

Vergaderjaar 2025–2026

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 613

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN WERK EN PARTICIPATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2026

1. Inleiding

Iedere vier jaar stelt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een handhavingskoers op. Daarin staan de hoofdlijnen van het handhavingsbeleid in het arbeidsdomein en de sociale zekerheid. In deze brief vindt u de koers voor 2026 tot en met 2029.

De koers zoekt naar een evenwicht tussen voorkomen van fouten (preventie) en straffen van misbruik (repressie). Vertrouwen in mensen en bedrijven is hierbij het uitgangspunt. Dat betekent onder andere dat fouten niet direct leiden tot straffen, terwijl misbruik streng aangepakt blijft worden. Een belangrijk doel is dat regels eenvoudig en begrijpelijk zijn. Dit helpt om fouten te voorkomen. Ook blijft het belangrijk dat er passend wordt gehandhaafd op de regels en dat misbruik proportioneel wordt bestraft. Deze nieuwe handhavingskoers vervolgt hiermee de weg van de vorige handhavingskoers.¹

Koersvast zijn schept duidelijkheid voor mensen, bedrijven, uitvoerders en beleidsmakers. Deze duidelijkheid helpt bij het balanceren in het handhavingsbeleid. Met balanceren wordt bedoeld dat de «pendule» in de handhaving zo veel mogelijk in het midden blijft. De uitersten zijn: te veel focus op repressie of te weinig aandacht en ruimte voor handhaving. In het verleden is er soms (te) heftig gereageerd op een incident. Die reflex willen we zo veel mogelijk richting de toekomst voorkomen. De koers kan zo organisaties helpen bij het (jaarlijks) prioriteren van hun handhavingsinzet en preventieve acties.

¹ Geformuleerd in de handhavingskoers 2022–2025, Kamerstukken II 2021/22, 17 050, nr. 602

In sectie 2 staan de belangrijkste punten van de koers. Sectie 3 gaat over definities en normeringen in het handhavingsbeleid. In sectie 4 en 5 worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen benoemd in het domein van de sociale zekerheid (4) en de arbeidswetten (5). In sectie 6 staan de belangrijkste punten uit het documentenonderzoek, de burgerraadpleging, de werksessies met professionals en ervaringsdeskundigen, en de expertinterviews. In de laatste sessie worden conclusies en een vooruitblik gegeven.

2. De koers

De focus blijft op preventie van overtredingen. Als er toch een overtreding is begaan, dan moet de reactie passen bij de omstandigheden van de overtreding. Ook moet er rekening gehouden worden met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder. De overheid doet dat vanuit ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap.² SZW, de SVB, UWV, gemeenten en de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie), werken daar dagelijks aan.

Het perspectief van de burger en de uitvoeringsprofessional speelt een belangrijke rol in het handhavingsbeleid. Uitgaan van vertrouwen is daarbij een belangrijk vertrekpunt. Dit betekent dat de overheid ervan uitgaat dat mensen bedrijven en ondernemers het juiste willen doen. Dit betekent ook dat de uitvoerders in de sociale zekerheid en de toezicht-houder de ruimte krijgen individuele omstandigheden mee te wegen in besluitvorming. Met name in de sociale zekerheid is daar de afgelopen jaren verder op ingezet, bijvoorbeeld door de UWV Maatwerkplaats, de Garage de Bedoeling en de Maatwerkplaats in dienstverlening van de SVB.

Waar betaald werken niet (meer) mogelijk of passend is, voorziet SZW in de bestaanszekerheid voor mensen via socialezekerheidsregelingen. Het doel van handhavingsbeleid in de sociale zekerheid is het bevorderen van naleving en passend optreden bij regelovertreding. De aanpak van onrechtmatig gebruik dient het draagvlak voor en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid in de samenleving. Handhaving zorgt ervoor dat mensen die een beroep doen op de sociale zekerheid, deze ondersteuning ook kunnen en blijven ontvangen. Handhaving in de sociale zekerheid dient zo de doelstellingen die aan de sociale zekerheid ten grondslag liggen: inkomensondersteuning en bestaanszekerheid.

De verantwoordelijkheid voor het naleven van de regels in de sociale zekerheid en op het arbeidsdomein ligt in eerste instantie bij mensen, bedrijven en ondernemers zelf. Zij kunnen ondersteund en geholpen worden met instrumenten vanuit de overheid. Deze preventieve instrumenten zijn onder andere: duidelijke, eenvoudige regelgeving en heldere voorlichting. Daar waar blijkt dat mensen per ongeluk fouten maken in de naleving van de sociale zekerheidsregelgeving introduceert SZW instrumenten die daarbij passen, zoals de mogelijkheid om af te zien van sanctioneren.

Bij bewuste niet naleving (misbruik) in de sociale zekerheid volgt er in beginsel een sanctie. Te veel betaalde bedragen worden terug- en ingevorderd (ook bij herziening). Als er in het arbeidswettendomein sprake is van bewuste niet-naleving, of van evidente misstanden, dan kunnen ook instrumenten ingezet worden door de Arbeidsinspectie. Dit

² Bestuurlijk vakmanschap wordt verder besproken in sectie 6 van deze brief.

zijn: een eis tot naleving, last onder dwangsom, bestuurlijke boetes of een tijdelijke stillegging.

