

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. [REDACTED]
Directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum
26 juni 2025

ons kenmerk
RvB.083/25/DS/fl

Betreft: uitvoeringstoets Boetebesluit en (tweede wijziging) Maatregelenbesluit

Geachte [REDACTED]

Op 17 april 2025 heeft uw ministerie de SVB verzocht een uitvoeringstoets uit te brengen op de wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten en de tweede wijziging van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten. Met deze brief komen wij aan uw verzoek tegemoet. Daarnaast maken wij graag van de gelegenheid gebruik om in te gaan op het gewijzigde wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid, waarover wij uw ministerie op 27 september 2023 een uitvoeringstoets hebben toegezonden. In uw reactie van 12 februari 2025 bent u onder meer ingegaan op onze principiële bezwaren met betrekking tot het afwegingskader, het toelichtingsgesprek en overige elementen van het voorstel – waarvoor dank. Omdat het Boetebesluit en het Maatregelenbesluit onderdeel uitmaken van het inmiddels gewijzigde wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid, acht de SVB het wenselijk ook daar in deze uitvoeringstoets nader op te reflecteren. Daarnaast heeft de SVB op 30 april jl. uw reactie op onze uitvoeringstoets van december 2024 over de tussentijdse (eerste) wijziging van het Maatregelenbesluit ontvangen, ook daar zullen we verderop in deze brief op ingaan.

Uitvoerbaarheid

Het Boetebesluit en de tweede wijziging in het Maatregelenbesluit zijn voor de SVB uitvoerbaar, mits wordt gekozen voor één implementatiemoment waarin de Wet Handhaving Sociale Zekerheid en de onderliggende besluiten (waar deze uitvoeringstoets over gaat) en de tussentijdse wijziging Maatregelenbesluit gezamenlijk in werking treden. Daarbij is het van belang dat deze wijzigingen niet gelijktijdig geïmplementeerd worden met de aanpassingen in het wetsvoorstel Participatiewet in Balans, om overbelasting van de uitvoering te voorkomen. Tot slot acht de SVB de vergisgrond in de huidige vorm niet uitvoerbaar. De SVB pleit ervoor om het begrip ‘vergissing’ niet wettelijk te verankeren. De verschillende aandachtspunten worden in deze brief nader toegelicht.

Samenvatting inhoud Boetebesluit: herziening boetesystematiek bestuurlijke boetes

De beslissing om een boete op te leggen wordt genomen op grond van het afwegingskader zoals opgenomen in de Wet Handhaving Sociale Zekerheid. Het Boetebesluit en de daarin doorgevoerde wijziging geven als volgt nadere invulling aan de wijze waarop de hoogte van een bestuurlijke boete wordt bepaald.

- De vier bestaande verwijtbaarheidscategorieën worden vervangen door twee typen overtredingen:
 - 5% boete bij reguliere overtredingen
 - 15% boete bij overtredingen met strafverzwarende omstandigheden
- Recidiveverhoging wordt uitsluitend toegepast bij herhaalde, opzettelijke overtredingen.

- Bij overtredingen zonder benadelingsbedrag wordt een vaste boete opgelegd: € 50 bij reguliere overtredingen en € 150 bij strafverzwarende omstandigheden.
- Tot slot wordt de jurisprudentie van de CRvB inzake draagkrachtmatiging vastgelegd: 5% matiging met een terugkijktermijn van 12 maanden bij reguliere overtredingen en 24 maanden bij strafverzwarende omstandigheden.

De SVB onderschrijft het streven van uw ministerie om te komen tot een mensgerichter regime voor handhaving en sanctionering, zowel in wetgeving als in de uitvoeringspraktijk. Zoals ook blijkt uit de SVB-knelpuntenbrief van 2022 waar de SVB al heeft aangegeven dat het wenselijk is om op korte termijn de standaardboete van 50% bij het onbedoeld schenden van de inlichtingenplicht te heroverwegen. Bijvoorbeeld door de waarschuwingsmogelijkheden te verruimen of door het invoeren van een lager boetebedrag.

