onuitvoerbaar.

3. Toelichtingsgesprek: zorgen over tegenstrijdige verwachtingen en aanzienlijke extra belasting

Uit uw wetsvoorstel volgt dat een bestuursorgaan zogeheten 'toelichtingsgesprekken' moet gaan voeren voordat het een besluit neemt over het opleggen van een sanctie. Dit gesprek kent een tweeledig doel. Het bestuursorgaan kan een toelichting geven op de verplichtingen die met een uitkering gepaard gaan en de betrokkene kan een toelichting geven op de omstandigheden die hebben geleid tot een regelovertreding.

De SVB beaamt dat het bij bepaalde impactvolle wijzigingen voor de burger belangrijk is om eerst contact te zoeken voorafgaand aan het besluit. Bijvoorbeeld bij bepaalde financiële beslissingen. De SVB past bij veel beslissingen met impact voor de burger nu al een persoonsgerichte benadering toe. Zo nemen wij bij veel herzieningen en bij terugvorderingen vanaf €2.000,- op eigen initiatief al telefonisch contact op met de burger. Dat doet de SVB onder dat bedrag ook als er aanwijzingen zijn dat de burger kampt met schulden of op het sociaal minimum leeft. De SVB belt ook bij derdenbeslag en voorafgaand aan het versturen van een incasso-opdracht of aanmaning. En als er niet wordt gebeld of niet wordt opgenomen, hanteert de SVB andere vormen van persoonlijke dienstverlening.

Desondanks is de SVB, net als in de eerdere impactanalyse over het onderhavige wetsvoorstel, kritisch op de introductie van een toelichtingsgesprek:

- De SVB meent dat een verplichting tot dit type gesprek niet in wetgeving zou moeten worden vastgelegd, maar beter kan worden overgelaten aan de uitvoeringsprofessional.
- De SVB denkt dat tijdens het gesprek tegenstrijdige verwachtingen kunnen ontstaan. Hoewel het vertrouwen centraal staat, bemoeilijken sommige verplichtingen het behouden van een neutrale houding. Denk aan verplichtingen als het geven van cautie en wijzen op het recht op rechtshulp. Deze elementen kunnen juist leiden tot een gevoel van wantrouwen bij de betrokkene.
- Daarnaast merkt de SVB op dat het toelichtingsgesprek moeilijk te rijmen is met de verplichting om een overtreder altijd de gelegenheid te geven zijn zienswijze naar voren te brengen. Het past dan volgens de SVB niet om vóór dat gesprek al een oordeel te vellen over mogelijke sancties, waar het wetsvoorstel ons wel toe verplicht. Die beslissing dient pas genomen te worden ná het toelichtingsgesprek. Dit betekent dat als tot een boete wordt overwogen, de SVB verplicht is om de overtreder nogmaals de gelegenheid te bieden zijn zienswijze te laten geven over de concrete sanctie. Dit lijdt tot een aanzienlijke extra belasting.
- In tegenstelling tot het toelichtingsgesprek bij een boete, kan de SVB niet afzien van het houden van dit gesprek bij een maatregel. De SVB vindt het onwenselijk dat in uitzonderingsgevallen, zoals die ook worden benoemd bij het onderdeel boeten in uw wettekst, niet kan worden afgeweken van het houden van een toelichtingsgesprek voor/bij een maatregel.

4. Nieuwe mogelijkheden in relatie tot boetes: afzien, waarschuwing en voorwaardelijke boete

Uw wetsvoorstel introduceert nieuwe handhavingsinstrumenten: de SVB krijgt meer mogelijkheden om af te zien van een boete of een waarschuwing of een voorwaardelijke boete op te leggen. Wat de voorwaardelijke boete betreft merkt de SVB op dat recidive binnen twee jaar bij de SVB zeer zelden voorkomt. Vanuit uitvoeringsoogpunt zal de voorwaardelijke boete derhalve niet of nauwelijks toegevoegde waarde hebben. De SVB gaat ervan uit dat de voorwaardelijke boete om die reden bijna niet toegepast zal worden. De SVB geeft eerder een waarschuwing. In dat perspectief levert de uitvoering van de voorwaardelijke boete problemen op. De SVB verwacht niet dat dit instrument zal worden gebruikt, maar daar staat tegenover dat het instrument voor de implementatie wel een relatief hoog beslag op schaarse IT-capaciteit legt.

