VNG Realisatie

Uitvoeringstoets

Boete- en Maatregelenbesluit handhaving sociale zekerheid

Versie 1.0

VNG Realisatie
Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
070 373 80 08

realisatie@vng.nl

september 2025

Managementsamenvatting

In de periode van juni tot en met september 2025 heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets uitgevoerd op het nieuwe Boete- en Maatregelenbesluit handhaving sociale zekerheid. Deze besluiten vormen de lagere regelgeving bij het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, waarvan een vorige versie in een eerder stadium getoetst is op uitvoerbaarheid. In 2024 heeft VNG Realisatie ook een uitvoeringstoets uitgevoerd op het Tussentijds Maatregelenbesluit. Het nu voorliggende Maatregelenbesluit is ten opzichte hiervan slechts op enkele kleine onderdelen gewijzigd.

De scope van deze uitvoeringstoets ligt daarom vooral op het Boetebesluit. Bij het Maatregelenbesluit is specifiek gekeken naar de onderdelen die gewijzigd zijn ten opzichte van het (nog niet in werking getreden) Tussentijds Maatregelenbesluit. Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid is in deze toets wel als context meegenomen, omdat hierin het proces staat beschreven om te komen tot een boete of maatregel.

Voor deze uitvoeringstoets zijn verschillende gemeenten en samenwerkingsverbanden geïnterviewd. Samen vertegenwoordigen zij 17 gemeenten, variërend qua grootte en ligging. In de interviews is gesproken met verschillende medewerkers die in de uitvoering te maken hebben met de voorliggende wet- en regelgeving. Ook zijn enkele gemeentelijke softwareleveranciers bevraagd.

Goed uitvoerbaar, sluit grotendeels aan bij huidige werkproces

Het algehele beeld is, dat het nieuwe Boete- en Maatregelenbesluit goed uitvoerbaar zijn. De werkprocessen, zoals deze vooral in het wetsvoorstel beschreven staan, sluiten goed aan bij de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten. In de beide besluiten staat beschreven op welke wijze de hoogte en duur van een boete of maatregel bepaald dient te worden. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat de beschreven werkwijze helder is en over het algemeen ook eenvoudiger ten opzichte van de huidige regelgeving.

Op enkele onderdelen is nog behoefte aan verduidelijking, met name in de toelichting bij de besluiten, of aan concrete praktijkvoorbeelden. Ook het overgangsrecht dient nog nader uitgewerkt te worden, zodat voor gemeenten duidelijk is hoe zij in de overgang van de huidige naar de nieuwe situatie om moeten gaan met het opleggen van boetes en maatregelen. Dit leidt tot enkele aanbevelingen voor de verdere uitwerking en implementatie van de besluiten (zie onder).

Implementatie

Het Boete- en Maatregelenbesluit kunnen relatief eenvoudig geïmplementeerd worden. Wel moeten gemeenten hun lokale beleid (verordening en beleidsregels) aanpassen. Hiervoor is een doorlooptijd van 9 maanden nodig. Ook werkprocessen en werkinstructies moeten aangepast worden en medewerkers moeten geïnstrueerd dan wel getraind worden. Voor de aanpassingen van de ICT-systemen is naar verwachting ongeveer 3 tot 6 maanden implementatietijd nodig.

In totaal betekent dit dat gemeenten een implementatietijd van 9 maanden nodig hebben, voordat het Boete- en Maatregelenbesluit in werking kunnen treden.

Aanbevelingen

In dit rapport zijn verschillende ‘gewenste vervolgacties’ benoemd. Deze gelden als aanbevelingen voor het Ministerie van SZW voor het vervolg:

- Geef in de toelichting bij het Boetebesluit concrete praktijkvoorbeelden, zodat in de uitvoeringspraktijk eenvoudiger en eenduidiger vastgesteld kan worden of sprake is van ‘strafverzwarende omstandigheden’.
- Geef in de toelichting bij het Boetebesluit expliciet aan of de boete berekend moet worden als percentage over het ‘bruto’ of het ‘netto’ benadelingsbedrag.
- Geef in artikel 2, lid 4 van het Boetebesluit, ter vervanging van de terminologie ‘zo nodig’ een explicietere beschrijving van de omstandigheden waaronder gekozen dient te worden voor matiging van de boete.
- Specificeer in het Maatregelenbesluit dat maatregelen in het kader van de Participatiewet alleen betrekking hebben op de algemene bijstand en niet op de bijzondere bijstand.
- Zorg voor eenduidige terminologie in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en het Maatregelenbesluit ten aanzien van het ‘weigeren’ dan wel ‘onthouden’ van de uitkering.
- Geef in de toelichting bij het Maatregelenbesluit duidelijk aan of de recidivebepaling alleen van toepassing is op overtredingen van de verplichtingen in categorie 1 tot en met 3, of ook van verplichtingen in categorie 4 en 5.
- Werk het overgangsrecht uit aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden, zodat voor gemeenten duidelijk is in welke situaties het oude dan wel het nieuwe regime gehanteerd dient te worden.
- Zorg voor voldoende implementatietijd: gemeenten en softwareleveranciers hebben ongeveer 9 maanden nodig om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen implementeren.

Inhoud

1. Inleiding 5
   - 1.1. Achtergrond 5
   - 1.2. Doel en vraagstelling 5
   - 1.3. Onderzoeksafbakening (scope) 6
   - 1.4. Onderzoeksaanpak 6
   - 1.5. Leeswijzer 7
2. De inhoud van het Boete- en Maatregelenbesluit 8
   - 2.1. De besluiten in context: wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid 8
   - 2.2. Boetebesluit 10
   - 2.3. Maatregelenbesluit 12
   - 2.4. Samenhangende wet- en regelgeving 13
3. Huidige en toekomstige werkproces 15
   - 3.1. Boeteregime 15
   - 3.2. Maatregelenregime 17
   - 3.3. Overgangsrecht 19
4. Impact voor gemeenten 20
   - 4.1. Boetebesluit 20
   - 4.2. Maatregelenbesluit 21
   - 4.3. Implementatie 22
5. Conclusies en aanbevelingen 23
   - 5.1. Conclusies 23
   - 5.2. Aanbevelingen 24

Bijlage A: Gesprekspartners 25

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het ministerie van SZW heeft VNG gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op de lagere regelgeving bij het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, zijnde het concept Boetebesluit en het concept Maatregelenbesluit.

Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid biedt een uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten en is dus van toepassing voor de handhaving door zowel UWV, SVB als gemeenten. Op (een eerdere versie van) dit wetsvoorstel heeft VNG Realisatie in 2023 een uitvoeringstoets gedaan[1]. In 2024 heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets gedaan op een deel van de lagere regelgeving bij dit wetsvoorstel, namelijk het Tussentijds Maatregelenbesluit[2]. Dit tussentijdse besluit is gericht op de mogelijke toekomstige situatie waarbij de Participatiewet in Balans reeds in werking is getreden, maar de Wet handhaving sociale zekerheid nog niet.

Inmiddels heeft SZW de lagere regelgeving voor het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid in concept gereed. Het betreft hier het Boetebesluit en het Maatregelenbesluit. Deze uitvoeringstoets richt zich op deze lagere regelgeving. Omdat het Maatregelenbesluit ten opzichte van het eerder getoetste Tussentijds Maatregelenbesluit slechts beperkt gewijzigd is, ligt de focus van deze uitvoeringstoets primair op het Boetebesluit.

1.2. Doel en vraagstelling

De uitvoeringstoets geeft inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact voor gemeenten van de lagere regelgeving bij het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, specifiek het nieuwe Boetebesluit, en de hiermee samenhangende aanpassingen van de Participatiewet. Tevens geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor implementatie van de wet- en regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn[3]:

1. Welke organisaties zullen het Besluit uitvoeren?
2. Is helder wat de opgedragen taak is?
3. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?[4]
4. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?
5. Wat zijn de verwachte effecten van het Besluit?
6. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?
7. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?
8. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?

