



Galan Groep



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Financiële effecten Wet Handhaving sociale zekerheid en onderliggende besluiten



Inhoud

Inhoud	1
1. Inleiding	3
2. Werkwijze en uitgangspunten	4
2.1 Werkwijze en methodiek	4
2.2 Algemene uitgangspunten	5
3. Wijzigingen	8
3.1 Sanctionering in het algemeen	8
3.2 Informatieverplichting (nieuw)	9
3.3 Wijzigingen in het handhavingsinstrumentarium	10
3.4 Introductie van een afwegingskader	11
3.5 Recidivebepaling wordt een 'kan'-bepaling	12
3.6 Wijziging maximale terugkijktermijn	13
3.7 Kwijtscheldingstermijn wordt verkort	13
3.8 Wijzigingen in hoogte en betalingstermijn boetes	13
3.9 Tweede aanpassing Tussentijds maatregelenbesluit	14
4. Gevolgen voor uitvoeringslasten van gemeenten	15
4.1 Lokale uitvoeringspraktijk: aantal overtredingen, boetes & waarschuwingen	15
4.2 Te verwachten extra structurele uitvoeringskosten	18
4.4 Subtotaal te verwachten extra structurele uitvoeringskosten	31
4.5 Te verwachten incidentele uitvoeringskosten	32
4.6 Subtotaal te verwachten incidentele uitvoeringskosten	36
5. Samenvatting van verwachte extra uitvoeringskosten en effect op BUIG	38
Bijlage I Leden begeleidingscommissie	40
Bijlage II Organisaties en aantal respondenten	41
Bijlage III Toelichting gehanteerde tarieven voor gemeenten	42

COLOFON

Anton Revenboer, Eva de Beet en Herbert ter Beek, september 2025

www.galangroep.nl

1. Inleiding

Achtergrond en aanleiding

Het ministerie van SZW is bezig met een herijking van het handhavingsinstrumentarium in de sociale zekerheid. Een onderdeel van deze herijking is het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Dit wetsvoorstel is al in internetconsultatie geweest, UWV, de SVB en VNG hebben uitvoeringstoetsen uitgebracht en de Raad voor de Rechtspraak (Raad) heeft advies gegeven. Vervolgens is het wetsvoorstel aangepast en bij de Tweede kamer ingediend. Het doel van de herijking is een wet die passend handhaven mogelijk maakt, met vertrouwen als uitgangspunt, waarin ruimte is voor een fout, maar misbruik wordt bestraft.

Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet moet een onderzoek worden uitgevoerd naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en de onderliggende besluiten voor gemeenten. Concreet gaat het om:

- Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.
- Het Boetebesluit.
- Het Maatregelenbesluit (i.e.: de tweede aanpassing van het maatregelenbesluit in relatie tot de tussentijdse aanpassing van het maatregelenbesluit) voor gemeenten.

Doelstelling

Het ministerie van SZW heeft de Galan Groep gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel, de onderliggende besluiten en de toelichting daarop. De doelstelling van het project is om de financiële gevolgen voor gemeenten van de aanpassing van het de wet en onderliggende besluiten te bepalen vanwege mogelijke effecten op de uitvoeringskosten.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de gehanteerde werkwijze en de uitgangspunten van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 worden de wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel toegelicht. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de lokale uitvoeringspraktijk door gemeenten, de verwachte veranderingen en de structurele uitvoeringskosten. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de effecten op de uitvoeringskosten samengevat.

2. Werkwijze en uitgangspunten

2.1 Werkwijze en methodiek

Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een startgesprek met de opdrachtgever waarin de aanpak, planning en rol van de begeleidingsgroep is afgestemd. Vervolgens vond er een kick-offsessie plaats op het ministerie van SZW waarin experts van SZW een toelichting hebben gegeven op de voorgestelde wijzigingen. Aansluitend is een bureauonderzoek uitgevoerd waarin, het wetsvoorstel, de onderliggende besluiten en de toelichtingen daarop, zijn geanalyseerd. Met de resultaten van de bureaustudie is een interviewtoelichting met een beschrijving van de wijzigingen en de vragen opgesteld. Vervolgens zijn interviews uitgevoerd met acht zelfstandige gemeenten en/of regionale sociale diensten of andere uitvoeringsorganisaties.

De uitkomsten van de interviews zijn gepresenteerd en getoetst op herkenbaarheid in een workshop. Hier namen vijf gemeenten/diensten en vijf vertegenwoordigers vanuit de begeleidingsgroep aan deel. Met de uitkomsten van de bureaustudie, interviews en de workshop is een conceptrapport opgesteld dat wordt afgestemd met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Op basis van de laatste feedback wordt het onderzoek afgerond en het definitieve rapport opgeleverd.

