

Vergaderjaar 2021–2022

17 050

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

Nr. 603

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2022

De sociale zekerheid is van en voor ons allemaal, vangt ons op als we geen werk hebben of helpt ons als we door een moeilijke periode in ons leven gaan. Dit vangnet bekostigen wij samen en de overheid vult dit aan. Omdat het stelsel afhankelijk is van solidariteit, is het van belang om deze solidariteit te behouden en te waarborgen. Onder andere door toezicht te houden op rechtmatig gebruik.

In het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) staat dat de regering wil werken aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Daarbij moeten professionals in de uitvoering de beslissruimte krijgen die zij nodig hebben.¹ Om hieraan invulling te geven is goede dienstverlening, waaronder begrepen de handhaving, het uitgangspunt. De wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk moeten samen leiden tot een duidelijk, doenbaar en daarmee fair proces voor de burger en de uitvoeringsprofessional. Voor handhaving in de sociale zekerheid betekent dit dat er meer evenwicht moet komen, enerzijds zodat uitvoeringsorganisaties en gemeenten voldoende ruimte voelen voor maatwerk en anderzijds zodat zij adequaat kunnen handelen bij misbruik. Hiervoor zijn wettelijke aanpassingen nodig, waarbij ervoor gewaakt moet worden dat deze aanpassingen incident- en toekomstbestendig zijn en passen bij de Handhavingskoers². De voorstellen worden ontwikkeld in samenspraak met betrokkenen in de uitvoering, belangenbehartigers,

¹ Coalitieakkoord 2021–2025, VVD, D66, CDA en Christenunie, «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», pagina 1.

² Kamerstuk 17 050, nr. 602.

ervaringsdeskundigen en burgers. Een voorbeeld hiervan is de werkconferentie op 11 mei 2022, «Evenwicht in handhaving».³

In de brieven van 12 november 2020⁴ en 23 november 2021⁵ hebben mijn voorgangers uw Kamer geïnformeerd over het handhavingstelsel in de sociale zekerheid en geconcludeerd dat een inhoudelijke herijking noodzakelijk is. Daar werk ik momenteel aan. Ik kijk zowel naar de versterking van preventie, als naar de herziening van de uitgangspunten van handhaving en sanctionering bij overtredingen.

In deze brief licht ik onder andere de volgende punten toe:

- De overheid moet juridisch, communicatief en procesmatig duidelijk zijn over de geldende regels en moet zorgen voor goede en handhaafbare wetgeving. Door middel van preventieve maatregelen probeert de overheid fouten en vergissingen zoveel mogelijk te voorkomen.
- Ik hanteer bij de herijking van het handhavingsinstrumentarium het uitgangspunt dat de meeste mensen het goede willen doen. Ik ga uit van vertrouwen.
- Daarbij ben ik niet naïef: er moeten voldoende handhavingsinstrumenten zijn om daadwerkelijk misbruik alert aan te pakken.
- Ik onderzoek een maximale terugkijktermijn van vijf jaar, voor een evenredige lastenverdeling tussen burger en overheid.
- UWV, SVB en ik werken aan een nieuw debiteurenbeleid, waarbij een betalingsregeling in beginsel eindig moet zijn. Mensen moeten perspectief hebben op het einde van een schuld.

Leeswijzer

In het hiernavolgende informeer ik u eerst over de samenloop met andere trajecten, om de herijking in het juiste licht te plaatsen. Vervolgens ga ik in op de stappen die in het licht van preventie worden gezet. Daarna deel ik in deze brief de voortgang van de herijking van het handhavingsinstrumentarium. Daarbij ga ik eerst in op het uitgangspunt dat ik voorstel voor dit traject: werken vanuit vertrouwen met alertheid voor georganiseerd misbruik. Vervolgens bespreek ik de denkrichting ten aanzien van de hoogte van de boete, de terugkijktermijn en twee trajecten waar moedwillig misbruik wordt tegengegaan, namelijk gefingeerde dienstverbanden en schorsingsmogelijkheden. Daarna ga ik in op het debiteurenbeleid. Tot slot deel ik mijn voorgenomen tijdsplan met u.

