

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot aanpassing van het Boetebesluit socialezekerheidswetten vanwege de Wet
handhaving sociale zekerheid

(KetenID WGK026295)

Op voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van datum
openlaten , nr. nr. invullen ,

Gelet op de artikelen 17a, tiende lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 39, tiende lid,
van de Algemene nabestaandenwet, 17c, tiende lid, van de Algemene Ouderdomswet,
18a, twaalfde lid, en 47g, twaalfde lid, van de Participatiewet, 6b, tiende lid, van de
Remigratiewet, 14a, elfde lid, van de Toeslagenwet, 27a, elfde lid, van de
Werkloosheidswet, 48, elfde lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering
zelfstandigen, 2:69, twaalfde lid, en 3:40, elfde lid, van de Wet
arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, 20a, elfde lid, van de Wet
inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen,
20a, elfde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk
arbeidsongeschikte werkloze werknemers, 21, elfde lid, van de Wet
inkomensvoorziening oudere werklozen, 29a, elfde lid, van de Wet op de
arbeidsongeschiktheidsverzekering, 91, elfde lid, van de Wet werk en inkomen naar
arbeidsvermogen en 45a, elfde lid, van de Ziektewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van , nr. ,

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL I

Het Boetebesluit socialezekerheidswetten wordt als volgt gewijzigd:

A

Voor artikel 1 wordt een opschrift ingevoegd, luidende:

Paragraaf 1. Begripsbepalingen

B

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen g tot en met s tot onderdelen h tot en met t en de onderdelen t (oud) en u tot onderdelen v en w worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:

g. PW: Participatiewet;

u. strafverzwarende omstandigheid: een omstandigheid als bedoeld in de artikelen 27a, vierde lid, van de WW, 21, vierde lid, van de IOW, 45a, vierde lid, van de ZW, 29a, vierde lid, van de WAO, 48, vierde lid, van de WAZ, 2:69, vierde lid en 3:40, vierde lid, van de Wajong, 14a, vierde lid, van de TW, 17c, vierde lid, van de AOW, 39, vierde lid, van de ANW, 17a, vierde lid, van de AKW, 91, vierde lid, van de Wet WIA, 20a, vierde lid, van de IOAW, 20a, vierde lid, van de IOAZ, 18a, vierde lid, en 47g, vierde lid, van de PW en 6b, vierde lid, van de RW;.

2. Onderdeel q (nieuw) komt te luiden;

q. benadelingsbedrag: het brutobedrag of, indien het de PW betreft, het nettobedrag, dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering, inkomensondersteuning, kinderbijslag, toeslag, ouderdomspensioenen, bijstand, ziekengeld of remigratievoorzieningen is ontvangen;.

3. In onderdeel r (nieuw) wordt "91van" vervangen door "91 van" en wordt "en 18a en 47g van de Participatiewet" vervangen door "18a en 47g van de PW".

4. In de onderdeel s (nieuw) wordt "Participatiewet" vervangen door "PW".

5. In onderdeel t (nieuw) wordt "onderdeel q" vervangen door "de onderdelen r en w".

6. In onderdeel w (nieuw) wordt "ZW/WAO" vervangen door "ZW" en vervalt "en artikel 71a, derde en vierde lid, van de WAO zoals dit artikel luidde voor 1 april 2002".

C

Na artikel 1 wordt een opschrift ingevoegd, luidende:

Paragraaf 2. Bestuurlijke boete bij overtreding inlichtingenverplichting

D

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2. Berekening bestuurlijke boete

1. Indien als gevolg van overtreding van de inlichtingenverplichting sprake is van een benadelingsbedrag en een bestuurlijke boete wordt opgelegd, is de hoogte van de bestuurlijke boete 5% van het benadelingsbedrag of, indien sprake is van een strafverzwarende omstandigheid, 15% van het benadelingsbedrag.

2. Bij recidive kan het bestuursorgaan de bestuurlijke boete, bedoeld in het eerste lid, verhogen met 50% of, indien sprake is van opzet, met 100%.

3. Indien een overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag kan het bestuursorgaan een waarschuwing opleggen of, indien sprake is van een strafverzwarende omstandigheid of recidive, een waarschuwing of een bestuurlijke boete van €150.

4. Het bestuursorgaan kan ambtshalve of op verzoek van de betrokkene de bestuurlijke boete matigen, indien de betrokkene de bestuurlijke boete niet binnen 12 maanden of, indien sprake is van een strafverzwarende omstandigheid of recidive, binnen 24 maanden kan betalen. Bij een bestuurlijke boete die vanwege een strafverzwarende

omstandigheid of recidive is opgelegd op grond van de PW, kan het vermogen waarover de betrokkene redelijkerwijs kan beschikken worden betrokken bij de beoordeling of betrokkene de bestuurlijke boete binnen 24 maanden kan betalen. Het bestuursorgaan kan de hoogte van de bestuurlijke boete matigen tot het bedrag dat overeenkomt met hetgeen de betrokkene, op basis van een fictieve draagkracht van 5% van de voor betrokkene toepasselijke beslagvrije voet, kan betalen in 12 maanden of, indien sprake is van een strafverzwarende omstandigheid of recidive, 24 maanden.

E

De artikelen 2a en 2aa vervallen.

F

Voor artikel 2b wordt een opschrift ingevoegd, luidende:

Paragraaf 3. Werkgeversboete ZW

G

Artikel 2b wordt vernummerd tot artikel 3 en de artikelen 2c en 2d vervallen.

H

Artikel 4 komt te luiden:

Artikel 4. Waarschuwing en hoogte werkgeversboete ZW

1. Het opleggen van een waarschuwing of een bestuurlijke boete als bedoeld in de artikelen 38, derde lid, 38a, achtste lid, 38aa, derde lid, en 63c van de ZW gebeurt met inachtneming van het tweede en derde lid.
2. Indien de aangifte van de ongeschiktheid tot werken, de aangifte van de laatste dag van de dienstbetrekking, de hersteldmelding respectievelijk de melding zich niet meer te laten bijstaan door een persoon als bedoeld in artikel 63c van de ZW, of de melding, bedoeld in artikel 38a, zevende lid, van de ZW:
 - a. minder dan 7 kalenderdagen te laat is gedaan legt het bestuursorgaan een waarschuwing op, tenzij het bestuursorgaan van oordeel is dat een bestuurlijke boete aangewezen is;
 - b. 7 kalenderdagen of meer te laat, niet of onjuist is gedaan legt het bestuursorgaan een bestuurlijke boete op, tenzij het bestuursorgaan van oordeel is dat volstaan kan worden met een waarschuwing.
3. De hoogte van de bestuurlijke boete bedraagt:
 - a. 15% van het maximum van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, indien de aangifte of melding, bedoeld in het tweede lid, minder dan 7 kalenderdagen te laat is gedaan;
 - b. 50% van het maximum van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, indien de aangifte of melding, bedoeld in het tweede lid, 7 kalenderdagen of meer maar minder dan 28 kalenderdagen te laat is gedaan;
 - c. het maximum van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, indien de aangifte of melding, bedoeld in het tweede lid, 28 kalenderdagen of meer te laat is gedaan;
 - d. het maximum van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, indien de aangifte of melding, bedoeld in het tweede lid, onjuist is opgegeven; of
 - e. het maximum van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, bij het niet nakomen van de verplichtingen, bedoeld in de

artikelen 38, eerste en tweede lid, eerste zin, 38a, vijfde en zesde lid, 38aa, eerste en tweede lid, en 63c van de ZW.

I

Na artikel 4 wordt een opschrift ingevoegd, luidende:

Paragraaf 3. Overgangsrecht en slotbepalingen

J

Artikel 5 komt te luiden:

Artikel 5. Overgangsrecht

1. Ten aanzien van de afhandeling van besluiten die een bestuursorgaan heeft genomen voor PM op grond van artikelen die in het Besluit van PM tot aanpassing van het Boetebesluit socialezekerheidswetten vanwege de Wet handhaving sociale zekerheid (Stb. PM) gewijzigd of vervallen zijn, blijft dit besluit van toepassing zoals dat luidde op PM.
2. Ten aanzien van besluiten tot oplegging van een werkgeversboete ZW die een bestuursorgaan neemt vanaf PM met betrekking tot een melding of aangifte die te laat, niet of onjuist als bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdelen c, d of e, is gedaan voor dit tijdstip, blijft artikel 2c, eerste lid, onderdelen c en d, en tweede lid, van dit besluit zoals dat luidde op PM, van toepassing.

K

De artikelen 6 en 6a vervallen onder vernummering van artikel 6b tot artikel 6.

L

In artikel 6 (nieuw) wordt "20a, negende lid" telkens vervangen door "20a, elfde lid", wordt "18a, negende lid" vervangen door "18a, twaalfde lid", wordt "47g, negende lid" vervangen door "47g, twaalfde lid" en wordt "6b, zevende lid" vervangen door "6b, tiende lid".

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van PM

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding

De Wet Handhaving sociale zekerheid ziet op handhaving van alle socialezekerheidswetten, uitgevoerd door UWV, de SVB en gemeenten. Handhaving wordt hierbij gezien als het gehele proces vanaf de constatering van een onrechtmatigheid tot het moment dat een sanctiebesluit ten uitvoer wordt gelegd. De wet biedt een kader om door middel van een zorgvuldige afweging van belangen tot een passende reactie op een overtreding te komen.