Begeleidingscommissie

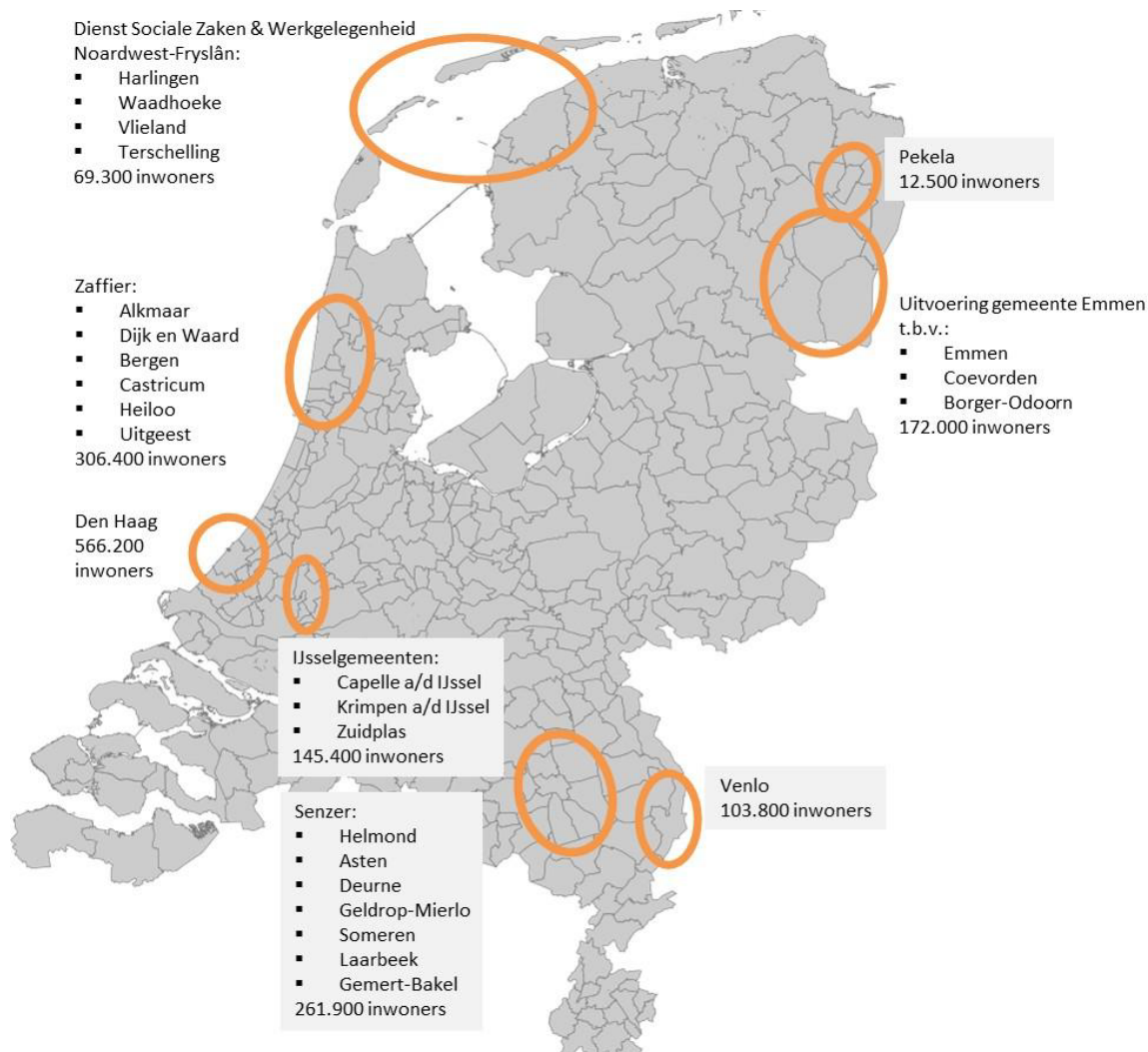
Voor het onderzoek is een klankbordgroep samengesteld met vertegenwoordigers vanuit het ministerie van SZW, het ministerie van BZK, Divosa en VNG. De begeleidingsgroep heeft input geleverd op het plan van aanpak en op het rapport. De leden van de begeleidingsgroep zijn in Bijlage I opgenomen.