Deze instrumenten zijn er om de doelen van handhaving te dienen. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op naleving van wet- en regelgeving gericht op het bevorderen van eerlijk, gezond en veilig werk. Bedrijven en ondernemers zijn een zeer diverse doelgroep en functioneren onder uiteenlopende omstandigheden. Het instrumentarium van de toezicht-houder (de Arbeidsinspectie) is daarop toegerust.

Boetes zijn effectief als de (gepercipieerde) pakkans hoog is, de boete zwaarder weegt dan de financiële baten van de overtreding, en de overtreder over voldoende kennis en capaciteit beschikt om wel aan de wettelijke vereisten te voldoen. Het is ook belangrijk om op te merken dat uit inspecties en onderzoek blijkt dat de doelgroep overtreders in het arbeidsdomein vaker bestaat uit onbewuste overtreders (de zogenaamde «niet-weters» en «niet-kunners») dan uit berekenende «niet-willers».³

In de vorige koers zijn dilemma's benoemd. Sommige daarvan zijn nog steeds actueel. In deze koers staan ook nieuwe dilemma's. Deze dilemma's zijn het vertrekpunt voor het gesprek tussen beleid, uitvoering en politiek.

Dilemma 1: Preventie versus Repressie

Het dilemma is: het vinden van de zorgvuldige balans in het handhavingsbeleid tussen de inzet voor repressie en inzet voor preventie. Doel is om meer in te zetten op het voorkomen van fouten via preventie van regelovertreding. Teveel repressie leidt tot het onnodig straffen van fouten, teveel uitgaan van vergissingen leidt tot ongestraft misbruik. De koers zet in op vertrouwen en dus het risico accepteren dat misbruik in sommige gevallen als een vergissing wordt gezien. Dat is beter dan het toch bestraffen van een fout. Maar als het vertrouwen aantoonbaar wordt beschaamd, handhaven we streng.

Als regels onbewust niet worden nageleefd, dan is er ruimte voor corrigerende handelingen. Als het niet-naleven bewust gebeurt, bijvoorbeeld bij zwart werken, dan zal er repressief worden opgetreden. De uitvoering heeft een handhavingsinstrumentarium dat hen in staat stelt proportioneel en evenwichtig te reageren. Zo wordt balans gezocht in het handhavingsbeleid. Dit doel, passend reageren, moet samen gewogen worden met de doelen uit de materiewetten. Die doelen zijn bijvoorbeeld perspectief op participatie of werk te blijven bieden. Ook na een overtreding moet iemand zich verder kunnen ontwikkelen.

Dilemma 2: Maatwerk versus Willekeur

De wenselijkheid van het toepassen van maatwerk staat op gespannen voet met het risico van «doorslaan» naar te veel maatwerk. Dat kan leiden tot een risico op willekeur en onduidelijkheid in de uitvoering. Dit is vooral zo wanneer duidelijke kaders ontbreken. De koers is om die kaders vanuit wet- en regelgeving te bieden, en discretionaire ruimte bij de uitvoering te leggen.

Dit dilemma hangt samen met hoge maatschappelijke verwachtingen van handhaving, waarbij de mens centraal staat en er niets mis mag gaan waar de mens of de samenleving de dupe van wordt. Daarbij zijn er ook

³ SEO, *Hard waar het moet, zacht waar het kan – de effectiviteit van boeteverhogingen om naleving van arbeidswetten voor eerlijk werk te bevorderen*, 2025

signalen in onderzoeken⁴ dat de pendule in de handhaving te veel is doorgeschoten.⁵ Zo worden er bij een aanzienlijk aantal gemeenten geen boetes of maatregelen opgelegd door ambtenaren in de angst het fout te doen. Toch moeten beleids- en uitvoeringsprofessionals scherp blijven op daadwerkelijk misbruik. De ambitie is dan ook om de pendule in het midden te laten balanceren door een goede balans te bieden tussen het bieden van kaders en het geven van ruimte voor maatwerk.

3. Definities en normering

Voor het ontwikkelen van de nieuwe koers is uitgebreid gesproken met uitvoerders, burgers en ervaringsdeskundigen. Dit past bij de opgave van het ministerie om praktijkgericht te werken. In deze gesprekken kwam de wens naar voren om begrippen te definiëren en waar mogelijk te normeren. Het formuleren van definities schept duidelijkheid in beleidsstukken en uitvoeringsvragen. Ook scheppen definities en normen de context waarin handhaving plaatsvindt. Deze context is bepalend voor de interpretatie en daarmee indirect de uitkomst van een proces. Om een concreet voorbeeld te noemen: de namen van afdelingen en teams hebben invloed op hoe professionals in hun werk staan. Zo kijkt een team «opsporing en misbruik» anders naar haar werk dan een team «naleving en preventie».

Handhaving omvat het hele spectrum aan activiteiten van voorlichting (als onderdeel van preventie) tot sanctionering (repressie) en tenuitvoerlegging (invordering). Handhaving begint met goede dienstverlening, het corrigeren van fouten en het bespreekbaar maken van gedrag, en toezicht. Dit geheel heeft als doel de naleving van regels door mensen, bedrijven en ondernemers te bevorderen.⁶ Dit versterkt enerzijds het gevoel van recht(vaardigheid) van het ontvangen van een uitkering door een uitkeringsgerechtigden, en anderzijds het gevoel van solidariteit in de maatschappij. Uit de stakeholderconsultatie blijkt dat handhaving een belangrijk onderwerp blijft. Dat vinden mensen, uitkeringsgerechtigden en uitvoerders.⁷ Ook benoemen mensen dat er gehandhaafd moet blijven worden.