Bij een overtreding van de inlichtingenplicht kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Het Boetebesluit socialezekerheidswetten (hierna: Boetebesluit) schrijft de berekening van deze bestuurlijke boete voor. Daarnaast zijn in het Boetebesluit de werkgeversboetes in het kader van de Ziektewet opgenomen. Naast de signalen dat de voorgaande boetehoogtes onevenredig werden gevonden, boden ook de Wet handhaving sociale zekerheid en de bredere herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid aanleiding om het Boetebesluit te herzien en wijzigingen door te voeren in de boetesystematiek. Voor deze wijzigingen is ook gekeken naar het boetebeleid in andere domeinen, waaronder Dienst Toeslagen¹ en de Belastingdienst².

1.1.2 Voorgaande boetesystematiek

Berekenen bestuurlijke boete

In de voorgaande boetesystematiek werd de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald door het benadelingsbedrag en de mate van verwijtbaarheid. Het benadelingsbedrag is het uitkeringsbedrag dat de uitkeringsgerechtigde door het overtreden van de inlichtingenplicht onterecht heeft ontvangen. Dit kan het gehele uitkeringsbedrag zijn als door het overtreden van de inlichtingenplicht een recht op uitkering wordt toegekend dat anders niet zou zijn toegekend of niet zou zijn vastgesteld. Ook kan het gaan om een gedeelte van de uitkering, wanneer de verkregen inlichting ertoe leidt dat het recht met terugwerkende kracht lager wordt vastgesteld.

De mate van verwijtbaarheid werd bepaald aan de hand van verschillende criteria in het Boetebesluit. Deze konden leiden tot het vaststellen van verminderde verwijtbaarheid, of juist tot grove schuld of opzet. De mate van verwijtbaarheid bepaalde vervolgens welk percentage van het benadelingsbedrag werd gehanteerd om de boete te berekenen: een boete van 100 procent van het benadelingsbedrag bij opzet, 75 procent bij grove schuld, 50 procent bij normale verwijtbaarheid en 25 procent bij verminderde verwijtbaarheid. Bij recidive werd de boete verhoogd met 150 procent. Bij het ontbreken van een benadelingsbedrag was de bestuurlijke boete vastgezet op € 150,-. Bij het bepalen van de boetehoogte was normale verwijtbaarheid het uitgangspunt. Bij afwijking naar boven was het aan het bestuursorgaan om aan te tonen dat er sprake was van opzet, grove schuld of recidive. Bij afwijking naar beneden was het aan de overtreder om verminderde of het ontbreken van verwijtbaarheid aan te tonen.

In de voorgaande boetesystematiek was de hoogte van de boete 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.

¹ Besluit Bestuurlijke Boeten Dienst Toeslagen.

² Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst.

Afstemmen bestuurlijke boete

De Centrale Raad van Beroep (hierna ook: CRvB) heeft uitgesproken dat een boete er niet toe mag leiden dat iemand langdurig moet leven van een inkomen op het absolute minimum. Wanneer een betrokkene aangeeft dat diens financiële situatie ertoe leidt dat de boete onevenredig is, kan deze verzoeken om de boete te matigen. De CRvB heeft bepaald dat een boete zodanig gematigd moet worden dat deze bij een fictieve draagkracht binnen een maximale termijn van twee jaar kan worden voldaan. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet - ongeacht of die ruimte de facto op andere wijze is beperkt of ingenomen - volledig beschikbaar is of wordt aangewend voor het betalen van de boete. Hetzelfde geldt voor eventueel aanwezig vermogen, met inbegrip van het vermogen beneden de vrijlatingsgrens. De 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.³

De CRvB heeft bepaald dat voor het vaststellen van de fictieve draagkracht uitgegaan dient te worden van een beslagvrije voet van 95 procent van de toepasselijke bijstandsnorm. De fictieve draagkracht komt daarmee uit op 5 procent van de toepasselijke bijstandsnorm.⁴ Bij het vaststellen van de fictieve draagkracht wordt er dus geen rekening gehouden of er in de praktijk beslag op het inkomen is gelegd door een andere schuldeiser. In het invorderingsproces kan rekening worden gehouden met de daadwerkelijke financiële ruimte van een betrokkene om tot een betalingsregeling te komen.

1.1.3 Noodzaak van wijziging

De afgelopen jaren heeft de uitvoering gesignaleerd dat de boetepercentages te hoog waren en daardoor onevenredig konden uitpakken voor de uitkeringsgerechtigde.⁵ Ook zijn de boetes in de praktijk vaak te hoog om binnen een redelijke termijn betaald te kunnen worden. Dit blijkt uit het feit dat de op te leggen boetes vaak gematigd moeten worden.⁶ Het is onwenselijk dat de regelgeving boetes voorschrijft die mensen vaak niet binnen een redelijke termijn kunnen betalen. Dit betekent namelijk dat de boetes niet evenredig en niet realistisch zijn. Om tot een boetesystematiek te komen waarbij de voorgeschreven boete evenredig is en ook daadwerkelijk kan worden opgelegd en geïnd, was een aanpassing van het Boetebesluit noodzakelijk.

Bovenstaande vormde de voornaamste aanleiding om het Boetebesluit te wijzigen. Daarbij kwam ook nog het gegeven dat met de Wet handhaving sociale zekerheid een wettelijk afwegingskader wordt geïntroduceerd, waardoor de voorgaande boeteberekeningssystematiek, die slechts gebaseerd is op verwijtbaarheid van de betrokkene, niet meer goed aansluit op de nieuwe wet. Ook dit rechtvaardigt een wijziging van het besluit. Verder was de wijze van berekening van maximale boetes zeer complex in het voorgaande besluit, vooral als er sprake was van recidive. De wijziging van het Boetebesluit biedt de mogelijkheid om deze systematiek te vereenvoudigen. Bij het herzien van de boetesystematiek worden vijf kernwaarden centraal gesteld (zie paragraaf 1.2.2). De boete moet realistisch, evenredig, afschrikwekkend, het doel van de boete dienend en uitvoerbaar zijn.

Tot slot is met de Wet handhaving sociale zekerheid een waarschuwingsbevoegdheid gecreëerd in het kader van de werkgeversboetes die UWV op kan leggen. In

³ ECLI:NL:CRVB:2016:9 en ECLI:NL:CRVB:2016:12

⁴ ECLI:NL:CRVB:2020:1525

⁵ Zie bijvoorbeeld de Knelpuntenbrief SVB, juni 2022 of de Signaleringsbrief en rapportage Meldingen en fraudefenomenen 2020 UWV, juli 2021.

⁶ De daadwerkelijk opgelegde gemiddelde boete was in 2022 bij SVB 17% (bron: jaarverslag SVB), UWV 13% (bron: jaarverslag UWV) en gemeenten 7% (bron: CBS) van het benadelingsbedrag. Deze percentages komen niet overeen met de voorgeschreven boetepercentages.

onderliggende wijziging van het Boetebesluit is die waarschuwingsbevoegdheid ingekaderd en worden de werkgeversboetes verhoogd.

1.1.4 Toepasselijke wetten

Het Boetebesluit stelt regels met betrekking tot op te leggen bestuurlijke boetes op grond van de volgende wetten:

- Werkloosheidswet (WW);
- Ziektewet (ZW);
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO);
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA);
- Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ);
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong);
- Wet arbeid en zorg (Wazo);
- Toeslagenwet (TW);
- Algemene Ouderdomswet (AOW);
- Algemene nabestaandenwet (Anw);
- de Algemene Kinderbijslagwet (AKW);
- de Wet inkomensvoorziening oudere werknemers (IOW);
- de Remigratiewet (RW);
- de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI);
- de Participatiewet (PW);
- de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);
- en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

Het gaat om de bestuurlijke boete die een bestuursorgaan kan opleggen als de belanghebbende de in de genoemde wetten opgenomen inlichtingenplicht niet nakomt.

1.2 Hoofdpijnen van het voorstel

1.2.1 Boetesystematiek

Met de Wet handhaving sociale zekerheid is het handhavingsinstrumentarium uitgebreid. Voor overtredingen van de inlichtingenplicht bestaat het handhavingsinstrumentarium nu uit het afzien van sanctioneren, het opleggen van een waarschuwing, het opleggen van een bestuurlijke boete of overdracht naar het OM. Met deze wet is ook een wettelijk afwegingskader geïntroduceerd, aan de hand waarvan bepaald wordt welke reactie op een overtreding passend is. Onderhavig besluit ziet op het vaststellen van de boetehoogte, wanneer de uitvoerende professional aan de hand van het afwegingskader heeft bepaald dat een boete opgelegd dient te worden.

In het voorgaande Boetebesluit was de boetehoogte gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene. In het wettelijk afwegingskader is de verwijtbaarheid van de betrokkene echter slechts één van de factoren die wordt meegewogen om te bepalen welke reactie passend is. Daarom is het niet langer logisch om de boetehoogte uitsluitend aan de mate van verwijtbaarheid te koppelen. Daarnaast wordt in de Wet handhaving sociale zekerheid vastgelegd welke boetewaardige overtredingen ernstig worden geacht, zoals het niet melden van aanwezig vermogen, het structureel ontvangen van inkomen of overtredingen waarbij opzet is vastgesteld. Hiermee ontstaan er twee categorieën overtredingen waarvoor een boete kan worden opgelegd. Daarom wordt voorgesteld om de boetesystematiek te wijzigen en de boetehoogte te koppelen aan deze twee categorieën; een lager percentage voor de normale overtredingen en een hoger percentage voor de strafverzwarende overtredingen. Hierbij is het goed om op te merken dat wanneer het bestuursorgaan kiest voor een boete bij een normale boetewaardige overtreding er wel sprake zal zijn van verwijtbaarheid van de betrokkene. Als er sprake is van verminderde

verwijtbaarheid zal het bestuursorgaan bij een eerste overtreding over het algemeen een waarschuwing opleggen of zelfs afzien van sanctionering.