Samenloop met andere trajecten

Deze herijking staat niet op zichzelf. Binnen de sociale zekerheid wordt hard gewerkt aan verbetering van het stelsel. Deze ontwikkelingen betrek ik zoveel mogelijk bij de uitwerking van de herijking van het handhavingsinstrumentarium.

Hardvochtigheden in de sociale zekerheid worden onderzocht naar aanleiding van verschillende moties en u bent geïnformeerd over de wijzigingen die de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen binnen de Participatiewet wil realiseren. Daarnaast wordt gekeken naar vereenvoudiging in het kader van het IBO Vereenvoudiging sociale

³ Tijdens die conferentie is door uitvoeringsprofessionals, handhavers en beleidsmedewerkers gesproken over de herijking in het algemeen en drie dilemma's in het bijzonder. Namelijk maatwerk, begeleid door UWV, moedwillig misbruik, begeleid door het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs en het effect van bejegening en sancties, begeleid door twee ervaringswerkers van Sterk uit Armoede. Gezamenlijk is gereflecteerd op deze onderwerpen en er zijn aanbevelingen geformuleerd om mee te nemen in de herijking.

⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 596.

⁵ Kamerstuk 17 050, nr. 601.

zekerheid⁶. Aanbevelingen die in dat traject over handhaving worden geformuleerd neem ik ter harte. Het kabinet heeft daarnaast het voornemen om de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te wijzigen, zodat deze wet meer ruimte voor maatwerk en de menselijke maat zal bevatten, en het kabinet werkt aan een nieuwe visie op hardheidsclausules⁷.

Ook wordt vanuit uw Kamer gewerkt aan een initiatiefwetsvoorstel voor terugvorderingen⁸. Getuige de versie die in internetconsultatie is gegaan wordt in dat voorstel het uitgangspunt van «altijd terugvorderen» omgevormd naar «terugvorderen, tenzij».

Er wordt beoogd om meer dan in het huidige stelsel ruimte te creëren om af te zien van terugvorderingen in een aantal specifieke situaties.

Bijvoorbeeld op het moment dat een uitvoeringsinstantie een fout heeft gemaakt. Dit doel herken ik en zie ik als belangrijk. Ik denk hier zelf ook over na, en zal binnen de herijking bezien of het initiatiefwetsvoorstel – binnen het gehele stelsel – voldoende effect sorteert of dat aanvullende bepalingen nodig zijn.

Preventie

De sociale zekerheid kent bepaalde regels. Bijvoorbeeld ten aanzien van wie aanspraak kan maken op een regeling en welke verplichtingen aan een regeling verbonden zijn. Een eerste stap is dat de overheid duidelijk moet zijn over deze regels en moet zorgen voor goede en handhaafbare wetgeving. Door middel van preventieve maatregelen probeert de overheid fouten en vergissingen zoveel mogelijk te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door in te zetten op communicatie, zodat iemand op tijd beschikt over de juiste informatie en door de inzet van goede servicemedewerkers die kunnen helpen bij vragen.

Fouten kunnen ook voorkomen worden door kritisch de eigen processen door te lopen om te zien of daar verbeteringen in de dienstverlening kunnen worden aangebracht⁹. Er kan sprake zijn van onheldere communicatie, bijvoorbeeld omdat er wordt uitgegaan van teveel voorkennis bij de burger. Er kan sprake zijn van onduidelijkheid over het te doorlopen proces of van IT-systemen die klantvriendelijker kunnen. De overheid moet hier continu alert op zijn. Door steeds te leren van situaties die zich hebben voorgedaan moet de overheid zich voortdurend inzetten om haar dienstverlening te verbeteren zodat de kans op vergissingen en fouten kleiner wordt. Daarbij kunnen inzichten uit de gedragswetenschappen benut worden. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten blijven hier continu scherp op.