Specifieke effecten in relatie tot maatregelen: de SVB zal bijna geen maatregelen meer opleggen

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 inlichtingenplichten die zijn opgenomen in de verschillende socialezekerheidswetten. 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. Met uw wetsvoorstel wordt een algemeen stelsel geïntroduceerd.

Door uw wetsvoorstel krijgt de maatregel een meer reparatoir karakter. U schrijft dat deze wordt opgelegd bij het niet voldoen aan meewerk- of inlichtingenverplichtingen.

De SVB heeft enkele specifieke opmerkingen in relatie tot het voorgestelde maatregelenregime:

- Het is de SVB niet duidelijk in welke gevallen er volgens het wetsvoorstel een maatregel wordt opgelegd voor overtreding van de inlichtingenplicht. Overtreding van de inlichtingenplicht leidt over het algemeen tot een boete (het punitieve regime).
- In een vorige versie van het wetsvoorstel stond nog een artikellid waardoor een burger het bestuursorgaan kan verzoeken om een opgelegde maatregel te beëindigen. Dit artikellid is nu geschrapt. Wel wordt in de memorie van toelichting een mogelijkheid geboden om een verzoek van een burger te honoreren. De SVB stelt voor om in het artikel expliciet te bepalen dat het bestuursorgaan op verzoek of ambtshalve kan besluiten de maatregel te beëindigen.

De huidige werkwijze van de SVB is dat bij het niet voldoen aan een meewerkverplichting een uitkering, na rappel, eerst wordt geschorst. Als de betrokkene na de schorsing alsnog (tijdig) meewerkt aan het verzoek van de SVB wordt de uitkering met terugwerkende kracht hervat. Vanwege het niet voldoen aan de inlichtingenplicht of meewerkverplichting wordt dan een maatregel opgelegd. Nu in dit wetsvoorstel het reparatoire karakter van de maatregel een prominentere rol krijgt, is de verwachting dat de SVB geen/weinig maatregelen zal opleggen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het meewerken wordt immers al bereikt door de schorsing.

BIJLAGE 2 – Uitvoeringskosten

De nog openstaande vragen maken een inschatting van effecten op de capaciteit van de SVB lastig. Ondanks de grote onzekerheid, is met ramingen en vuistregels geprobeerd een grove inschatting van de effecten te maken. De verwachting van de SVB is dat de huidige vorm van het voorstel een grote impact op onze uitvoering heeft.

Eenmalige kosten

Processtap	Onderbouwing werkzaamheden	Directie	Schaal	Intern/extern	Tijd in uren	Loonkostprijs	Opslag	Tarief p/u	Doorbelasting	Incl opslag	Onzekerheidsmarge 10%
Beleid	Maken beleid (huidige beleid rondom boetes/maatregelen en gedetailleerde Paradocsinstructies zullen bijna geheel vervangen moeten worden)	SRC	10	Intern	400	€ 83	€ 34	€ 117	€ 33,200	€ 46,800	€ 51,480
Beleid	Review Paradocs-instructies en brieven	SRC	10	Intern	200	€ 83	€ 34	€ 117	€ 16,600	€ 23,400	€ 25,740
Systeem	Mogelijk maken voorwaardelijke boete	IT	9	Intern	500	€ 74	€ 34	€ 108	€ 37,000	€ 54,000	€ 59,400
BRM/wizards	Beslismodellen + wizard	DSV	9	Intern	150	€ 74	€ 34	€ 108	€ 11,100	€ 16,200	€ 17,820
Organisatie	Aanpassen Paradocsinstructies over handhavingsinstrumentarium, open normen, afwegingskader en toelichtingsgesprekken	DSV	10	Intern	300	€ 83	€ 34	€ 117	€ 24,900	€ 35,100	€ 38,610
Organisatie	Aanpassen Paradocsinstructies over termijn terugwerkende kracht	DSV	10	Intern	40	€ 83	€ 34	€ 117	€ 3,320	€ 4,680	€ 5,148
Klantproducten	Klantproducten (briefteksten, Mijn-omgeving, webredactie)	DSV	10	Intern	300	€ 83	€ 34	€ 117	€ 24,900	€ 35,100	€ 38,610
Opleiding	Lessen Academie over omgang nieuw beleid	BV	10	Intern	500	€ 83	€ 34	€ 117	€ 41,500	€ 58,500	€ 64,350
Opleiding	Lessen Academie, te volgen door specialistische boeteteams per locatie, die iets uitgebreid zijn (met mensen die daar geschikt voor zijn) ten opzichte van nu	DSV	6	Intern	800	€ 52	€ 34	€ 86	€ 41,600	€ 68,800	€ 75,680
Inwerken	Eerste periode van gewenning na van kracht worden van de nieuwe wet.	DSV	6	Intern	1,000	€ 52	€ 34	€ 86	€ 52,000	€ 86,000	€ 94,600
					4,190	€ 750	€ 408	€ 1,158	€ 286,120	€ 428,580	€ 471,438
											€ 471,000