In het voorgaande Boetebesluit waren criteria opgenomen die leidden tot het vaststellen van verminderde verwijtbaarheid, grove schuld en opzet. Deze criteria zijn (impliciet) opgenomen in de Wet handhaving sociale zekerheid en zijn daarom komen te vervallen in onderhavig Boetebesluit. Dit neemt niet weg dat bestuursorganen deze, of soortgelijke criteria, wel kunnen opnemen in hun beleidsregels om richting te geven aan het bepalen van verwijtbaarheid.

De strafrechtelijke interventie, zoals beschreven in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude⁷, blijft in de nieuwe systematiek ook gelden. Een strafrechtelijke interventie vindt in beginsel plaats wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag hoger dan € 50.000,- of wanneer het bestuursorgaan in een specifiek geval van mening is dat de strafrechtelijke weg de juiste is. Bijvoorbeeld in het geval van een betrokkene die (herhaaldelijk) een uitkering aanvraagt met vervalste papieren of als sprake is van een gefingeerd dienstverband. Dit zal per geval in samenspraak met het OM moeten worden besloten.

Koppeling aan benadelingsbedrag

De boete blijft gekoppeld aan het benadelingsbedrag, zoals ook in het voorgaande Boetebesluit het geval was.⁸ Met het oog op transparantie en begrijpelijkheid voor de uitkeringsgerechtigde, is overwogen om te werken met vaste boetebedragen. Hiermee zou het voor uitkeringsgerechtigden op voorhand duidelijk zijn hoe hoog de boete is die volgt op bepaalde overtredingen. Ook is met een vast bedrag het benadelingsbedrag niet langer bepalend voor de hoogte van de boete. Dat is positief in gevallen waarin het langer voortduren van de overtreding niet aan betrokkene te verwijten is. Juist bij een doelgroep waar het doenvermogen niet altijd heel hoog is, kunnen dit soort gevallen voorkomen. In deze gevallen zullen bestuursorganen echter vaak een waarschuwing opleggen en niet tot het opleggen van een boete overgaan. Voor ernstige overtredingen, zoals langdurig zwartwerken, is de koppeling met het benadelingsbedrag juist wel van belang. Er wordt vanuit gegaan dat er bij deze overtredingen, in ieder geval in zekere mate, bewust misbruik wordt gemaakt van uitkeringsgelden voor financieel gewin. In die gevallen speelt de duur van de overtreding dan ook een rol in de beoordeling van de ernst van de overtreding. Het is daarom wenselijk om voor de ernstige overtredingen met een percentage van het benadelingsbedrag te werken. Dit sluit ook aan bij de Boetewijzer⁹, waarin wordt voorgeschreven om de boete te baseren op het financiële gewin: het benadelingsbedrag. Alhoewel een vast boetebedrag voor een deel van de normale overtredingen dus wel passend zou kunnen zijn, wordt er in het kader van eenduidigheid, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid voor gekozen om voor beide categorieën vast te houden aan de koppeling aan het benadelingsbedrag.

1.2.2 Boetehoogte

Voor het bepalen van passende boetehoogtes, is gekeken naar de Boetewijzer en een advies van de Raad van State¹⁰. Daarnaast zijn een aantal uitgangspunten voor de boetehoogtes bepaald:

1. De boete moet realistisch zijn; matiging van de boete zou in beginsel niet nodig moeten zijn. De boete die het besluit voorschrijft zal dus in de meeste gevallen

⁷ Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037704/2016-04-01>).

⁸ Onder het benadelingsbedrag wordt verstaan het totale brutobedrag (nettobedrag in het kader van de Participatiewet) dat ten onrechte ten laste van het bestuursorgaan is gekomen. Hiermee wordt aangesloten bij de definitie van 'benadelingsbedrag' als gehanteerd in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

⁹ Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving, ministerie JenV. 2014.

¹⁰ Zie advies wet stroomlijning bestuurlijke boetes, W16.23.00361/II.

ook opgelegd en geïnd moeten kunnen worden.

2. De boete moet evenredig zijn; de straf moet in verhouding staan tot de overtreding. De nadelige gevolgen van de boete mogen niet disproportioneel zijn in relatie tot de omstandigheden van de betrokkene en de overtreding.
3. De boete moet afschrikwekkend zijn, zowel voor het individu als voor de samenleving. De afschrikking voor de samenleving is de algemene afschrikkende werking: de boete moet afraden om de overtreding te plegen. Voor het individu ziet de specifieke afschrikkende werking op het signaal niet nogmaals een overtreding te begaan.
4. De boete moet de doelen van de bestuurlijke boete dienen, namelijk leed toevoegen en naleving bevorderen. Ook moet echt misbruik bestraft kunnen worden. Daarom is ervoor gekozen om voor overtredingen die in de Wet handhaving sociale zekerheid als meer ernstig zijn aangemerkt een verzwaarde boetecategorie te creëren. Bovendien moet het behouden van de recidivebepaling ervoor zorgen dat een opzettelijke herhaaldelijke overtreding strenger bestraft kan worden, met het doel om de gewenste gedragsverandering te bewerkstelligen.
5. De wijze van berekening van de boetehoogte moet uitvoerbaar zijn en niet overmatig belastend voor de uitvoering op het gebied van personeel, vakmanschap of ICT.

Percentages

In onderhavig Boetebesluit wordt het boetebedrag bepaald door twee vaste percentages; een lager percentage voor de normale overtredingen en een hoger percentage voor de strafverzwarende overtredingen. Bij de normale categorie wordt een percentage van 5 procent van het benadelingsbedrag gehanteerd, bij de strafverzwarende categorie is dat 15 procent.

De keuze voor deze percentages komt voort uit het doel om realistische boetehogtes te hanteren. Bij het opleggen van een boete moet rekening worden gehouden met de (financiële) situatie van de betrokkene. Nu kan de uitvoering niet zonder meer in alle gevallen deze toets uitvoeren. Een reden daarvoor is dat de betrokkene hieraan moet meewerken, hetgeen niet altijd gebeurt. Het is dan niet mogelijk voor het bestuursorgaan om draagkracht vast te stellen of te berekenen. Ook vraagt een dergelijke toets veel van de uitvoeringscapaciteit. Daarom is het uitgangspunt dat de boete in beginsel realistisch en evenredig is en niet, zoals in de huidige situatie, als regel vaak te hoog.

Om te bepalen welke percentages tot realistische boetes zouden leiden, is gekeken naar de gemiddelde benadelingsbedragen per wettelijke regeling. Het x-percentage van dit gemiddelde bedrag is daarbij in verhouding gezet tot de netto inkomsten per maand voor de gemiddelde uitkeringsgerechtigde. Dit laat over het algemeen goed zien wat de impact is van de boete op iemands financiële situatie. Gebaseerd op deze berekening komt de boete bij een percentage van 5 procent in veel gevallen uit op een bedrag dat circa 10 procent van het netto maandelijks inkomen van een uitkeringsgerechtigde bedraagt.¹¹ Bij een boete van 15 procent komt het boetebedrag in veel gevallen uit op circa 33 procent van een netto maandelijks inkomen.¹² Over het algemeen zal de hoogte van de boete hiermee vallen binnen de grenzen van de fictieve draagkrachtberekening en kan deze in principe dus betaald worden binnen de geldende termijnen, zonder dat

¹¹ Volgens jaarverslagen UWV 2023, SVB 2023 en bijstandsstatistieken 2023 van het CBS.

¹² Let wel: dit zijn berekeningen gebaseerd op gemiddelden. Een individueel geval kan sterk afwijken van deze berekening.

matiging noodzakelijk is. Het kan in individuele gevallen nog steeds voorkomen dat een boete gematigd moet worden gezien de specifieke situatie. Dit blijft ook mogelijk (zie ook paragraaf 1.2.6).

Met de genoemde percentages worden de uitgangspunten van evenredigheid en afschrikwekkende werking ingevuld, doordat een boete in veel gevallen wel daadwerkelijk merkbaar is in iemands financiële situatie (negatieve prikkel), zonder dat de boete disproportioneel hoog is (evenredig naar de situatie). Hiermee dient de boete zijn doel.

Met deze percentages wordt ook meer overeenstemming met het strafrecht gezocht. Met de boetepercentages zoals deze werden gehanteerd in het voorgaande Boetebesluit bleek de strafmaat in het bestuurlijke boeteregime vaak hoger te liggen dan in het strafrecht. Bij overdracht naar het OM bleek de boete namelijk vaak rond de 15 procent van het benadelingsbedrag te liggen. Om de aansluiting te verbeteren en te zorgen dat het bestuursrecht niet zwaarder straft dan het strafrecht, sluiten de nieuwe percentages beter aan bij de Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude van het OM.¹³

1.2.3 Recidive

Recidive is een grond voor strafverhoging, zowel in het strafrecht als in de socialezekerheidswetgeving. De ratio erachter is dat als iemand volhardt in strafbaar gedrag nadat hij is gestraft, die eerdere straf kennelijk niet effectief (genoeg) was. Een zwaardere boete is in deze gevallen passend, omdat dit meer impact heeft op iemands financiële situatie en daarmee ook een grotere afschrikwekkende werking heeft. Hiermee wordt in ieder geval het doel van leedtoevoeging bereikt en mogelijk ook het doel van het bevorderen van naleving.

