

Regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid)

Nota naar aanleiding van het verslag

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hieronder treft u de reactie van de regering aan, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

Inhoudsopgave

- I. Algemeen**
 - 1. Inleiding**
 - 2. Algemene overwegingen**
 - 3. Verplichting tot passend informeren**
 - 4. Herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding**
 - 5. Codificatie dingende redenen**
 - 6. Keuze sanctiestelsel**
 - 7. Hoofdpijnen boeteregime**
 - 8. Hoofdpijnen maatregelenregime**
 - 9. Overige onderwerpen in het voorstel**
 - 10. Burgerperspectief**
 - 11. Verhouding tot rechtsbeginselen en nationale wetgeving**
 - 12. Verkenning internationale handhavingssystemen**
 - 13. Regeldruk**
 - 14. Uitvoering**
 - 15. Toezicht en handhaving**
 - 16. Financiële gevolgen**
 - 17. Advies en consultatie**

I. Algemeen

1. Inleiding

Vraag 1

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen of de regering voornemens is de uniformiteit in handhaving door te trekken naar andere terreinen die raken aan de sociale zekerheid, zoals bijvoorbeeld toeslagen; en naar de samenhang met de Wet verbetermaatregelen toeslagen. Zo ja, op welke manier gaat zij dit doen en wat is het tijdsplan hierbij?*

Zowel met het wetsvoorstel Verbetermaatregelen toeslagen als met het onderhavige wetsvoorstel streeft de regering passend en evenredig handhaven na. Hierbij wil de regering expliciet balans vinden tussen duidelijke kaders en de mogelijkheid om de menselijke maat toe te passen. In het kader van de toeslagen is daartoe onderzocht of het handhavingskader zoals dat momenteel van toepassing is in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen aanpassing behoeft. Daarbij is de stelselherziening die met het onderhavige wetsvoorstel beoogd wordt expliciet overwogen. Hieruit is geconcludeerd dat het wettelijke handhavingstelsel binnen de toeslagen al ruimte laat voor handhaving waarbij de menselijke maat wordt toegepast, bijvoorbeeld omdat de Dienst Toeslagen geen verplichting heeft om boetes op te leggen. Daarnaast zijn er belangrijke verschillen tussen de twee stelsels, die hun weerslag hebben op de benodigde handhavingsinstrumenten. Deze verschillen maken dat het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde sanctioneringskader niet zonder meer van toepassing kan zijn op andere stelsels. Zo is in de sociale zekerheid meer noodzaak voor een actieve informatievoorziening vanuit de burger om te kunnen bepalen waar iemand recht op heeft. Het niet tijdig informeren van de overheid door de burger heeft daardoor grotere gevolgen. De informatiepositie van de Dienst Toeslagen is een andere. In de meeste gevallen beschikt de Dienst Toeslagen na afloop van het berekeningsjaar bij het vaststellen van een definitieve toekenning zelf over voldoende gegevens om het juiste toeslagbedrag vast te stellen. Als onjuiste gegevens zijn gebruikt bij het berekenen van het voorschot, of wijzigingen niet tijdig zijn doorgegeven, leidt dit in de regel tot een terugvordering of nabetaling van de toeslag. Dit vormt al een prikkel voor burgers om actief en op tijd de juiste

informatie aan de Dienst Toeslagen door te geven. Hierdoor is het, anders dan in het stelsel van sociale zekerheid, niet noodzakelijk om een boete op te leggen wegens het zonder opzet of grove schuld verzuimen om de overheid te informeren. De regering stelt daarom in het wetsvoorstel Verbetermaatregelen toeslagen voor om het instrument van de verzuimboete af te schaffen, maar acht de mogelijkheid van het opleggen van een soortgelijke boete nog wel passend binnen de sociale zekerheid.

Voor burgers is het niet eenvoudig om te doorgronden dat sprake is van verschillende stelsels. De regering stelt zich daarom wel tot doel om steeds vanuit dezelfde uitgangspunten te werken en zoveel mogelijk uniform te werken. Daarbij neemt de regering steeds het voor de sociale zekerheid voorgestelde sanctioneringskader mee in de beschouwing van handhaving bij andere onderwerpen, zoals toeslagen. Hier bestaat geen specifiek tijdspad voor, maar dit wordt meegenomen op het moment dat bij een ander stelsel de handhaving bezien wordt. Hierdoor wordt ook voldaan aan de overkoepelende opdracht van vereenvoudiging van het stelsel van inkomensondersteuning.

Vraag 2

*De leden van de **SP-fractie** vragen zich af welke vormen van preventie al worden genomen of zullen worden genomen, die kunnen worden gezien als aanvullende maatregelen op deze wet zowel op gemeentelijk als Rijksniveau?*

Het ministerie van SZW werkt samen met UWV, de SVB en gemeenten aan preventie. Onderdeel van deze aanpak is het streven naar duidelijker rechten en plichten om de noodzaak tot handhaving te voorkomen. In dit kader wordt onderzoek gedaan naar veelvoorkomende fouten¹, zoals het vergeten door te geven van een vakantie of verblijf in het buitenland aan het bestuursorgaan. SZW gaat samen met UWV, de SVB en de VNG een thematische aanpak toepassen aan de hand van de meest voorkomende regelovertredingen. Deze aanpak houdt in dat er eerst gezamenlijk een probleemanalyse wordt gemaakt. Vervolgens wordt daaruit naar praktische oplossingen gezocht die leiden tot minder fouten die de regelovertreding veroorzaken. Ook is het onderzoek naar het instrument 'leerdialoog', is inmiddels afgerond.² De Leerdialoog is door het advies- en onderzoeksbureau Significant Public, uitgetest en doorontwikkeld. Uit de praktijk blijkt dat de Leerdialoog een waardevol instrument voor gemeenten is om te reflecteren op een casus en hun leercultuur te versterken. SZW zal samen met de VNG de Leerdialoog onder de aandacht van gemeente brengen.

Tot slot is naast bovenstaande trajecten de afgelopen jaren in de uitvoering ook sterk ingezet op meer proactieve communicatie, begrijpelijke voorlichting en persoonlijke dienstverlening.

Vraag 3

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering naar de definitie van fraude in het kader van deze wet, en in hoeverre is deze definitie ook in gebruik in de handhaving op andere terreinen. Kortom, wat is de uniformiteit van dit begrip en hoe wordt die bevorderd?*

Het onderhavige wetsvoorstel definieert termen als fraude, vergissing en misbruik niet. Het onderhavige wetsvoorstel gaat over de vraag op welke wijze op een onrechtmatigheid gereageerd wordt, niet om de vraag wat gezien moet worden als een onrechtmatigheid. Bij een onrechtmatigheid is soms sprake van een vergissing, soms van niet kunnen en soms van niet willen. De invulling van die termen is afhankelijk van gedrag, intenties en context. In lijn met het rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur³ heeft de regering met dit wetsvoorstel bewust de keuze gemaakt om deze begrippen niet te definiëren⁴.

Vraag 4

*De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de handhaving op andere terreinen die raken aan de sociale zekerheid, zoals toeslagen. Hoe wordt uniformiteit op dit punt bevorderd?*

¹ Kamerstukken II, 26448, nr. 849

² Doorontwikkeling Instrument Leerdialoog | Publicatie | Rijksoverheid.nl

³ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Tussen Staat en Menselijke Maat, 2021, bijlage bij Kamerstukken II, 17050, nr. 601.

⁴ Kamerstukken II, 36 785, nr. 3, p. 35.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1.

Vraag 5

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre wat dit wetsvoorstel regelt reeds mogelijk is in het bestaande afwegingskader. Zo is er nu op bepaalde terreinen reeds ruimte om verminderde verwijtbaarheid te betrekken bij de beoordeling, maar gebeurt dit in praktijk weinig. In hoeverre is dit een structuur- of cultuurprobleem? Graag een uitgebreide reflectie van de regering hierop.

Het klopt dat er in het huidige stelsel ruimte is om de verwijtbaarheid van de betrokkene mee te nemen in de hoogte van de sanctie. Met het onderhavige voorstel stelt de regering voor om deze factor eerder in het proces van sanctionering een plaats te geven, bij het bepalen welke sanctie passend is. Door de wijze waarop het stelsel wordt ingericht, waarbij de verwijtbaarheid een factor is bij het bepalen van de vraag welke sanctie passend is, zal dit punt steeds onderkend en geëxpliciteerd moeten worden. Dit leidt ertoe dat het niet mogelijk is om de verwijtbaarheid voetstoots aan te nemen. Indien het bestuursorgaan uit de gegeven feiten en omstandigheden niet kan opmaken of duidelijk sprake is van een reden om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen, blijft de verantwoordelijkheid om verminderde verwijtbaarheid aan te tonen bij de burger. Als er geen sprake is van een duidelijke onderbouwing van de verminderde verwijtbaarheid aan de zijde van de betrokken burger zal het bestuursorgaan uitgaan van normale verwijtbaarheid.

Vraag 6

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre dit wetsvoorstel tegemoet komt aan de ervaren handelingsverlegenheid bij mogelijke hardvochtige effecten in de handhaving. Krijgen ambtenaren en uitvoeringsorganisaties nu voldoende ruimte om af te wijken op het moment dat zij menen dat een sanctie te hard uitpakt? In hoeverre heeft het nieuwe kader ook weer het gevaar in zich dat er situaties buiten vallen die mogelijk wel hardvochtig uitpakken? Hoe wil de regering hiermee omgaan?

Een cruciaal verschil tussen het huidige stelsel en het onderhavige voorstel is dat het bestuursorgaan een specifieke reactie moet onderbouwen langs het voorgestelde afwegingskader. De factoren aard en ernst van de overtreding, verwijtbaarheid van de betrokkene en de rol van het bestuursorgaan bij het ontstaan van de overtreding of oplopen van het benadelingsbedrag worden daardoor bij ieder besluit geadresseerd. Het opleggen van een sanctie wordt hiermee een bewuste, onderbouwde keuze van het bestuursorgaan in plaats van een voorgeschreven reactie vanuit het wettelijk stelsel. Voor een betrokkene is dan beter inzichtelijk waarom een bepaalde sanctie wordt opgelegd en de kans dat een sanctie hardvochtig of onevenredig uitpakt wordt hiermee verkleind.