Structurele kosten

Processtap	Onderbouwing werkzaamheden	Directie	Schaal	Intern/extern	Tijd in uren	Loonkostprijs	Opslag	Tarief p/u	Doorbelasting	Incl opslag	Onzekerheidsmarge 10%
Uitvoering	Meerwerk ST-medewerkers per geval met toelichtingsgesprek	DSV	6	Intern	18,576	52	€ 34	€ 86	€ 965,952	€ 1,597,536	€ 1,757,290
Uitvoering	Meerwerk ST-medewerkers per geval zonder toelichtingsgesprek	DSV	6	Intern	3,660	52	€ 34	€ 86	€ 190,320	€ 314,760	€ 346,236
					22,236	€ 104	€ 204	€ 308	€ 1,156,272	€ 1,912,296	€ 2,103,526
											€ 2,104,000

BIJLAGE 3 – Reactie op specifieke vragen

In uw brief van 29 juni vraagt u de SVB ook te reageren op een aantal specifieke vragen over het onderhavige wetsvoorstel.

1. **Kunt u ingaan op het voorstel om 'ernstige misdragingen' te handhaven via het strafrecht, met daarbij de mogelijkheid om een boete op te leggen als aangifte niet leidt tot (verdere) vervolging door het OM? Daarbij vraag ik met name aandacht voor de gevolgen voor de uitvoering waar het gaat over het in contact treden met de betrokkene.**

   Vanuit juridisch oogpunt is dit prima. Dergelijke situaties komen bij de SVB vrijwel nooit voor. Een concept beleidskader is in het verleden niet verder uitgewerkt, omdat het te weinig voorkomt en het best naar bevind van zaken gehandeld zou worden.

   Het ligt het meest voor de hand dat er bij ernstige misdragingen (dan gaat het om diverse vormen van agressie of geweld, ongewenst of agressief fysiek contact etc.) aangifte wordt gedaan en dit wordt gehandhaafd via het strafrecht. Minder voor de hand ligt dat het bestuursorgaan gaat "bestraffen" via een maatregel.

   De ervaring leert dat het doen van aangifte vaak niets uithaalt, het erg lang duurt voor aangifte gedaan kan worden en het daarna nog lang duurt voor er actie wordt ondernomen. Als het OM de zaak dan niet oppakt, komt het erop neer dat de SVB soms na maanden nog moet besluiten of alsnog een boete wordt opgelegd voor de ernstige misdraging. Hoewel het kan, komt het voor zowel de SVB-medewerker(s) als de agressor als mosterd na de maaltijd. In dit soort situaties is 'lik op stuk' beleid nodig, dus dat er direct nadat de agressie heeft plaatsgevonden actie wordt ondernomen.

   Dat is ook wat er momenteel op basis van het Agressieprotocol van de SVB gebeurt. Er zijn verschillende soorten sancties die in zwaarte oplopen:
   - *een schriftelijke waarschuwing (niet zijnde een boetewaarschuwing),*
   - *een ordegesprek met de agressor,*
   - *een belverbod voor een bepaalde periode,*
   - *een bezoekverbod voor een bepaalde periode, of*
   - *aangifte doen.*