Uitvoerbaarheid: wijziging Boetebesluit is uitvoerbaar met de volgende aandachtspunten

De SVB acht de invoering van het wijzigingsvoorstel wenselijk en uitvoerbaar, maar heeft hierbij wel de volgende aandachtspunten. Deze wetswijziging vraagt om ingrijpende aanpassingen in het beleid en instructies maar vereenvoudigt anderzijds door van vier boete categorieën naar twee boete categorieën te gaan. De SVB acht deze stap ondanks de ingrijpende aanpassingen wel gewenst gezien het belang van een proportionele toepassing van sancties en de verbetering van de burgervriendelijkheid. De SVB wil wel de volgende aandachtspunt meegeven.

Potentiële rechtsongelijkheid en mogelijk gebrek aan inkadering

Er kan potentiële rechtsongelijkheid tussen burgers ontstaan als gevolg van verschillen in de interpretatie en/of toepassing van het afwegingskader als instrument voor het doorlopen van de besluitvormingsprocedure binnen de SVB. Het betreft de afweging en motivering waarom een bepaalde sanctie in een specifiek situatie moet worden toegepast en in welke specifieke situatie juist dient te worden afgezien van een sanctie. De nieuwe en aangepaste beleidsregels en de uitwerking daarvan in de werkinstructies zullen dit risico zoveel mogelijk moeten ondervangen. Niettemin acht de SVB het van belang dit risico expliciet te benoemen.

Belangrijkste juridische aandachtspunten Boetebesluit

Op ambtelijk niveau heeft de SVB reeds een juridische analyse met uw ministerie gedeeld, waarin onderstaande en andere juridische aandachtspunten zijn besproken.

Draagkracht en matiging: codificatie bestaande lijn

De maximale boete wordt begrensd op wat betrokkene in 12 maanden (of bij strafverzwarende omstandigheden in 24 maanden) kan betalen, berekend als 5% van de toepasselijke beslagvrije voet. Dit betreft een fictieve draagkrachtberekening en vormt een codificatie van bestaande CRvB-jurisprudentie, die de SVB al toepast. Wat wel een wijziging is ten opzichte van de matigingsjurisprudentie van de CRvB is dat vermogen geen rol meer kan spelen bij de vraag of een boete moet worden gematigd vanwege draagkracht. De SVB vraagt zich af of deze wijziging bewust is doorgevoerd. Indien dat het geval is, rijst de vraag waarom deze wijziging niet nader is toegelicht in de nota van toelichting.

Interpretatiekader bij 'grove schuld' en 'opzet'

Hoewel verwijtbaarheid niet langer de enige factor is bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete, en er inmiddels wordt gewerkt met twee categorieën (namelijk: normale overtredingen en overtredingen met strafverzwarende omstandigheden), blijven de begrippen 'grove schuld' en 'opzet' van

belang bij de toepassing van de Wet Handhaving Sociale Zekerheid. Daarmee zijn deze begrippen ook relevant voor het Boetebesluit. In dat licht rijst de vraag of de in artikel 2a opgenomen criteria om 'grote schuld' en 'opzet' vast te stellen, nog steeds als richtinggevend kunnen worden beschouwd. Het zou mogelijk waardevol zijn om deze criteria expliciet te (blijven) verankeren in de Wet Handhaving Sociale Zekerheid of in het Boetebesluit.

Samenvatting inhoud tweede wijziging in het Maatregelenbesluit

De tweede wijziging van het Maatregelenbesluit valt samen met de inwerkingtreding van de Wet Handhaving Sociale Zekerheid. Er worden twee technische wijzigingen doorgevoerd die een uitwerking zijn van hetgeen geregeld wordt met het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. Het gaat om het verplaatsen van de vierde en vijfde maatregelcategorie van het besluit naar de materiewetten. Deze wijziging heeft minimale gevolgen voor de SVB. Inhoudelijke wijzigingen van het Maatregelenbesluit worden voornamelijk doorgevoerd met de tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit.

De SVB merkt daarnaast op dat de halvering van een maatregel in de eerste, tweede of derde categorie – als het niet nakomen van de verplichting de belanghebbende niet in overwegende mate kan worden verweten (artikel 2, tweede lid) – een bepaling is die weinig zal worden toegepast. Nu verwijtbaarheid onderdeel is van het afwegingskader voor het opleggen van een maatregel, zal in dergelijke gevallen naar verwachting meestal kunnen worden volstaan met een waarschuwing.