Hiernaast blijft toepassing van de 'dringende redenen'-uitzondering mogelijk. Op grond van deze bepaling kan afgezien worden van een herziening, terugvordering, boeteoplegging of maatregeloplegging indien dringende redenen daartoe nopen. In de rechtspraak is de afgelopen periode een ruimere interpretatie gegeven aan de toepassing van dit begrip, waarbij in het kader van deze bepalingen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur getoetst kan worden.⁵ De regering omarmt de interpretatie die aan deze bepaling is gegeven in de jurisprudentie.

Voor beide toepassingen geldt dat het noodzakelijk is dat ambtenaren ook in de cultuur voldoende ondersteuning krijgen om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden. Samen met de uitvoeringsorganisaties en gemeenten wordt ingezet op de cultuurverandering, zodat de mogelijkheden bij inwerkingtreding ook toegepast worden.

Vraag 7

De leden van de SGP-fractie willen geen doorgeschoten fraudeaanpak, maar burgers verwachten ook geen naïeve opstelling. Denk aan eerdere berichten van massale fraudezaken. Een gezonde, evenwichtige aanpak om fraude tegen te gaan, is noodzakelijk. Hoe wil de regering deze in de breedte vorm geven, en hoe draagt dit wetsvoorstel daaraan bij?

De regering deelt de insteek van de leden van de SGP-fractie dat het van belang is om daadwerkelijk misbruik effectief aan te kunnen blijven pakken, terwijl het ook van belang is om mensen waar sprake is van een fout passend tegemoet te treden. Beide zijden van de medaille bestaan en aan beide zijden moet recht gedaan kunnen worden.

⁵ ECLI:NL:CRVB:2024:726, ECLI:NL:CRVB:2024:2140, ECLI:NL:CRVB:2024:2192, ECLI:NL:CRVB:2024:2193, ECLI:NL:CRVB:2024:2194, ECLI:NL:CRVB:2024:2195.

De regering hanteert verschillende instrumenten om misbruik zoveel als mogelijk te voorkomen. Ingezet wordt op preventieve maatregelen om regelovertreding te voorkomen⁶, iedere nieuwe regeling wordt beoordeeld op misbruikrisico's en waar nodig worden mitigerende maatregelen genomen, in de uitvoering blijven bestuursorganen handhavend optreden en handhavingsonderzoeken doen en indien sprake is van grootschalig misbruik of misbruik met strafrechtelijke elementen kan een casus worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie (OM) voor strafrechtelijke vervolging⁷. Hierdoor wordt een duidelijk signaal afgegeven dat bepaald gedrag onaanvaardbaar is en dat verplichtingen nageleefd moeten worden. Het wetsvoorstel doet daarmee geen afbreuk aan de aanpak van fraude, maar biedt instrumenten om juist daar ook adequaat op te kunnen reageren.

Daarnaast stelt het ministerie iedere vier jaar de handhavingskoers op.⁸ In de koers worden de strategische uitgangspunten, trends en ontwikkelingen uitgezet en besproken. Een onderwerp is hoe het handhavingsbeleid de balans kan vinden tussen enerzijds vertrouwen in burgers hebben, en anderzijds niet naïef worden. In de praktijk uit deze balans zich door bijvoorbeeld het stimuleren van vakmanschap in de uitvoering, het blijven onderzoeken van nieuwe fraudefenomenen en het duiden en normeren van begrippen in het handhavingsdomein.

2. Algemene overwegingen

Vraag 8

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen hoe het introduceren van het begrip 'verwijtbaarheid' in het afwegingskader voor het opleggen van een sanctie en het behouden van dit begrip als situatie waarin wordt afgezien van het opleggen van een sanctie zich verhoudt tot de conclusie van de De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) dat het gebruik van 'verwijtbaarheid' als meetlat voor fraude in de sociale zekerheid onvoldoende accuraat en bruikbaar is. Hoe vormt dat nu geen probleem meer of blijf je dezelfde problemen rondom die term in de uitvoering houden?*

Het betrekken van de verwijtbaarheid van een persoon is een verplichting vanuit andere wetgeving. Zowel de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) nopen ertoe om te onderzoeken of er bij een punitieve sanctie zoals een bestuurlijke boete, sprake is van verwijtbaarheid aan de zijde van de betrokkene. Gelet op deze wetgeving is daardoor niet te ontkomen aan het betrekken van deze factor bij sanctieoplegging.

Uiteraard heeft de regering kennisgenomen van het rapport van de NSOB⁹ en de daarin geschetste knelpunten en dilemma's. De NSOB constateert dat 'verwijtbaarheid' als toetssteen voor de hoogte van de boete niet toereikend is, omdat uitvoerders veel problemen ervaren met het afwijken van de norm. Aan dit knelpunt is tegemoetgekomen in het onderhavige voorstel. Door verwijtbaarheid als factor binnen het afwegingskader te positioneren wordt het criterium beter toepasbaar. De NSOB stelt bijvoorbeeld in paragraaf 6.4 van het onderzoek de vraag hoe verwijtbaar een burger is op het moment dat een bestuursorgaan jaren geen contact meer heeft gehad met een persoon. Binnen het afwegingskader kan deze afweging expliciet gemaakt worden, door de verwijtbaarheid van de betrokkene af te zetten tegen de rol van het bestuursorgaan en daaruit een conclusie te destilleren.

Hiernaast kiest de regering ervoor om voor sommige typen gedragingen aan te geven dat deze in beginsel als verwijtbaar gezien kunnen worden. In deze gevallen wordt misbruik verondersteld. Het betreft de volgende situaties: een betrokkene heeft een uitkering aangevraagd met gebruikmaking van vervalste documenten; een betrokkene heeft structurele inkomsten en/of vermogen verzwegen; er is sprake van samenloop met het strafrecht; of de betrokkene heeft de overtreding opzettelijk begaan of heeft hieraan grove schuld. Dit helpt de uitvoerder met de invulling van de verwijtbaarheid.

Gelet op deze interventies is de regering van mening dat het door de NSOB en de uitvoering gesignaleerde knelpunt met dit wetsvoorstel verminderd wordt.

⁶ Kamerstukken II, 17 050, nr. 609.

⁷ Conform de Aanwijzing socialezekerheidsfraude.

⁸ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 26 448, nr. 666, bijlage 'Meerjarige handhavingskoers SZW 2022-2025'.

⁹ NSOB, 'Tussen staat en menselijke maat', A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen en M. Huiting, 2021.

Vraag 9

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat in situaties waarin de fout is veroorzaakt door de uitvoeringsorganisatie van de regeling, geen sprake kan zijn van verwijtbaarheid aan de zijde van de burger en er derhalve geen terugvordering plaatsvindt. Zo niet, waarom niet en hoe verhoudt dat zich tot de rechtvaardigheid van de burger?

Met het wetsvoorstel wordt het uitgangspunt bij terugvordering in geval van fouten van de overheid omgedraaid. Als een betrokkene onterecht of tot een te hoog bedrag aan uitkering heeft ontvangen door een fout van het bestuursorgaan, wordt in beginsel niet teruggevorderd. Er zijn echter situaties waarin de betrokkene redelijkerwijs had kunnen weten dat hij onterecht of te veel uitkering ontving. Bijvoorbeeld als het bestuursorgaan aan de betrokkene twee uitkeringen tegelijkertijd verstrekt heeft, waarvan de betrokkene had kunnen weten dat daar geen recht op was, of als het totaal aan deze uitkeringen veel hoger was dan wat de betrokkene voorafgaand aan de uitkeringsperiode aan inkomsten ontving. In deze gevallen wordt wel teruggevorderd. Het voorgestelde wettelijk kader biedt het bestuursorgaan hierbij ruimte om eventueel gedeelde verantwoordelijkheid te verdisconteren.

De regering beoogt hiermee een evenredig terugvorderingsbeleid in te stellen. Enerzijds wordt het belang van de betrokkene in acht genomen. Hij wordt in principe niet benadeeld door fouten van het bestuursorgaan. Anderzijds wordt rekening gehouden met het maatschappelijk belang dat overheidsgelden rechtmatig en efficiënt besteed worden. Van betrokkenen die gemeenschapsgeld in de vorm van een uitkering ontvangen, mag verwacht worden dat zij, voor zover redelijk en mogelijk, alert zijn op de juistheid van deze uitkering. De regering is daarom van mening dat het gepast is terug te vorderen als de betrokkene redelijkerwijs had kunnen weten dat hij ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering ontving, ook als dit het gevolg is van een fout van de overheid.

Hierbij speelt mee dat het onmogelijk is om te voorkomen dat bestuursorganen fouten maken. Als altijd afgezien zou worden van terugvordering bij fouten van de overheid, zouden betrokkenen die fouten in hun uitkering opmerken en deze niet melden bij het bestuursorgaan, hiervan voordeel ondervinden. Een betrokkene die een fout in zijn uitkering wel bij het bestuursorgaan meldt, zou hierdoor slechter af zijn dan een betrokkene die dit niet doet. De regering heeft voor de 'tenzij' in de vorm van 'redelijkerwijs duidelijk' gekozen om te voorkomen dat deze perverse prikkel optreedt. Altijd afzien van terugvordering bij fouten van de overheid, ook in gevallen dat de betrokkene redelijkerwijs had kunnen weten dat hij onterecht of te veel uitkering ontving, zou bovendien ten koste gaan van het draagvlak voor en de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Vanuit de praktijk of rechtspraak zijn er geen aanwijzingen om op dit punt een andere afweging te maken.

In individuele gevallen kan het bestuursorgaan op grond van de 'dringende redenen' uitzondering, ook als de betrokkene redelijkerwijs had kunnen weten dat hij onterecht of te veel uitkering ontving, geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering. Het wetsvoorstel codificeert de interpretatie die met de uitspraak van 18 april 2024¹⁰ aan deze bepaling is gegeven. Het bestuursorgaan weegt hierdoor in het kader van de 'dringende redenen' het eigen aandeel, het aandeel van de betrokkene en de gevolgen van de terugvordering voor de betrokkene mee.

In bijzondere omstandigheden kan een bestuursorgaan aan een groep betrokkenen niet snel duidelijkheid geven over de gemaakte fout(en) en daarmee of hun uitkeringen juist zijn vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval in de herstelactie WIA-dagloonfouten. Met het wetsvoorstel creëert de regering de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur categoriaal af te zien van terugvordering in dit soort bijzondere omstandigheden. Het bestuursorgaan toetst dan niet bij iedere betrokkene of redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag werd verstrekt.