---

[1] https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-wet-handhaving-sociale-zekerheid
[2] https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-tussentijds-maatregelenbesluit
[3] Dit zijn de vragen die normaliter in een uitvoeringsanalyse worden beantwoord (zie ook het Beleidskompas van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving). Zie https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh/uitvoeringsanalyse
[4] Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

1.3. Onderzoeksafbakening (scope)

De uitvoeringstoets onderzoekt de impact van de lagere regelgeving op de gemeentelijke uitvoering en wat gemeenten nodig hebben voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Zoals gezegd, ligt de focus van de toets op het concept Boetebesluit. Voor wat betreft het concept Maatregelenbesluit is alleen gekeken naar de wijzigingen in het besluit ten opzichte van het Tussentijds Maatregelenbesluit. Ook het toetsen van het wetsvoorstel op uitvoerbaarheid was geen onderdeel van he onderzoek. Wel is het wetsvoorstel als context met gemeenten aan de orde geweest.

Buiten scope zijn de volgende punten:

- Inhoudelijke beleidsvragen zijn geen onderdeel van het onderzoek.
- De impact van de lagere regelgeving voor eventuele ketenpartners is buiten scope van deze uitvoeringstoets.
- Een Artikel 2 onderzoek. De uitvoeringstoets richt zich wel op de eventuele eenmalige en structurele kosten of besparingen zoals de gesprekspartners die zien; dit onderzoek is echter nadrukkelijk geen Artikel 2 onderzoek.
- Het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan.
- Een analyse van de effecten voor de burger en het doenvermogen onder (groepen van) burgers. Deze onderwerpen kunnen in de gesprekken met gemeenten wel aan de orde komen, echter dit wordt niet getoetst bij burgers. Vanzelfsprekend worden observaties op deze punten waar opportuun wel met opdrachtgever gedeeld.

1.4. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juni 2025 tot half september 2025 door analisten van het Kenniscentrum Analyse van VNG Realisatie. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met experts en betrokkenen vanuit het Ministerie van SZW en VNG Realisatie (Zie bijlage A).

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

1. De inventarisatiefase;
2. de analysefase;
3. de rapportagefase.

In de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt, vond deskresearch plaats en zijn enkele expertgesprekken gevoerd. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews.

In de **analysefase** zijn interviews gevoerd met 7 gemeenten en 2 gemeentelijke samenwerkingsverbanden (zij vertegenwoordigen samen 10 gemeenten). Daarnaast hebben 3 softwareleveranciers een inschatting gegeven van de ICT-gevolgen van de conceptbesluiten. Bij de selectie van te interviewen gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en geografische spreiding. De functieprofielen van de personen waarmee is gesproken waren divers en sloten aan bij het doel van het onderzoek. Gesproken is met beleidsadviseurs, team-coördinatoren handhaving, handhavers, inkomensconsulenten, boeteambtenaren, kwaliteitsmedewerkers P-wet en kwaliteitsmedewerkers handhaving. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde gemeenten en personen.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de analyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten tijdens een klankbordbijeenkomst. De conceptrapportage is ook nog schriftelijk

voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten. De resultaten van de analyse en reacties van betrokkenen zijn vervolgens verwerkt in het voorliggende eindrapport.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de inhoud van de lagere regelgeving. In hoofdstuk 3 is een nadere uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige werkprocessen. In hoofdstuk 4 wordt de impact van de besluiten voor gemeenten beschreven. Hoofdstuk 5 geeft tot slot de conclusies van deze uitvoeringstoets weer, door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen.

2. De inhoud van het Boete- en Maatregelenbesluit

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste onderdelen van het concept Boete- en Maatregelenbesluit beschreven, binnen de context van de het bovenliggende wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.

2.1. De besluiten in context: wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid

Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid bevat wijzigingen van 17 afzonderlijke socialezekerheidswetten. Het wetsvoorstel beoogt zo een uniform kader te bieden voor de handhaving van deze wetten in het geval er sprake is van onrechtmatigheden. Voor gemeenten betreft het wijzigingen van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en de Wet SUWI. Het wetsvoorstel behandelt het al dan niet opleggen van een waarschuwing, boete of maatregel en het proces om daarbij tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen. Daarnaast bevat het enkele bepalingen rondom het terugvorderen van te veel betaalde uitkeringsgelden en de kwijtschelding van de vordering. Handhaving in het kader van dit wetsvoorstel omvat het handhavingsproces vanaf het moment dat een onrechtmatigheid is geconstateerd tot het moment dat een sanctiebesluit ten uitvoer wordt gelegd. Het wetsvoorstel gaat niet over de wijze waarop een onrechtmatigheid geconstateerd wordt of over de vraag wanneer sprake is van een onrechtmatigheid.

Passend en voorspelbaar handhaven

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat op een fout van de inwoner die gebruik maakt van een socialezekerheidsuitkering niet automatisch een boete of maatregel moet volgen. De uitvoering krijgt de ruimte om (weloverwogen) af te wegen of een sanctie op zijn plaats is en zo ja, welke sanctie dan evenredig is. Passend handhaven en transparantie en kenbaarheid van de motivering bij een reactie op een overtreding dient ook bij te dragen aan het vergroten van vertrouwen in de overheid. Daarnaast wil het wetsvoorstel een uniform en zoveel mogelijk eenduidig handhavingskader voor de sociale zekerheid bieden, zodat mensen die te maken hebben met meerdere uitkeringsinstanties kunnen rekenen op een eenduidige werkwijze, ongeacht de uitkeringsinstantie. Voor een deel is het wetsvoorstel een codificatie van bestaande jurisprudentie en uitvoeringspraktijk.

Boeteregime

Het boeteregime betreft het handhaven van de inlichtingenplicht. Het gaat om de bestuurlijke boete die een bestuursorgaan kan opleggen als de belanghebbende de in de materiewetten opgenomen inlichtingenplicht niet nakomt. Voor gemeenten betreft dit de inlichtingenplicht met betrekking tot de Participatiewet, de IOAW en de IOWZ. Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie.

In het wetsvoorstel is vastgelegd welke stappen het bestuursorgaan dient te zetten om tot een passende reactie te komen nadat een overtreding van de inlichtingenplicht is geconstateerd. Gemeenten hebben de vrijheid om deze stappen procesmatig naar eigen inzicht in te richten.

Gemeenten dienen betrokkenen op een passende en begrijpelijke wijze te informeren over diens verplichtingen. De wijze en het moment waarop bestuursorganen invulling geven aan de verplichting tot passend informeren is vormvrij.

Er dient een reactie bepaald te worden op basis van een uniform afwegingskader (voor alle sociale zekerheidsweten) aan de hand waarvan bepaald wordt welke reactie op een overtreding passend is. Hierbij baseert de gemeente zich in ieder geval op:

- Aard en ernst van de overtreding
- Mate van verwijtbaarheid van de belanghebbende
- Mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van het bestuursorgaan

Bij de keuze voor een handhavingsinstrument zijn het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel leidend. Dat houdt in dat het minst ingrijpende middel dat effectief is, toegepast dient te worden, en dat de zwaarte van het in te zetten handhavingsinstrument in verhouding moet staan tot de ernst van de overtredingen. Op basis van het afwegingskader kan het college kiezen voor:

- het afzien van sanctioneren (alleen bij normale of verminderde verwijtbaarheid)
- het opleggen van een waarschuwing (het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat bestuursorganen in alle gevallen een waarschuwing kunnen geven)
- het opleggen van een bestuurlijke boete
- overdracht naar het OM

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere overtredingen en overtredingen met een strafverzwarende omstandigheid. Het wetsvoorstel noemt een aantal overtredingen die meer verwijtbaar zijn, omdat de verplichtingen algemeen bekend zijn of er sprake is van opzettelijk handelen. Hierbij is een boete in principe de aangewezen sanctie:

- Uitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten
- Structurele inkomsten en verzwegen vermogen
- Samenloop met het strafrecht
- Opzettelijke overtreding en grove schuld

Wanneer gekozen wordt om een boete op te leggen, dan wordt de hoogte van de boete vastgesteld volgens de systematiek die beschreven staat in het Boetebesluit (zie paragraaf 2.2). De betrokkene dient, net als nu het geval is, de mogelijkheid te krijgen tot het geven van een zienswijze op de voorgenomen reactie.