Interviews en respondenten

De kern van het onderzoek bestond uit het inventariseren van inzichten in de huidige wijze waarop handhaving in de sociale zekerheid wordt uitgevoerd door gemeenten en daarin te verwachten veranderingen in samenspraak met ambtelijke vertegenwoordigers c.q. bij de uitvoering betrokken medewerkers van acht (groepen van samenwerkende) gemeenten. Deze selectie van (groepen van samenwerkende) gemeenten representeert circa 1,65 miljoen inwoners. Getracht is om de selectie zo goed mogelijk te spreiden over regio's in Nederland, de mate van stedelijkheid en omvang van de aangesloten gemeenten. De selectie biedt ook een diversiteit aan organisatievormen (met name op basis van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling zoals Zaffier, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest-Fryslân, IJsselgemeenten, Senzer en Zaffier, in de vorm van een centrumgemeenten die naast zichzelf ook buurgemeenten bedient zoals Emmen en gemeenten die zelf de betreffende taken uitvoeren zoals onder meer Den Haag, Venlo en Pekela).

De volgende (groepen van samenwerkende) gemeenten hebben meegewerkt aan het uitgevoerde onderzoek:

Figuur 1. Deelnemende Gemeenschappelijke Regelingen en gemeenten



Methodiek

In het voorliggende onderzoek is aangesloten bij de landelijke methodiek 'Handboek meting regeldruk' en het standaard kostenmodel (SKM). Voor de effecten voor (decentrale) overheden is geen officiële methodiek beschikbaar. Daarom is in dit onderzoek aangesloten bij het Handboek meting regeldruk³ van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Voor de berekeningen hebben wij gebruik gemaakt van een doorontwikkelde integrale versie van het standaard kostenmodel (iSKM).

2.2 Algemene uitgangspunten

Voor het uitvoeren van het onderzoek naar de effecten van regelgeving en nieuwe taken op bestuurlijke lasten zijn verschillende uitgangspunten gehanteerd. In deze paragraaf zijn de belangrijkste uitgangspunten toegelicht.

RVS-versie Wet en consultatieversie van Maatregelenbesluit en Boetebesluit is uitgangspunt

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de Raad van State versie van het wetsvoorstel (wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid) en de consultatieversies van het boetebesluit (Aanpassing Boetebesluit socialezekerheidswetten) en het maatregelenbesluit (Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten) en de toelichting hierop. Daarbij is (naar aanleiding van advies van de Raad van State) rekening gehouden met de volgende wijziging ten opzichte van het wetsvoorstel:

- De mogelijkheid om in beroep te gaan bij een waarschuwing is uit het wetsvoorstel geschrapt.

Afbakening effecten tussentijdsmaatregelenbesluit

De financiële effecten van het Tussentijds Maatregelenbesluit zijn reeds onderzocht. De reeds onderzochte wijzigingen als gevolg van het Tussentijds Maatregelenbesluit vallen buiten de scope van dit onderzoek. Wel vallen de wijzigingen als gevolg van de “tweede aanpassing” van het tussentijds maatregelenbesluit binnen de scope van het onderzoek.

Afbakening financiële effecten

In dit onderzoek zijn de volgende financiële effecten onderzocht:

- De BUIG-effecten (in hoofdlijnen). Dit betreft de gebundelde uitkering (BUIG) die gemeenten van het Rijk ontvangen voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 en voor de inzet van loonkostensubsidie.
- De effecten op de incidentele uitvoeringskosten (inclusief bezwaar en beroep)
- De effecten op de structurele uitvoeringskosten (inclusief bezwaar en beroep)

Verder zijn in dit onderzoek niet de specifieke effecten voor zelfstandigen (Bbz) onderzocht omdat dit een kleine groep betreft. De effecten voor deze groep krijgt bij de Participatiewet wel aandacht van het ministerie van SZW.

Breng incidentele uitvoeringskosten in kaart, aanvullend op de incidentele kosten voor landelijke implementatieondersteuning

De incidentele kosten voor de landelijke implementatieondersteuning kunnen in principe gedekt worden vanuit de reeds bestaande subsidie aan VNG voor de implementatie van spoor 1 van het programma Participatiewet in balans. De landelijke implementatieondersteuning wordt vormgegeven door een modelverordening en handreiking, waar mogelijk aanpassing van applicaties door softwareleveranciers en landelijke webinars, trainingen en/of trainingsmaterialen. In dit onderzoek worden deze kosten daarom buiten beschouwing gelaten.