Naast de kritische blik door de uitvoeringsorganisaties en gemeenten zelf is Team Preventie na een kwartiermakersfase per 1 juni 2022 van start gegaan als een multidisciplinair team dat zich buigt over de vraag hoe we burgers beter kunnen helpen om de regels na te leven. Prof. dr. H.J.M. (Menno) Fenger, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, leidt het team. Het team is samengesteld uit deskundige medewerkers van VNG, Divosa, UWV, SVB en SZW. Ook ervaringsdeskundigen zijn bij het team betrokken en er wordt een panel opgericht van mee- en dwarsdenkers om het team te adviseren.

⁶ Daarbij wordt vanuit het perspectief van de burger naar het stelsel gekeken en onderzocht wordt hoe dat stelsel meer ten dienste van de burger kan komen te staan.

⁷ De Minister van BZK zal, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, voor het zomerreces beide Kamers een brief sturen waarin op beide aspecten ingegaan wordt.

⁸ Initiatiefwet van de Christenunie, in internetconsultatie gegaan op 16 maart 2022.

⁹ Een voorbeeld daarvan is het kritisch bezien van de inlichtingenplicht: welke inlichtingen worden gevraagd aan mensen en is dat nog wel nodig? Is duidelijk genoeg wat van mensen verwacht wordt?

Het team bouwt voort op de bestaande inspanningen die de uitvoerende instanties al doen om naleving te bevorderen. Het zorgt ervoor dat de opgedane ervaringen bij elkaar gebracht worden en versterkt, zodat van elkaars inzichten en onderzoeken geleerd kan worden. Het team zal zich onder meer richten op de vraag wat geleerd kan worden van situaties waarin het niet gelukt is de regels na te leven. Waarom ging het fout? Waren de regels duidelijk? Was de communicatie goed? Wat komt er op iemand af die een beroep moet doen op de sociale zekerheid? Ook streeft het team ernaar beter te begrijpen waarom mensen soms de regels niet naleven. In welke situaties bevonden mensen zich, welke afwegingen maakten ze en waarom handelden ze zoals ze deden? Het team zal analyseren welke lessen hieruit getrokken kunnen worden om beleid en uitvoering beter te laten aansluiten bij de leefwereld van de uitkeringsaanvrager. Het team wil bijdragen aan het ontwerpen van uitvoeringsprocessen die goed aansluiten bij de leefwereld van de gebruiker, waardoor deze er beter zijn weg in kan vinden.

Herijking van het handhavingsinstrumentarium

In het huidige handhavingstelsel beschikken uitkeringsinstanties over een beperkt instrumentarium. Bij constatering van een onrechtmatigheid wordt de uitkering herzien. Als deze onrechtmatigheid ertoe heeft geleid dat een persoon onterecht een (te hoge) uitkering heeft ontvangen wordt dit bedrag in principe altijd teruggevorderd en wordt een sanctie opgelegd.

Vervolgens vordert de instantie dit bedrag terug. Bij overtreding van de inlichtingenplicht zijn twee sanctie-instrumenten beschikbaar: het uitgangspunt is dat een boete wordt opgelegd. Soms is een waarschuwing mogelijk.

Naast dit sanctieregime geldt dat voor een aantal overtredingen een maatregel wordt opgelegd. Een maatregel houdt in dat voor een bepaalde periode een deel van de uitkering wordt geweigerd.¹⁰

Een voorbeeld daarvan is het niet voldoende meewerken aan de re-integratie: als een betrokkene deze plicht overtreedt leidt dat tot opschorting van de uitkering voor 25% gedurende vier maanden.

In het kader van deze herijking, bezie ik de (effecten van) maatregelen, of zij fungeren zoals zij bedoeld zijn en op welke punten zij verbeterd kunnen worden. Ik houd hierbij oog voor de samenhang met het boeteregime.

Om het draagvlak onder het stelsel van sociale zekerheid te behouden is het van belang dat uitkeringsinstanties passend kunnen reageren op overtredingen. Dat begint bij een duidelijk uitgangspunt voor het handhavingsbeleid¹¹, waar ik hieronder op inga.