Maatregelenregime

Het maatregelenregime betreft het handhaven van de zogenaamde meewerkverplichtingen. Een maatregel is een verlaging van de uitkering voor een bepaalde duur als de belanghebbende de in de materiewetten opgenomen meewerkverplichtingen niet nakomt. Dit zijn verplichtingen die gericht zijn op het stroomlijnen van het administratieve uitvoeringsproces en verplichtingen die gericht zijn op re-integratie en werkhervatting of het voorkomen van onnodig gebruik van een uitkering. Een maatregel is een reparatoire sanctie.

Het maatregelenregime en het bijbehorende werkproces worden in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid beschreven. Bij het niet nakomen van de meewerkverplichtingen kan het college een schriftelijke waarschuwing of een maatregel opleggen. De beslissing welke reactie passend is baseert de gemeente op het afwegingskader, dat bestaat uit de volgende criteria:

- Aard en ernst van de overtreding
- Mate van verwijtbaarheid van de belanghebbende
- Mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van het bestuursorgaan

De gemeente ziet in ieder geval af van het opleggen van een maatregel of een waarschuwing indien:

- elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt;
- daar dringende redenen voor bestaan; of

- indien het aannemelijk is dat sprake is van een vergissing of een waarschuwing of maatregel niet zal bijdragen aan de te dienen doelen.

De hoogte en duur van de maatregel wordt bepaald aan de hand van het Maatregelenbesluit (zie paragraaf 2.3).

Ook binnen het maatregelenregime geldt voor gemeenten een informatieverplichting om betrokkene te informeren over de verplichtingen en dient de gemeente de betrokkene de mogelijkheid te bieden tot het geven van een zienswijze bij het voornemen tot handhaving. Het is aan de gemeente om het proces van passend handhaven naar eigen inzicht in te richten.

2.2. Boetebesluit

De systematiek van de berekening van de bestuurlijke boete, inclusief de recidiveboete, is vastgelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Huidige situatie

In de huidige boetesystematiek wordt de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald door het benadelingsbedrag en de mate van verwijtbaarheid.

	Verminderde verwijtbaarheid	Normale verwijtbaarheid	Grove schuld	Opzet
Boete als percentage van benadelingsbedrag	25%	50%	75%	100%
Boete zonder benadelingsbedrag	€ 150,-	€ 150,-	€ 150,-	€ 150,-
Hoogte boete bij recidive i.r.t. initiële boete	150%	150%	150%	150%
Matigingstermijn	6 maanden	12 maanden	18 maanden	24 maanden

Het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de boete is normale verwijtbaarheid. Het bestuursorgaan dient aan te tonen of er sprake is van opzet, grove schuld of recidive. De betrokken inwoner dient aan te tonen of er sprake is van verminderde verwijtbaarheid of het ontbreken van verwijtbaarheid.

De bestuurlijke boete is gemaximeerd tot de derde categorie boete uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, respectievelijk de vijfde categorie boete uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht voor gevallen waar sprake is van opzet of grove schuld.

De boete dient gematigd te worden als deze niet binnen een maximale termijn kan worden voldaan. Deze termijn wordt bepaald aan de hand van de mate van verwijtbaarheid: 24 maanden bij opzet, 18 maanden bij grove schuld, 12 maanden bij normale verwijtbaarheid en 6 maanden bij verminderde verwijtbaarheid. Hierbij wordt uitgegaan van de fictieve financiële draagkracht van de betrokkene, namelijk een beslagvrije voet van 95 procent van de toepasselijke bijstandsnorm. De fictieve draagkracht komt daarmee uit op 5 procent van de toepasselijke bijstandsnorm. In het invorderingsproces kan rekening worden gehouden met de daadwerkelijke financiële ruimte van een betrokkene om tot een betalingsregeling te komen.

Toekomstige situatie
In de nieuwe systematiek wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere overtredingen en overtredingen met een strafverzwarende omstandigheid, zoals vastgelegd in de wet. De hoogte van de boete blijft gekoppeld aan het benadelingsbedrag.

	Reguliere overtreding	Overtreding met een strafverzwarende omstandigheid
Boete bij benadelingsbedrag	5% van het benadelingsbedrag	15% van het benadelingsbedrag
Boete zonder benadelingsbedrag	€ 50	€ 150
Recidive	Mogelijkheid tot verhoging met 100% (dus 10% van het benadelingsbedrag)	Mogelijkheid tot verhoging met 100% (dus 30% van het benadelingsbedrag)
Matiging boetebedrag	Hetgeen betrokkene o.b.v. fictieve draagkracht van 5% van de beslagvrije voet in 12 maanden (of bij recidive in 24 maanden) kan betalen	Hetgeen betrokkene o.b.v. fictieve draagkracht van 5% van de beslagvrije voet in 24 maanden kan betalen

In het Boetebesluit is gekozen voor relatief lage percentages. De financiële situatie van betrokkenen is vaak dusdanig, dat zij niet in staat zijn om een hoog boetebedrag te betalen. Ook wanneer de uitvoering de financiële draagkracht van een betrokkenen niet kan bepalen, bijvoorbeeld omdat de betrokkenen niet meewerkt, blijft de hoogte van het boetebedrag hierdoor in de meeste gevallen betaalbaar. Over het algemeen zal de hoogte van de boete ook vallen binnen de grenzen van de fictieve draagkrachtberekening en kan deze in principe dus betaald worden binnen de geldende termijnen, zonder dat matiging noodzakelijk is. Matiging van de boete blijft desondanks voor individuele situaties mogelijk.

<u>Boetehoogte bij recidive</u>
Bij het vaststellen van de boete kan in geval van recidive een verhoging van 100 procent worden toegepast ten opzichte van het initiële boetebedrag. Dit betekent dat de hoogte van een boete bij een reguliere overtreding, wanneer sprake is van recidive, 10% van het benadelingsbedrag is. Wanneer er geen benadelingsbedrag is, bedraagt de boete € 100. Bij recidive bij een overtreding met een strafverzwarende omstandigheid is de hoogte 30% van het benadelingsbedrag of € 300 wanneer geen sprake is van een benadelingsbedrag.

De overtredingen die leiden tot een recidiveboete hoeven niet tweemaal dezelfde overtreding te zijn. De boetehoogte bij de eerste overtreding speelt dan ook geen rol bij het vaststellen van de verzwaarde boeten. Het betreft een verhoging van het boetebedrag dat voor het voorliggende feit zou worden opgelegd.

<u>Boete bij overtreding zonder benadelingsbedrag</u>
Wanneer er geen sprake is van een benadelingsbedrag bij een overtreding van de inlichtingenplicht, zal de gemeente over het algemeen volstaan met het opleggen van een waarschuwing. Als de gemeente toch een boete wil opleggen (bijvoorbeeld bij aanzienlijke verwijtbaarheid), dan is de hoogte van de boete bij een reguliere overtreding € 50 en bij een overtreding met een strafverzwarende omstandigheid € 150.

2.3. Maatregelenbesluit

De systematiek om de hoogte en duur van de maatregel te bepalen is vastgelegd in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten.