Uurtarieven

Voor de uurtarieven is gebruik gemaakt van de salaristabel CAO gemeenten 2025-2027. In bijlage 3 is de onderbouwing opgenomen voor de uurtarieven die in dit onderzoek zijn gebruikt.

3. Wijzigingen

3.1 Sanctionering in het algemeen

Huidige situatie

De huidige wet schrijft voor dat men¹ een sanctie krijgt opgelegd wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, tenzij de verwijtbaarheid volledig ontbreekt (art. 18 lid 9 en art. 18a-d, Participatiewet). Volgens de huidige wet- en regelgeving, zoals die is vormgegeven in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en de daaropvolgende aanpassingen, kunnen gemeenten afzien van het opleggen van een sanctie of waarschuwing alleen in zeer beperkte en strikte situaties. Het wettelijk kader biedt nu slechts één formele mogelijkheid om af te zien van terugvordering en daarmee indirect van een sanctie, namelijk wanneer er sprake is van zogenoemde ‘dringende redenen’. Dit betekent dat terugvordering of sancties alleen achterwege kunnen worden gelaten als het onaanvaardbare sociale of financiële gevolgen heeft voor de betrokkene. Wel volgt uit jurisprudentie dat gemeenten ook rekening moeten houden met verwijtbaarheid en draagkracht.

Voorgenomen situatie

Het wetsvoorstel voor het boeteregime en het maatregelenregime houdt op hoofdlijnen in dat bestuursorganen de beleidsruimte krijgen om de beschikbare handhavingsinstrumenten zelf passend in te zetten. Gemeenten krijgen daardoor in het nieuwe wetsvoorstel meer ruimte om af te wijken van “verplichte sancties” (boetes en maatregelen).

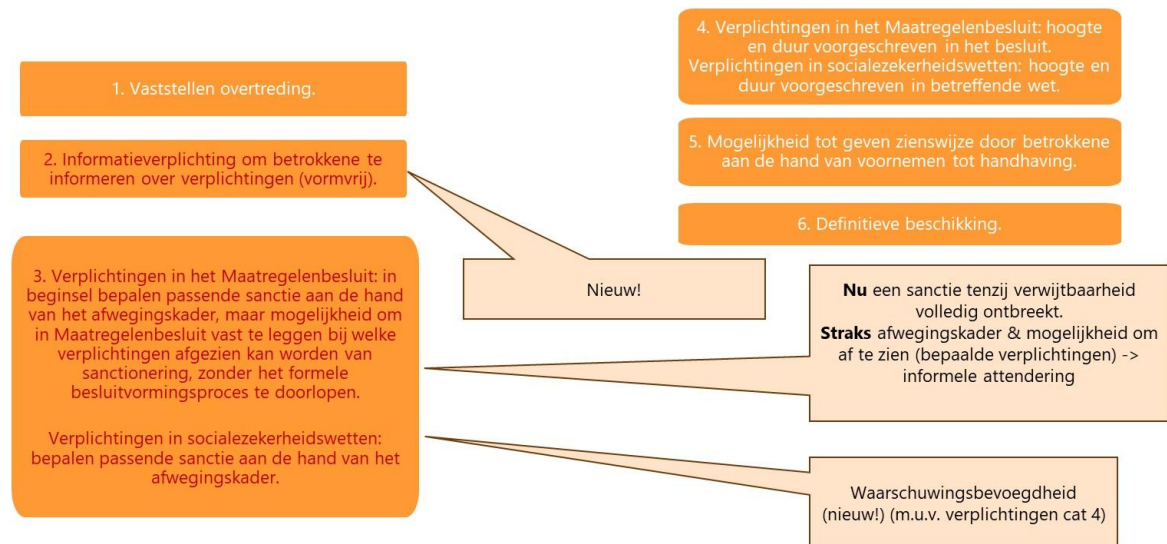
Het is de bedoeling dat zij in grotere mate “passend” kunnen handhaven. Dit betekent dat een weloverwogen afweging gemaakt dient te worden welke reactie passend is in het betreffende geval. Gemeenten kunnen zo beter rekening houden met persoonlijke omstandigheden en de menselijke maat toepassen. Het wetsvoorstel introduceert een afwegingskader waarmee gemeenten de sanctie (boete of maatregel), waarschuwing, of keuze tot afzien van sanctionering kunnen motiveren.

De onderstaande figuren vatten de wijzigingen samen voor het boeteproces en voor het maatregelenproces. In de figuur is aangegeven in welke paragrafen deze wijzigingen nader zijn toegelicht.