Vraag 10

De leden van de NSC-fractie lezen dat het wetsvoorstel zich richt op alle sociale zekerheidswetten. Deze leden zijn hier erg positief over, daar het gaat om een groot aantal wetten zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), Participatiewet (Pw) en Werkloosheidswet (WW). Dat er eerst wordt gekozen voor de sociale zekerheidswetten is volgens deze leden ook een begrijpelijke stap van de regering. Wel zijn deze leden van mening dat het een waardevolle toevoeging kan zijn om de bepalingen uit het

¹⁰ ECLI:NL:CRVB:2024:726.

wetsvoorstel in de toekomst ook toe te passen op de toeslagen. De Dienst Toeslagen keerde in 2024 immers ruim 8 miljoen toeslagen uit, met een waarde van 20 miljard euro. Deze leden vragen de regering of zij deze mening deelt, en welke stappen zij voornemens is in de toekomst hiervoor te zetten.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1.

Vraag 11

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen dat de regering in de memorie van toelichting toelicht dat voorliggend wetsvoorstel zich richt op de socialezekerheidswetten. Deze leden hebben begrip voor deze afbakening. Echter is voor burgers het onderscheid tussen socialezekerheidswetten en inkomsten uit toeslagen niet gemakkelijk te maken. Is de regering dit met deze leden eens? Op welke wijze borgt de regering de uniformiteit in wet- en regelgeving én handhaving tussen de socialezekerheidswetten en de uitvoering van toeslagen? Is er sprake van samenhang, en zo ja welke, tussen voorliggend wetsvoorstel en de Wet verbetermaatregelen toeslagen? Op welke punten verschilt de handhaving tussen deze twee stelsels en acht de regering dit wenselijk?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1.

3. Verplichting tot passend informeren

Vraag 12

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen waarom de regering de keuze maakt om de uitzondering voor de Pw, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) te laten bestaan om bij niet tijdige verstrekking van informatie op verzoek een boete op te leggen en de uitkering op te kunnen schorten. Hoe verhoudt dit zich tot het streven naar uniformiteit in handhaving en één overheid?*

In het concept (tussentijdse) Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten dat voor internetconsultatie is voorgelegd¹¹ was aanvankelijk het voorstel om bij niet tijdige verstrekking van informatie op verzoek een maatregel van de eerste categorie op te leggen in de Participatiewet, IOAW en IOAZ, zoals dat al het geval is bij de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. Het aanvankelijke voorstel leidde echter tot onduidelijkheid bij gemeenten of de uitkering dan nog wel na het verstrijken van de gestelde termijn kan worden opgeschort, als het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het is en was geenszins de bedoeling om te regelen dat bij niet naleving van de verplichting om binnen een bepaalde termijn inlichtingen te verschaffen met als gevolg dat het recht op uitkering niet kan worden vastgesteld, het recht op bijstand niet meer zou kunnen worden opgeschort. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat gemeenten de uitkering moeten blijven verstrekken, ook al kan niet worden vastgesteld of er sprake is van rechtmatige verstrekking.

De regering wijst er in dit verband op dat de bevoegdheid om de uitkering op te kunnen schorten, stelselbreed voorkomt. De werknemersverzekeringen en volksverzekeringen bevatten ook opschortingsbepalingen, onder andere bij het vermoeden dat het recht op uitkering niet of niet meer bestaat (zie bijvoorbeeld de artikelen 30, tweede lid, WW, 47a, tweede lid, Ziektewet, 67, tweede lid, Wet WIA, 50, tweede lid, WAO, 19, vijfde lid, AOW, 19, AKW en 46, derde lid, Anw). Deze opschortingsbepalingen zijn echter niet gekoppeld aan onder meer het niet, niet tijdig of onvolledig verstrekken van gegevens of bewijsstukken zoals in de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ.

Vraag 13

*De leden van de **NSC-fractie** lezen dat een verplichting voor bestuursorganen om tijdens het handhavingproces de betrokkene op een passende en begrijpelijke wijze te informeren over diens verplichtingen wordt geïntroduceerd. Op welke manier de verplichting door bestuursorganen wordt ingevuld is vormvrij. Deze leden vragen de regering waarom er geen nadere regels worden gesteld aan deze verplichting. Op welke wijze gaat de regering er zorg voor dragen dat deze verplichting*

¹¹ [Overheid.nl | Consultatie Aanpassing Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten en Besluit Participatiewet vanwege Participatiewet in balans](#)

ook daadwerkelijk passend en begrijpelijk wordt uitgevoerd door de bestuursorganen? Welke lessen uit de praktijk worden daarin meegenomen?

De regering heeft er bewust voor gekozen om de uitvoering de ruimte te bieden om zelf invulling te geven aan de verplichting tot passend informeren. Zo kan per doelgroep of individu worden bezien wat de beste manier is om informatie over te brengen nadat een overtreding is geconstateerd. In sommige gevallen kan dit via reguliere kanalen, waar in andere gevallen een meer gerichte benadering noodzakelijk is. De uitvoering beschikt over de benodigde kennis over hun doelgroepen en cliënten om hier een juiste keuze in te maken. Door na inwerkingtreding van het wetsvoorstel te monitoren hoe de verschillende bestuursorganen invulling geven aan deze verplichting en hoe dit ervaren wordt door uitkeringsgerechtigden, kan worden bezien of met de verplichting het beoogde doel wordt bereikt. Indien dit niet zo lijkt te zijn, zal met de uitvoering besproken worden dat de invulling van de verplichting anders vormgegeven dient te worden. Overigens blijkt uit het periodieke onderzoek Kennis der verplichtingen dat uitkeringsgerechtigden over het algemeen goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen.¹²

4. Herziening, terugvordering, invordering en kwijtschelding

Vraag 14

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen of het voor betrokkenen duidelijk is welke signalen bestuursorganen automatisch ontvangen en welke zij zelf aan dienen te leveren.*

Alle socialezekerheidswetten bevatten een inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht houdt in dat de betrokkene alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op, de hoogte van of de duur van de uitkering, op verzoek of uit eigen beweging, aan het bestuursorgaan dient mede te delen. UWV, de SVB en gemeenten communiceren bij aanvang van de uitkering aan de betrokkene welke informatie, wanneer en op welke manier moet worden doorgegeven, bijvoorbeeld in een gesprek bij aanvraag van de uitkering. Ook kan de betrokkene dit vinden op de website van het bestuursorgaan dat de uitkering verstrekt.

UWV en de SVB worden van bepaalde feiten en omstandigheden op de hoogte gebracht door middel van signalen uit systemen waar zij rechtstreeks toegang toe hebben. Welke signalen UWV en de SVB ontvangen uit systemen waar zij rechtstreeks toegang toe hebben, verschilt per organisatie. Zo krijgt UWV diverse signalen uit de Polisadministratie. De SVB ontvangt signalen uit de Basisregistratie Personen en de Polisadministratie, bijvoorbeeld voor gegevens over verhuizing van het hele gezin binnen Nederland en overlijden in Nederland.

Vraag 15

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe het proces is bij het bestuursorgaan ingericht wanneer een betrokkene een signaal deelt, dat volgens het bestuursorgaan niet concreet is. Krijgt deze persoon dan op tijd een melding hiervan zodat deze persoon alsnog een concreet signaal kan indienen?

Indien het bestuursorgaan een signaal van een betrokkene ontvangt dat onvoldoende concreet is, maar erop duidt dat de uitkering van de betrokkene mogelijk aanpassing behoeft, voert het bestuursorgaan vervolgonderzoek uit. Dit vervolgonderzoek kan onder andere bestaan uit het opvragen van aanvullende informatie bij de betrokkene zelf, het controleren van systemen zoals de BRP en/of het bevragen van derden, zoals de werkgever. Het bestuursorgaan wordt geacht dit vervolgonderzoek voortvarend op te pakken. Het wetsvoorstel verbindt hier geen termijn aan, omdat de tijd die een aanvullend onderzoek vergt, per onderzoek verschilt. Hoe lang het bestuursorgaan nodig heeft om het vervolgonderzoek op te starten en uit te voeren, is afhankelijk van het signaal. Met het vastleggen van de termijn van zes maanden komt te late behandeling van een voldoende concreet signaal in specifieke gevallen voor rekening van het bestuursorgaan, om een balans te vinden tussen risico's die door het bestuursorgaan en door de betrokkene worden gedragen.

Vraag 16

¹² Rapportage Kennis der Verplichtingen 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl

*De leden van de **NSC-fractie** lezen dat wordt voorgesteld om af te zien van terugvordering wanneer de onverschuldigde betaling het gevolg is van een handelen of nalaten van het bestuursorgaan, een fout van het bestuursorgaan, tenzij het betrokkene redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat onverschuldigd werd betaald. Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten waarom zij voor de 'tenzij' formulering heeft gekozen. Laten hersteloperaties zoals de WIA-daglonen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) juist niet zien dat deze bepaling mogelijke gedupeerden veel onrust kan geven? Waarom kiest de regering er niet voor om de gevolgen van de fout bij een bestuursorgaan ook gewoon volledig bij het bestuursorgaan zelf te leggen?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 9.

Vraag 17

De leden van de NSC-fractie lezen daarnaast dat de bescherming tegen traag handelen alleen van toepassing is als er sprake is van een concreet signaal, wat inhoudt dat er geen nader onderzoek nodig is om de uitkering aan te passen. Deze leden vragen de regering of dit niet tot onduidelijkheid zal leiden voor burgers en onjuiste verwachtingen kan wekken. Hoe wordt bepaald of er nader onderzoek nodig is om de uitkering aan te passen volgens de regering? Is dat niet überhaupt nodig om een uitkering aan te kunnen passen? Hoe is de regering voornemens om dit aan de voorkant van het proces goed duidelijk te maken aan burgers?

Uitgangspunt in de socialezekerheidswetten is dat de betrokkene een inlichtingenplicht heeft. Dit houdt in dat de betrokkene onverwijld en uit eigen beweging alles dient te melden dat redelijkerwijs van invloed kan zijn op het recht op, de hoogte van of de duur van de uitkering. Wanneer de betrokkene aan zijn inlichtingenplicht heeft voldaan, door een wijziging in zijn omstandigheden tijdig aan het bestuursorgaan door te geven, dan is de bescherming tegen traag handelen van toepassing. Het wetsvoorstel heeft niet tot doel de inlichtingenplicht en daarmee dit proces aan te passen.