Tussentijds Maatregelenbesluit

In het Tussentijds Maatregelenbesluit, dat in een eerdere uitvoeringstoets reeds is getoetst, worden de maatregelwaardige verplichtingen in vijf categorieën ingedeeld, waarvan de overtreding oploopt in mate van ernst:

- Categorie 1: verplichtingen gericht op het voorkomen van vertraging, bemoeilijking of verhindering van het uitvoeringsproces, maar ook verplichtingen om voorschriften in het kader van controle op te volgen.
- Categorie 2: verplichtingen die betrekking hebben op de bereikbaarheid en aanwezigheid van betrokkene.
- Categorie 3: plichten die betrekking hebben op re-integratie en werkhervatting.
- Categorie 4: plichten die zien op het voorkomen of beperken van het gebruik van de uitkering
- Categorie 5: verplichtingen die betrekking hebben op het zich onthouden van ernstige misdragingen.

Bij het vaststellen van de hoogte van de maatregel wordt per categorie uitgegaan van een standaardpercentage dat wordt ingehouden op de uitkering, waarbij de gemeente de ruimte heeft om af te wijken naar boven of naar beneden, binnen de in het besluit vastgestelde boven- en ondergrenzen en afgestemd op de omstandigheden van het geval (bandbreedtes). Het is aan de gemeente om te beoordelen welk percentage bij het opleggen van een maatregel passend is op basis van de ernst en verwijtbaarheid van de gedraging.
Hiermee is de zwaarte van een maatregel afgestemd op de ernst van de niet of niet behoorlijke naleving en de mate waarin de gedraging verweten kan worden aan de betrokkene. De gemeente heeft vervolgens nog verdere beleidsvrijheid om de exacte maatregel aan te passen op de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de gedraging.

Het Tussentijds Maatregelenbesluit bevat geen afzonderlijke recidivebepaling. De gemeente kan binnen de bandbreedtes per categorie zelf kiezen voor een progressieve wijze van sanctionering. Het is hiermee dus aan gemeenten zelf hoe zij met recidive willen omgaan, binnen de kaders van het Tussentijds Maatregelenbesluit.

Toekomstige situatie

Het nieuwe Maatregelenbesluit beschrijft alleen de eerste drie categorieën, inclusief de specifieke verplichtingen die hieronder vallen:

- Categorie 1: verplichtingen gericht op het voorkomen van vertraging, bemoeilijking of verhindering van het uitvoeringsproces, maar ook verplichtingen om voorschriften in het kader van controle op te volgen.
- Categorie 2: verplichtingen die betrekking hebben op de bereikbaarheid en aanwezigheid van betrokkene.
- Categorie 3: plichten die betrekking hebben op re-integratie en werkhervatting.

De verplichtingen die ingedeeld waren in categorie 4 en 5 zijn, mede vanwege de ernst van de overtredingen, verplaatst naar de verschillende socialezekerheidswetten. Voor gemeenten is dit de Participatiewet. De hoogte en duur van maatregelen staan daarbij ook voorgeschreven in de Participatiewet. Voor deze verplichtingen blijft de maatregel de aangewezen sanctie. Wel kan van sanctionering worden afgezien wegens dringende redenen of bij het ontbreken van

verwijtbaarheid. Bij overtreding van deze verplichtingen zal altijd het formele besluitvormingsproces doorlopen moeten worden.

Het Maatregelenbesluit geeft voor de categorieën 1 tot en met 3 een concrete invulling van de hoogte en duur van de bijbehorende maatregelen, waarbij er geen sprake meer is van bandbreedtes. Deze aanpassing is mede naar aanleiding van de uitvoeringstoets op het Tussentijds Maatregelenbesluit doorgevoerd.

Het Maatregelenbesluit gaat, anders dan het Tussentijds Maatregelenbesluit, expliciet in op de hoogte van maatregelen bij recidive. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om bij recidive de hoogte van de maatregel te verhogen. De kaders hiervoor verschillen per categorie.

In onderstaande tabel is per categorie aangegeven wat de hoogte en de duur van de maatregel is volgens het nieuwe Maatregelenbesluit.

Categorie	Hoogte en duur maatregel[5]	Bij beperkte verwijtbaarheid	Recidive
Categorie 1	5% van de uitkering gedurende 1 maand	Halvering van de hoogte (2,5%)	Mogelijkheid tot verdubbeling van het percentage bij overtreding van dezelfde verplichting binnen 2 jaar
Categorie 2	10% van de uitkering gedurende 1 maand	Halvering van de hoogte (5%)	Mogelijkheid tot verdubbeling van het percentage bij overtreding van dezelfde verplichting binnen 2 jaar
Categorie 3	25% van de uitkering gedurende 1 maand	Halvering van de hoogte (12,5%)	Mogelijkheid tot verhoging van de maatregel tot maximaal 100% van de uitkering

Deze tabel is gebaseerd op de versie van het Maatregelenbesluit die voor deze toets is gebruikt. Hierbij wordt opgemerkt dat het ministerie van SZW heeft laten weten dat de mogelijkheid om de hoogte van de maatregel te halveren bij beperkte verwijtbaarheid (weergegeven in kolom 3 van de tabel) in de definitieve versie van het Maatregelenbesluit zal worden geschrapt. De mate van verwijtbaarheid wordt immers al eerder in het proces meegewogen.

Voor al het overige is het nieuwe Maatregelenbesluit ongewijzigd ten opzichte van het Tussentijds Maatregelenbesluit.

2.4. Samenhangende wet- en regelgeving

Het Boete- en Maatregelenbesluit hangen uiteraard samen met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Het wetsvoorstel beschrijft vooral het boete- en maatregelenregime, inclusief de stappen van het te volgen werkproces. Het Boete- en Maatregelenbesluit geven concrete richtlijnen voor de hoogte en duur van de sancties. In de uitvoeringspraktijk dienen beide in samenhang bezien te worden.

Daarnaast hebben het Boete- en Maatregelenbesluit ook een duidelijke relatie met de Participatiewet. Met het wetsvoorstel Participatiewet in balans wordt een groot aantal wijzigingen

[5] Een maatregel die minder dan € 25 bedraagt, wordt niet opgelegd

in de Participatiewet doorgevoerd, onder andere met betrekking tot handhaving. De beide wetsvoorstellen Participatiewet in balans en Handhaving sociale zekerheid zijn hierbij op elkaar afgestemd, zodat zij gezamenlijk een sluitend handhavingskader bieden. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de datum van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen. Als beide wetsvoorstellen op hetzelfde moment in werking treden, dan betekent dit voor de uitvoeringspraktijk een eenmalige overgang van het oude naar het nieuwe regime. Wanneer de wetsvoorstellen echter niet op hetzelfde moment in werking treden, dan ontstaat een complexere situatie. De uitvoeringspraktijk krijgt dan te maken met twee momenten waarop wijzigingen doorgevoerd worden. Bovendien zal er in dit geval iets geregeld moeten worden voor de overgangssituatie, namelijk de periode dat Participatiewet in balans wel in werking is getreden, maar Handhaving sociale zekerheid nog niet. Hiervoor heeft SZW in een eerder stadium het Tussentijds Maatregelenbesluit opgesteld. Dit tussentijdse besluit zou dan in werking treden voor de duur van deze overgangsperiode.

Ten tijde van deze uitvoeringstoets was nog niet duidelijk of gemeenten daadwerkelijk te maken gaan krijgen met deze overgangsperiode.

3. Huidige en toekomstige werkproces

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de werkprocessen bij gemeenten met betrekking tot het boete- en maatregelenregime. Waar hoofdstuk 2 vooral inging op het formele boete- en maatregelenregime, zoals dat in de wet- en regelgeving voorgeschreven is, gaat dit hoofdstuk meer in op de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de huidige werkprocessen bij gemeenten en de wijzigingen die hierin als gevolg van de nieuwe besluiten naar verwachting zullen optreden.