Voor toepassing van de recidiveregeling gelden twee wettelijke eisen. Ten eerste moet de betrokkene eerder beboet zijn voor overtreding van de inlichtingenplicht. Ten tweede moet de tweede overtreding binnen een periode van vijf jaar na de eerste sanctionering plaatsvinden. Als een persoon misbruik maakt van de sociale zekerheid nadat hij voor een eerdere onregelmatigheid al is bestraft, is het gerechtvaardigd dat op de herhaalde overtreding met een hogere straf gereageerd kan worden dan bij een eerste overtreding.

De in de Wet handhaving sociale zekerheid opgenomen recidiveregeling is een bevoegdheid, om bestuursorganen maximale armslag te bieden bij het leveren van maatwerk. In geval van recidive maakt het bestuursorgaan aan de hand van het afwegingskader de afweging of een verhoogde boete wegens recidive passend is. Wanneer het bestuursorgaan besluit tot het opleggen van een recidiveboete, wordt de boete in principe met 50 procent verhoogd ten opzichte van het initiële boetebedrag. In het geval het bestuursorgaan vaststelt dat er bij recidive sprake is van een opzettelijke overtreding, wordt de boete met 100 procent verhoogd. Deze extra verhoging bij opzettelijke overtredingen wordt passend geacht omdat opzet de betrokkene zwaar aangerekend mag worden en een hogere boete meer effectief is om de beschreven doelen van de recidiveregeling, namelijk leedtoevoeging en bevorderen van naleving, te bereiken.

Opgemerkt wordt dat de boetehoogte bij de eerste overtreding geen rol speelt bij het bepalen van de hoogte van de recidiveboete. De recidiveboete betreft een verhoging van het boetebedrag dat voor het voorliggende feit zou worden opgelegd. Ook is er geen sprake van een cumulatieve recidiveregeling. Hiermee is getracht te voldoen aan de wens van de uitvoering om een recidiveregeling tot de beschikking te hebben, maar deze tegelijkertijd zo eenvoudig mogelijk te maken. Bij het bepalen of sprake is van

¹³ Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude (2016R002).

recidive wordt een terugkijktermijn van 5 jaar gehanteerd. Dit is ook de termijn die in het Wetboek van Strafrecht¹⁴ en in de rechtspraak¹⁵ gehanteerd wordt.

De overtredingen die leiden tot een recidiveboete hoeven niet tweemaal dezelfde overtreding te zijn. Als een persoon eerst verzaakt incidentele inkomsten op te geven en vervolgens structureel zwart werkt zonder daar melding van te maken, kan voor de tweede overtreding sprake zijn van strafverhoging wegens recidive. Dit is in lijn met het strafrechtelijk recidivebegrip waar bijvoorbeeld diefstal, oplichting en heling volgens art. 43b 1^o van het Wetboek van Strafrecht als soortgelijk gelden. Er is geen reden om de overtreder die op verschillende wijzen misbruik van het stelsel heeft gemaakt milder te straffen dan degene die dat twee keer op exact dezelfde wijze deed.

1.2.4 Boetemaximum en -minimum

In de Wet handhaving sociale zekerheid is het maximum van de boete vastgesteld op het maximum van de tweede boetecategorie, zoals opgenomen in artikel 23, vierde lid, in het Wetboek van Strafrecht. Bij recidive wordt het maximum van de boete in de derde boetecategorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht gehanteerd. Naast de boetemaxima geldt onverminderd de bescherming rondom draagkracht op basis van de uitspraken van de CRvB, waarover meer in paragraaf 1.2.6. De boete kent in beginsel geen minimum. Uit doelmatigheidsoverwegingen kan het bestuursorgaan bij boetebedragen onder de € 25,- beslissen om te volstaan met een waarschuwing.

1.2.5 Boete bij overtreding zonder benadelingsbedrag

Wanneer er geen sprake is van een benadelingsbedrag bij een overtreding van de inlichtingenplicht, zal een bestuursorgaan over het algemeen volstaan met het opleggen van een waarschuwing. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de verwijtbaarheid van de betrokkene dusdanig is, dat een bestuursorgaan toch een boete op wil leggen. Voor gemeenten is het kunnen opleggen van deze boete vooral van belang voor mensen die herhaaldelijk, maar zonder succes, een uitkering proberen aan te vragen met vervalste papieren. Door UWV wordt deze boete vooral ingezet bij mensen die zwart hebben gewerkt, maar daar nog geen inkomsten uit hebben gegenereerd. Door de SVB wordt dit instrument nu nauwelijks ingezet en dit zal naar verwachting niet veranderen.

In het voorgaande Boetebesluit werd in dit geval een boete van € 150,- gehanteerd. In de wijziging van het besluit wordt het bedrag van € 150,- gehandhaafd voor strafverzwarende overtredingen. Daarnaast wordt vastgelegd dat bij normale overtredingen met een waarschuwing wordt volstaan. Bestuursorganen kunnen regels opstellen voor het overdragen van ernstige zaken zonder benadelingsbedrag naar het OM. Hierbij wordt met name gedacht aan de herhaaldelijke aanvraag met vervalste papieren.

1.2.6 Redelijke termijn voor betalen van de boete

Zoals beschreven in de inleidende paragraaf, is het na uitspraken van de CRvB staande praktijk om de voorgenomen boete te matigen, wanneer deze gelet op de fictieve draagkracht¹⁶ niet binnen een aan de mate van verwijtbaarheid gerelateerde termijn voldaan kan worden. Deze matiging kan plaatsvinden op verzoek van betrokkene. Het is dan aan betrokkene om aan te tonen dat diens financiële situatie inderdaad aanleiding geeft om de boete te matigen. Het bestuursorgaan kan de boete ook ambtshalve matigen, wanneer het bestuursorgaan redelijkerwijs kan weten dat de boete niet binnen

¹⁴ Zie artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de Oriëntatiepunten voor straftoemeting zoals die in de rechtspraak gehanteerd worden en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen.

¹⁶ Een fictieve voor beslag vatbare ruimte van 5 procent van de toepasselijke bijstandsnorm.

de gestelde termijnen voldaan kan worden. Bijvoorbeeld omdat iemand in een schuld- of betalingsregeling zit. Het is niet uitvoerbaar om alle boetes op voorhand te matigen, omdat bestuursorganen niet over (actuele) inkomens- en vermogensgegevens van uitkeringsgerechtigden beschikt.

Met de wijziging van het Boetebesluit wordt deze lijn vastgelegd in de regelgeving. Aangezien met onderhavig besluit het aantal boetecategorieën wordt teruggebracht van vier naar twee, worden er ook twee termijnen voor het matigen van de boetes geïntroduceerd. Hierbij is ervoor gekozen om voor de boetes uit de normale categorie een termijn van twaalf maanden aan te houden, waarmee wordt aangesloten bij de huidige geldende termijn voor gevallen van normale verwijtbaarheid. De termijn voor het betalen van een boete uit de strafverzwarende categorie wordt vastgesteld op vierentwintig maanden. Dit sluit aan bij de geldende termijn voor gevallen waarbij sprake is van opzet. Met deze wijziging wordt vastgelegd dat boetes, indien nodig, zodanig gematigd worden dat deze op basis van een fictieve draagkracht van 5 procent van de toepasselijke bijstandsnorm, in twaalf dan wel vierentwintig maanden kunnen worden voldaan.

Aansluitend op de jurisprudentie van de CRvB kan bij het vaststellen van de (fictieve) draagkracht berekening, indien relevant, ook rekening gehouden worden met vermogen, ook het vermogen onder de vrijlatingsgrens van de Participatiewet. Het rekening houden met vermogen kan bijvoorbeeld relevant zijn wanneer de overtreding te maken heeft met het verzwijgen van vermogen, zoals in de vorm van cryptocurrency of vastgoed. De mogelijkheid om rekening te houden met vermogen bij het op voorhand matigen van boetes geldt alleen voor boetes die worden opgelegd op grond van de Participatiewet. Dit heeft ermee te maken dat vermogenspositie van betrokkene over het algemeen niet bekend is in het kader van de werknemers- en volksverzekeringen en het vaststellen daarvan een grote uitvoeringslast met zich meebrengt. Uiteraard neemt dit niet weg dat bij boetes opgelegd op grond van de werknemers- en volksverzekeringen vermogen wel meegewogen kan worden in het invorderingsproces. Gemeenten en SVB (in het kader van de AIO) hebben de ruimte om in beleidsregels of werkinstructies vast te leggen of en op welke manier rekening wordt gehouden met eventueel aanwezig vermogen bij het op voorhand matigen van de boete.

1.2.7 Werkgeversboetes

Het Boetebesluit ziet grotendeels op de boetes voor uitkeringsgerechtigden. Daarnaast bevat het Boetebesluit enkele bepalingen over de hoogte van boetes voor werkgevers voor het niet of niet behoorlijk melden van ziekte of herstel van een werknemer. Werkgevers¹⁷ zijn verplicht om ziekte en/of herstel van hun werknemers binnen een in de Ziektewet gestelde termijn aan UWV te melden. De termijn waarbinnen de werkgever een melding moet doen is afhankelijk van de situatie. Zo moet de werkgever bijvoorbeeld zijn zieke (voormalig) werknemer, die tijdens het dienstverband recht heeft op ziekengeld van UWV, uiterlijk op de vierde dag van ongeschiktheid tot werken ziekmelden. De (voormalig) werknemer kan dan in aanmerking komen voor een Ziektewetuitkering.