Een signaal van een betrokkene of uit een direct toegankelijk systeem is voldoende concreet als het bestuursorgaan de uitkering op basis van het signaal direct naar de juiste hoogte kan aanpassen. Indien een betrokkene het bestuursorgaan laat weten dat hij is gaan werken als oproepkracht en daarmee € 200 per maand verwacht te verdienen, is er sprake van een concreet signaal. Indien een betrokkene echter enkel aangeeft dat hij is gaan werken, betreft het geen concreet signaal. Het bestuursorgaan moet in dit geval immers onderzoek doen naar de aard van het werk en het inkomen dat de betrokkene met het werk verdient. De uitkering kan pas na afronding van dit onderzoek aangepast worden. Op basis van geldende jurisprudentie¹³ zijn gemeenten en de SVB (in verband met de uitvoering van de AIO) reeds verplicht om de terugvordering te beperken tot zes maanden na een concreet signaal van de betrokkene. Gemeenten volgen de richtlijnen uit de jurisprudentie om te bepalen wanneer een signaal voldoende concreet is. De SVB heeft hiervoor beleidsregels opgesteld. Gemeenten en de SVB ervaren geen problemen op dit punt. De bestaande jurisprudentie is niet van toepassing op UWV en, met uitzondering van de AIO, de SVB.

UWV, de SVB en gemeenten communiceren bij aanvang van de uitkering welke informatie de betrokkene wanneer moet doorgeven en op welke manier. Zo laten zij de betrokkene aan de voorkant weten hoe nieuwe feiten en omstandigheden gemeld moeten worden.

Vraag 18

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat er bepaalde afwegingskaders zijn waarbij de betrokkenen wist of niet wist dat de uitkering te hoog was. Wat als de betrokkene aangeeft teveel uitkering te ontvangen maar de overheid aangeeft dat het wel klopt, zoals bij de fouten rondom de WIA zijn gebeurd. Hoe wordt zo'n casus behandeld binnen het afwegingskader?*

Indien de betrokkene bij het bestuursorgaan aangeeft dat hij te veel uitkering ontvangt en het bestuursorgaan in reactie hierop ten onrechte aangeeft dat de uitkering van de betrokkene juist is vastgesteld, is de bescherming tegen traag handelen van toepassing. De betrokkene heeft immers een signaal bij het bestuursorgaan afgegeven dat hij te veel uitkering ontving. Het bestuursorgaan

¹³ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBMNE:2023:6382.

heeft niet adequaat op dit signaal gereageerd. De terugvordering wordt daarom beperkt tot zes maanden nadat het bestuursorgaan het signaal van de betrokkene heeft ontvangen, tenzij dringende redenen daaraan in de weg staat.

Vraag 19

De leden van de SP-fractie begrijpen niet waarom er is gekozen voor zes maanden als termijn en niet korter. Er wordt aangegeven dat het proces onder druk wordt gezet als de termijn korter is, maar is dat niet juist de reden voor zo'n termijn? Dat daardoor er reden is voor het uitvoeringsorgaan om snel helderheid te verschaffen voor de betrokkene? Hoe reflecteert de regering hierop?

De regering weegt in het kader van het terugvorderingsbeleid diverse belangen tegen elkaar af. Maatschappelijk is het van belang dat overheidsmiddelen rechtmatig en efficiënt besteed worden. Hiermee blijft het draagvlak voor de sociale zekerheid behouden. Voor het individu is het belangrijk dat terugvorderingen zoveel mogelijk voorkomen worden en dat daarom binnen een redelijke termijn gereageerd wordt op signalen dat wijziging noodzakelijk is. Dit voorkomt schulden. Voor de uitvoering is de uitvoerbaarheid van het terugvorderingsbeleid essentieel.

In het kader van bescherming van de betrokkene tegen traag handelen van het bestuursorgaan, moet er een redelijke reactietermijn zijn. Deze termijn kan niet te kort zijn, omdat de uitvoerbaarheid dan onder druk komt te staan. Dit leidt ertoe dat onrechtmatig verstrekte overheidsmiddelen onvoldoende teruggevorderd kunnen worden. De termijn moet echter ook niet te lang zijn, omdat de betrokkene dan lang in onzekerheid blijft en geconfronteerd wordt met een onnodig hoge terugvordering. Met de termijn van zes maanden wordt recht gedaan aan deze belangenafweging. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat indien sprake is van een onevenredig gevolg, nadere matiging op grond van de dringende redenen-uitzondering mogelijk is.

Vraag 20

De leden van de SP-fractie lezen dat er gekozen is om de kwijtscheldingstermijn terug te brengen van tien naar vijf jaar, omdat deze verhoging niet meer in lijn lag met het perspectief op een schuldenvrij bestaan. Waarom wordt er dan geen stap verder gegaan en de kwijtscheldingstermijn verder verlaagd in plaats van dat we teruggaan naar de status quo. Zou er niet te beargumenteren zijn dat een schuldenvrij bestaan toen ook al onder druk lag, anders was deze wetgeving niet nodig, en dat het vertrouwen in de overheid wordt versterkt door de kwijtscheldingstermijn verder te verlagen?

In het verleden werd, vanuit het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen, de mogelijkheid om af te zien van het incasseren van terugvorderingen beperkt. In de afgelopen jaren is dit uitgangspunt veranderd. Het kwijtscheldingsbeleid draait om het vinden van een balans tussen enerzijds het maatschappelijke belang van terugvordering en anderzijds het individuele belang van de schuldenaar.

Met het vaststellen van een kwijtscheldingstermijn van vijf jaar wordt deze balans gewaarborgd. Enerzijds is de termijn lang genoeg om in veel gevallen onverschuldigd betaalde uitkeringen terug te vorderen. In situaties waarin volledige terugbetaling niet haalbaar is, wordt doorgaans alsnog een substantieel deel van de schuld voldaan. Uit onderzoek van Motivaction naar het burgerperspectief op handhaving in de sociale zekerheid blijkt dat de samenleving het belangrijk vindt dat ten onrechte of te hoog uitgekeerde gelden worden teruggevorderd.¹⁴ De rechtmatige besteding van overheidsmiddelen, waarin de terugvordering als middel wordt ingezet, zorgt voor behoud van het draagvlak voor de sociale zekerheid.

Anderzijds biedt een termijn van vijf jaar de schuldenaar eerder perspectief op een schuldenvrije toekomst binnen de sociale zekerheid. Hiermee wordt meer rekenschap gegeven aan welke negatieve gevolgen problematische schulden kunnen hebben en wordt het belang van een realistisch perspectief op financieel herstel benadrukt. Gemonitord wordt of de aanpassing van de kwijtscheldingstermijn daadwerkelijk bijdraagt aan de beoogde effecten.

¹⁴ Motivaction, 2023, 'Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/het-burgerperspectief-op-de-herijking-van-het-handhavingsbeleid-in-de-sociale-zekerheid>

Vraag 21

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen dat de regering schrijft dat het noodzakelijk is om meer ruimte te bieden voor maatwerk om geheel of gedeeltelijk af te kunnen zien van terugvordering op het moment dat het doel van de terugvordering niet opweegt tegen de individuele nadelen die de betrokkene daarvan ondervindt. Deze leden zijn verheugd dat de conclusie van Advocaat-Generaal De Bock (ECLI:NL:CRVB:2023:2086) en de daarop volgende uitspraak van de Centrale Raad van Beroep hiermee gecodificeerd is. Deze leden vragen of de conclusie en uitspraak één op één zijn gecodificeerd of dat de regering gekozen heeft voor nadere invulling.*

De regering heeft in dit geval gekozen voor een nadere invulling, waarbij de ruimte die is gecreëerd met de betreffende uitspraken is behouden. Met de conclusie van Advocaat-Generaal De Bock en de daaropvolgende uitspraken van de CRvB¹⁵ wordt nadere invulling gegeven aan het evenredigheidsbeginsel en de toepassing daarvan in de 'dringende redenen'-uitzondering in de sociale zekerheid.

In het kader van meer evenredige besluitvorming binnen de sociale zekerheid in algemene zin heeft de regering gekozen om jurisprudentie bij twee specifieke omstandigheden op het gebied van terugvordering te codificeren. Dit betreft de fout van de overheid en traag handelen door de overheid, zoals ook nader toegelicht in de antwoorden op vragen 9 en 17. Daarnaast wordt met het afwegingskader meer ruimte gecreëerd voor evenredige besluitvorming bij sanctionering. De regering kiest daarmee voor een aanpak waarbij besluiten in beginsel evenredig zijn en de 'dringende redenen'-uitzondering voornamelijk voor individuele uitzonderingsgevallen van toepassing kan zijn.

Vraag 22

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze deze jurisprudentie op dit punt reeds in de praktijk wordt gebracht. Is er informatie beschikbaar in hoeveel gevallen afgezien wordt van terugvordering met het beroep op het evenredigheidsbeginsel en/of dringende reden?

De jurisprudentie wordt door de uitvoering toegepast. In het bijzonder in die zin dat de oorzaak van een terugvordering mee wordt gewogen in de uiteindelijke terugvorderingsbeslissing. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat een terugvordering wordt gematigd of daarvan af wordt gezien. In andere gevallen wordt ook beoordeeld dat het maatschappelijk doel dat gediend wordt met de terugvordering zwaarder weegt. Bij UWV zijn hiertoe bijvoorbeeld expertiseteams ingericht, omdat de beoordeling complex is en vele facetten kent. UWV heeft een eerste monitoring ingericht hierbij en deze wordt momenteel doorontwikkeld. In algemene zin zijn deze cijfers daarom nog niet beschikbaar.

Vraag 23

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of conform voorliggend wetsvoorstel uitvoeringsinstanties ambtshalve het evenredigheidsbeginsel moeten toetsen wanneer sprake is van een terugvordering. Zo nee, waarom is hier niet voor gekozen?