3.1. Boeteregime

Huidige situatie

Uit de interviews die voor deze uitvoeringstoets gehouden zijn, blijkt dat er verschillen bestaan tussen de huidige werkprocessen bij gemeenten. Binnen de kaders van het wettelijke boeteregime geven gemeenten in hun uitvoeringspraktijk zelf lokaal invulling aan dit regime. De rode draad hierin wordt hieronder weergegeven, waarbij wordt aangegeven waar de variatie vooral zit.

Nadat de gemeente heeft vastgesteld dat de inlichtingenplicht is overtreden en de gemeente voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen, wordt de betrokken inwoner hiervan op de hoogte gesteld. Hierbij wordt aangegeven dat de gemeente een boeteonderzoek zal instellen dat zich richt op het vaststellen van de hoogte van de boete. Afhankelijk van de gemeente wordt dit onderzoek uitgevoerd door een inkomensconsulent of een apart hiervoor aangestelde boetemedewerker. Onderdelen van het onderzoek zijn het vaststellen van het benadelingsbedrag, het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid, het in beeld brengen van de persoonlijke omstandigheden en het vaststellen van de financiële draagkracht van de inwoner (dit wordt door gemeenten in alle situaties getoetst, afhankelijk of de betrokken inwoner waar nodig de hiertoe benodigde informatie overhandigt). Om dit alles goed vast te stellen vindt een gesprek plaats met de inwoner. Een dergelijk onderzoek kost de gemeente gemiddeld een paar uur per casus.

De meeste gemeenten geven aan dat het opleggen van een boete vooral relevant te vinden als er sprake is van grove schuld of opzettelijk overtreden van de inlichtingenplicht: “als iemand echt de boel probeert op te lichten, dan doet het ertoe”. In situaties waarbij de indruk bestaat dat de inwoner per ongeluk een fout heeft gemaakt, willen veel gemeenten maatwerk bieden en bijvoorbeeld volstaan met een waarschuwing. Voor deze situaties biedt de huidige wetgeving gemeenten onvoldoende mogelijkheden, aldus veel van de gesproken gemeenten.

Gemeenten geven aan dat het veelal goed mogelijk is om vast te stellen *dat* er sprake is van verwijtbaar handelen. Het vaststellen van *de mate van* verwijtbaarheid (waarbij de gemeente moet aantonen of er sprake van is grove schuld of opzet) is in de praktijk complex. Diverse gemeenten passen daarom in het werkproces intercollegiaal advies of intervisie toe om in dit soort situaties een zo goed mogelijke afweging te kunnen maken. Desondanks komt het geregeld voor dat de beoordeling grove schuld of opzet in de praktijk bij een bezwaar en beroepsprocedure juridisch onvoldoende houdbaar blijkt. Dit maakt dat gemeenten in de huidige situatie (zeer) terughoudend zijn bij het opleggen van hoge boetes (75% of 100% van het benadelingsbedrag).

Hoewel een aantal gemeenten het huidige boetebesluit strikt volgt, hebben andere gemeenten lokaal beleid vastgelegd in beleidsregels om de genoemde knelpunten hanteerbaar te maken. Een voorbeeld hiervan is dat onder een bepaald benadelingsbedrag een waarschuwing wordt gegeven of dat alleen een boete wordt opgelegd bij aantoonbare grove schuld of opzet.

Toekomstige situatie

Het werkproces zoals dat voorgeschreven wordt in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid sluit op onderdelen aan bij de huidige praktijk en vormt hiermee als het ware een codificering van de bestaande praktijk. Bovendien krijgen gemeenten de ruimte om het werkproces lokaal op maat in te richten. Hierdoor verandert het werkproces voor veel gemeenten niet ingrijpend door de nieuwe wet- en regelgeving.

De geïnterviewde gemeenten vinden het concept Boetebesluit helder en overzichtelijk. Gemeenten stellen vast dat de taken voor de gemeentelijke uitvoering ongewijzigd blijven, maar merken op dat het vaststellen van het boetepercentage door het introduceren van twee categorieën overtredingen eenvoudiger en beter uitvoerbaar wordt. Op onderdelen is er wel behoefte aan uitgewerkte praktijkvoorbeelden om snel te kunnen vaststellen of er sprake is van 'strafverzwarende omstandigheden'. Specifiek is behoefte aan concrete voorbeelden van situaties waarbij sprake is van opzet of grove schuld bij overtredingen van de inlichtingenplicht 'ter bevoordeling van zichzelf'.

Gewenste vervolgactie
Geef in de toelichting bij het Boetebesluit concrete praktijkvoorbeelden, zodat in de uitvoeringspraktijk eenvoudiger en eenduidiger vastgesteld kan worden of sprake is van 'strafverzwarende omstandigheden'.

Boetepercentages

De meeste geïnterviewde gemeenten vinden het positief dat in het conceptbesluit lagere boetepercentages worden gehanteerd dan in de huidige situatie. Zij vinden dit realistischer en het geeft gemeenten, in combinatie met de uitbreiding van de handhavingsinstrumenten in de wet, meer ruimte om de menselijke maat toe te passen. De keerzijde is dat, wanneer er sprake is van aantoonbaar bewuste overtreding van de inlichtingenplicht, de boete relatief laag kan zijn.

Een aantal gemeenten vinden het nog niet duidelijk of de boete een percentage van het 'bruto' benadelingsbedrag of het 'netto' benadelingsbedrag (dus het terug te vorderen bedrag) moet zijn. Mogelijk kan dit in de toelichting bij het Besluit nog worden verduidelijkt.

Gewenste vervolgactie
Geef in de toelichting bij het Boetebesluit expliciet aan of de boete berekend moet worden als percentage over het 'bruto' of het 'netto' benadelingsbedrag.

Boete zonder benadelingsbedrag

Gemeenten vinden het boetebedrag bij situaties zonder benadelingsbedrag relatief hoog. In de praktijk betekenen de genoemde bedragen dat de boete bij een benadelingsbedrag onder de 1000 euro lager is dan de boete zonder benadelingsbedrag. Gemeenten hebben echter de ruimte om hier lokaal maatwerk toe te passen. Zij kunnen in deze situaties bijvoorbeeld afzien van een boete of een waarschuwing opleggen. Ook is op dit onderdeel begunstigend lokaal beleid mogelijk.

Draagkrachttoets en matiging

Het ministerie van SZW gaat ervan uit dat het hanteren van lagere boetepercentages betekent dat voor de meeste opgelegde boetes niet gematigd hoeft te worden. Gemeenten geven echter aan dat de draagkrachttoets in alle gevallen nodig blijft. De berekeningswijze is ongewijzigd. Aangezien de berekening handwerk is, geeft een aantal gemeenten aan behoefte te hebben aan een rekentool om de draagkracht eenvoudig te kunnen berekenen.

Juridisch

In het nieuwe Boetebesluit wordt in artikel 2, lid 4 beschreven dat 'zo nodig' overgegaan kan worden tot matiging van de boete. Enkele van de geïnterviewde gemeenten geven aan dat deze terminologie juridisch lastig te hanteren is en vragen kan oproepen. Het verzoek is om dit anders te omschrijven, zodat hier geen onduidelijkheid over kan ontstaan.

Gewenste vervolgactie Geef in artikel 2, lid 4 van het Boetebesluit, ter vervanging van de terminologie 'zo nodig' een explicietere beschrijving van de omstandigheden waaronder gekozen dient te worden voor matiging van de boete.

Effecten

De geïnterviewde gemeenten verwachten niet dat de wijzigingen ten gevolge van het nieuwe Boetebesluit ertoe leiden dat er meer of minder boetes worden opgelegd. Gemeenten geven aan dat de nieuwe wet- en regelgeving qua werkproces grotendeels aansluit bij de reeds bestaande uitvoeringspraktijk. De vereenvoudiging van de richtlijnen voor de hoogte en duur van de boete vergroot de uitvoerbaarheid, maar leidt naar verwachting niet tot een wijziging in het aantal opgelegde boetes.