Vertrouwen als uitgangspunt

Bij de herijking van het handhavingsinstrumentarium hanteer ik het uitgangspunt dat de meeste mensen het goede willen doen. Er wordt uitgegaan van vertrouwen. De meeste mensen maken geen misbruik van het stelsel om misbruik te maken van het stelsel. Ik zie dat mensen soms een overtreding begaan omdat zij niet bij machte zijn iets anders te doen. Bijvoorbeeld als iemand vanwege een overlijden een veranderde gezinssamenstelling op een later moment doorgeeft. De eerste aanname

¹⁰ Zie het Maatregelenbesluit voor de maatregelen die kunnen worden opgelegd, uitgesplitst per overtreding.

¹¹ Zoals ook geformuleerd in de Handhavingskoers 2022–2025: Kamerstuk 17 050, nr. 602.

is dat iemand geen moedwillig misbruik maakt van het stelsel, tenzij er aanwijzingen zijn van het tegendeel. Die kunnen en moeten uiteraard verder onderzocht worden want het moet mogelijk blijven om daadwerkelijk misbruik effectief te bestrijden en sanctioneren.

Handhaving krijgt hiermee een tweeledig doel: het nalevingsdoel en het signaleringsdoel. Het nalevingsdoel houdt in dat als er een gebrek in de naleving wordt geconstateerd, dat de eerste reactie daarop is het uitleggen en verduidelijken van de regels zodat iemand in de toekomst wel in staat is om na te leven. Het stelsel gaat uit van vertrouwen in de burger. Op het moment dat een overtreding geconstateerd wordt, moet de aanname zijn dat een persoon waarschijnlijk een fout heeft gemaakt. Het past daarbij niet om standaard een boete op te leggen. Dit doet geen recht aan wat er daadwerkelijk is voorgevallen, en bovendien wordt naleving niet bevorderd. Daarom wordt onderzocht welke sancties passend zijn om effectief naleving te bevorderen.

Daarbij blijf ik alert: sommige gedragingen zijn nu eenmaal geen fout. Bij overtredingen waar misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid, past het opleggen van een boete of overdracht naar het strafrecht. Hier komt de signaleringsfunctie van handhaving naar boven: een maatschappelijk signaal dat misbruik niet acceptabel is en daarom bestraft wordt.

Iemand kan bijvoorbeeld gebruik maken van vervalste documenten om een uitkering aan te vragen, of voor een langere periode inkomsten ontvangen, uit werk of onroerend goed, naast diens uitkering en dat niet doorgeven. Ook zijn er georganiseerde vormen van misbruik, waar kwetsbare mensen worden uitgebuit, bijvoorbeeld doordat zij gedwongen worden hun DigiD af te geven.

Hierbij is het goed om te benoemen dat er uiteraard vele grijstinten zijn: overtredingen zijn niet zwart-wit en laten zich niet altijd makkelijk in een categorie vangen.

Het doel van dit stelsel is om in alle gevallen passend te kunnen reageren, maar in beginsel uit te gaan van vertrouwen. Daarom worden er verschillende handhavingsinstrumenten uitgewerkt. Hierdoor ontstaat een palet waaruit professionals de meest effectieve sanctie kunnen kiezen en inzetten. Door dit palet te introduceren komt er meer dan nu het geval is bewegingsruimte om passend te reageren op een overtreding. Binnen het huidige wettelijk kader is het weliswaar mogelijk om de boete op basis van persoonlijke omstandigheden, zoals draagkracht, aan te passen, maar het blijft een boete.