¹ Belanghebbende van een verplichting als bedoeld in de artikelen 17, eerste lid, of 36b, vierde lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

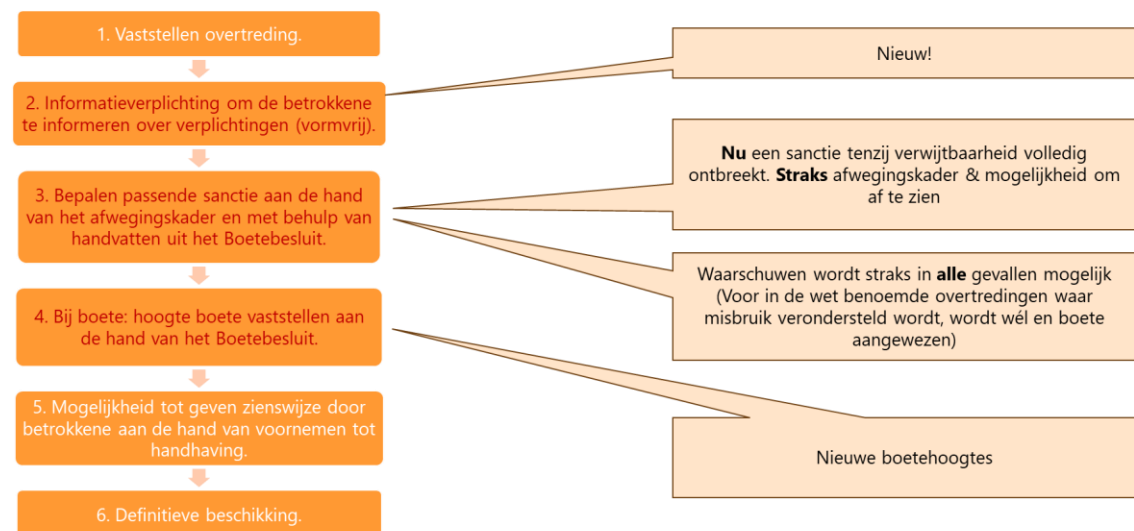
De beoogde wijzigingen in het maatregelenproces kunnen als volgt visueel worden samengevat:

Figuur 2. Samenvatting aanpassingen maatregelenproces



De beoogde aanpassingen in het boeteprocess kunnen als volg visueel worden samengevat:

Figuur 3. Samenvatting aanpassingen boeteprocess



5

3.2 Informatieverplichting (nieuw)

Huidige situatie

In de huidige situatie hebben gemeenten geen informatieverplichting tijdens het handhavingproces ten aanzien van betrokkenen.

Voorgenomen situatie

Deze nieuwe verplichting houdt in dat gemeenten verplicht worden om tijdens het handhavingproces de betrokkene op een passende en begrijpelijke wijze te informeren over diens verplichtingen. Deze inspanningsverplichting voor het bestuursorgaan ziet op gerichte preventie, wanneer er onverhoopt een overtreding heeft plaatsgevonden. Het doel is om de betrokkene te informeren hoe de verplichtingen in het vervolg goed nageleefd kunnen worden.

3.3 Wijzigingen in het handavingsinstrumentarium

Huidige situatie

In de huidige situatie hebben gemeenten de bevoegdheid om een boete op te leggen ter handhaving van de inlichtingenplicht en om een maatregel op te leggen ter handhaving van de meewerkplicht. Overtreding van de inlichtingenplicht kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. In twee specifieke twee situaties kan afgezien worden van een bestuurlijke boete en kan worden volstaan met een waarschuwing²:

1. Wanneer geen of een benadelingsbedrag onder de € 150,-- aan de orde is.
2. Indien de betrokkene zelf alsnog binnen 60 dagen vrijwillig de juiste inlichtingen heeft verstrekt.

In bepaalde gevallen moeten gemeenten een zaak bij overtreding van de inlichtingenplicht overdragen aan het OM. Dit geldt bijvoorbeeld bij zaken waarbij het benadelingsbedrag hoger of gelijk is aan € 50.000,--.

Bij overtreding van de meewerkplicht kan het bestuursorgaan besluiten tot een tijdelijke of blijvende, gedeeltelijke of gehele weigering van de uitkering.³ Een maatregel heeft een ander karakter dan een bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie⁴, terwijl de maatregel een reparatoire sanctie⁵ is. Het doel van de maatregel is om een gedragsverandering te bewerkstelligen en de rechtmatige situatie te herstellen.