De volgende afbeelding geeft weer hoe handhaving in de sociale zekerheid kan worden gezien⁸

⁴ Bijvoorbeeld in het art. 2 Fwv onderzoek naar uitvoeringskosten van het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid.

⁵ Het handhavingsbeleid beweegt zich door de jaren heen sterk. Soms is het beleid door een incident heel mild, soms is het door een ander incident heel streng. Het blijkt uit de geschiedenis dat deze beweging heen en weer gaat, vandaar dat de term pendule gebruikt wordt.

⁶ Voor deze definities wordt verwezen naar het werk van Prof. Dr. P. de Winter, bijvoorbeeld: (2019). Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid

⁷ Dit was ook zo in de vorige handhavingskoers, en blijkt uit het jaarlijks onderzoek Kennis der Verplichtingen en het voor deze koers uitgevoerde burgerpanelonderzoek van Synthetron «Online dialoog – handhavingskoers 2025».

⁸ Het handhavingsproces in de arbeidswetten kent een ander primair proces en een andere schematisering van naleving en maatwerk. Zie hiervoor o.a. Jaarplan Nederlandse Arbeidsinspectie 2026



Dit schema is een weergave van het primair proces en het handhavingsproces in de sociale zekerheid. Het primair proces bij uitvoerders is het uitgeven van beschikkingen (artikel 1:3 lid 2 Algemene wet bestuursrecht). Het schema laat zien wat het verschil is tussen de menselijke maat en maatwerk in dat proces. De menselijke maat komt in alle onderdelen van dienstverlening terug. De menselijke maat is het uitgangspunt dat de positie van mensen centraal staat in wet- en regelgeving.

Maatwerk is een middel om in de toepassing van wetgeving recht te doen aan het specifieke geval zodat mensen en bedrijven krijgen wat hen toekomt. Maatwerk is dus het meewegen van omstandigheden bij het maken van beschikkingen.

Het schema laat ook zien wat valt onder naleving en wat valt onder handhaving. Naleving zijn de blauwe vakjes: dit gaat over het gedrag van de mens. Handhaving is het proces dat rechtsonder staat tussen de stippelijntjes, dit is het proces dat volgt uit de handhavingswetgeving. Toezicht op naleving gedurende de uitkering valt daar ook onder, net als toezicht op instroom (preventie van instroom). Het schema is niet compleet, in lokale (gemeentelijke) context kunnen processen afwijken.

Het handhavingsbeleid begint bij preventie van instroom als onderdeel van dienstverlening. Dit ziet zowel op foutieve toekenning, als het voorkomen van instromen in regelingen door bijvoorbeeld doorstroming naar werk. Preventie in het handhavingsbeleid betekent daarnaast goede voorlichting. Bijvoorbeeld voor het stimuleren van naleving bij de groep die wel wil naleven, maar dat om verschillende redenen nog niet doet. Die groep maakt ook soms fouten. Daarop zal vervolgens passend worden gereageerd. Dat betekent dat bij een fout een overtreder gewaarschuwd wordt. Er volgt niet automatisch een boete of maatregel. Ook bij een fout wordt een uitkering herzien naar de rechtmatige situatie. Bij preventie van regelvertreding hoort ook meer dan alleen voorlichting of communicatie. Het voorkomen van fouten betekent ook duidelijke, begrijpelijke wetgeving, redelijkheid van regels en inrichting van systemen en processen waardoor mensen geen fouten kunnen maken, of fouten maken zo moeilijk mogelijk wordt gemaakt.⁹

Het blijkt dat preventie binnen het handhavingsbeleid verschillende dingen kan betekenen. Dit zorgt in de praktijk voor verwarring. Daarom is het van belang te spreken over preventie in relatie tot het doel («gebruik twee woorden»). Om scherp en duidelijk te zijn, spreken we dus van bijvoorbeeld preventie van regelvertreding, preventie van misbruik, preventie van instroom of preventie van ondermijning.

Er bestaat behoefte aan normering van ambtelijk vakmanschap. Dat speelt bij het meewegen van individuele omstandigheden bij het maken van beslissingen. Dat vereist discretionaire ruimte en sterk normatief-professioneel vakmanschap bij uitvoeringsprofessionals. Dat geldt

⁹ Zie bijvoorbeeld «Eindadvies Team Preventie: Een kwestie van doen!» (SZW, 2024)

bijvoorbeeld in de toepassing van maatwerk. Maatwerk vereist stevige randvoorwaarden. Dat zijn: kennis van recht, ruimte voor discretionair handelen, steun uit de organisatiecultuur en voldoende capaciteit. Dit vraagt dat vakmensen hiervoor de tijd, training en ruimte moeten krijgen.