Huidige situatie	Denkrichting voor herijking	
	Reguliere regime (Alle overtredingen waar geen aanwijzingen zijn van misbruik)	Zware regime (Misbruik van de sociale zekerheid)
Waarschuwing (beperkt)	Geen sanctie	Boete
Standaard boete van 50% met mogelijkheid om naar beneden of boven bij te stellen aan de hand van verwijtbaarheid	Waarschuwing	Overdracht OM
	(Voorwaardelijke) boete	
	Eventuele andere alternatieve sancties	

Om deze bewegingsruimte te bereiken zijn duidelijke wettelijke kaders nodig. Vanuit de burger bezien is dat nodig om voldoende rechtszekerheid te bieden, zodat vooraf duidelijk is welke sancties kunnen worden opgelegd. Vanuit de uitvoering bezien zijn duidelijke kaders nodig om enerzijds voldoende houvast te geven bij de inzet van handhavingsinstrumenten en anderzijds voldoende ruimte te geven om recht te doen aan een individueel geval. Een dilemma dat daarbij bijvoorbeeld speelt is wanneer sprake is van een opzettelijke overtreding ten opzichte van een fout. Of, bijvoorbeeld, hoe om te gaan met herhaling van dezelfde of een soortgelijke overtreding? Het is belangrijk om vanuit de wetgeving voldoende kaders te geven. Dat is ook in het belang van de democratische legitimatie van overheidshandelen. Er is dus balans nodig tussen voldoende bewegingsruimte voor de handhavingprofessional en duidelijke wettelijke kaders die voldoende houvast geven. Er is dan niet langer sprake van een keurslijf, maar van houvast.

Hoogte van de boete

Op dit moment is de hoogte van de boete afhankelijk van het benadelingsbedrag en wordt dit vervolgens aangepast aan de hand van de mate van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden, zoals draagkracht. In de praktijk blijkt de koppeling van de boete aan het benadelingsbedrag het effect te hebben dat hoe langer het duurt voordat een bepaalde overtreding geconstateerd wordt, hoe hoger de boete in dat geval is. De hoogte van de boete staat in sommige gevallen op dit moment niet in verhouding tot de aard van de overtreding. Het volgende voorbeeld illustreert dit.

Persoon A heeft een uitkering en woont samen met zijn twee broers. Op een gegeven moment komt een van hen te overlijden. Daardoor ontstaat een verlaagd recht op de uitkering. Persoon A heeft dat niet doorgegeven en wegens een systeemfout is dat niet automatisch bij de uitkeringsinstantie bekend geworden. Dat wordt na 2 jaar ontdekt, waardoor de uitkering met € 100,- per maand naar beneden bijgesteld wordt. Er is in dit geval sprake van een benadelingsbedrag: gedurende 24 maanden heeft iemand per maand € 100,- te veel uitkering ontvangen. Er is dus een benadelingsbedrag van € 2.400,-. In de huidige situatie wordt een boete van 50% opgelegd, dus van € 1.200,-. Deze persoon moet in totaal € 3.600,- terugbetalen, ten gevolge van een fout.

Persoon B vraagt een uitkering aan met vervalste documenten. Een oplettende medewerker bij de uitkeringsinstantie merkt op dat de documenten niet het juiste watermerk hebben en wijst de aanvraag af. Omdat de overtreding bij de aanvraag is geconstateerd is er geen benadelingsbedrag. In dit geval kan een maximale boete van € 150,- worden opgelegd.

Er zijn meerdere mogelijkheden om dit effect op te lossen. Bijvoorbeeld het stellen van een vast bedrag per overtreding¹², het vasthouden aan het boetepercentage met een maximumbedrag¹³, het stellen van een minimumboete voor bepaalde (opzettelijke) gedragingen of een combinatie van de verschillende opties. Ik onderzoek, samen met de uitvoeringsinstanties en gemeenten, welk systeem het beste toegepast kan worden, gelet op het doel van deze herijking. Daarbij wil ik waken voor een systeem dat nieuwe hardvochtigheden in het leven roept en zet ik, zoals al eerder aangegeven, in op een stelsel dat voldoende ruimte laat aan de professional om een passende sanctie te bepalen. Ik zal met het oog daarop de mogelijke effecten van het systeem goed in kaart brengen.