3.2. Maatregelenregime

Huidige situatie: het Tussentijds Maatregelenbesluit

Voor het maatregelenregime wordt in deze uitvoeringstoets gekeken naar de wijzigingen van het Maatregelenbesluit ten opzichte van het Tussentijds Maatregelenbesluit, omdat dit reeds eerder getoetst is[6].

In het Tussentijds Maatregelenbesluit worden vijf categorieën van verplichtingen beschreven. Voor elk van deze categorieën worden richtlijnen gegeven voor de hoogte en duur van de maatregelen, wanneer deze verplichtingen niet nagekomen worden.

Het Tussentijds Maatregelenbesluit biedt gemeenten veel ruimte in het bepalen van hoogte en de duur van de maatregel, doordat bandbreedtes worden geïntroduceerd. In de eerdere uitvoeringstoets op het Tussentijds Maatregelenbesluit is aangegeven dat veel gemeenten voorzien dat dit een taakverzwaring zal betekenen en de nodige juridische risico's met zich meebrengt.

Gemeenten hebben juist behoefte aan meer ruimte voor maatwerk in het proces waarin het al dan niet opleggen van een sanctie wordt afgewogen. Bij het bepalen van de hoogte en duur van de maatregelen die opgelegd worden, is juist behoefte aan duidelijke kaders.

Toekomstige situatie: het nieuwe Maatregelenbesluit

Het concept Maatregelenbesluit dat nu voorligt beschrijft alleen de eerste drie categorieën van verplichtingen. De verplichtingen die ingedeeld waren in categorie 4 en 5 zijn, mede vanwege de ernst van de overtredingen van deze verplichtingen, verplaatst naar de verschillende socialezekerheidswetten. Voor gemeenten betreft dit de Participatiewet. De hoogte en duur van de maatregelen in categorie 4 en 5 staan ook voorgeschreven in de Participatiewet. Voor deze verplichtingen blijft de maatregel de aangewezen sanctie. Wel kan van sanctionering worden afgezien wegens dringende redenen of bij het ontbreken van verwijtbaarheid. Bij overtreding van deze verplichtingen zal altijd het formele besluitvormingsproces doorlopen moeten worden.

[6] https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-tussentijds-maatregelenbesluit

Het Maatregelenbesluit geeft voor de categorieën 1 tot en met 3 een concrete invulling van de hoogte en duur van de bijbehorende maatregelen, waarbij er geen sprake meer is van een bandbreedte (de mogelijkheid om af te wijken naar boven of naar beneden, binnen de in het besluit vastgestelde boven- en ondergrenzen en afgestemd op de omstandigheden van het geval). Deze aanpassing is mede naar aanleiding van de eerdere uitvoeringstoets op het Tussentijds Maatregelenbesluit.

De geïnterviewde gemeenten vinden het nieuwe Maatregelenbesluit overzichtelijk. Zij geven aan verheugd te zijn dat is afgezien van de bandbreedtes bij het bepalen van de hoogte en duur van de maatregelen. Dit geeft duidelijkheid en vergroot de uitvoerbaarheid. Ook zijn gemeenten positief over het voornemen om de halvering van de hoogte van de maatregel bij beperkte verwijtbaarheid alsnog te schrappen uit het besluit, aangezien de verwijtbaarheid al in een eerder stadium is gewogen.

Juridische terminologie

In artikel 1 van het Maatregelenbesluit wordt onder u, bij het begrip ‘uitkering’ verwezen naar (onder andere) artikel 5 van de Participatiewet. In artikel 5 van de Participatiewet gaat het over zowel de algemene als de bijzondere bijstand. Dit wekt de indruk dat het Maatregelenbesluit ook op zowel de algemene als de bijzondere bijstand betrekking heeft. Voor gemeenten is het van belang dat het Maatregelenbesluit alleen betrekking heeft op de algemene bijstand en niet op de bijzondere bijstand. Aan de bijzondere bijstand is immers geen arbeidsverplichting of meewerkverplichting verbonden. Bovendien zou het opleggen van maatregelen in relatie tot de bijzondere bijstand grote uitvoeringsconsequenties met zich meebrengen. Gemeenten vragen of dit in het besluit bevestigd kan worden.

Gewenste vervolgactie Specificeer in het Maatregelenbesluit dat maatregelen in het kader van de Participatiewet alleen betrekking hebben op de algemene bijstand en niet op de bijzondere bijstand.

Daarnaast vragen gemeenten aandacht voor het toepassen van eenduidige juridische terminologie in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en in het Maatregelenbesluit. Zo wordt in het wetsvoorstel gesproken over het ‘weigeren’ van de uitkering en in het Besluit van het ‘onthouden’ van de uitkering. Gevraagd wordt dit aan te passen met juridisch juiste terminologie.

Gewenste vervolgactie Zorg voor eenduidige terminologie in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en het Maatregelenbesluit ten aanzien van het ‘weigeren’ dan wel ‘onthouden’ van de uitkering.

Recidive

Het Tussentijds Maatregelenbesluit bevat geen afzonderlijke recidivebepaling. De bandbreedtes die gegeven worden bij de hoogte en duur van de maatregelen, geven gemeenten de gelegenheid om zelf progressief sanctiebeleid toe te passen.

Omdat in het nieuwe Maatregelenbesluit de bandbreedtes vervangen zijn voor vaste percentages, zijn hier ook afzonderlijke richtlijnen opgenomen voor recidive. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om van deze bepaling gebruik te maken. Gemeenten merken op dat in deze bepaling een termijn van 2 jaar gehanteerd: wanneer binnen 2 jaar een nieuwe overtreding wordt vastgesteld, dan is sprake van recidive. Veel gemeenten hanteren in de huidige situatie een termijn van 1 jaar (12 maanden). Maar aangezien gemeenten op dit punt beleidsvrijheid hebben, hoeft dit niet tot uitvoeringsconsequenties te leiden.

Omdat een waarschuwing niet als maatregel gezien wordt, is het niet mogelijk om bij herhaling van de overtreding direct de recidivebepaling toe te passen. Gemeenten zullen in dit geval eerst een reguliere maatregel moeten opleggen. Pas wanneer de betrokkene nogmaals een overtreding begaat, kan de recidivebepaling toegepast worden.

Omdat de verplichtingen in categorie 4 en 5 niet meer in het Maatregelenbesluit zijn opgenomen, maar verplaatst worden naar de Participatiewet, is voor de geïnterviewde gemeenten onduidelijk wat dit betekent voor de recidivebepaling. Zij vragen zich af of de recidivebepaling uit het Maatregelenbesluit ook van toepassing is op overtredingen van verplichtingen uit categorie 4 en 5.

Gewenste vervolgactie
Geef in de toelichting bij het Maatregelenbesluit duidelijk aan of de recidivebepaling alleen van toepassing is op overtredingen van de verplichtingen in categorie 1 tot en met 3, of ook van verplichtingen in categorie 4 en 5.

Categorie 4 en 5 verplichtingen

Het verplaatsen van de categorieën 4 en 5 is op zichzelf uitvoerbaar voor gemeenten. Hierdoor ontstaat echter wel een minder overzichtelijk kader voor de uitvoering. Het is complex dat het beleid op verschillende plekken is terug te vinden (het proces in de wet, de categorieën 1 t/m 3 in het Maatregelenbesluit en categorie 4 en 5 in de Participatiewet. Dit vraagt van gemeenten om een goede vertaling te maken van het wettelijk kader naar een eenduidige werkinstructie voor medewerkers in de uitvoering.