Toezicht is effectiever wanneer het een balans vindt tussen repressie en preventie van overtredingen, en het effectief is in het detecteren van misbruik. Er is een behoefte aan verschillend toezicht voor goedwillende mensen en bedrijven, en voor degenen die misbruik maken van regelingen. Daarbij is ook communicatie en voorlichting vanuit de toezichthouder belangrijk. Voldoende aanwezigheid van toezichthouders («voelbaar toezicht») is cruciaal in de risicovollere sectoren. Dit is in het bijzonder zo wanneer er sprake is van grote misbruikzaken. Het blijkt dat dit soort misbruik zich vaak afspeelt in meerdere domeinen (zorg, werk en inkomen). Handhaving is dan ook belegd bij meerdere overheidsorganisaties. Samenwerken en data delen (binnen de geldende wettelijk kaders) is dan extra belangrijk, dit betreft bijvoorbeeld het delen van gegevens tussen SVB, UWV, FIOD, OM en gemeenten. Het gesprek over de inhoud, en wat organisaties van elkaar mogen verwachten, moet een belangrijke plek krijgen bij samenwerkingsverbanden.

Dilemma 3: Privacy versus Gegevensuitwisseling

Hoe ver ga je met gegevensdeling tussen overheidsorganisaties en hoe bescherm je dan voldoende de rechten van mensen? Enerzijds zijn mensen gebaat bij overheidsorganisaties die veel gegevens delen en opereren als één overheid, anderzijds zijn privacy en regie belangrijke waarden voor mensen. De koers zet in op gegevensdeling om mensen te ontzien in hun administratieve last binnen duidelijke wettelijke kaders.

Deze definities en normen zullen in de praktijk leiden tot discussie. Dat is een gewenst effect van de koers. Zo kan de handhavingenkoers het vertrekpunt zijn voor het gesprek tussen een uitvoerder met een (lokale) bestuurder, parlement en/of gemeenteraad. Het belang van handhaving kan dan ingekleurd worden aan de hand van de hierboven genoemde definities. Dat is ook een invulling en doorleving van het rechtsstatelijk vakmanschap. Risicoacceptatie in bestuur, beleid en uitvoering moet ook onderdeel zijn van deze gesprekken. Het inzetten op het voorkomen van fouten kan de bestuurlijke wens om te handhaven verminderen. Dit is een tendens die aangegeven wordt in gesprekken met professionals. Hierbij is het belangrijk om te wijzen op de burgerconsultaties waarbij het belang om te blijven handhaven wel sterk wordt benadrukt.

4. Beleidsontwikkelingen sociale zekerheid

In deze sectie worden beleidstrajecten genoemd die een relatie met het handhavingsbeleid hebben. Het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid beoogt een evenwichtig handhavingssysteem te creëren.¹⁰ Er komt ruimte om af te wegen of een sanctie op zijn plaats is en zo ja, welke sanctie dan passend is. Voor de uitlegbaarheid van de beslissing en voor de uniformiteit in het systeem wordt aan deze afweging richting gegeven met een wettelijk afwegingskader.

Het is wenselijk dat mensen gebruik maken van de ondersteuning die er voor hen is bij werk, inkomen, opleiding en meedoen in de samenleving. Het wetsvoorstel proactieve dienstverlening geeft UWV, de SVB en gemeenten daartoe meer mogelijkheden om persoonsgegevens te

¹⁰ Kamerstukken II, 17 050, nr. 609; Kamerstukken II, dossier 36 785

verwerken.¹¹ Het doel is om de burger door het verder verwerken van beschikbare gegevens gericht te helpen bij het doen van een correcte aanvraag en het wijzen op een mogelijk recht met bijbehorende verplichtingen.

Dilemma 4: Complexiteit versus Vereenvoudiging

Er bestaat een wens om wet- en regelgeving eenvoudiger te maken. Echter, door focus op gerichtheid van regelingen binnen het stelsel, worden controle en monitoring complexer en nemen regels toe. Er is een noodzaak om regels te verminderen om vereenvoudiging te bewerkstelligen.

Dit duidt op een spanning tussen de hoge politieke en maatschappelijke verwachtingen van handhaving gecombineerd met een lage risicoacceptatie. Waar het niet lukt regels te vereenvoudigen, moet gekeken worden of dienstverlening kan worden aangepast.

Met de wet Participatiewet in balans zijn de Participatiewet (Pw), IOAW en IOAZ op het gebied van bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving meer in balans gebracht. Voor een zekerder en begrijpelijker stelsel van inkomstenondersteuning waarin (meer) werken loont, is het noodzakelijk het stelsel te verbeteren en te vereenvoudigen. Daartoe heeft het kabinet op 11 juli jl. de hervormingsagenda inkomensondersteuning aan de Kamer aangeboden.¹²