Waarschuwingsbevoegdheid

In de voorgaande systematiek in het Boetebesluit was UWV verplicht om een boete op te leggen bij een te late ziek- of herstelmelding van een werknemer door de werkgever, tenzij de te late melding niet verwijtbaar was of er sprake was van een dringende reden. UWV kon geen andere sanctie dan een boete opleggen. Wel heeft UWV in beleidsregels vastgelegd dat de boete verlaagd wordt indien de mate waarin de werkgever de gedraging verweten kan worden of de omstandigheden waarin hij verkeert daartoe aanleiding geven. Werkgevers ervaren dit als (te) strikt beleid, wat zorgt voor frustratie

¹⁷ Met werkgevers worden zowel de publiek verzekerde werkgevers als eigenrisicodragers bedoeld.

en onbegrip. Het automatisch opleggen van een boete aan een werkgever wegens een te late ziek- of herstelmelding past niet bij het uitgangspunt van passend handhaven, ofwel dat de reactie in verhouding moet staan tot de overtreding. In sommige situaties is een waarschuwing passender dan een boete. Bijvoorbeeld wanneer een werkgever met slechts een aantal werknemers in dienst vergeet de ziekmelding te doen, omdat hij heel druk is met het opvangen van het werk. Om het mogelijk te maken om een waarschuwing op te leggen aan werkgevers, is met de Wet handhaving sociale zekerheid een waarschuwingsbevoegdheid in de Ziektewet gecreëerd.

In het onderhavige Boetebesluit is vastgelegd dat UWV in beginsel een waarschuwing oplegt wanneer de ziek- of herstelmelding minder dan zeven dagen te laat is gedaan (artikel 2c, eerste lid, sub a, Boetebesluit). UWV merkt namelijk dat ziek- of herstelmeldingen die minder dan zeven kalenderdagen te laat binnenkomen, vaak worden veroorzaakt door (administratieve) fouten. Het past bij de insteek van de bredere wijziging van de Wet handhaving sociale zekerheid om bestuursorganen de ruimte te geven om in dit soort gevallen een waarschuwing op te leggen.

Gevolgen te late ziek- of herstelmeldingen

De meeste meldingen die minder dan zeven kalenderdagen te laat binnenkomen, zijn herstelmeldingen¹⁸. Te late herstelmeldingen hebben in principe geen nadelige financiële gevolgen voor de werknemer.¹⁹ Als een werknemer vermoedt dat de werkgever geen ziekmelding of ziek-uit-dienstmelding heeft gedaan, kan hij zich altijd melden bij UWV. UWV neemt deze melding dan in behandeling en kan een voorschot op de uitkering verstrekken. Ook kent UWV de uitkering met terugwerkende kracht toe bij een te late ziekmelding of ziek-uit-dienstmelding. Het zeer beperkte risico op een nadelig gevolg voor de werknemer, afgewogen tegen het belang van passende handhaving, leidt tot het uitgangspunt dat UWV in beginsel een waarschuwing oplegt als de werkgever een ziek- of herstelmelding minder dan zeven kalenderdagen te laat heeft gedaan. In bepaalde gevallen kan UWV echter nog steeds oordelen dat een boete wel gepast is. Bij deze afweging is het gevolg voor de werknemer een belangrijke factor.

Bij de langere overschrijdingstermijnen (na de zeven kalenderdagen) wordt in beginsel een boete opgelegd. UWV kan van dit uitgangspunt afwijken en een waarschuwing opleggen als specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven. Een voorbeeld waarin het geven van een waarschuwing na het overschrijden van de termijn van zeven kalenderdagen beter past dan het opleggen van een boete, is bij een situatie dat er sprake is van een administratieve fout en er voor het eerst een te late ziek- of herstelmelding wordt gedaan.

Bij het vaststellen van een passende reactie op een overtreding die een langere duur kent, weegt UWV in ieder geval de volgende factoren mee, die gelijk zijn aan het wettelijk afwegingskader in het boeteregime voor uitkeringsgerechtigden:

1. Aard en ernst van de gedraging die heeft geleid tot een te late ziek- of herstelmelding;
2. Verwijtbaarheid van de betrokkene;
3. Rol van UWV ten aanzien van het ontstaan van of voortduren van de overtreding.

¹⁸ In 2024 ging het bij 87,5% van alle werkgeversboetes die werden opgelegd voor een melding van minder dan 7 dagen te laat om een herstelmelding.

¹⁹ Er zijn situaties waarin een werknemer de ZW-uitkering direct zelf ontvangt. In dat geval kan het bij een te late herstelmelding zo zijn dat een werknemer een terugvordering krijgt voor het te veel ontvangen bedrag aan uitkering. Deze situatie komt zeer zelden voor.

Verhoging van de hoogste boete

De werkgeversboetes in de Ziektewet werden voorheen niet geïndexeerd. Hierdoor zijn de werkgeversboetes relatief laag in vergelijking met de boetes voor uitkeringsgerechtigden, welke door de koppeling aan het benadelingsbedrag wel automatisch meestijgen met de inflatie. Om dit verschil te verkleinen is ervoor gekozen de boetebedragen voor werkgevers te verhogen. Met de Wet handhaving sociale zekerheid is de maximale boetehoogte voor werkgeversboetes vastgesteld op het maximum van de eerste categorie, zoals bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. De maximale boetehoogte voor uitkeringsgerechtigden is ook gekoppeld aan de boetecategorieën uit het Wetboek van Strafrecht. Door de werkgeversboetes hier ook aan te koppelen, wordt geborgd dat deze boetes ook worden geïndexeerd. Daarnaast zorgt de verhoging van de boetebedragen ervoor dat de boetes voor werkgevers meer in lijn komen te liggen met de boetes voor uitkeringsgerechtigden. Uit een onderzoek naar de boetes voor werkgevers in het kader van de naleving van arbeidswetten blijkt dat werkgevers boetes als een effectief onderdeel van het handhavingsinstrumentarium zien.²⁰ Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat hogere boetes kunnen bijdragen aan betere naleving. Door de werkgeversboetes in het kader van de Ziektewet te verhogen, worden deze boetes, zij het in beperkte mate, meer in lijn gebracht met boetes in het kader van naleving van de arbeidswetten.

De boete voor een ziek- of hersteldmelding na 28 dagen of meer, een onjuiste melding of in het geheel niet melden, wordt vastgesteld op het maximum, dus de boete uit de eerste categorie zoals bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. De boete voor een ziek- of hersteldmelding na 7 dagen, maar minder dan 28 dagen wordt vastgesteld op 50 procent van dit maximum. En de boete voor een ziek- of hersteldmelding die minder dan 7 dagen te laat wordt gedaan wordt vastgesteld op 15 procent van dit maximum. Hiermee blijft de verhouding tussen de verschillende boetes ongeveer gelijk aan de verhouding zoals die bestond tussen de boetebedragen die in voorgaand Boetebesluit waren opgenomen.

1.3 Verhouding tot rechtsbeginselen

Binnen het bestuursrecht geldt een uitgebreid kader van rechtsbescherming. Bestuursorganen zijn gebonden aan de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, is er wat betreft de bestuurlijke boetes sprake van een punitieve sanctie. Deze sanctiemiddelen moeten daarom gezien worden als criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Dit brengt met zich dat sancties aan bepaalde (strafrechtelijke) waarborgen moeten voldoen. Het betreft de onschuldpresumptie, het zwijgrecht, verdedigingsrechten, de legaliteits eis en de ne bis in idem-regel en in het bijzonder het recht op verhoorbijstand, zoals bepaald door het Europees Hof van de Rechten van de Mens in *Salduz*.²¹

1.4 Verhouding tot nationale regelgeving

De uitkeringswetten waar onderhavig besluit op ziet, kunnen in drie categorieën onderverdeeld worden, met ieder een eigen financieringssysteem. Voor de volledigheid wordt hieronder een overzicht gegeven van de thans bestaande uitkeringswetten.

1.4.1 Sociale voorzieningen

²⁰ Rapport 'Hard waar het moet, zacht waar het kan', SEO en Ipsos I&O, 2025

²¹ EHRM 27 november 2008, no. 36391/02 (*Salduz/Turkije*).

Sociale voorzieningen worden via belastingen gefinancierd. Het betreft specifiek de Participatiewet, met inbegrip van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Remigratiewet en de Toeslagenwet.

1.4.2 Volksverzekeringen

Volksverzekeringen gelden voor mensen die in Nederland wonen of werken. Deze worden gefinancierd uit inkomensafhankelijke premies en belastingen. Het betreft de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene nabestaandenwet.

1.4.3 Werknemersverzekeringen

Werknemersverzekeringen worden gefinancierd door een inkomensafhankelijke premie voor werknemers. Het betreft de Werkloosheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Ziektewet, de Wet arbeid en zorg en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

1.5 Uitvoering

Dit besluit wordt uitgevoerd door UWV, de SVB en gemeenten. Om de uitvoerbaarheid van de wijziging van het Boetebesluit te toetsen, hebben UWV, de SVB en de VNG in het voorjaar van 2025 een uitvoeringstoets uitgevoerd. Deze uitvoeringstoets zag op de wijzigingen in het Boetebesluit en de wijzigingen in het Maatregelenbesluit. Daarnaast kregen de uitvoerders de ruimte om in deze uitvoeringstoets ook te reageren op de laatste versie van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en het gehele pakket aan wijzigingen.

Waar de uitvoeringstoetsen om aanpassing van het Boetebesluit vroegen, is dit waar mogelijk verwerkt. Hierbij is de uitvoerbaarheid voor alle partijen het uitgangspunt geweest. Hieronder worden de belangrijkste opmerkingen en aanbevelingen uit de uitvoeringstoets met betrekking tot het Boetebesluit beknopt uiteengezet.