3.3. Overgangsrecht

Het overgangsrecht is in het nieuwe Boete- en Maatregelenbesluit op dit moment vrij beknopt beschreven. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat het voor de uitvoeringspraktijk van belang is dat duidelijker richtlijnen gegeven worden voor situaties die zich kunnen voordoen in de overgang van de huidige naar de toekomstige situatie. Het gaat hier specifiek om twee soorten mogelijke situaties:

- De overtreding vond plaats onder het huidige regime, maar wordt pas na inwerkingtreding van het nieuwe regime vastgesteld.
- De overtreding wordt vastgesteld onder het huidige regime, maar het proces van sanctionering vindt plaats na inwerkingtreding van het nieuwe regime.

Gemeenten hebben behoefte aan een duidelijke uitwerking van het overgangsrecht, waarbij aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden wordt aangegeven in welke situaties het huidige regime gehanteerd dient te worden en in welke situaties het nieuwe regime.

Gewenste vervolgactie
Werk het overgangsrecht uit aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden, zodat voor gemeenten duidelijk is in welke situaties het oude dan wel het nieuwe regime gehanteerd dient te worden.

4. Impact voor gemeenten

In dit hoofdstuk wordt de impact van het Boete- en Maatregelenbesluit voor gemeenten beschreven. Deze impact volgt uit het verschil tussen de huidige en toekomstige werkwijze, zoals deze in het vorige hoofdstuk beschreven zijn. De impact wordt in dit hoofdstuk beschreven aan de hand van de verschillende uitvoeringsaspecten.

De beschreven impact is grotendeels eenmalig (incidenteel). De veranderingen die het Boete- en Maatregelenbesluit met zich meebrengen, vragen om eenmalige aanpassingen, maar hebben op het structurele werkproces beperkte impact. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het bredere werkproces, zoals dat in het wetsvoorstel beschreven staat, in deze uitvoeringstoets slechts beperkt (als context bij de besluiten) is getoetst. Hoewel dit werkproces op hoofdlijnen aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk van veel gemeenten, zitten hier onderdelen in die mogelijk structurele impact (bijvoorbeeld in de vorm van extra tijdsbesteding) hebben.

4.1. Boetebesluit

Beleid en juridisch

De beleidsmatige en juridische impact van het Boetebesluit is beperkt. Het boetebeleid is niet opgenomen in een verordening. Het vraagt alleen aanpassing van gemeentelijke beleidsregels, waarin gemeenten desgewenst op onderdelen lokaal beleid kunnen formuleren. Daarnaast zullen de beschikkingen aangepast moeten worden.

Werkprocessen

De benodigde aanpassingen in de werkprocessen zijn minimaal. De taken voor de medewerkers blijven nagenoeg hetzelfde. Aangezien gemeenten voorzien dat het nodig blijft om (waar mogelijk) in alle gevallen een draagkrachttoets te doen, is het wenselijk dat er een rekentool beschikbaar komt voor het snel kunnen vaststellen van de draagkracht en de eventuele matiging. Daarnaast opteren diverse gemeenten voor het formuleren van voorbeeldsituaties die als strafverzwarend beschouwd worden.

Personeel

Het Boetebesluit heeft naar verwachting geen impact op de benodigde uitvoeringscapaciteit. Gemeenten voorzien geen gevolgen voor het aantal op te leggen boetes en verwachten niet dat het bepalen van de hoogte van de boete gemiddeld genomen meer of minder tijd zal vragen dan nu het geval is. Ook verwachten gemeenten geen wijziging als het gaat om het aantal bezwaar- en beroepsprocedures.

Aangezien de werkwijze wijzigt, is het van belang dat medewerkers een instructie dan wel training krijgen over de nieuwe wet- en regelgeving. Hiervoor is voldoende landelijk aanbod aanwezig, maar sommige gemeenten geven aan de voorkeur te hebben om dit zelf te organiseren. Daarnaast dienen nieuwe werkinstructies opgesteld te orden voor de berekening van de boete.

Informatie en ICT

Er zijn enige aanpassingen nodig in de ICT-systemen. De nieuwe wetgeving vraagt om het aanpassen van de processtappen in het systeem en aanpassing van standaardrapportages, brieven en beschikkingen. De softwareleveranciers leveren hiervoor nieuwe componenten. De aanpassingen kunnen grotendeels uitgevoerd worden door de applicatiebeheerder van de gemeente, waarbij de softwareleveranciers kunnen ondersteunen.

Een rekentool voor de draagkrachttoets en het vaststellen van de eventuele matiging van de boete kan door enkele softwareleveranciers worden ingebouwd. Andere leveranciers geven aan dat zij

dit vooralsnog niet gaan bieden. Mogelijk dat gemeenten gebruik kunnen maken van bestaande tools of zelf een rekentool kunnen ontwikkelen.

Communicatie

Gemeenten moeten hun communicatie richting betrokkenen aanpassen aan de nieuwe regelgeving. Het gaat hierbij zowel om algemene communicatie (bijvoorbeeld via de gemeentelijke website) als om gerichte communicatie richting specifieke (groepen) betrokkenen. Met het aanpassen van de communicatie kunnen gemeenten mogelijk ook al (deels) voldoen aan de informatieverplichting, zoals die in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid beschreven is.

4.2. Maatregelenbesluit

Beleid en juridisch

De beleidsmatige en juridische impact van het Maatregelenbesluit voor gemeenten is iets groter in vergelijking tot het Boetebesluit, aangezien het maatregelenbeleid is vastgelegd in een verordening. Dit vraagt meer tijd om aan te passen dan het aanpassen van alleen beleidsregels. Ook de huidige beschikkingen dienen aangepast te worden.

Werkprocessen

Net als bij het Boetebesluit zijn de aanpassingen van de werkprocessen ten aanzien van het Maatregelenbesluit ook beperkt. Voor veel gemeenten zal het werkproces weinig veranderen in vergelijking met de huidige praktijk.

Personeel

Gemeenten verwachten dat het nieuwe Maatregelenbesluit geen personele consequenties heeft. Het aantal maatregelen zal gemiddeld genomen gelijk blijven en het werkproces voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel zal qua tijdsbesteding ook vergelijkbaar blijven.

Medewerkers zullen ook hier een instructie of training moeten ontvangen. Hier is geen aanvullend landelijk aanbod nodig.

Communicatie

Gemeenten zullen hun communicatie richting betrokkenen moeten aanpassen op het nieuwe wettelijk kader. Dit betreft zowel de gerichte communicatie richting (potentiële) bijstandsgerechtigden als de algemene communicatie op bijvoorbeeld de gemeentelijke website.

Informatie en ICT

De standaard boeterapportages moeten worden aangepast. In de ICT-systemen zullen de nieuwe richtlijnen verwerkt moeten worden. Dit betreft redelijk beperkte aanpassingen, die goed uitvoerbaar zijn.

Risico van tweemaal aanpassingen vanwege het Tussentijds Maatregelenbesluit

Wanneer de beide wetsvoorstellen waaraan het Maatregelenbesluit gerelateerd is (Participatiewet in balans en Handhaving sociale zekerheid) niet op hetzelfde moment in werking treden, dan is het risico dat tijdelijk het Tussentijds Maatregelenbesluit van kracht wordt. Dit kan betekenen dat gemeenten in korte tijd tweemaal aanpassingen moeten doen. Het kan hierbij gaan om het tweemaal moeten aanpassen van de verordening, de werkprocessen en -instructies en/of de ICT-systemen. Hiermee wordt de impact vergroot. Bovendien is dit verwarrend voor de medewerkers in de uitvoering die met de regelgeving moeten werken.

4.3. Implementatie

Voor de implementatie van het Boete- en Maatregelenbesluit hebben gemeenten ongeveer 9 maanden nodig. Met name de aanpassing van de verordening vraagt een langere doorlooptijd van ongeveer 9 maanden. De softwareleveranciers hebben naar verwachting tussen de 3 en 6 maanden nodig om hun ICT-systemen aan te passen.