5. Beleidsontwikkelingen arbeidswetten

Het stelsel van boeteregels voor de Eerlijk, Gezond en Veilig Werk-wetten is wijd- en fijnvertakt. Zo zijn in de wet- en regelgeving gradaties in de ernst en verwijtbaarheid van overtredingen opgenomen. Dat is omdat de consequenties van overtredingen voor bijvoorbeeld werknemers kunnen verschillen. Zo kan een overtreding van de ene norm worden gesanctioneerd met een waarschuwing of boete. Dit terwijl inspecteurs in situaties van ernstig gevaar of herhaaldelijke overtredingen werkzaamheden kunnen stilleggen. Daarom is het essentieel dat in de handhaving steeds het vaststellen van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval centraal staat. Verschillende Kamerleden hebben aangedrongen op verhoging van de boetes zodat deze beter in verhouding staan tot het financiële voordeel dat werkgevers kunnen behalen bij overtreding.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de reële waarde van boetes in de loop van de tijd hetzelfde blijft, omdat boetes dan zowel hun preventieve werking (het ontmoedigen van overtredingen) als hun reactieve werking (het bestraffen van gedrag en het voorkomen van herhaling) behouden. De afgelopen jaren is deze reële waarde echter gedaald vanwege het achterwege blijven van indexering. In juli van 2025 heeft het kabinet daarom aangegeven om de boetes van de Eerlijk Werk arbeidswetten te verhogen door bij het nieuwe normbedrag rekening te houden met een fictieve indexatie over de afgelopen jaren. Ook zal indexatie daarna jaarlijks plaatsvinden.¹³ Dit besluit is genomen om misstanden bij met name arbeidsmigranten tegen te gaan en eerlijke arbeidsvoorwaarden te bevorderen. In de eerste helft van 2026 wordt de Tweede Kamer nader

¹¹ Kamerstukken II, 36 443

¹² Kamerstukken TK 26 448, nr. 849 Kamerbrief routekaart hervormingsagenda inkomensondersteuning

¹³ Samen met de Arbeidsinspectie zal worden bezien welke verhoging passend en evenredig is.

geïnfomeerd over de indexatie.¹⁴ En afgelopen februari heeft het kabinet het voornemen aangekondigd om ook de boetes voor de voor Gezond & Veilig Werk (Arbowet en Arbeidstijdenwet) eenmalig te verhogen en daarna jaarlijks te indexeren.¹⁵

Per 1 januari 2027 treedt de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) in werking. Met deze wet komt er een toelatingsstelsel voor de uitleenmarkt.

Doel van de wet is het beschermen van werknemers, in het bijzonder arbeidsmigranten, en het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven. De Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU), een nieuw onderdeel van het Ministerie van SZW, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wtta.

Vanaf 1 januari 2028, het moment waarop de handhaving door de Arbeidsinspectie start, mogen uitleners alleen nog actief zijn met een toelating van de NAU en mogen inleners alleen nog zakendoen met toegelaten uitleners. De NAU wordt gefaseerd operationeel vanaf 1 juli 2026.

6. Trends uit de stakeholderconsultatie

In deze sectie worden trends besproken. Deze trends komen uit een onderzoek waarbij burgers en uitvoeringsprofessionals zijn bevroegd. Daarnaast zijn er interviews gehouden met enkele experts waaronder wetenschappers (Prof. dr. Paulien de Winter, dr. Sharon Stellaard en dr. Willeke Slingerland), een voormalig toezichthouder en onderzoeker (dr. Femke de Vries) een ervaringsdeskundige¹⁶ en een advocaat (mr. dr. Thomas Sanders).

Een trend is de toenemende complexiteit van regelgeving. De complexiteit van wet- en regelgeving is een structurele risicofactor die de kans op fouten door mensen, bedrijven en de uitvoering vergroot. Daarom heeft vereenvoudiging van wet- en regelgeving ook prioriteit. De wens om te vereenvoudigen wordt door de uitvoerders benoemd in de standen van de uitvoering en knelpuntenbrieven. Hierbij is het wel belangrijk dat complexiteit kan worden veroorzaakt door een politieke wens voor monitoring van uitvoering. Ook kan complexiteit komen door het (verder) gericht maken van het stelsel van sociale zekerheid (zoals ook omschreven in het IBO Vereenvoudiging¹⁷).

Een andere trend is de bestuurscultuur in relatie tot het veranderend mensbeeld. Er is een neiging om de focus op naleving bij mensen te leggen. Dit terwijl er tevens structurele reflectie nodig is op het eigen handelen van de wetgever en bestuur. Dit speelt bijvoorbeeld in de rol van het bestuursorgaan in de afhandeling van herstelacties bij de overheid. In deze reflectie moeten vragen beantwoord worden zoals: wanneer moet er niet teruggevorderd worden als de overheid een fout heeft gemaakt? Als de regels niet duidelijk zijn, kunnen we als overheid mensen hier dan wel

¹⁴ Het voornemen tot verhoging van de boetes voor Eerlijk Werk is aangekondigd in de kabinetsreactie op het verdiepend onderzoek van SEO in opdracht van het ministerie. Zie: «Hard waar het moet, zacht waar het kan: de effectiviteit van boeteverhogingen om naleving van arbeidswetten voor eerlijk werk te bevorderen» April, 2025 en Kabinetsreactie rapport SEO.

¹⁵ Kamerstukken II 2025/2026, 29 861, nr. 187

¹⁶ Een persoon met expertise op het gebied van traumasensitief werken en het zijn van een niet-uitkeringsgerechtigde (nugger); naam bij SZW bekend.

¹⁷ IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid – Moeilijk makkelijker maken | Rapport | Rijksoverheid.nl

aan houden? En hoe gaan we om met verwachtingen richting mensen (zoals het snel aanleveren van informatie) terwijl de overheid deze verwachting zelf niet kan waarmaken?