Het onderhavige wetsvoorstel verplicht bestuursorganen niet om iedere (terugvorderings)beslissing te toetsen op evenredigheid. Een bepaling met die strekking zou een bijzonder zware uitvoeringslast met zich brengen. Het instellen van terugvorderingen is aan de orde van de dag voor bestuursorganen. Gemiddeld zijn dit kleine correcties, bijvoorbeeld als iemand net te laat informatie heeft doorgegeven over een gezamenlijke huishouding of als iemand meer uren heeft gewerkt dan vooraf ingeschat. Aangenomen wordt dat deze vorderingen evenredig zijn: het doel van de terugvordering weegt op tegen het – relatief kleine – ongemak dat iemand hierdoor kan ervaren. Bestuursorganen blijven daarbij alert op signalen dat een vordering mogelijk onevenredig uitpakt en het is altijd mogelijk voor een betrokkene om in het kader van de 'dringende redenen' zelf een beroep te doen op het evenredigheidsbeginsel. Bestuursorganen richten hier hun eigen proces op in. Het is daarom noodzakelijk dat de toetsing in sommige

¹⁵ ECLI:NL:CRVB:2024:726; ECLI:NL:CRVB:2024:2140; ECLI:NL:CRVB:2024:2192; ECLI:NL:CRVB:2024:2193; ECLI:NL:CRVB:2024:2194 en ECLI:NL:CRVB:2024:2195.

gevallen gedaan kan worden en tot een afwijkend resultaat kan leiden, maar in het gros van de gevallen speelt de vraag rond het evenredigheidsbeginsel geen rol in een beslissing. De regering heeft daarom afgewogen dat de verzwaring van de uitvoeringslast bij ambtshalve toetsing aan dit beginsel niet opweegt tegen de voordelen die ambtshalve toetsing met zich brengt, mede gelet op de uitvoerbaarheid van het gehele stelsel.

Vraag 24

In de memorie van toelichting schrijft de regering dat "Er moet, met andere woorden, meer aandacht komen voor een evenredige terugvordering. Met dit wetsvoorstel worden een aantal wijzigingen doorgevoerd waarmee hiertoe een eerste stap gezet wordt." Deze zinsnede suggereert dat er nog meer stappen te zetten zijn om daadwerkelijk sprake te laten zijn van 'evenredige terugvordering'. Klopt deze aanname, zo vragen deze leden. Welke stappen zijn er nog meer te zetten volgens de regering? En waarom is nu niet gekozen om dat te doen?

Hoewel met het onderhavige wetsvoorstel toegewerkt wordt naar een evenredig vorderingenbeleid, zijn er meer stappen te zetten. Met de Kamerbrief van 1 oktober 2025 is uw Kamer over deze modernisering geïnformeerd.¹⁶ Er kan een aantal stappen gezet worden om tot een evenredig vorderingenbeleid te komen. Zo wordt onderzocht of een nabetalingsverplichting geïntroduceerd kan worden, waarbij ook gewerkt wordt aan een oplossing voor keteneffecten door nabetalingen. Verder wordt de Regeling geringe bedragen geëvalueerd en wordt bezien wat gedaan kan worden aan de bruto-netto problematiek.

De regering heeft deze stappen niet opgenomen in het wetsvoorstel, omdat onvoldoende in beeld was wat de aard en omvang van wijzigingen in het vorderingenbeleid zouden moeten zijn. Ipsos I&O heeft in de eerste helft van 2025 onderzoek gedaan naar de effecten van het vorderingenbeleid, om de knelpunten en onduidelijkheden in kaart te brengen.¹⁷ De regering heeft ervoor gekozen dit onderzoek niet af te wachten, om vertraging van het wetsvoorstel te voorkomen.

Vraag 25

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de sociale zekerheidswetten worden gewijzigd waarbij de 'dringende reden' aangaande terugvordering als volgt wordt omschreven: "Van een dringende reden is onder meer sprake indien de nadelige gevolgen van de terugvordering voor een belanghebbende onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen." Deze leden vinden de memorie van toelichting op dit punt enigszins verwarrend, nu er staat: "De huidige invullingen van meer evenredigheid in de jurisprudentie en huidige werkwijzen worden gecodificeerd en uitgebreid. De jurisprudentie en werkwijzen gaan bovendien voor alle uitkeringsinstanties gelden. Dit komt de uniformiteit en rechtszekerheid van de burger ten goede. Daarnaast kan de reeds geldende uitzondering van de «dringende redenen» benut worden, voor die gevallen waar ondanks toepassing van de eerdergenoemde opties in een individueel geval alsnog geen sprake is van een evenredige terugvordering." Kan de regering nader uitleggen wat er met 'de eerdergenoemde opties' bedoeld wordt?

'De eerdergenoemde opties' verwijst naar de maximale terugkijktermijn van vijf jaar, de bescherming tegen traag handelen en het omdraaien van het uitgangspunt bij terugvordering in geval van fouten van de overheid. Met deze wijzigingen beoogt de regering de terugvordering voor iedereen aan de voorkant evenrediger te maken. De 'dringende redenen' uitzondering blijft bestaan voor betrokkenen bij wie op basis van deze wijzigingen niet van terugvordering afgezien wordt, maar bij wie dit wel gewenst is. Bijvoorbeeld wegens persoonlijke omstandigheden, die maken dat (volledige) terugvordering onevenredig is.

5. Codificatie dringende redenen

Vraag 26

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn blij dat met voorliggend wetsvoorstel het amendement Ceder c.s. (Kamerstuk 36 582, nr. 25) in alle sociale zekerheidswetten breed is gecodificeerd, zoals ook de wens was van de indieners van het amendement. De regering schrijft dat "de

¹⁶ Kamerstukken II, 2025/26, 17050, nr. 612.

¹⁷ Rapport Ipsos I&O, R. Beerepoot, L. Heuzels, N. van Huizen, J. van Werkhoven, M. Westerhof, Effecten van het terugvorderingsbeleid, mei 2025. Aangeboden aan de Tweede Kamer bij Kamerstukken II, 2025/26, 17 050, nr. 612.

bepaling zoals voorgesteld door de indieners van het amendement [is] geoptimaliseerd". Deze leden vragen de regering dit nader te duiden. Wat is het verschil tussen het voorgestelde amendement tot wijziging van de Participatiewet en de bepalingen voor wijziging van de sociale zekerheidswetten conform voorliggend wetsvoorstel?

De regering heeft, gezien de toelichting bij het amendement en de jurisprudentie die aanleiding gaf tot het amendement, een tekst voorgesteld die dichter bij de jurisprudentie ligt en het amendement verbreed naar de hele sociale zekerheid, en naar alle relevante 'dringende redenen'-bepalingen daarbinnen. Ten aanzien van de tekstuele wijziging is naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel Participatiewet in balans het risico gesignaleerd dat iedere beslissing ambtshalve getoetst zou moeten worden aan deze bepaling. Dit is in verreweg de meeste gevallen niet nodig, omdat de meeste besluiten in de kern evenredig zijn. Daarbij blijven bestuursorganen alert op kennelijke onevenredige uitkomsten en kunnen mensen een beroep doen op het evenredigheidsbeginsel.

6. Keuze sanctiestelsel

Vraag 27

*De leden van de **SP-fractie** begrijpen de keus om over het algemeen niet over te gaan tot strafrechtelijke handhaving. Wel zijn deze leden benieuwd in welke specifiek aangewezen gevallen er wel wordt gekozen voor strafrechtelijke handhaving. Aan welke voorwaarden moet dan voldaan worden?*

De keuze voor bestuurs- dan wel strafrechtelijke afdoening wordt gereguleerd door de Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude van het College van procureurs-generaal waarvan de meest recente versie op 1 oktober 2023 in werking is getreden¹⁸. Voorop staat dat de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening elkaar wederzijds uitsluiten: er kan niet twee keer voor hetzelfde feit een punitieve sanctie worden opgelegd. Uitgangspunt van de Aanwijzing is dat zaken met een benadelingsbedrag van meer dan € 50.000 strafrechtelijk worden afgedaan en zaken met een lager benadelingsbedrag bestuursrechtelijk. De Aanwijzing somt daarnaast een aantal categorieën zaken op waarin, ondanks een lager benadelingsbedrag, strafrechtelijk kan worden opgetreden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer bestuursrechtelijk optreden niet mogelijk is, zoals bij gefingeerde dienstverbanden, als zaken bijzonder ernstig of ontwrichtend zijn, zoals bij samenspanning van medewerkers om misbruik te plegen, of wanneer sprake is van recidive.

Vraag 28

*De leden van de **SGP-fractie** constateren dat gesproken wordt over de 'mogelijkheid' tot het afzien van een sanctie bij een vergissing of wanneer met een waarschuwing niet de met de sanctie te dienen doelen bereikt zal worden. In de wet staat echter dat het bestuursorgaan hiervan afziet, en is dit niet geformuleerd als kan-bepaling. Wat betekent dit in de praktijk? Kan het bestuursorgaan dit zelf bepalen, of moet de betrokkene een beroep doen op dit wetsartikel?*

Op basis van het afwegingskader bepaalt het bestuursorgaan of wordt afgezien van sanctionering. Indien het bestuursorgaan oordeelt dat er sprake is van een vergissing of dat met een boete, maatregel of waarschuwing de doelen van de sanctie niet bereikt worden, ziet het bestuursorgaan af van sanctionering. Er wordt dan dus geen boete of maatregel opgelegd. De betrokkene hoeft dus zelf geen beroep te doen op dit artikel.

7. Hoofdpijnen boeteregime

Vraag 29

*De leden van de **NSC-fractie** lezen dat de niet tijdige verstrekking van inlichtingen op verzoek expliciet wordt uitgezonderd van boeteoplegging. Echter geldt niet voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ. In deze wetten kan het bestuursorgaan de uitkering opschorten en een boete opleggen bij de niet tijdige verstrekking van informatie op verzoek. Deze leden vinden dit onwenselijk, omdat juist mensen in een kwetsbare positie gebruik maken van deze wetten. Zij vragen de regering waarom deze uitzondering op de Pw, IOAW en IOAZ in stand wordt gehouden. Is de regering bereid om de niet tijdige verstrekking van inlichtingen op verzoek alsnog ook uit te zonderen van boeteoplegging in deze wetten?*

¹⁸ Staatscourant 2023, 26247.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 12.

Vraag 30

*De leden van de **D66-fractie** constateren dat het wetsvoorstel streeft naar meer uniformiteit in de handhaving. Kan de regering daarom een toelichting geven waarom is gekozen om voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ een uitzondering te behouden en het niet-tijdig verstrekken van informatie met een boete te blijven sanctioneren, in tegenstelling tot andere wetten?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 12.