Terugkijktermijn

Ik heb geconstateerd dat er momenteel geen beperkingen zijn ten aanzien van de periode waarover de uitkering kan worden herzien: er is sprake van de reguliere wettelijke termijnen¹⁴. Dit legt een last bij de betrokken burger: de burger moet over een lange periode kunnen aantonen recht te hebben op de uitkering. Ik vind dat die last verdeeld moet worden tussen de overheid en de burger. Ik ben daarom voornemens om een maximale herzieningstermijn van vijf jaar te introduceren in het stelsel van sociale zekerheid. Deze termijn sluit aan bij het belastingrecht¹⁵. Er komt daardoor voor de burger meer eenheid in het systeem van het bijhouden van een administratie ten behoeve van controles door de overheid. Het effect van een dergelijke termijn is dat de overheid vijf jaar de tijd heeft om een bepaalde uitkering te controleren en eventueel te herzien.¹⁶

Als de overheid bijvoorbeeld na zeven jaar constateert dat er indertijd een fout is gemaakt, dan komt het meerdere dan vijf jaar voor rekening en risico van de overheid.

Hierdoor kan het voorkomen dat iemand die willens en wetens misbruik maakt geen vordering krijgt voor de gehele periode. Gelet op het feit dat de meeste mensen van goede wil zijn en niet opzettelijk misbruik maken van het stelsel, vind ik dat het stelsel dit moet reflecteren en niet alles op alles moet zetten om een (zeer) kleine groep na te jagen. Indien sprake is van een dermate ernstig feit dat dit maatschappelijk ontwrichtend is, wordt dit overgedragen aan het Openbaar Ministerie en verder in het strafrecht vervolgd en bestraft. Onderzocht wordt of in die gevallen een langere termijn gehanteerd zou kunnen worden.

¹² Vergelijk boetes arbeidswetgeving of verkeersboetes (Wet Mulder).

¹³ Vergelijk boetes Wet Inburgering.

¹⁴ Een rechtsvordering verjaart uiterlijk na 20 jaar, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 22a WW, artikel 17a AOW of artikelen 53a en 54 Participatiewet waarin geen aanvullende termijnen zijn bepaald.

¹⁵ Artikel 20 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

¹⁶ Een specifiek knelpunt dat zich kan voordoen is nog bij overgang van de ene uitkering naar de andere, waarbij het recht van elkaar afgeleid wordt. Bijvoorbeeld als je uitkering b krijgt omdat je recht had op uitkering a. Ik bezie hoe hier goed mee kan worden omgegaan, mogelijk wordt hier een afwijkende voorziening voor getroffen.

Gefingeerde dienstverbanden

Een aantal overtredingen kunnen op dit moment in het bestuursrecht niet opgepakt worden. Voordat ik daarvoor middelen creëer, onderzoek ik, gelet op het advies van de Raad van State¹⁷, welke zaken naar hun aard beter passen in het strafrechtelijk kader, in plaats van in het bestuursrechtelijk kader. In geval van georganiseerd misbruik, bijvoorbeeld in de vorm van een gefingeerd dienstverband, kan de constatering zijn dat de overtreding naar zijn aard minder geschikt is om in het bestuursrecht op te pakken. Er is namelijk sprake van moedwillig misbruik in georganiseerd verband: mensen werken samen met het expliciete doel misbruik te maken van het stelsel van sociale zekerheid. Ik onderzoek de vraag of dergelijke zaken het beste via het bestuursrecht kunnen worden opgepakt, of via het strafrecht, dat verdergaande instrumenten en sancties heeft om ze aan te pakken.