Internationaal handhaven blijft een grote uitdaging. Dit wordt bemoeilijkt door de uitdaging om over de grens bevoegdheden uit te oefenen die in nationale wetgeving zijn geregeld. Daarbij speelt de noodzaak van structurele en tijdige gegevensuitwisseling met andere landen. In deze context speelt het Benelux-verdrag een rol.¹⁸ Hierdoor wordt het mogelijk om inkomstgegevens uit te wisselen. Het doel daarbij is dat in ieder land hetzelfde niveau van handhavingsactiviteiten kan worden uitgevoerd.¹⁹ Bij internationaal handhaven spelen ook ontwikkelingen op het gebied van belastingwetgeving een rol.

De DAC7 en DAC8 zijn voorbeelden van richtlijnen die de verplichtingen stroomlijnen van EU-burgers in de lidstaten. Die informatie levert nieuwe data op voor de Belastingdienst en indirect voor uitvoeringsorganisaties. Ook laten deze DAC's zien dat het monetaire systeem verandert en dat wet- en regelgeving hierin mee moet veranderen. Dit geldt evenzo voor de ontwikkeling van crypto, digitale wallets of gok-tokens.

Het aantal zaken met een internationale component blijft stijgen, terwijl de schaarste aan personeel en middelen toeneemt. Deze ontwikkeling is langer gaande en leidt tot een groeiende afhankelijkheid van risicogerichte tools en automatisering. Een verregaande inzet op automatisering kent echter ook nadelen, zoals een afname van persoonlijk en menselijk contact. Het vinden van een goede balans tussen deze elementen vormt een belangrijke opgave voor de komende periode. Uit de stakeholderconsultatie blijkt dat mensen vooral behoefte hebben aan transparantie over processen en besluitvorming. Ook hebben ze behoefte aan persoonlijk contact in plaats van volledige automatisering. Daarbij merken we op dat de gesproken mensen meegeven dat vertrouwen niet ontstaat door het simpelweg te «geven»; vertrouwen wordt opgebouwd door betrouwbaar te handelen. Wanneer die betrouwbaarheid ontbreekt, kan dat het vertrouwen verder onder druk zetten. Duurzaam betrouwbaar handelen door de overheid is dus gewenst.

Dilemma 5: Privacy versus Datagedreven werken

Dit dilemma gaat over de inzet van automatische algoritmes (kunstmatige intelligentie of AI), data en technologie voor risicoselectie en detectie van misbruik of onveilige situaties. Aselect toezicht is neutraal en inefficiënt, risicogericht toezicht is effectiever en efficiënter, mits het voldoet aan wettelijke waarborgen en ethiek.

Voor zowel het sociale zekerheidsdomein als het arbeidsdomein geldt dat er data- en risicogericht wordt gewerkt. Dit gebeurt om in dienstverlening, toezicht en handhaving de beperkte capaciteit efficiënt in te zetten. Data-gedreven werken betekent: goed onderbouwd, zorgvuldig en met bewezen effectieve maatregelen werken. Risicogericht werken is noodzakelijk om de beperkte capaciteit effectief in te zetten, bijvoorbeeld bij toezicht en detectie. Ook is risicogericht werken minder belastend voor mensen en bedrijven die de regels wél naleven (en dat past bij gedifferentieerd toezicht zoals eerder benoemd). Bij de inzet van risicogericht toezicht zal de overheid altijd de wet- en regelgeving moeten naleven. De

¹⁸ Zie Kamerstukken TK 23 530, nr. 152, bijlage 2

¹⁹ Dit is nu soms niet mogelijk omdat in sommige landen noodzakelijke data niet voorhanden is.

Parlementaire Enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening (PEFD)²⁰ wijst terecht op het belang van zorgvuldigheid, transparantie en voldoende waarborgen bij de inzet van risicogericht toezicht. Cruciale waarborgen zijn onder andere het baseren van risicomodellen op onderzoek en analyse, maar ook regelmatige monitoring, onderhoud en evaluatie. Andere waarborgen zijn bijvoorbeeld om ook een deel aselekt te monitoren naast het risicogerichte. Het doel van deze waarborgen is vooringenomenheid te voorkomen van (automatische) algoritmen als dat een rol speelt in het besluitvormingsproces. Ook moeten de waarborgen de begrijpelijkheid en daarmee bestrijdbaarheid (d.w.z.: onderbouwd bezwaar in te kunnen dienen of kunnen klagen) van beschikkingen vergroten. In dit kader verwijzen we hier naar het wetsvoorstel modernisering grondslagen.²¹

Daarnaast is het belangrijk om te monitoren hoe de inzet van risicomodellen uitpakt in de praktijk.²² Daarom wordt bij het ontwikkelen van deze modellen de werking getoetst bij mensen en/of bedrijven, bijvoorbeeld om discriminatie te voorkomen. Er mag geen sprake zijn van geautomatiseerde besluitvorming op basis van ongeoorloofde profilering. Dit sluit aan bij diverse aanbevelingen van de staatscommissie Rechtsstaat. Daarnaast blijft menselijke tussenkomst cruciaal, ook om maatwerk te kunnen bieden. Persoonlijk contact geeft de mogelijkheid om specifieke omstandigheden te herkennen en mee te wegen. Hierdoor komen knelpunten in de uitvoering en handhaving sneller aan het licht.