Vraag 31

En hoe wil de regering de uniformiteit in handhaving doortrekken naar andere terreinen die raken aan de sociale zekerheid, zoals bijvoorbeeld toeslagen? En hoe is de samenhang met de Wet verbetermaatregelen toeslagen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1. Ten aanzien van de samenhang met de Wet verbetermaatregelen toeslagen geldt dat in het kader van dat wetsvoorstel is bezien op welke wijze het in dit wetsvoorstel voorgestelde handhavingskader toegepast zou kunnen worden binnen het toeslagenstelsel. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is hier nader op ingegaan.¹⁹

Vraag 32

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat er af kan worden gezien van sancties als er sprake is van een vergissing. Deze leden vragen zich af of de term vergissen is geconcretiseerd, bijvoorbeeld hoe vaak iemand zich mag vergissen. Of is hier sprake van een contextafhankelijke afweging?*

De term vergissing is niet nader gedefinieerd of geconcretiseerd. Het is niet bepaald in welke situaties sprake is van een vergissing. Ook is niet bepaald hoe vaak er sprake kan zijn van een vergissing. Het is aan het bestuursorgaan om in de context te bezien of er naar oordeel van het bestuursorgaan sprake is van een vergissing en hoe vaak aannemelijk is dat hier sprake van is. Dit laatste kan van persoon tot persoon verschillen, en om passend te kunnen handhaven moet hier rekening mee gehouden worden.

Het risico op onduidelijkheid door het ontbreken van een definitie wordt geaccepteerd, omdat een wettelijke definitie juist ook beperkend kan werken. De manier waarop met deze bepaling om wordt gegaan kan, voor zover nodig, nader worden ingekleed in de praktijk, bijvoorbeeld in beleidsregels of werkinstructies. Met de uitvoerders wordt besproken welke behoefte hierin bestaat en wordt deze praktische inkleding afgestemd en waar mogelijk geüniformeerd. Ook in de jurisprudentie kan de term nader worden aangescherpt. Door na inwerkingtreding van het wetsvoorstel te monitoren hoe de uitvoering omgaat met de beoordeling of er sprake is van een vergissing, wordt in de gaten gehouden of het ontbreken van een wettelijke definitie in de praktijk tot problemen leidt. Als dat zo is, wordt in overleg met de uitvoering bezien of deze problemen in de uitvoeringspraktijk opgelost kunnen worden of dat dit vraagt om een aanpassing van de wet.

Vraag 33

*De leden van de **SGP-fractie** constateren dat de term 'vergissen' niet nader wordt gedefinieerd, terwijl met dit wetsvoorstel wel het vergisrecht wordt geïntroduceerd. Op welke situaties ziet dit specifiek? Deze leden begrijpen dat nadere definiëring beperkend kan werken, maar vragen ook aandacht voor de mogelijkheid dat het ontbreken van een definitie onvoldoende duidelijkheid biedt. Hoe wil de regering dit risico tegengaan?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 32.

Vraag 34

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering specifiek in te gaan op de kritiek van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) op het wettelijk verankeren van het vergisrecht en hun suggestie enkel in de toelichting op te nemen dat minder verwijtbaar handelen of nalaten van invloed kan zijn op het uiteindelijke oordeel over het opleggen van een maatregel of sanctie.*

¹⁹ Kamerstukken II, 36779, nr 3, paragraaf 3.4.3.

De regering begrijpt de zorg van de SVB dat een open term in de wet kan leiden tot verwarring. Deze zorg is met de SVB en andere uitvoerders gesproken. Besloten is om de term 'vergissing' wel te behouden in de wet. Dit omdat de regering het wenselijk acht om wettelijk vast te leggen dat op een vergissing geen sanctie zal volgen. Met de uitvoerders wordt besproken hoe in de praktijk invulling kan worden gegeven aan deze term. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld beleidsregels of werkinstructies worden opgesteld. Deze beleidsregels en instructies worden afgestemd en waar mogelijk geüniformeerd tussen de verschillende uitvoeringsdomeinen. Toekomstige jurisprudentie over de term 'vergissing' kan ook leiden tot aanscherping van deze open term.

Vraag 35

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering of haar aanname correct is dat het in het huidige wettelijk kader niet mogelijk is voor uitvoeringsorganen om teveel betaalde uitkeringen als gevolg van (al dan niet bewuste) overtreding van de inlichtingenplicht terug te vorderen zónder een boete op te leggen. Deze leden vragen of deze aanname feitelijk juist is.*

Deze aanname is niet correct. Het is in het huidige wettelijk kader mogelijk om teveel betaalde uitkeringen terug te vorderen zonder een boete op te leggen. Zo kan geen boete opgelegd worden als iedere verwijtbaarheid ontbreekt, of als er dringende redenen zijn om af te zien van een boete. Ook kan in specifieke gevallen gekozen worden voor het opleggen van een waarschuwing²⁰. De regering heeft wel geconstateerd dat het opleggen van een boete in het huidige wettelijke stelsel teveel een automatisme is, gestoeld op de veronderstelling dat iedere overtreding van de inlichtingenplicht een boete rechtvaardigt. De regering heeft op basis van onderzoeken over en ervaringen met het huidige stelsel geconstateerd dat er veel verschillende handelingen kunnen leiden tot overtreding van de inlichtingenplicht. In een individueel geval moet beoordeeld worden of deze overtreding 'boetewaardig' is.

Vraag 36

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat het mogelijk moet zijn voor uitvoeringsorganen om teveel betaalde uitkeringen als gevolg van (al dan niet bewuste) overtreding van de inlichtingenplicht terug te vorderen zonder een boete op te leggen. Maakt voorliggend wetsvoorstel deze optie mogelijk, zo vragen deze leden.

Ja, het onderhavige wetsvoorstel maakt dit mogelijk in meer gevallen. In het voorgestelde wettelijk kader kan een bestuursorgaan vaststellen dat sprake is van teveel betaalde uitkering ten gevolge van overtreding van de inlichtingenplicht, en wordt het teveel betaalde bedrag teruggevorderd. Tevens wordt beoordeeld wat er precies is gebeurd en of dit leidt tot oplegging van een boete. Andere opties in het stelsel zijn het afzien van sanctioneren – bijvoorbeeld als iemand zelf binnen een redelijke termijn meldt dat hij iets niet heeft doorgegeven – en het opleggen van een waarschuwing. Ook blijven de reeds bestaande afwijkmogelijkheden, het ontbreken van verwijtbaarheid en de dringende reden, bestaan. In die gevallen kan worden teruggevorderd, zonder dat daarbij een boete wordt opgelegd.

Vraag 37

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het wetsvoorstel een volgende formulering voor het opleggen van een boete: [Het bestuursorgaan] legt een schriftelijke waarschuwing of een bestuurlijke boete op wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door [de betrokkene], tenzij sprake is van een overtreding als bedoeld in [artikel]. Kan de regering nader uitleggen wat de 'tenzij' in dit artikel precies is?

Bij de meeste overtredingen van de inlichtingenplicht is het boeteregime van toepassing. Bij een specifieke overtreding van de inlichtingenplicht, het niet binnen de door het bestuursorgaan vastgestelde termijn verstrekken van informatie, is echter in de meeste socialezekerheidswetten het maatregelenregime van toepassing. In die gevallen is deze overtreding opgenomen in de bepaling over het opleggen van maatregelen (zie bijvoorbeeld artikel 17, eerste lid, van de Algemene Kinderbijslagwet of artikel 27, derde lid, van de Werkloosheidswet). In de artikelen waarmee de boeteoplegging bij overtreding van de inlichtingenplicht is geregeld, is deze specifieke overtreding van de inlichtingenverplichting niet uitgezonderd. Dit betekent dat een bestuursorgaan

²⁰ Zie in dit verband artikel 2aa van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

in reactie op deze overtreding in theorie zowel een boete als een maatregel kan opleggen. Dit is ongewenst. Voor de duidelijkheid wordt daarom met de "tenzij" in de boetebepalingen deze specifieke overtreding van de inlichtingenplicht alsnog uitgezonderd, zodat expliciet wordt gemaakt dat geen bevoegdheid bestaat voor oplegging van een boete, omdat een maatregel kan worden opgelegd.

Vraag 38

Op welke wijze voorziet de regering dat het recht op het vergissen in de praktijk vorm krijgt, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Is het bestuursorgaan ambtshalve verplicht te onderzoeken of er sprake is van een vergissing voor er een boete of andere maatregel wordt opgelegd of moet het bestuursorgaan deze beoordeling pas maken nádat de betrokkene zich meldt over de opgelegde boete of maatregel?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 28.

Vraag 39

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering het boetebesluit en de hoogte van de boetes nader toe te lichten. Op basis waarvan zijn de verschillende boetecategorieën gebaseerd? Wijzigd voorliggend voorstel ook de hoogtes van de boetes? Zo nee, waarom niet?

De basis voor de twee categorieën ligt in de wens om passend te handhaven. Passend handhaven betekent dat (opzettelijk) misbruik, zoals het aanvragen van een uitkering met vervalste papieren, moet kunnen worden bestraft. Het betekent ook dat minder ernstige overtredingen, zoals het (herhaaldelijk) te laat doorgeven van vakantie, lichter worden gesanctioneerd met een waarschuwing of een lagere boete. Daarom is gekozen om naast het instrument van de waarschuwing twee boetecategorieën te hanteren; een categorie voor de strafverzwarende overtredingen en een categorie voor de overige overtredingen. De boete voor strafverzwarende overtredingen is hoger dan de boete voor de overige overtredingen. Zo behoudt het bestuursorgaan de mogelijkheid om opzettelijk misbruik passend te beboeten. Ook sluit deze indeling beter aan bij de straffen en classificaties in het strafrecht.

De specifieke invulling van de hoogte van de boetes geschiedt in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Voorgesteld wordt om de bestaande boetehogtes aan te passen.²¹ Door de aanpassing zijn de boetehogtes meer in lijn met de strafrechtelijke route. Voor het bepalen van de percentages (5% en 15% van het benadelingsbedrag voor respectievelijk de normale overtredingen en de strafverzwarende overtredingen) is gekeken naar verschillende soorten informatie. Het beleidsmatige uitgangspunt is dat boetes evenredig, realistisch en leed toevoegend moeten zijn. Om de impact van een boete te bepalen is gekeken naar de inkomsten per uitkering per persoon per maand en naar gemiddelde benadelingsbedragen. Ook is gekeken met welke percentages boetes ook daadwerkelijk betaald kunnen worden. Hierbij is gekeken naar de beslagvrije voet, waarbij de boete voor een lichte overtreding binnen 12 maanden terugbetaald zou moeten kunnen worden en voor strafverzwarende omstandigheden binnen 24 maanden. Op basis van data-analyse zou dit met de voorgestelde percentages in het overgrote deel van de overtredingen het geval moeten zijn. Zie het antwoord op vraag 59 voor meer duiding hierover. Tot slot worden de boetepercentages in het bestuursrecht met dit voorstel ook meer in lijn gebracht met de boetepercentages bij strafrechtelijke afhandeling.