Uitvoeringstoets UWV

UWV acht de wijzigingen in het Boetebesluit uitvoerbaar en ook zeer gewenst. UWV geeft aan dat het verlagen van de boetes en de introductie van een afwegingskader in de wet ruimte creëert om vanuit de menselijke maat te reageren op overtredingen. Dit geeft een signaal naar cliënten dat zij niet hoeven te vrezen voor grote consequenties bij het maken van een kleine fout. UWV acht het goed voorstelbaar dat cliënten daardoor zelf eerder een fout zullen melden, met minder zenuwen naar een afspraak met UWV gaan, en zich beter kunnen richten op hun weg naar werk. Tegelijkertijd ziet UWV ook dat mensen vooraf vaak niet op de hoogte zijn van consequenties van niet naleven. Dus of en wanneer deze effecten zich daadwerkelijk manifesteren zal uit een evaluatie moeten blijken.

In de voorgelegde wijziging van het besluit was opzet een voorwaarde voor het opleggen van een recidiveboete. Hierbij had UWV zijn bedenkingen. Naar aanleiding van onder meer de uitvoeringstoets van UWV is het opzetvereiste voor het opleggen van een recidiveboete komen te vervallen.

UWV geeft aan minimaal 9 maanden nodig te hebben voor de implementatie van het gehele pakket aan wijzigingen (Wet handhaving sociale zekerheid, Boetebesluit en Maatregelenbesluit). UWV zal, in afstemming met de SVB en de VNG, middels

beleidsregels invulling geven aan de ruimte die de besluiten bieden. Het ministerie van SZW zal hierin ondersteunen en de uniformiteit bewaken.

Uitvoeringstoets SVB

De SVB acht de wijzigingen in het Boetebesluit uitvoerbaar, mits wordt gekozen voor één implementatiemoment waarin de Wet handhaving sociale zekerheid en de onderliggende besluiten (waaronder ook de voorgenomen tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit) gezamenlijk in werking treden. Daarbij is het voor de SVB 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. Het streven is om alle wijzigingen op het gebied van handhaving conform de wens van de SVB gelijktijdig in werking te laten treden.

De SVB benoemt twee juridische aandachtspunten in haar uitvoeringstoets. Ten eerste geeft de SVB aan dat het lijkt of vermogen geen rol meer kan spelen bij de vraag of een boete moet worden gematigd vanwege draagkracht. De SVB vraagt zich af of dit bewust is doorgevoerd, omdat dit een wijziging is ten opzichte van de matigingsjurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Indien de wijziging bewust is, vindt de SVB het van belang dat dit nader wordt toegelicht in de nota van toelichting. Naar aanleiding van deze opmerking van de SVB zijn het besluit en de toelichting aangepast. Een wijziging ten opzichte van de jurisprudentie is niet beoogd, maar het is ook niet de bedoeling de uitvoeringslast te verhogen.

Ten tweede vraagt de SVB zich af of de in artikel 2a opgenomen criteria om 'grote schuld' en 'opzet' vast te stellen, nog steeds als richtinggevend kunnen worden beschouwd. De SVB geeft aan dat het mogelijk waardevol zou zijn om deze criteria expliciet te (blijven) verankeren in de wet of in het Boetebesluit. Deze criteria zijn (deels impliciet) opgenomen in de Wet handhaving sociale zekerheid en zijn daarom komen te vervallen in onderhavig Boetebesluit. Dit neemt niet weg dat bestuursorganen deze, of soortgelijke criteria, wel kunnen opnemen in hun beleidsregels om richting te geven aan het bepalen van verwijtbaarheid. Dit is verhelderd in de toelichting.

Uitvoeringstoets VNG

De VNG is positief over de wijzigingen in het Boetebesluit en acht deze uitvoerbaar. De VNG geeft aan dat de wijzigingen in het besluit grotendeels aansluiten bij het huidige werkproces. De wijzigingen kunnen relatief eenvoudig geïmplementeerd worden. Het lokale beleid moet worden aangepast en er zijn enkele ICT-wijzigingen nodig. De benodigde implementatietijd is 9 maanden.

De VNG benoemt een aantal aanbevelingen voor het vervolg. Deze worden hieronder verder toegelicht.

Gemeenten vragen of in de toelichting bij het Boetebesluit concrete praktijkvoorbeelden genoemd kunnen worden ten aanzien van het onderwerp 'strafverzwarende omstandigheden'. Hierdoor kan de uitvoeringspraktijk eenvoudiger en eenduidiger vastgesteld worden wanneer sprake is van deze situatie. De gevraagde voorbeelden zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Wet handhaving sociale zekerheid. Op dit punt is ook iets aangevuld in onderhavige toelichting.

De VNG stelt vast dat de toelichting onduidelijk is over de vraag of de boete berekend moet worden over het 'bruto' of 'netto' benadelingsbedrag. Met 'bruto' wordt bedoeld het benadelingsbedrag als gedefinieerd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, namelijk het gehele benadelingsbedrag dat een gemeente leidt ten gevolge van een geconstateerde onrechtmatigheid. Met 'netto' wordt bedoeld het terugvorderingsbedrag. De boete dient berekend te worden over het netto bedrag,

om te voorkomen dat de boete hoger is dan het terug te vorderen bedrag. Dit is verduidelijkt in artikel 1, onderdeel q in het besluit.

Ten aanzien van de matiging van boetebedragen, geeft de VNG aan dat de formulering 'zo nodig' in artikel 2, lid 4 juridisch ingewikkeld is. Het besluit en de toelichting zijn aangepast om dit te verhelderen.

Gemeenten vinden het boetebedrag bij situaties zonder benadelingsbedrag relatief hoog. In de praktijk betekenen de voorgestelde bedragen namelijk dat de boete bij een benadelingsbedrag onder de 1000 euro lager is dan de boete zonder benadelingsbedrag. Naar aanleiding van deze opmerking in de uitvoeringstoets is besloten is om de boete bij geen benadelingsbedrag alleen op te leggen bij een overtreding in de ernstige categorie of bij recidive. Denk bijvoorbeeld aan een herhaaldelijk doen van een aanvraag met vervalste papieren. Dit soort overtredingen zijn dusdanig ernstig dat de uitvoering hier graag een boete wil kunnen opleggen. De vaste boete voor de normale boetecategorie is geschrapt. Hier zal altijd met een waarschuwing worden volstaan.

Gemeenten vragen om duidelijke praktijkvoorbeelden ten aanzien van het overgangsrecht, zodat geen onduidelijkheid ontstaat over de vraag wanneer het oude dan wel nieuwe regime gehanteerd dient te worden. Deze vraag wordt meegenomen in de ontwikkeling van de handreiking voor gemeenten over het nieuwe handhavingsbeleid. Onder paragraaf 1.9 worden de gemaakte keuzes omtrent het overgangsrecht nader toegelicht, naar aanleiding van een opmerking van de FNV hierover.

1.6 Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 37 van de Wet SUWI houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door de uitvoeringsinstanties. Ook houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de wijze waarop deze instanties samenwerken. Met onderhavig besluit veranderen deze taken niet.

1.7 Financiële gevolgen

Het doel van het opleggen en invorderen van een boete is om naleving van de inlichtingenplicht te bevorderen. Alhoewel het genereren van inkomsten niet het doel is van het opleggen van boetes, komen de geïnde boetes bij UWV en de SVB ten bate van het sociale fonds van waaruit de uitkering wordt verstrekt. Gemeentelijke boete-inkomsten komen ten bate van de gemeentelijke begroting. Met de wijziging van het Boetebesluit worden de boetepercentages verlaagd. Hierdoor zal een opgelegde boete lager uitvallen. Er is echter een aantal factoren die erop wijzen dat de financiële gevolgen van deze wijziging beperkt zullen zijn.

Ten eerste is het aantal gegeven boetes de laatste jaren sterk afgenomen. Dit komt vooral doordat er is ingezet op verbetering van de dienstverlening en het schrappen van verplichtingen die in de praktijk tot veel onbedoelde overtredingen van de inlichtingenplicht leidden. Met name bij UWV is deze daling aanzienlijk. Dit maakt dat er minder schendingen van de inlichtingenplicht hebben plaatsgevonden en daarmee dat er minder boetes worden opgelegd. Ook zetten bestuursorganen steeds vaker als instrument de waarschuwing in, in plaats van een boete. Dit boetebesluit sluit hiermee aan bij deze dalende trend.

Ten tweede worden boetes in de huidige praktijk sterk gematigd ten opzichte van in de wet voorgeschreven percentages. Zoals als eerder in deze toelichting beschreven heeft de CRvB aangegeven dat in het oog moet worden gehouden of de boete binnen een redelijke termijn kan worden voldaan. Daardoor moeten boetes vaak gematigd worden om te voorkomen dat iemand onder het bestaansminimum uitkomt. De in dit besluit voorgestelde situatie sluit aan bij de CRvB-uitspraak.

Ten derde is de verwachting dat de aanpassing van het boeteregime, waaronder het verlagen van de boetepercentages, geen gevolgen heeft voor het oneigenlijk gebruik of misbruik van socialezekerheidsregelingen. Er is in het verleden geen overtuigend bewijs gevonden dat hoge boetes en een harde fraudeaanpak daadwerkelijk een preventieve werking hebben. Aan veel van de overtredingen ligt namelijk een vergissing of een beperkt doenvermogen ten grondslag. Daarom is het niet de verwachting dat de voorstellen in dit besluit zullen leiden tot meer misbruik van de regelingen.