Uitvoerbaarheid: de tweede wijziging in het Maatregelenbesluit is uitvoerbaar met het volgende aandachtspunt

Aandachtspunt: streven naar één moment van implementatie

U beoogt het Maatregelenbesluit in twee stappen te wijzigen. Aanleiding voor de tussentijdse wijziging is het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Over deze eerste wijziging heeft de SVB op 3 december 2024 een uitvoeringstoets uitgebracht. Daar heeft de SVB uw reactie op ontvangen op 30 april jl. De tweede wijziging van het Maatregelenbesluit – waar deze uitvoeringstoets over gaat – volgt uit het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. De wijziging in twee stappen lijkt nodig te zijn, omdat het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid mogelijk een latere datum voor inwerkingtreding heeft dan het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Op dit moment is nog niet duidelijk of de datum van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen (en de daar onderliggende besluiten) mogelijk toch samenvallen. In onze uitvoeringstoets op de tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit hebben wij aangegeven kritisch te zijn over de beoogde knip in twee (aanpassings)fases. Dit, omdat de SVB het onwenselijk vindt om in een korte periode twee relatief grote wijzigingen door te voeren in hetzelfde juridische kader. Echter, verwachten wij op dit moment dat de tweede wijziging in het Maatregelenbesluit zelf minimaal is.

Gezien de wijzigingen in de eerdergenoemde wetsvoorstellen en onderliggende besluiten (boete- en maatregelen) is onze oproep om de wijzigingen binnen het handhavingskader (Wet Handhaving Sociale Zekerheid, Boetebesluit en de eerste en tweede wijziging van het Maatregelenbesluit) in één keer door te voeren om de implementatiefase richting de burgers en uitvoering te vereenvoudigen. Zo voorkomen we dubbele inzet voor het aanpassen van beleidsregels en instructies, ontwikkelen van ondersteuning en het bijscholen van de uitvoering. Tegelijkertijd wordt opgeroepen om deze wijzigingen niet gelijktijdig door te voeren met de wijzigingen van de Participatiewet in Balans. Een gelijktijdig invoering legt namelijk te veel druk op de uitvoering en de realisatie van beide ingrijpende trajecten. Wij waarderen dat u in uw reactie van 30 april jl. heeft aangegeven dat we t.z.t. samen bezien wat de uiteindelijke inwerkingstredingsdatum van de verschillende besluiten betekent voor de implementatie, daar trekken wij graag samen in op.

Aangepaste wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid: vergisgrond in huidige vorm niet uitvoerbaar

De SVB heeft op ambtelijk niveau al laten weten dat dit wetsvoorstel vanuit uitvoeringsperspectief gezien aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van wetsvoorstel dat in september 2023 voorlag voor een uitvoeringstoets. De SVB onderschrijft het belang van het schrappen van de voorwaardelijke boete, het vormvrij maken van de toelichtingsgesprekken, het meer robuuste afwegingskader en enkele andere onderdelen in het nieuwe voorstel. Tegelijkertijd ziet de SVB nog één concrete belemmering in de uitvoering, namelijk rond het begrip ‘vergissing’. Daarnaast signaleert de SVB nog enkele belangrijke aandachtspunten die hieronder nader worden toegelicht.

Expliciete vergisgrond in huidige vorm niet uitvoerbaar

De voorgestelde bepaling waarbij het opleggen van een maatregel of sanctie achterwege kan worden gelaten in geval van een ‘vergissing’, acht de SVB in deze vorm niet uitvoerbaar. Het begrip ‘vergissing’ is niet nader gedefinieerd en biedt onvoldoende houvast voor consistente toepassing in de uitvoering. De verantwoordelijkheid om dit begrip via beleid in te vullen, terwijl de wetgever hierin geen duidelijke definitie biedt, achten wij niet passend. Daarbij geldt dat in het bestaande afwegingskader al ruimte bestaat om verminderde verwijtbaarheid te betrekken bij de beoordeling, waarmee in de praktijk ook zogeheten vergissingen worden meegewogen. De SVB stelt voor daarom het begrip ‘vergissing’ niet wettelijk te verankeren, maar in de toelichting op te nemen dat minder verwijtbaar handelen of nalaten (bijvoorbeeld door een vergissing) van invloed kan zijn op het uiteindelijke oordeel over het opleggen van een maatregel of sanctie.