Schorsingsmogelijkheden

In de praktijk is geconstateerd dat het in sommige gevallen lastig is om in contact te komen met of de benodigde informatie te ontvangen van een uitkeringsontvanger. Dit is wel noodzakelijk om de rechtmatigheid van de uitkering (opnieuw) vast te stellen. Het is onwenselijk dat een uitkering doorloopt als wordt getwijfeld aan de rechtmatigheid hiervan en iemand niet reageert op verzoeken van de uitkeringsinstantie. Dit kan leiden tot misbruik van overheidsgeld omdat iemand onterecht een uitkering krijgt en het doorbetalen van de uitkering kan leiden tot steeds hogere terugvorderingen en boetes. Daarom wordt onderzocht of het mogelijk is om uitkeringsinstanties meer mogelijkheden te geven om een uitkering in dergelijke gevallen tijdelijk te schorsen en, als respons ook daarna uitblijft, te beëindigen.

Momenteel bestaat er een mogelijkheid om een uitkering op te schorten op het moment dat sprake is van een «gegrond vermoeden». Ter illustratie: stel dat in een wet de verplichting is opgenomen dat iemand geen recht heeft op een uitkering op het moment dat die persoon in het buitenland verblijft. Als een persoon op het opgegeven woonadres in Nederland de post niet opent, dan bestaat een grondvermoeden dat die persoon niet op dat adres in Nederland is, maar niet dat die persoon in het buitenland verblijft.

Het opschorten en beëindigen van een uitkering is een interventie die pas wordt ingezet als allerlaatste redmiddel, op het moment dat alle eerdere interventies (zoals brieven, telefoontjes en mogelijk een huisbezoek) niet tot resultaat hebben geleid. Het is belangrijk om goede waarborgen voor een zorgvuldige inzet van het middel te introduceren om ervoor te zorgen dat mensen geen problemen, zoals schuldenproblematiek ondervinden van de tijdelijke opschorting van hun uitkering. Bijvoorbeeld als zij wel recht blijken te hebben op een uitkering, maar door omstandigheden niet hebben kunnen reageren of de brief niet hebben begrepen. In zo'n geval kan een schorsing direct hersteld worden en wordt de uitkering alsnog betaald.

Handhaving in internationaal perspectief

Handhaving blijft niet beperkt tot binnen de landsgrenzen. Handhaving in internationaal perspectief wordt op twee manieren betrokken binnen de herijking. Er wordt door Regioplan onderzoek gedaan naar de wijze

¹⁷ Raad van State, «Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht», 13 juli 2015.

waarop handhaving in internationaal verband vorm wordt gegeven, door een aantal omringende landen in kaart te brengen. Hierdoor kan het Nederlandse stelsel van handhaving van de sociale zekerheid in internationaal perspectief geplaatst worden.

Ten tweede kunnen uitkeringen (deels) in het buitenland worden ontvangen. De handhavingsproblematiek binnen de landsgrenzen speelt ook in het buitenland en wordt daar uitvergroet. Waar binnen Nederland gebruik kan worden gemaakt van betrouwbare bronnen, zoals de BRP, is een dergelijk register in het buitenland niet altijd aanwezig. Ook zijn er beperkte middelen om de rechtmatigheid van uitkeringen te onderzoeken en, indien nodig, te bestraffen. De SVB heeft bijvoorbeeld de ervaring dat sommige landen de wijze waarop gehandhaafd wordt ter discussie stellen. Dit perspectief wordt meegenomen in de herijking.

Debiteurenbeleid

Het debiteurenbeleid gaat over de vraag hoe om wordt gegaan met de invordering van vorderingen, deels ten gevolge van handhaving en deels vanwege andere redenen. In de «Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boetes en terugvordering onverschuldigde betalingen» (hierna: de Regeling) is geregeld welke kaders gelden voor het aangaan van betalingsregelingen.

De Regeling is op dit moment van toepassing op de sociale zekerheid, met uitzondering van de Participatiewet. UWV en SVB hebben gesignaleerd dat de wijze waarop de Regeling is vormgegeven voor hardvochtige situaties kan zorgen. Naar aanleiding van die signalen heb ik UWV en SVB ruimte gegeven om bij de invordering ruimere betalingsregelingen met cliënten te kunnen afspreken die meer passend zijn bij de situatie van de cliënt¹⁸.