   Als het OM een dergelijke zaak dan niet oppakt, kan alsnog een boete worden opgelegd, op grond van artikel 3.9 van het wetsvoorstel. Omdat hier sprake is van beleidsruimte moet dat nog nader met beleid ingevuld worden. In geval van een boete hoger dan €340,- (in het wetsvoorstel staat maximaal het bedrag van de 2e categorie (€4.500)), geldt dat de SVB een boeterapport moet opstellen en de betrokkene in de gelegenheid stellen een zienswijze te geven (art. 5:53 Awb). De SVB beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel (bijvoorbeeld boetespecialisten of boa's) om in deze situaties het toelichtingsgesprek te voeren. Het is niet de medewerker die slachtoffer is van agressie die de boete oplegt en met de agressor in gesprek moet. De werkwijze bij dit bijzondere type boetes zal dezelfde wijze zijn als bij andere boetes. Een gesprek wordt wellicht gevoerd met een boetespecialist en in het beleid zou de SVB kunnen adviseren om daar een boa of iemand met natuurlijk overwicht te laten aanschuiven.

2. **Wat vindt u van de boetesystematiek met twee gefixeerde boetebedragen en een maximum gerelateerd aan de uitkering?**

   Het is voor de SVB nog onduidelijk of een vast (gefixeerd) boetebedrag nog kan worden verhoogd of verlaagd, en zo ja, op basis van welke omstandigheden of voorwaarden. Het is mogelijk dat een vast bedrag in veel gevallen namelijk hoger zal uitvallen dan de huidige 50% boete. Dat zal niet de bedoeling zijn.

   In het wetsvoorstel staat dat de boete gemaximeerd is op de tweede categorie (€4500,-). Dat lijkt uitkeringsonafhankelijk te zijn. Of is hiermee bedoeld dat de boete nooit hoger kan zijn dan het bedrag dat ten onrechte aan uitkering is verstrekt? En gaat het dan om in totaliteit, of per maand of anderszins? Dit is nog onvoldoende duidelijk vanuit het wetsvoorstel, omdat de hoogte van de boete en meer gedetailleerde regels daarover niet in het wetsvoorstel maar in onderliggende regelgeving komt te staan.

3. **Kunt u reflecteren op de bepaling dat een maatregel kan worden afgestemd op de omstandigheden van de betrokkene en diens mogelijkheden om voldoende middelen te verwerven, indien daar, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen toe noodzaken?**

   Dat een maatregel wordt afgestemd op de omstandigheden van de betrokkene zit al besloten in het passend handhaven. Het gaat hier om lid 2 van artikel 5.3. Voor AOW-pensioengerechtigden en AIO'ers verwacht de SVB niet dat zij (extra) middelen verwerven. Zij zijn niet meer werkzaam. Hun partners (mogelijk) nog wel. Voor de AKW kan dit wel gelden. De AKW is geen basisinkomen. Verwerft een persoon die kinderbijslag ontvangt en die het minimuminkomen verdient voldoende middelen?

   Lid 2 van artikel 5.3 kan worden gezien als een 2-trapraket. Eerst moet op basis van dit artikellid worden bepaald of na toepassing van lid 1 een maatregel wordt opgelegd. Zo ja, dan stelt lid 2 de vraag of de burger voldoende middelen kan verwerven om een maatregel te betalen. Daarna kan binnen de bandbreedte van de maategel een passende maatregel worden opgelegd waarbij rekening wordt gehouden met én passend handhaven én of de burger voldoende middelen kan verwerven.

4. **In hoeverre maakt de omschrijving van 'structureel inkomen' zoals bedoeld in artikel 3.4, tweede lid, duidelijk welke situaties hier onder zouden kunnen vallen?**

   De memorie van toelichting gaat er vrij uitgebreid op in. Het gaat om niet-incidentele inkomsten, of inkomsten op bestendige basis. De inkomsten kunnen wisselend zijn van aard en hoogte. Er wordt een voorbeeld gegeven en een leidraad (langer dan drie maanden). Maar drie maanden is geen harde grens en expliciet niet in de wet opgenomen om berekenend gedrag te voorkomen.

   Dergelijke begrippen en de toelichting zal leiden tot juridische discussie in de rechtszaal. Wat valt er (net) wel en niet onder? Dit zal dan waarschijnlijk in de rechtspraak nader ingevuld gaan worden. Het lijkt erg contextafhankelijk. Het is uitvoerbaar, maar naar verwachting vaak onderwerp van discussie. Een afkappunt is eenvoudiger uitvoerbaarder, maar kan berekenend gedrag in de hand werken. Vanuit uitvoerbaarheid is naar verwachting behoefte aan meer concrete, objectieve meetpunten. Overigens: in de vraag staat nog het oude artikel (3.4, tweede lid) genoemd. Het gaat echter om artikel 3.3, derde lid.