Overheidsbreed is er een groeiend gebruik van technologie.²³ Er zijn hoge verwachtingen van de inzet van AI en data-gestuurd handhaven voor detectie van misbruik en patroonherkenning. Tegelijkertijd is het de vraag of deze verwachtingen zullen worden waargemaakt. Dit geldt in het bijzonder bij ethische vraagstukken. Dat speelt bijvoorbeeld bij het inzetten van algoritmes voor risicoselectie of het gebruiken van automatische toekenning. Er worden hierover door uitvoerders en beleidsmakers ambities geformuleerd, maar de implementatie behoeft nog onderzoek en uitwerking. Zo vergen data-analyse en risicoprofilering: transparantie, bewustzijn van systemische vooroordelen en expliciete waarborgen tegen discriminatie. Er zijn hoge verwachtingen van AI voor proactieve dienstverlening, bijvoorbeeld het verminderen van niet-gebruik. Tegelijkertijd zijn er zorgen over mogelijke fouten. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar de risico's, maar moeten professionals ook meegenomen worden in mogelijke voordelen van AI. Daarom moet ook gewerkt worden aan hun AI-geletterdheid. Dit is een belangrijke factor die kan bijdragen aan de uitlegbaarheid en navolgbaarheid van (deels automatisch gemaakte) beslissingen en beschikkingen.

Er zijn problemen met beschikbaarheid, actualiteit en betrouwbaarheid van data van mensen en bedrijven (problemen met datakwaliteit en datapositie).²⁴ Een cruciaal punt is hierbij de balans tussen privacy en gegevensuitwisseling. Daarbij zal altijd duidelijk moeten zijn dat de inzet van AI past binnen de wettelijke kaders. Deze kaders zijn de EU AI-Act, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om dat te borgen, zal er gebruik

²⁰ Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2024) *Blind voor mens en recht*.

²¹ Zie hierover nader: Kamerbrief «Voortgang werkagenda SUWI», paragraaf Modernisering grondslagen Kamerstukken II, 26 448, nr. 796.

²² Zie bijvoorbeeld Algoritmekader BZK

²³ WRR rapport nr. 105; TNO Overheidsbrede monitor GenAI 2025

²⁴ Daarom is het belangrijk hierbij het belang van de inlichtingenplicht en meewerkplicht voor mensen en bedrijven te onderstrepen.

worden gemaakt van tools en frameworks zoals het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes²⁵.

Professionals kiezen voor een combinatie van gegevensuitwisseling tussen instanties en opvraging bij de mensen zelf. Ze kiezen dat boven volledig uitwisselen tussen overheidsorganisaties of enkel uitvragen bij mensen. Mensen benadrukken dat transparantie over welke gegevens worden gedeeld en de waarborging van (informatie)veiligheid essentieel is. Zowel professionals als burgers waarschuwen dat het risico op (etnisch) profileren en bias in risicomodellen vermeden moet worden. Dit zal richting de toekomst vragen om modernisering in het stelsel, met name op het gebied van IV en data-infrastructuur.

Een andere ontwikkeling is dat AI ook ingezet kan worden door mensen en bedrijven om misbruik te plegen, door bijvoorbeeld documenten te vervalsen of om massaal of abusief herhaaldelijk bezwaar in te dienen. Daarom zal in de komende jaren meer onderzoek worden gedaan naar het gebruik van AI. Hierbij wordt ook gekeken naar de context waarin en de redenen waarom nieuwe technologie wordt ingezet. Zo kan technologie bijdragen aan standaardisatie en automatisering. Echter, technologie is in het verleden soms ingezet als besparingsmaatregel. Dat had nadelige effecten zoals het verminderen van menselijk contact tot gevolg.

De broze relatie tussen de overheid (beleid, uitvoering, bestuur), politiek en de burger is ook een belangrijke trend. Burgers en ervaringsdeskundigen hebben tijdens burgerpanels en werksessies duidelijk aangegeven wat nodig is om deze relatie te verbeteren. De burger ziet de overheid als één organisatie, en de fouten van de ene organisatie hebben uitstraling op de anderen. Het in persoonlijk contact herkennen en erkennen van fouten hiervan is belangrijk voor deze relatie. Ook moet beleid en uitvoering transparant zijn over beslissingen en afwegingen; zeggen wat ze doen, en doen wat ze zeggen. Dat laatste heeft ook betrekking op bejegening. Een mensgerichte benadering en nazorg (bijvoorbeeld na een sanctie) zijn essentieel om herhaalde problemen en maatschappelijke uitsluiting te voorkomen. Al deze punten gelden ook voor (lokale) bestuurders, in het kader van rechtsstatelijk vakmanschap.²⁶

Die behoefte aan een mensgerichte benadering geldt ook voor niet-uitkeringsgerechtigden («nuggers»). Zij vallen vaak structureel buiten beeld in onderzoeken of beleidsambities. Dat wordt versterkt door complexe regelgeving en gebrekkige communicatie. De overheid moet zich niet blindstaren op doelgroepenbeleid of afbakening, maar een meer mensgerichte dienstverlening hebben: het afwijzen van een aanvraag is vaak niet het einde van het probleem voor een mens. Dit is voor handhaving relevant omdat men door handhaving ook een nugger kan worden. Het is dan zoeken naar de balans waar de hulp van de overheid stopt, en de eigen verantwoordelijkheid begint. Daarover spreken in de persoonlijke contactmomenten kan al een belangrijke stap zijn.