8. Hoofdpijnen maatregelenregime

Vraag 40

De leden van de NSC-fractie lezen dat in het wetsvoorstel twee situaties zijn opgenomen waarin het bestuursorgaan in ieder geval afziet van het opleggen van een maatregel of waarschuwing: Indien elke vorm van verwijtbaarheid van de betrokkene(n) ontbreekt of indien er sprake is van een overtreding uit de eerste drie categorieën: naar het oordeel van het bestuursorgaan aannemelijk is dat sprake is van een vergissing of anderszins een waarschuwing of maatregel niet zal bijdragen aan de met het betreffende besluit te dienen doelen. Deze leden constateren dat het begrip verwijtbaarheid daarmee onderdeel uitmaakt van het afwegingskader. Zij vragen de

²¹ Zie het conceptbesluit zoals dat voor internetconsultatie is gepubliceerd: [Overheid.nl | Consultatie Aanpassing Boetebesluit socialezekerheidswetten](https://overheid.nl/consultatie/aanpassing-boetebesluit-socialezekerheidswetten)

regering hoe dit zich verhoudt tot de conclusie van de NOSB dat het gebruik van 'verwijtbaarheid' als meetlat voor fraude in de sociale zekerheid onvoldoende accuraat en bruikbaar is.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 41

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat er bij ernstige misdragingen jegens een ambtenaar een uitkering kan worden stopgezet. Wordt dat pas besloten nadat het strafrechtelijk proces is afgerond of ook al tijdens het proces?*

Gezien het ne bis in idem-principe kan het bestuursorgaan alleen een sanctie opleggen voor een ernstige misdraging wanneer het strafrechtelijke proces is afgerond zonder strafoplegging, wanneer besloten wordt geen aangifte te doen of wanneer het openbaar ministerie besluit niet te vervolgen.

9. Overige onderwerpen in het voorstel

10. Burgerperspectief

11. Verhouding tot rechtsbeginselen en nationale wetgeving

12. Verkenning internationale handhavingssystemen

13. Regeldruk

14. Uitvoering

Vraag 42

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen of de regering een inschatting kan maken of er voldoende uitvoeringscapaciteit is om evenredig te kunnen handhaven, in het licht van een krappe arbeidsmarkt. Kan de regering aangeven of hier financiële middelen voor zijn uitgetrokken?*

De factoren personele capaciteit en benodigde middelen zijn meegenomen in de uitvoeringstoetsen die UWV, SVB en VNG hebben gedaan op het wetsvoorstel en de lagere regelgeving. Om de uitvoeringskosten voor gemeenten nader in kaart te brengen zijn twee artikel 2 Financiële-verhoudingswet-onderzoeken (Fvw) uitgevoerd.²² Uit de uitvoeringstoetsen zijn geen belemmeringen voortgekomen op het gebied van capaciteit, mits daar vanuit het Rijk de gevraagde middelen voor worden uitgetrokken. De gedane onderzoeken worden hierbij aan uw Kamer aangeboden.

Op basis van in de uitvoeringstoetsen genoemde bedragen zijn middelen gereserveerd. Het gaat hierbij om incidentele middelen voor de implementatie van de wet en om structurele middelen voor de uitvoering. In totaal zijn de budgettaire gevolgen voor de uitvoering € 12,1 miljoen incidenteel en € 4,6 miljoen structureel. Voor UWV is incidenteel € 4,1 miljoen en structureel € 2,5 miljoen gereserveerd voor het wetsvoorstel en de lagere regelgeving. Voor de SVB is incidenteel € 1,4 miljoen en structureel € 0,4 miljoen gereserveerd. Voor gemeenten worden middelen gereserveerd op basis van het artikel 2 Fvw-onderzoek, dat recent is afgerond. Dit betreft € 1,7 miljoen structurele en € 6,5 miljoen incidentele uitvoeringskosten. Daarnaast worden afspraken gemaakt met de VNG over de monitoring van de uitvoeringskosten voor gemeenten ten behoeve van de invoeringstoets en evaluatie van het wetsvoorstel en bijbehorende lagere regelgeving. Voor deze kosten zijn middelen vrijgemaakt in de voorjaarsbesluitvorming van 2023. Aanvullend daarop zijn bij de augustusbesluitvorming van 2024 middelen vrijgemaakt uit de envelop 'Groepen in de Knel'.

Vraag 43

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat bij risicogerichte handhaving gebruik wordt gemaakt van postcode- of gebiedsgerichte selecties die kunnen leiden tot ongelijke behandeling.

In het voorliggende wetsvoorstel zijn geen maatregelen opgenomen om te voorkomen dat bij risicogerichte handhaving gebruik wordt gemaakt van postcode- of gebiedsgerichte selecties. De reden hiervoor is dat het wetsvoorstel gaat over handhaving en sanctionering – met andere

²² Met een artikel 2 Fvw-onderzoek wordt door een onafhankelijke derde partij in kaart gebracht welke kosten een wetswijziging voor gemeenten tot gevolg heeft. Bij de begeleiding van dit onderzoek waren de VNG, BZK, Divosa en SZW betrokken.

woorden, de wijze waarop gereageerd wordt op een geconstateerde onrechtmatigheid – en niet raakt aan toezicht, controle of het gebruik van risicoselecties. Voor dergelijke maatregelen is dit wetsvoorstel dus niet geschikt.

Vraag 44

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering het uitvoeringsrapport over de lagere regelgeving met de Kamer kan delen zodra dit beschikbaar is.

De uitvoeringstoetsen van UWV en de SVB op de lagere regelgeving zijn al gedeeld bij aanbieding van het wetsvoorstel aan uw Kamer.²³ De uitvoeringstoets van de VNG wordt als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag met uw Kamer gedeeld.

Vraag 45

De leden van de D66-fractie constateren dat de implementatie van de Wet handhaving sociale zekerheid een beroep doet op de schaarse ICT-capaciteit van het UWV. Dit kan ten koste gaan van andere verandertrajecten en de bredere vernieuwingsagenda. Daarom vragen deze leden de regering welke plannen er zijn om te waarborgen dat de inzet van deze capaciteit voor het wetsvoorstel niet leidt tot ongewenste vertraging of afstel van andere, eveneens cruciale, moderniserings- en verbetertrajecten binnen het UWV.

In de uitvoeringstoetsen van UWV is aandacht besteed aan de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen voor de ICT-capaciteit. UWV signaleert daarbij geen directe knelpunten op dit gebied. Wel is tussen UWV en het ministerie van SZW de afspraak gemaakt om periodiek te bezien hoe de beschikbare ICT-capaciteit ingezet moet worden. Hierbij wordt zowel gekeken naar het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving als overige verandertrajecten binnen UWV. In het geval er in de toekomst knelpunten ontstaan door samenloop van verschillende trajecten, moeten keuzes worden gemaakt. Uw Kamer zal hier dan over worden geïnformeerd.

Vraag 46

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de benadrukking door de Raad van State en de uitvoeringsorganisaties van het belang van voldoende uitvoeringscapaciteit. Kan de regering een concrete inschatting geven of deze capaciteit, met name gezien de krappe arbeidsmarkt, momenteel beschikbaar is en welke financiële middelen hiervoor zijn uitgetrokken?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 42.

Vraag 47

De leden van de D66-fractie zien dat dit wetsvoorstel diverse open en potentieel vage normen introduceert, zoals 'passend informeren', 'redelijkerwijs duidelijk' en 'vergissing'. De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSIR) heeft al gewaarschuwd dat de ruimte die de wet biedt, met name in het boeteregime, kan leiden tot willekeur en rechtsongelijkheid. Hoe gaat de regering waarborgen dat deze open normen door alle uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB en gemeenten) eenduidig en uniform worden toegepast, om te voorkomen dat burgers in vergelijkbare situaties ongelijk worden behandeld en de rechtszekerheid wordt ondermijnd?

Wanneer bij passende handhaving op basis van het afwegingskader meer rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de evenredigheid en de eigen rol van de overheid bij het ontstaan van een overtreding, is er weliswaar sprake van verschillende uitkomsten, maar dat is dan zo omdat de situaties ook verschillen. Waar situaties wel gelijk zijn, is uniformiteit wel van belang. Om de uniformiteit in de uitvoering te bevorderen faciliteert het ministerie van SZW gesprekken tussen UWV, SVB en VNG over hoe de discretionaire ruimte en de open normen die de wet biedt, worden ingevuld. Uniformiteit is hierbij het streven, maar gezien de verschillen in wetten en doelgroepen en de bewuste keuze om ruimte te laten voor de afweging van uitvoeringsprofessionals, is volledige uniformiteit niet mogelijk of wenselijk. Dit moet echter niet afdoen aan de rechtszekerheid van uitkeringsgerechtigden. Daarom wordt na inwerkingtreding van de nieuwe wet door middel van monitoringsinformatie en periodieke gesprekken met de uitvoering gemonitord of de beoogde uniformiteit in de praktijk goed uitpakt of dat er aanvullende inzet nodig is om niet uitlegbare verschillen te verkleinen.

²³ De betreffende uitvoeringstoetsen zijn te vinden via de volgende links: [uitvoeringstoets UWV](#) en [uitvoeringstoets SVB](#)

Vraag 48

*De leden van de **BBB-fractie** vragen hoe wordt geborgd dat de bredere ruimte voor uitvoeringsorganisaties niet leidt tot willekeur of rechtsongelijkheid tussen burgers. Zijn de uitvoeringsorganisaties voldoende toegerust qua IT en opleiding om het vereiste maatwerk en de uitgebreidere motivering in elk individueel geval vorm te geven?*

Zie voor het antwoord op deze vraag ook het antwoord op vraag 42. Aanvullend daarop is het van belang dat uitvoeringsprofessionals de kennis en kunde hebben om hun taak goed uit te kunnen voeren. Ook de IT-systemen moeten worden aangepast. In de uitvoeringstoetsen en de artikel 2-onderzoeken zijn factoren als opleiding en training en ICT-wijzigingen ook onderdeel van het totaalbeeld van benodigde financiële middelen. Hiervoor zijn dus middelen gereserveerd.