De genoemde ruimte ziet op het wegnemen van het onderscheid tussen schulden die zijn ontstaan door schending van de inlichtingenplicht en andere schulden. UWV en SVB kunnen daardoor bij alle geldschulden, op verzoek, uitstel van betaling verlenen tot maximaal 36 maanden, waarbij de huidige voorwaarde is dat minimaal de helft van de aflossingscapaciteit benut wordt. Er wordt geen vermogen, zoals een huis of auto, uitgewonnen bij geldschulden die kleiner zijn dan 36 maal de aflossingscapaciteit. De ervaringen van UWV en SVB hiermee zijn tot dusver positief. SVB geeft concreet aan dat schuldenaren meer perspectief hebben omdat hen ruimte wordt geboden om niet alleen de vordering van de overheid af te lossen, maar daarnaast ook op andere schulden te blijven aflossen.

Met inachtneming van deze ervaringen werk ik aan een nieuw debiteurenbeleid, waarbij ik in ieder geval meeneem dat een betalingsregeling in beginsel eindig is. Mensen moeten perspectief hebben op het einde van de schuld en met een schone lei kunnen beginnen. Mede daarom is de mogelijkheid gecreëerd om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling, als het belang van de debiteur dermate zwaar weegt dat het maatschappelijk belang daarvoor moet wijken. En wat mij betreft voegt het debiteurenbeleid geen leed toe: sanctionering vindt plaats bij de boeteoplegging. Het is daarom niet nodig om in het debiteurenbeleid onderscheid te maken tussen «fouten» of «moedwillig misbruik». Zij worden gelijk behandeld. Ik bezie een en ander nog op het effect dat dit heeft in de praktijk. Ook onderzoek ik in hoeverre de Regeling binnen de

¹⁸ Hierover heb ik uw Kamer bij de Stand van de Uitvoering van juli 2021 bericht. Zie Kamerstuk 26 448, nr. 652.

uitvoering van de Participatiewet kan worden gebruikt, zodat er in de sociale zekerheid geharmoniseerde uitgangspunten gehanteerd worden.

Afsluitend

De herijking van het handavingsinstrumentarium is een onderwerp dat veel impact heeft op het leven van mensen. Daar ben ik mij zeer van bewust. Ik wil daarom de effecten van de verschillende onderwerpen, mede in relatie tot elkaar, goed onderzoeken alvorens ik een en ander uitwerk in een voorstel. Ook moeten rekening worden gehouden met de budgettaire kaders.

Daarbij is het van belang om te realiseren dat passende handhaving niet enkel een kwestie is van een toereikend wettelijk kader. Het is een samenspel tussen wetgeving en het vakmanschap en de kennis en kunde van professionals. Wetgeving moet de ruimte geven die professionals nodig hebben en tegelijk richtinggevende kaders stellen, blijkens de conferentie «Evenwicht in handhaving».

Het is mijn voornemen om eind van dit jaar of begin volgend jaar een voorstel voor wetgeving voor internetconsultatie uit te zetten. Daarin wil ik de algemene denkrichtingen concreter maken. In het najaar ga ik het maatschappelijk perspectief gericht ophalen, bijvoorbeeld door middel van een (digitaal) gesprek met burgers of door sociale partners gerichte vragen te stellen.

Naast de wijziging van de wetgeving is een belangrijke vraag welke mogelijkheden gevonden kunnen worden voor meer maatwerk in de tijd dat de wetgeving nog niet is aangepast. De uitvoeringsorganisaties en gemeenten zijn hier al volop mee bezig, zo pleit de SVB bijvoorbeeld voor een verlaging van de boetepercentages in het Boetebesluit socialezekerheidswetten¹⁹ en werkt UWV aan haar proces van dienstverlening, en ook ik houd oog voor deze onderwerpen. Ik houd uw Kamer op de hoogte van de stappen en dilemma's in dit traject.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

¹⁹ Zie de Knelpuntenbrief van de SVB 2022, Kamerstuk 26 448, nr. 682.