De nadere invulling van de waarschuwingsbevoegdheid en de aanpassing van boetehoogtes in het kader van de werkgeversboetes in de Ziektewet kennen wel financiële gevolgen. De hogere boetebedragen zullen leiden tot hogere boete-opbrengsten. Deze stijging in opbrengsten wordt ingezet voor de financiële dekking van de vermindering in boete-opbrengsten die volgt uit de invulling van de waarschuwingsbevoegdheid.

Tot slot heeft de SVB in haar uitvoeringstoets aangegeven dat de wijziging van het Boetebesluit ongeveer € 0,5 miljoen aan implementatiekosten met zich meebrengt.

Monitoring

Een goede balans tussen middelen (financiën en juridisch instrumentarium) voor gemeenten, UWV en SVB en de taken waar zij voor staan, met meerjarige stabiliteit en helderheid over hun meerjarig financieel kader, is van belang.

Om inzichtelijk te krijgen of de verwachtingen over de effecten van deze wijziging van het Boetebesluit uitkomen, wordt met ingang van het invoeringsmoment voor een periode van minimaal vijf jaar een jaarlijkse monitor opgesteld. Als in overleg tussen Rijk en uitvoering gezamenlijk wordt geconstateerd dat de (financiële) effecten bij de uitvoering zich niet goed verhouden tot de eerder verwachten (financiële) effecten, wordt gekeken naar de oorzaken daarvan en worden, aansluitend bij die oorzaken, eventueel te nemen maatregelen geïnventariseerd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt op basis van hierboven genoemde evaluatie met een voorstel hoe om te gaan met een financiële ontwikkeling als die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader. Het kan hierbij gaan om voorstellen voor bijsturing of anderszins te treffen maatregelen en/of aanvullende structurele financiële middelen voor het dekken van eventueel ontstane tekorten. Indien wordt besloten aanvullende maatregelen te treffen moet er daarbij rekening worden gehouden met alle effecten, zoals de effecten op uitvoerbaarheid, de effecten op de kwaliteit waarmee gemeenten, UWV en SVB invulling kunnen geven aan hun taken en effecten op de beheersbaarheid.

1.8 Regeldruk

De wijzigingen in onderhavig besluit zijn een uitwerking van hetgeen geregeld wordt in de Wet handhaving sociale zekerheid. In het kader van dit wetsvoorstel zijn de effecten op de regeldruk in kaart gebracht, zoals is terug te lezen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. ATR heeft het Boetebesluit niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de wijzigingen geen gevolgen hebben voor de regeldruk heeft.

1.9 Advies en consultatie

Internetconsultatie

De wijziging van het Boetebesluit heeft van 25 april tot 23 mei 2025 uitgestaan voor internetconsultatie. Op deze consultatie zijn 10 reacties binnengekomen. 9 individuele reacties van en een reactie van FNV. De individuele reacties waren verschillend van aard. Er zaten een aantal technische opmerkingen tussen die zijn verwerkt in het besluit. Verder werden er vragen gesteld over de voorgestelde boetepercentages en de

effectiviteit van lage boetes. De boetepercentages zijn naar aanleiding van deze opmerkingen niet aangepast. Het doel van de boetes is niet om geld op te leveren, maar om een signaal af te geven dat bewuste overtreding van de regels niet ongestraft blijft. Boetes hebben ook een leed toevoegende werking, maar de terugvordering van onterecht ontvangen bedragen zal voor uitkeringsgerechtigden echter altijd de grootste klap zijn.

Eén inbrenger merkt op dat het feit dat een vergrijp zonder benadelingsbedrag (vaste boete van € 50 of € 150) zwaarder bestraft kan worden dan een vergrijp waar wél een (klein) financieel nadeel is ontstaan (boete van 5% of 15% van benadelingsbedrag), schuurt met het uitgangspunt van evenredigheid. De reactie op dit punt komt terug onder de reactie op de uitvoeringstoets van de VNG onder paragraaf 1.5.

FNV vraagt zich af waarom de inlichtingenplicht niet wordt herzien met het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Het is een bewuste keuze om het wetsvoorstel en besluiten te richten op de reactie op een overtreding en niet op de regels die bepalen wat als overtreding wordt gezien. Eventuele wijzigingen in de inlichtingenplicht moeten voor elke materiewet apart worden bezien.

FNV geeft aan graag te zien hoe normale overtredingen en strafverzwarende overtreding precies worden vastgesteld. Dit zou volgens de FNV met meer waarborgen omkleed moeten zijn. In de Wet handhaving sociale zekerheid zijn een aantal gedragingen opgenomen die naar hun aard als ernstiger worden gezien en waar een hogere boete dus ook is aangewezen. Het gaat om aanvraag met vervalste documenten, structurele inkomsten en verzwegen vermogen, samenloop strafrecht en opzettelijke overtredingen en grove schuld. Doordat het wettelijk afwegingskader altijd doorlopen dient te worden, zal echter nooit automatisch een hogere boete opgelegd worden, maar altijd een weloverwogen keuze worden gemaakt.

FNV uit zorgen over het feit dat voor het opleggen van een recidiveboete het niet twee keer over dezelfde overtreding hoeft te gaan, omdat er vaak sprake is van een fout. In de consultatieversie van het besluit was opzet een vereiste voor het opleggen van een recidiveboete. FNV vreesde dat bestuursorganen opzet snel zouden aannemen. Ook geeft FNV aan een verhoging tot 100% wegens recidive disproportioneel te vinden. Bij dit punt moet worden opgemerkt dat de recidivebepaling is aangepast ten opzichte van de versie van het besluit die ter consultatie is voorgelegd. In onderhavige versie van het besluit is geregeld dat bij recidive de boete met 50% verhoogd kan worden en met 100% wanneer er sprake is van opzet. Wanneer er sprake is van een fout zal geen recidiveboete worden opgelegd, omdat ook in het geval van recidive altijd het afwegingskader doorlopen dient te worden. Als het bestuursorgaan oordeelt dat er sprake is van een fout, wordt van een boete afgezien. Daarnaast wordt het opzetvereiste wordt door de uitvoering zeker niet lichtvaardig opgenomen, dus het is niet aannemelijk dat de recidiveboete met een verhoging van 100% snel zal worden opgelegd. De uitvoering heeft aangegeven dat dit om zeer uitzonderlijke situaties zal gaan. Daarbij gaat het om een verhoging van 100% ten opzichte van het initiële boetebedrag (dus bv. van 15% naar 30%) en niet om een boete van 100%. Deze verhoging wordt daarmee proportioneel geacht.

Over de wijzigingen op het gebied van de werkgeversboetes merkt FNV op dat niet wordt meegenomen dat werknemers gedurende de tijd dat de werkgever verzuimt om ziekmelding te doen, geen uitkering ontvangen. Een waarschuwing voor de werkgever bij een melding die minder dan 7 dagen te laat is gedaan, vindt FNV dan ook niet passend. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting onder paragraaf 1.2.7 aangevuld. Het is toegelicht dat de kans op negatieve gevolgen voor een werknemer zeer beperkt zijn en dat wanneer het geval zich voordoet dat iemand gedurende korte tijd geen uitkering ontvangt (maximaal 5 dagen) UWV de uitkering altijd met

terugwerkende kracht verstrekt. Daarnaast is ook opgemerkt dat UWV kan besluiten dat een boete passender is dan een waarschuwing, waarbij de gevolgen voor de werknemer een belangrijke factor vormen in de afweging.

Tot slot merkt FNV op dat ten aanzien van overgangsrecht een hardheidsclausule wenselijk zou zijn voor disproportionele boetes die eerder zijn opgelegd. Deze hardheidsclausule wordt niet opgenomen. Besluiten die voor inwerkingtreding van het gewijzigde Boetebesluit zijn genomen, worden niet meer aangepast, het oude recht blijft hierop van toepassing. Dit wordt passend geacht, omdat er gezien de implementatietermijn die gehanteerd zal worden er geen sprake van een verrassingseffect voor partijen. Op de overgang naar het nieuwe recht kan voldoende geanticipeerd worden door bestuursorganen en burgers.

Advies Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat de voorgenomen wijzigingen van het Boetebesluit geen aanleiding geven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

1.10 Evaluatie

De wijziging van het besluit zal een jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden door middel van een invoeringstoets. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de uitvoering van het besluit en de effecten van een meer evenredig en realistisch boeteregime op de uitvoering en de uitkeringsgerechtigden. Aan deze invoeringstoets wordt samen met de uitvoeringsinstanties en gemeenten invulling gegeven. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van data die de bestuursorganen reeds tot hun beschikking hebben, om extra belasting van de uitvoering zoveel mogelijk te voorkomen.

Na de invoeringstoets zal onderhavig besluit, samen met de Wet handhaving sociale zekerheid en het Maatregelenbesluit, vijf jaar na inwerkingtreding weer worden geëvalueerd. Hierbij wordt in kaart gebracht in hoeverre de beleidsdoelen dankzij de inzet van de wet en onderliggende besluiten zijn gerealiseerd.