Vraag 49

Wat gebeurt er als uitvoeringsorganisaties het vertrouwen-principe anders interpreteren en dus lokaal verschillend toepassen? Hoe wordt uniformiteit bewaakt?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 47.

Vraag 50

Hoe wordt voorkomen dat de beperkingen van de terugkijktermijn of coulance in het sanctiebeleid fraude in de hand werken?

Het wetsvoorstel bevat een aantal waarborgen om te voorkomen dat misbruik loont. Allereerst is een aantal situaties beschreven waarbij een boete de aangewezen reactie is, omdat in deze gevallen misbruik wordt verondersteld. Het betreft de volgende situaties: een betrokkene heeft een uitkering aangevraagd met gebruikmaking van vervalste documenten; een betrokkene heeft structurele inkomsten en/of vermogen verzwegen; er is sprake van samenloop met het strafrecht; of de betrokkene heeft de overtreding opzettelijk begaan of heeft hieraan grove schuld. Het bestuursorgaan zal voor deze gedragingen in principe een boete opleggen van de hoogste categorie in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. In deze situaties wordt bovendien in het kader van de terugvordering een terugkijktermijn van tien jaar, in plaats van vijf jaar, gehanteerd. Misbruikzaken waar het benadelingsbedrag hoger is dan € 50.000 kunnen bestuursorganen daarnaast overdragen aan het OM, zodat hier strafrechtelijk vervolg aan kan worden gegeven.

Vraag 51

*De leden van de **SP-fractie** zien dat de regering, na de bezwaren van de SVB rondom de uitvoeringstoets, de wet heeft aangepast. Hebben de aanpassingen op de uitvoeringstoets van de SVB voldoende de principiële bezwaren van de SVB weggenomen?*

In de uitvoeringstoets op de lagere regelgeving geeft de SVB aan dat het wetsvoorstel vanuit uitvoeringsperspectief gezien aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van wetsvoorstel dat in september 2023 voorlag voor uitvoeringstoets. Met de aanpassingen zijn de principiële bezwaren die de SVB in de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel noemde, weggenomen. In de uitvoeringstoets op de lagere regelgeving benoemt de SVB wel nog één belemmering voor de uitvoering, namelijk het begrip 'vergissing'. In het antwoord op vraag 34 wordt toegelicht hoe hiermee wordt omgegaan.

Vraag 52

*De leden van de **SP-fractie** onderschrijven de stelselherziening die wordt voorgesteld door de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening en de NSOB om tot meer evenredige sancties te komen zoals de SVB graag ziet. Als er op dit moment wordt ingezet op handhaving van sociale zekerheid en andere wetgeving die de menselijke maat centraal zet, is het dan nu niet juist tijd voor een stelselherziening? Hoe reflecteert de regering hierop?*

Het onderhavige wetsvoorstel behelst een stelselherziening. Door af te stappen van een voorgeschreven reactie op een overtreding, en via het afwegingskader ruimte te laten aan het bestuursorgaan om – gespecificeerde – handhavingsinstrumenten te kunnen toepassen, wordt gekozen voor een nieuw stelsel waarin meer recht wordt gedaan aan de feitelijke situatie. Het advies van de Raad van State onderschrijft deze conclusie.

Vraag 53

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of er nog andere wetgeving, naast de genoemde in dit hoofdstuk, in behandeling zijn waarbij de menselijk maat (opnieuw) wordt geïmplementeerd.

De regering werkt breed aan het beter implementeren van de menselijke maat in het wettelijke stelsel. Het wetsvoorstel Verbetermaatregelen Toeslagen is hier een voorbeeld van, evenals het wetsvoorstel Proactieve Dienstverlening, het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb en de recent door de Kamers aangenomen Participatiewet in balans.

Vraag 54

*De leden van de **SGP-fractie** worden graag geïnformeerd over hoeveel (aanvullende) uitvoeringscapaciteit nodig is als gevolg van dit wetsvoorstel. Is deze capaciteit er en hoeveel financiële middelen zijn hiervoor nodig? Wordt dit budget ook hiervoor uitgetrokken en hoe wordt dit gedekt?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 42.

Vraag 55

De leden van de SGP-fractie vragen welke gevolgen het inzetten van de schaarse ICT-capaciteit voor dit wetsvoorstel heeft op andere trajecten bij het UWV en specifiek voor welke trajecten.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 45.

15. Toezicht en handhaving

16. Financiële gevolgen

Vraag 56

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen of de regering kan aangeven wat de omvang is van de middelen uit de envelop Groepen in de knel uit het hoofdlijnenakkoord 2024–2028 die beschikbaar zijn gesteld voor dit wetsvoorstel.*

Kan de regering aangeven hoe groot de reservering is die is gemaakt om structurele uitvoeringskosten te dekken? Is de regering ervan op de hoogte dat (bestuurlijke) boetes voor SZW voor gemeenten vaak een inkomstenpost vormen waarop in de begroting wordt gerekend?

De omvang van de middelen uit de envelop Groepen in de Knel bedraagt € 12,1 miljoen structureel vanaf 2026.

De reservering voor de structurele uitvoeringskosten bedraagt € 4,4 miljoen per jaar. De regering is op de hoogte dat de gelden uit boetes onderdeel zijn van de financiële verslaggeving van gemeente. Dit was ook onderdeel van het artikel 2 Fvw-onderzoek naar de kosten voor het wetsvoorstel en onderliggende besluiten voor gemeenten. De belangrijkste uitkomst van dat onderzoek is dat er geen groot nieuw effect wordt verwacht ten aanzien van de opbrengsten uit boetes, en dat deze opbrengsten qua omvang überhaupt zeer gering zijn ten opzichte van de uitvoeringslasten van gemeenten. Dit zal worden gemonitord met de invoeringstoets en wetsevaluatie.

Vraag 57

Deelt de regering de opvatting van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat het onwenselijk is dat gemeenten boete-inkomsten opnemen in hun begroting, aangezien dit in feite betekent dat zij begroten op het straffen van inwoners?

De regering acht het onwenselijk dat het boete-instrument (enkel) ingezet zou worden als middel om geld op te halen. De regering benadrukt nogmaals dat een financiële prikkel (taakstelling) geen onderdeel is van het nalevingsbeleid in de sociale zekerheid. Desalniettemin zullen de gelden van boetes wel op de financiële verslaggeving van de gemeente vermeld moeten worden. Dat valt onder begrotingsdiscipline en de wijze van begroten en het financieel toezicht daarop.

Vraag 58

Deelt de regering de zorg van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat, wanneer gemeenten voor de keuze staan tussen het opleggen van een boete of het nemen van een andere maatregel, de financiële prikkel om te beboeten kan leiden tot de voorkeur voor het opleggen van boetes, zeker wanneer de financiële middelen beperkt zijn? Is de regering bereid gemeenten te compenseren om deze financiële prikkel weg te nemen?

Uit het artikel 2 Fvw-onderzoek naar de kosten bij gemeenten is gebleken dat het verschil tussen een waarschuwing en het opleggen van een boete qua financiële prikkel geen grote wijziging oplevert ten opzichte van de huidige situatie, en dat de impact op de totale gemeentelijke begroting slechts zeer beperkt is. De keuze tussen het opleggen van een boete of het nemen van een andere maatregel zal bovendien gemotiveerd moeten worden in het individuele besluit, en kan niet worden gebaseerd op begrotingsargumenten.

17. Advies en consultatie

Vraag 59

*De leden van de **SP-fractie** lezen reacties bij de internetconsultatie waarin wordt aangegeven dat de maximale boete van 4.500 euro te hoog, ook zijn er vragen hoe de boete zich verhoudt tot de draagkrachtberekening. Hoe reflecteert de regering op deze reacties? Een te hoge boete zou voor een deel van de getroffen personen namelijk kunnen leiden tot grotere problemen, bijvoorbeeld problematische schulden. Gaat de regering deze feedback verwerken door het wetsvoorstel aan te passen? Zo zou het wetsvoorstel meer in lijn komen met het Nationaal Programma Armoede & Schulden, waarbij problematische schulden getracht worden te voorkomen?*

De maximale boetehoogte is niet naar beneden bijgesteld naar aanleiding van deze inbreng op de internetconsultatie. Dit omdat de regering het wenselijk acht om bij daadwerkelijk misbruik een adequate boete op te kunnen leggen. Misbruik moet immers worden aangepakt. Ook is een streven om het bestuursrecht beter te laten aansluiten bij het strafrecht qua boetehoogtes, en het strafrecht kent een dergelijke verlaging niet in de strafvordering. Verder heeft een adequate boete zowel een straffunctie als een signaalfunctie. Aangezien de boetepercentages in het Boetebesluit worden verlaagd, zullen zelden boetes ter hoogte van het maximum boetebedrag worden opgelegd. Dit betreft alleen gevallen wanneer er sprake is van een strafverzwarende omstandigheid én een hoog benadelingsbedrag.

Daarnaast geldt voor alle boetes dat een bestuursorgaan de boete ambtshalve of op verzoek van de betrokkene kan matigen wanneer betrokkene de boete niet binnen een termijn van 12 maanden (bij normale overtreding) of 24 maanden (bij strafverzwarende overtreding) kan betalen op basis van een fictieve draagkracht van 5% van de beslagvrije voet. Tot slot kan in het invorderingsproces altijd rekening gehouden worden met een individuele situatie en de beschikbare aflossingscapaciteit. Met deze waarborgen wordt voorkomen dat mensen door een bestuurlijke boete schulden moeten opbouwen.

Afsluitend

Met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt tevens de nota van wijziging toegestuurd. De eerste aanleiding hiervoor is de Participatiewet in balans. Gelet op de wijzigingen die met die wet zijn gerealiseerd, moeten bepaalde verwijzingen in het onderhavige wetsvoorstel aangepast worden. De tweede aanleiding hiervoor is een aangetroffen onvolkomenheid ten aanzien van schuldregelingen. In de huidige formulering hebben UWV en SVB geen bevoegdheid om deel te nemen aan minnelijke schuldenregelingen bij mensen zonder aflossingscapaciteit. Dit onbedoelde effect wordt hersteld. Voor de uitgebreidere motivering van deze punten verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

M.L.J. Paul