Het persoonlijk contact is dus cruciaal om de feitelijke omstandigheden van een mens te onderkennen. Communicatie over voorlichting (preventie van regelovertreding) of communicatie over een sanctie moet rekenschap geven van de situatie van een individu. Het is bijvoorbeeld niet effectief om een brief met allerlei informatie te sturen aan een persoon die niet (goed) kan lezen. Dit kan ook het geval zijn bij multi-problematiek: als er in verschillende domeinen (van de overheid) er iets speelt voor een mens.

²⁵ Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes | Rapport | Rijksoverheid.nl

²⁶ Graag wordt verwezen naar de operationele aanbevelingen uit een traject van de VAR «Bestuursrecht Beter» VAR Handvest overheid burger

Dat is bijvoorbeeld het geval als iemand werk en huis binnen korte tijd kwijtraakt door een echtscheiding. Sanctiëring kan trauma's versterken of laten herbeleven en zo gevoelens van onrecht vergroten. Dit speelt vooral bij mensen met multi-problematiek of verborgen problematiek zoals huiselijk geweld. Het is een aandachtspunt om binnen de overheid hier meer bewustzijn voor te ontwikkelen.

Dilemma 6: Slachtofferschap versus daderschap

Sommige mensen zijn betrokken bij georganiseerd misbruik. Een mens kan dan zowel slachtoffer als dader zijn van een overtreding of een misdrijf.

Het straffen van de dader-persoon heeft dan ook ongewenste nadelige effecten voor datzelfde slachtoffer-persoon. Door wijzigingen in het mensbeeld, wat tot uiting komt in het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid, zullen meer dingen als fouten worden aangemerkt. Bij een fout ligt het voor de hand niet over een dader te spreken. Echter, de koers kiest ervoor om het begrip «dader» niet los te laten, want bij misbruik zijn er daders en daar moet de overheid niet naïef voor zijn.

Door ontwikkelingen op het gebied van georganiseerde criminaliteit raken de begrippen dader en slachtoffer vermengd. Zo kan een persoon met een bijstandsuitkering gemanipuleerd worden om ruimte te onderverhuren voor bijvoorbeeld wietteelt. Iemand is dan een dader want diegene doet iets strafbaars, maar diegene is tegelijkertijd ook slachtoffer van uitbuiting. Daarbij past ook het denken over het concept dader: wanneer is iemand ex-dader? Hoe lang wordt een overtreding in de sociale zekerheid of in het arbeidsdomein iemand nagedragen? En staat dit maatschappelijke participatie niet te veel in de weg? Hier erkenning aan geven en zoeken naar oplossingen zijn een relevante trend.

Een laatste trend is de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Het lukt steeds minder organisaties om vacatures te vullen en dat brengt gevolgen met zich mee voor de uitvoering van wet- en regelgeving. Als men minder (sociaal) rechercheurs of toezichthouders in dienst heeft, dan zal er minder gedetecteerd worden; als er geen boetefunctionaris in dienst is, kan er niet gesanctioneerd worden. Dit is niet een dilemma, maar meer een probleem wat vraagt om scherpe keuzes in wat een organisatie moet prioriteren en de-prioriteren.

7. Conclusie nieuwe handhavingskoers 2026–2029

Deze nieuwe handhavingskoers draagt bij aan het houden van balans in het handhavingsbeleid. Dat doet de koers door aandacht te besteden aan rechtmatigheid en de rechtsstatelijke positie van mensen en bedrijven. Zo wordt ingezet op een stelsel dat vanuit preventie van regelovertreding fouten en misbruik zoveel mogelijk voorkomt. Onderdeel van het stelsel is ook dat er bij diverse fouten kan worden gecorrigeerd en geïnformeerd, en dat er bij misbruik wordt gestraft. De koers benoemt definities, uitgangspunten en ontwikkelingen en biedt zo een kader voor toekomstige besprekingen met de Tweede Kamer en stakeholders over het handhavingsbeleid en mogelijke incidenten.

De koers is succesvol als de uitvoering en toezichthouder de ruimte krijgen en voelen om passend te handhaven en zo aan te sluiten bij de leefwereld van mensen en bedrijven. Dit moet gebeuren zonder rechtmatigheid- en doelmatigheidsprincipes uit het oog te verliezen. Het succes blijkt of de koers organisaties helpt bij het (her)prioriteren van hun eigen strategieën en agenda's. Als gedurende de vier jaar van de koers er verbeteraspecten naar voren komen in gesprekken over de koers, moeten

deze benoemd en besproken worden. Er moet worden geleerd van incidenten, want deze zijn nooit uit te sluiten.

Dat vraagt om een reflexieve cultuur binnen organisaties in de verschillende handhavingsketens.

Het succes van deze koers zit dan ook deels in het faciliteren van dit gesprek. Daarbij is scherpheid nodig op dilemma's, trends en ontwikkelingen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief

De Minister van Werk en Participatie,
A.A. Aartsen