1.11 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit besluit treedt gelijktijdig in werking met de Wet handhaving sociale zekerheid. De beoogde datum voor inwerkingtreding is **1 januari 2027**. Bij de inwerkingtreding gaan de wet en onderliggende besluiten in beginsel gelden voor alle beslissingen die vanaf dat moment genomen worden. Het gewijzigde besluit heeft dus geen invloed op reeds genomen handhavingsbeslissingen, daarop blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor inwerkingtreding van de wijziging van het besluit. Het uitgangspunt is dat bij beslissingen na inwerkingtreding van het besluit het nieuwe recht van toepassing is, wanneer dat recht gunstiger is. Voor de verhoogde werkgeversboetes geldt daarom dat wanneer het gaat om een melding die te laat, onjuist of niet is gedaan vóór inwerkingtreding van onderhavig besluit het oude recht van toepassing blijft, als de beslissing ná inwerkingtreding genomen wordt.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, C, F en I

Het Boetebesluit stelt zowel regels voor de bestuurlijke boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting door uitkeringsgerechtigden als voor de bestuurlijke boete die aan werkgevers wordt opgelegd bij overtreding van bepaalde verplichtingen uit de ZW. Om in het besluit beide bestuurlijke boetes beter te onderscheiden wordt het besluit in paragrafen ingedeeld en worden paragraafopchriften ingevoegd.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 1 van het Boetebesluit zijn begripsbepalingen opgenomen.

Aan de afkortingen van de wetten waarop het besluit van toepassing is wordt in onderdeel g PW als afkorting van Participatiewet toegevoegd. Die afkorting wordt nu ook gebruikt in de onderdelen r en s (verletten van q en r)

In het Boetebesluit is een hogere boete voorgeschreven als sprake is van een strafverzwarende omstandigheid. In een nieuw onderdeel u wordt als begripsbepaling van een strafverzwarende omstandigheid verwezen naar de boeteartikelen in de sociale zekerheidswetten. In de Wet handhaving sociale zekerheid is in de boeteartikelen beschreven welke omstandigheden de verwijtbaarheid van de overtreding zwaarder maken en waarbij, in beginsel, steeds aanleiding is om een boete op te leggen. Daarbij gaat het onder meer om het verzwijgen van structurele inkomsten, een vervalst geschrift gebruiken om uitkering te krijgen of het opzettelijk overtreden van de inlichtingenplicht waardoor voordeel is verkregen.

In het Boetebesluit is de hoogte van de boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting een percentage van het benadelingsbedrag dat het gevolg is van de overtreding. In onderdeel p (in dit besluit verletten tot q) werd voor het benadelingsbedrag verwezen naar de boeteartikelen in de diverse socialezekerheidswetten waarin een omschrijving van het begrip benadelingsbedrag stond. Nu in de Wet handhaving sociale zekerheid de omschrijving van benadelingsbedrag in deze artikelen is vervallen, is de omschrijving in onderdeel q opgenomen. Daarbij is inhoudelijk geen wijziging beoogd. Het onderscheid tussen de PW waar het benadelingsbedrag een nettobedrag is en alle andere socialezekerheidswetten waar het om een brutobedrag gaat is gehandhaafd.

In onderdeel t (nieuw) wordt aan de begripsbepaling van waarschuwing een verwijzing toegevoegd naar de artikelen over de werkgeversboete in de ZW. Met de Wet handhaving sociale zekerheid is ook voor werkgeversboete geregeld dat in plaats van een boete een waarschuwing kan worden opgelegd.

In onderdeel w (nieuw) is in de begripsbepaling van de werkgeversboete de verwijzing naar de WAO vervallen. Een werkgeversboete WAO kan niet meer voorkomen.

Artikel I, onderdeel D

In artikel 2 van het Boetebesluit staat de berekening van de bestuurlijke boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting.

In het eerste lid staan de standaardboetes. Dit is 5% van het benadelingsbedrag of, als sprake is van een strafverzwarende omstandigheid, 15% van het benadelingsbedrag. Daarbij gaat het om de standaardboete als het bestuursorgaan van oordeel is dat een boete opgelegd moet worden. Met de Wet handhaving sociale zekerheid is geregeld dat bij overtreding van de inlichtingenplicht ook een waarschuwing kan worden opgelegd. Zeker bij de "gewone" overtreding zal vaker een waarschuwing worden opgelegd en niet steeds een boete. Bij een overtreding met een strafverzwarende omstandigheid zal wel in beginsel een boete worden opgelegd. Op grond van de boeteartikelen in de wet kan bij een strafverzwarende omstandigheid alleen worden afgezien van een boete om een waarschuwing op te leggen in bepaalde omstandigheden, zoals de situatie dat een betrokkene alsnog de goede informatie verstrekt voordat het bestuursorgaan de overtreding heeft geconstateerd of wanneer sprake is van dringende redenen.

Op grond van het tweede lid kan het bestuursorgaan de boete verhogen als sprake is van recidive. Daarbij gaat het om een verhoging met 50% of, als sprake is van opzet, 100%, van de boete die opgelegd zou worden als geen sprake zou zijn van recidive. Bij recidive gaat het om een overtreding van de inlichtingenverplichting binnen vijf jaar nadat een boete of strafrechtelijke sanctie na een eerdere overtreding van de

inlichtingenverplichting onherroepelijk is geworden. Op grond van de boeteartikelen in de wet bedraagt de boete bij recidive ten hoogste het maximum van de derde categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Als geen sprake is van recidive is dit ten hoogste het maximum van de tweede categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Het verhogen van de boete wegens recidive is een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Op grond van het derde lid wordt in de situatie dat geen sprake is van een benadelingsbedrag en het bestuursorgaan wel aanleiding ziet een sanctie op te leggen (er is wel verwijtbaarheid) een waarschuwing opgelegd of, bij een strafverzwarende omstandigheid of recidive, een waarschuwing of een boete van €150. Zoals eerder genoemd is bij een strafverzwarende omstandigheid in de wet bepaald wanneer volstaan kan worden met een waarschuwing.

In het vierde lid is bepaald dat het bestuursorgaan ambtshalve of op verzoek van de betrokkene de boete kan matigen als betrokkene de boete niet binnen 12 maanden, of bij een strafverzwarende omstandigheid of recidive, 24 maanden, kan betalen. Voor de vraag of een betrokkene de boete kan betalen binnen 24 maanden, kan bij een boete op grond van de PW rekening gehouden worden met het vermogen waarover betrokkene redelijkerwijs kan beschikken.

De boete kan worden gematigd tot een bedrag dat overeenkomt met 5% van de voor betrokkene toepasselijke beslagvrije voet. Het is een fictieve draagkrachtberekening, de feitelijke betalingsruimte is niet relevant.

Artikel I, onderdeel E

De artikelen 2a met criteria voor verwijtbaarheid en 2aa met betrekking tot de waarschuwing zijn vervallen omdat nu alleen nog de standaardboete en de boete bij strafverzwarende omstandigheden wordt onderscheiden en geen regels worden gesteld voor de waarschuwing.

Bij de regels voor het geven van een waarschuwing in de boeteartikelen in de wet is gekeken naar de regeling die stond in artikel 2aa. Op grond van artikel 2aa kon een waarschuwing worden gegeven als betrokkene binnen een redelijke termijn, in het artikel gesteld op 60 dagen, na de overtreding het bestuursorgaan alsnog de juiste inlichtingen verstrekt. In de wet is de redelijke termijn niet overgenomen. Voldoende is dat betrokkene de inlichtingen alsnog verstrekt voordat het bestuursorgaan de overtreding heeft geconstateerd. Daarbij is dus niet meer relevant binnen welke termijn dat gebeurt zolang het maar is voordat het bestuursorgaan weet heeft van de overtreding.

In artikel 2aa werd verder een uitzondering gemaakt voor de situatie dat de juiste inlichtingen werden verstrekt in het kader van toezicht op de naleving. In de wet is in plaats hiervan geregeld dat de juiste inlichtingen "uit eigen beweging" worden verstrekt.

Artikel I, onderdelen G en H

In een nieuw artikel 4 is een regeling opgenomen voor de waarschuwing en de werkgeversboete ZW. UWV legt de werkgever een waarschuwing of boete op als aan bepaalde verplichtingen ten aanzien van een zieke werknemer niet, te laat of niet juist wordt voldaan. Het gaat daarbij onder meer om de aangifte van de ongeschiktheid tot werken, de aangifte van de laatste dag van de dienstbetrekking en de hersteldmelding.

Op grond van het tweede lid, onderdeel a, is de standaardreactie een waarschuwing als de aangifte of melding minder dan 7 kalenderdagen te laat is gedaan. UWV kan in die situatie van oordeel zijn dat een boete wel de aangewezen sanctie is. Daar zou bijvoorbeeld aanleiding voor kunnen zijn als de werkgever vaker een aantal dagen te laat is met de meldingen.

Is de melding 7 kalenderdagen of meer te laat, niet of onjuist gedaan, dan is de standaardreactie op grond van het tweede lid, onderdeel b, een boete maar kan UWV van oordeel zijn dat, gezien de omstandigheden, volstaan kan worden met een waarschuwing.

In het derde lid is de hoogte van de werkgeversboetes opgenomen.

In de paragraaf over de werkgeversboetes is een aantal artikelen vervallen omdat ze vervangen zijn (artikel 2c is vervangen door artikel 4 nieuw) of niet meer relevant zijn (artikel 2d).

Artikel I, onderdelen J en K

In artikel 5 is het overgangsrecht opgenomen.

Op grond van het eerste lid blijft het oude recht van toepassing op besluiten genomen voor de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen voor de werkgeversboete. Bij een aantal overtredingen is de werkgeversboete in dit besluit verhoogd (van €455 naar het maximum van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, €515 vanaf 2024). Geregeld is dat de hogere boete niet wordt toegepast als de boeteoplegging plaatsvindt vanaf inwerkingtreding van dit besluit maar de overtreding plaatsvond voor de inwerkingtreding van dit besluit.

Het overgangsrecht dat in artikelen 5, 6 en 6a stond is niet meer relevant en vervalt.

Artikel I, onderdeel L

Het artikel met grondslagen is aangepast aan een gewijzigde nummering in de wet.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,