Gewenste vervolgactie Zorg voor voldoende implementatietijd: gemeenten en softwareleveranciers hebben ongeveer 9 maanden nodig om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen implementeren.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies van deze uitvoeringstoets gegeven. Vervolgens worden op basis van de in dit rapport genoemde ‘gewenste vervolgacties’ ook aanbevelingen gegeven voor de verdere uitwerking en implementatie van het Boete- en Maatregelenbesluit.

5.1. Conclusies

De conclusies van deze uitvoeringstoets worden weergegeven in de vorm van beantwoording van de onderzoeksvragen.

Welke organisaties zullen de besluiten uitvoeren?

Het Boete- en Maatregelenbesluit bieden, samen met het bovenliggende wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, een uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten. De uitvoering ligt daarmee bij de verschillende uitvoerders van deze socialezekerheidswetten. Naast gemeenten zijn dit ook het UWV en de SVB. Voor gemeenten betreft het specifiek de uitvoering van de Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Is helder wat de opgedragen taak is?

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zowel het Boete- als het Maatregelenbesluit heldere kaders bieden voor de toepassing van het boete- en maatregelenbeleid. De nieuwe besluiten zijn op onderdelen zelfs eenvoudiger dan de huidige regelgeving. Op enkele onderdelen is behoefte aan verheldering of praktijkvoorbeelden (vooral in de toelichtende sfeer). In de aanbevelingen is aangegeven welke onderdelen dit betreft.

Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?

De nieuwe regelgeving sluit grotendeels aan bij de huidige werkwijze van gemeenten. Op onderdelen is de regelgeving eenvoudiger geworden. Gemeenten geven daarom aan dat de nieuwe besluiten goed uitvoerbaar zijn. Wel is voldoende implementatietijd nodig, met name om de verordeningen en beleidsregels aan te passen en om, al dan niet met ondersteuning van de softwareleveranciers, de ICT-systemen aan te passen. Gemeenten geven aan dat zij hiervoor in totaal 9 maanden implementatietijd nodig hebben.

Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?

Er worden geen extra uitvoeringskosten verwacht door de invoering van het nieuwe Boete- en Maatregelenbesluit. Gemeenten verwachten geen extra personele capaciteit in te hoeven zetten en de (beperkte) ICT-aanpassingen leiden naar verwachting ook niet tot extra kosten.
Een kanttekening hierbij is, dat in deze uitvoeringstoets is gekeken naar de impact van de besluiten. Het wetsvoorstel is slechts als context meegenomen. Eventuele financiële impact van het bredere werkproces, zoals dat in het wetsvoorstel is beschreven, is in deze uitvoeringstoets niet berekend. Bovendien is in dit onderzoek alleen gekeken naar de uitvoeringskosten en niet naar andere financiële effecten, bijvoorbeeld op de inkomsten uit opgelegde boetes. In het Artikel 2-onderzoek, dat grotendeels parallel aan deze uitvoeringstoets is uitgevoerd, zijn deze financiële effecten wel meegenomen.

Wat zijn de verwachte effecten van het besluit?

De nieuwe regelgeving sluit grotendeels aan bij de huidige uitvoeringspraktijk. Gemeenten verwachten dan ook geen grote effecten van het nieuwe beleid. Op onderdelen wordt de regelgeving eenvoudiger, ook voor betrokkenen. Gemeenten verwachten niet dat de nieuwe regelgeving zal leiden tot wijzigingen in de aantallen opgelegde boetes en maatregelen. Ook wordt geen toe- of afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures verwacht.

Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?

Het overgangsrecht is zowel in het Boete- als in het Maatregelenbesluit op dit moment beperkt uitgewerkt. Gemeenten hebben behoefte aan meer duidelijkheid, specifiek voor twee situaties:

- De overtreding vond plaats onder het huidige regime, maar wordt pas na inwerkingtreding van het nieuwe regime vastgesteld.
- De overtreding wordt vastgesteld onder het huidige regime, maar het proces van sanctionering vindt plaats na inwerkingtreding van het nieuwe regime.

Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen / nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?

Het Boete- en Maatregelenbesluit worden uitgevoerd door gemeenten, UWV en SVB. Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat hier andere uitvoerende partijen bij komen. Ook worden geen nieuwe toepassingen verwacht die de uitvoerbaarheid van het Boete- en Maatregelenbesluit zouden kunnen beïnvloeden.

Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?

De verwachting van gemeenten is, dat de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe Boete- en Maatregelenbesluit beperkt zijn. De regelgeving sluit goed aan bij de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten. Gemeenten kunnen waar nodig nog bijsturen, omdat de wet- en regelgeving op verschillende onderdelen ruimte biedt voor lokale beleidskeuzes en het toepassen van maatwerk.

5.2. Aanbevelingen

In dit rapport zijn verschillende ‘gewenste vervolgacties’ benoemd. Deze gelden als aanbevelingen voor het vervolg:

- Geef in de toelichting bij het Boetebesluit concrete praktijkvoorbeelden, zodat in de uitvoeringspraktijk eenvoudiger en eenduidiger vastgesteld kan worden of sprake is van ‘strafverzwarende omstandigheden’.
- Geef in de toelichting bij het Boetebesluit expliciet aan of de boete berekend moet worden als percentage over het ‘bruto’ of het ‘netto’ benadelingsbedrag.
- Geef in artikel 2, lid 4 van het Boetebesluit, ter vervanging van de terminologie ‘zo nodig’ een explicietere beschrijving van de omstandigheden waaronder gekozen dient te worden voor matiging van de boete.
- Specificeer in het Maatregelenbesluit dat maatregelen in het kader van de Participatiewet alleen betrekking hebben op de algemene bijstand en niet op de bijzondere bijstand.
- Zorg voor eenduidige terminologie in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en het Maatregelenbesluit ten aanzien van het ‘weigeren’ dan wel ‘onthouden’ van de uitkering.
- Geef in de toelichting bij het Maatregelenbesluit duidelijk aan of de recidivebepaling alleen van toepassing is op overtredingen van de verplichtingen in categorie 1 tot en met 3, of ook van verplichtingen in categorie 4 en 5.
- Werk het overgangsrecht uit aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden, zodat voor gemeenten duidelijk is in welke situaties het oude dan wel het nieuwe regime gehanteerd dient te worden.
- Zorg voor voldoende implementatietijd: gemeenten en softwareleveranciers hebben ongeveer 9 maanden nodig om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen implementeren.

Bijlage A: Gesprekspartners

Voor deze uitvoeringstoets hebben interviews plaatsgevonden met de volgende organisaties en medewerkers:

Organisatie	Medewerkers
Gemeente Amsterdam	Pieter de Kroon Jens Roep Fedor Petrescu
Gemeente Dronten	Rosalinde Venema Marlies Wessels
Gemeente Enschede	Josse Josemans
Gemeente Krimpenerwaard	Widjai Dihal
Gemeente Tilburg	Marieke van der Kooij Octavia Rietveld
Gemeente Westerwolde	Miranda Hindriks Roos Wolgen
Gemeente Zwolle	Geralt Hulshof
Zaffier	Yvonne van der Mark
De Dienst Noardwest Fryslan	Jeanet de Jong Hendrieke de Graaf Pierius Lijcklama á Nijeholt

Daarnaast is informatie ontvangen van enkele gemeentelijke softwareleveranciers:

Organisatie	Medewerkers
PinkRoccade	Ton Claessens
BlinQT	Patrick Smolders
WiGo4IT	Patricia Schmidt

De uitvoeringstoets is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende organisaties en personen:

Organisatie	Medewerkers
Ministerie SZW	Merel Kampers, Coördinerend Beleidsmedewerker. Anne Betting, Senior Beleidsmedewerker.
VNG-Realisatie	Kris Hulsen, Jurist. Suzanne de Olde, Beleidsadviseur Preventie, Toezicht en Handhaving W&I.