Reikwijdte bescherming tegen traag handelen gaat verder dan bestaande jurisprudentie

De SVB merkt op dat de codificatie van de zesmaandenjurisprudentie zoals nu opgenomen in de wettelijke bepalingen verder reikt dan de jurisprudentie. De SVB vraagt zich af of dit een bewuste keuze is. De formulering van de wettelijke bepaling heeft namelijk tot gevolg dat ook in de situatie dat sprake is van schending inlichtingenplicht de zesmaandenjurisprudentie gaat gelden. Dat is anders dan ten opzichte van de huidige jurisprudentie. De zesmaandenjurisprudentie in de Participatiewet geldt namelijk voor de situatie dat het bestuursorgaan een *bevoegdheid* heeft tot terugvordering. Het wetsvoorstel zoals dat thans luidt breidt de zesmaandenjurisprudentie dus uit tot ook de situatie dat sprake is van schending inlichtingenplicht. De SVB kan zich niet goed voorstellen dat dit een bewuste keuze is, temeer daar over dit punt in de toelichting niets staat vermeld. Als dit wel een bewuste keuze is, dan acht de SVB het aangewezen om in de toelichting hierover duidelijkheid te verschaffen. De SVB heeft daarnaast de voorkeur dat in de memorie van toelichting ondubbelzinnig staat dat sprake moet zijn van een duidelijk, concreet en compleet signaal waarna geen nader onderzoek hoeft plaats te vinden om het recht op of de hoogte van een uitkering aan te passen. De memorie van toelichting lijkt nog onduidelijk over wanneer sprake is van een signaal dat aanleiding vormt voor optreden door het bestuursorgaan.

Invoeringstoets – registratie en beschikbaarheid van (beleids)informatie

De in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid genoemde metingen in het kader van de invoeringstoets kunnen door de SVB niet zonder aanvullende voorzieningen worden uitgevoerd. Aanpassing van IT-voorzieningen en/of processen is noodzakelijk, omdat de gevraagde informatie deels buiten de bestaande werkwijze valt.

Hoewel wordt aangegeven dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande data, geldt in de praktijk het volgende:

- Het aantal opgelegde sancties is beschikbaar, maar gevallen waarin is afgezien van sanctie worden niet geregistreerd. Door in die gevallen een nieuw in te richten informatieve brief te versturen, ontstaat alsnog inzicht over nieuwe gevallen die optreden na implementatie van het wetsvoorstel inclusief de besluiten.
- Overwegingen binnen het afwegingskader worden vastgelegd op dossierniveau, maar zijn niet centraal toegankelijk. Hiervoor is aanvullende registratie nodig.
- Het gevraagde onderscheid tussen 'fouten' en opzet is binnen de huidige praktijk niet eenduidig vast te stellen of te registreren. Voor de i-toets hebben we dan ook geen nulmeting.

De SVB onderschrijft het belang van een goede evaluatie, maar benadrukt dat de genoemde informatiebehoeften om aanvullende inzet vraagt, omdat deze gegevens in de huidige structuur niet beschikbaar zijn. Voor de evaluatie kunnen wij alleen gebruikmaken van beschikbare gegevens. Door bij overtredingen zonder sanctie een brief te versturen, kan deze informatie alsnog worden ontsloten.

Kosten

De SVB schat in dat er 9 maanden nodig zijn om de voorgestelde wijzigingen in de Besluiten te implementeren. Deze doorlooptijd gaat in op het moment dat met de uitvoering kan worden gestart en is gebaseerd op de veronderstelling dat de benodigde uitvoeringscapaciteit op dat moment beschikbaar is. Aangezien het eerdergenoemde bedrag in de uitvoeringstoets Handhaving Sociale Zekerheid nog niet is uitgekeerd en het wetsvoorstel in de tussentijd is gewijzigd, komt de benodigde incidentele investering – op basis van het aangepaste wetsvoorstel én de besluiten – uit op circa € 620.000 (zie [bijlage](#) voor een uitsplitsing). We zijn vanzelfsprekend bereid de opbouw nader toe te lichten en te bespreken welke verwerking het meest passend is binnen de begrotingssystematiek.

Met vriendelijke groeten,

Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlagen: 3