5. ***Wat vindt u van het verwijderen van de mogelijkheid om op grond van de Participatiewet bij het niet nakomen van een verplichting een maatregel van 100% op te leggen (met uitsluiting van recidive)?***

Voor zover bekend komt het niet voor dat de SVB een bijstandsgerechtigde een maatregel van 100% oplegt. De SVB vraagt zich af of het wenselijk is om een burger die al op het minimum bestaansniveau leeft een maatregel op te leggen ter hoogte van de maandelijkse uitkering. Wat de SVB betreft mag niet nakoming van de medewerkingsplicht natuurlijk worden gesanctioneerd, maar niet met 100% van een uitkering die bedoeld is als laatste vangnet. Het verwijderen van deze mogelijkheid uit de Participatiewet wordt ondersteund.

6. **Heeft u een voorkeur voor het opmaken van het boeterapport voorafgaand of juist na het toelichtingsgesprek?**

Zoals de SVB het begrijpt, moet het toelichtingsgesprek nog uitwijzen welke sanctie de SVB gaat opleggen. Het kan dus nog alle kanten op (van het afzien van een sanctie tot een hoge boete). Daar lijkt dan niet bij te passen dat op voorhand een boeterapport wordt opgemaakt. Het gevolg echter is dat als (toch) tot een boete wordt besloten, er dán een rapport moet worden opgemaakt en de overtreder (nogmaals) in de gelegenheid moet worden gesteld om zijn zienswijze te geven.

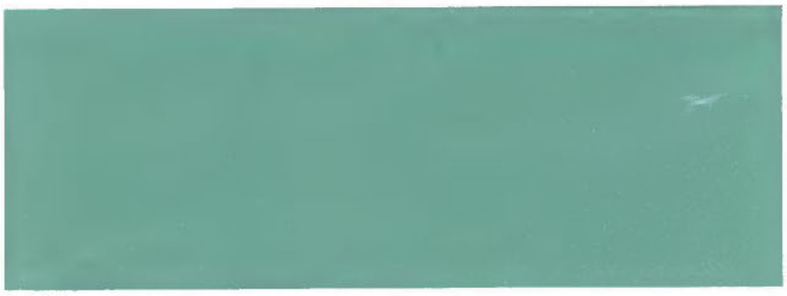
Op dit moment wordt bij de SVB de aankondiging van de boete als boeterapport gezien. Hierin staat welke regel de burger heeft overtreden en welke sanctie de SVB van plan is op te leggen. Dat is niet echt neutraal. Als neutraliteit voorafgaand aan het toelichtingsgesprek de bedoeling is, ligt het niet voor de hand om voorafgaand een boeterapport op te maken. Maar dit kan leiden tot een extra gesprek als na het toelichtingsgesprek wordt besloten toch een boete op te leggen. In zo'n geval moet er alsnog een boeterapport worden gemaakt en heeft de burger nogmaals het recht om zijn zienswijze toe te lichten. Uw ministerie lijkt er van uit te gaan dat het toelichtingsgesprek het enige gesprek is, maar de vraag is of dat past in de zorgvuldige voorbereiding van het besluit.

Sociale Verzekeringsbank

Hoofdkantoor
Postbus 1100, 1180 BH Amstelveen

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

#0000#00#X0X03X# - 0C3CXA



Brieven voortaan digitaal ontvangen?
Maak met DigiD uw eigen Berichtenbox op mijn.overheid.nl

MINISTERIE VAN SZW
-3 OKT. 2023
SCANPLAZA

Is deze post niet voor u?

Volgt u dan alstublieft deze drie stappen:

1. De geadresseerde

- ❑ is niet bekend op dit adres
- ❑ is overleden
- ❑ is verhuisd naar:

Straat en huisnummer _____

Postcode en plaats _____

2. Schrijf voorop de envelop 'retour afzender'

3. Stop de envelop in een brievenbus

Bedankt voor uw moeite!