Voorgenomen situatie

Voor overtredingen van de inlichtingenplicht en de meewerkplicht bestaat het handavingsinstrumentarium in de voorgenomen situatie uit:

- Het afzien van sanctioneren.
- Het opleggen van een waarschuwing.
- Het opleggen van een bestuurlijke boete of maatregel.
- Overdracht naar het OM (alleen bij overtreding inlichtingenplicht).

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011708/2018-11-14>

³ Nota van Toelichting Maatregelenbesluit

⁴ Een punitieve sanctie is bedoeld als straf voor een overtreding van het bestuursrecht.

⁵ Een reparatoire sanctie is gericht op herstel van een onrechtmatige toestand.

Afzien van sanctioneren

Voor wat betreft de inlichtingenplicht krijgen gemeenten de mogelijkheid om af te zien van sanctioneren. Dit geldt alleen voor gevallen waarbij er wel sprake is van enige verwijtbaarheid maar (1) wordt ingeschat dat met een waarschuwing niet de met de sanctie te dienen doelen bereikt zal worden of (2) naar oordeel van het bestuursorgaan sprake is van een vergissing of een fout.

Voor wat betreft de meewerkplicht krijgen gemeenten de mogelijkheid om af te zien van sanctioneren, maar dan alleen voor bepaalde verplichtingen in het maatregelenbesluit (1e en 2e categorie). Deze verandering volgde ook uit het (eerder onderzochte) Tussentijdse Maatregelenbesluit.

Waarschuwing

Het wordt in alle gevallen (zowel inlichtingen- als meewerkplicht) mogelijk om een waarschuwing te geven, waarbij de waarschuwing in dit verband gezien moet worden als sanctie zonder financieel gevolg. Een uitzondering geldt voor sancties uit de vierde categorie.

3.4 Introductie van een afwegingskader

Huidige situatie

In de huidige situatie is er geen wettelijk afwegingskader voor het bepalen van een passende sanctie. Verwijtbaarheid van de betrokkene is een factor die moet worden meegewogen bij het bepalen van de sanctie. Verder wordt er geen maatregel of boete opgelegd als daar dringende redenen voor bestaan (dit verandert niet).

Voorgenomen situatie

Bij het bepalen van een passende sanctie moeten bestuursorganen een afweging maken tussen drie factoren:

1. Aard en ernst van de overtreding

- Wat is er feitelijk gebeurd en hoe zwaar is dit?

2. Verwijtbaarheid van de betrokkene

- In hoeverre kan de overtreding de betrokkene worden aangerekend?
- Factoren zoals onwetendheid, fouten of bewuste overtreding zijn bepalend.
- Herhaald gedrag (recidive) duidt in beginsel op verwijtbaarheid.
- Zonder verwijtbaarheid mag geen sanctie worden opgelegd (volgens de Awb).

3. Rol van het bestuursorgaan

- In hoeverre heeft het bestuursorgaan bijgedragen aan het ontstaan of voortduren van de overtreding?
- Als het bestuursorgaan verwachtingen wekt, onvoldoende informeert of niet inspeelt op (zorg)behoeften, kan dit het opleggen van een sanctie beperken of uitsluiten.
- Bij gedeelde verantwoordelijkheid ligt een waarschuwing voor de hand; bij overwegende verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan moet van sanctie worden afgezien.

Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn:

- **Onderzoeksplicht bestuursorgaan:** Het bestuursorgaan moet redelijke inspanningen doen om persoonlijke omstandigheden te achterhalen, maar is beperkt tot wat redelijkerwijs bekend is.
- **Privacybescherming betrokkene:** De betrokkene hoeft geen persoonlijke informatie te delen; als dat niet gebeurt, kunnen deze omstandigheden ook niet worden meegewogen.

In het wetsvoorstel zijn daarnaast een aantal specifieke uitzonderingen opgenomen waarbij het opleggen van een boete of afzien van sanctioneren verplicht is, of waarbij een overtreding naar het strafrecht moet worden overgebracht.

Opleggen van een boete: Het wetsvoorstel noemt twee situaties waarin misbruik van de sociale zekerheid wordt aangenomen en een boete het aangewezen middel is. Een waarschuwing wordt in deze gevallen niet als afdoende geacht.

1. Het aanvragen van een uitkering met vervalste documenten.
2. Het niet melden van structurele inkomsten of vermogen naast een uitkering.

Het bestuursorgaan heeft de beleidsruimte om (gemotiveerd) af te wijken.

(Verplicht) afzien van sanctioneren: Daarnaast worden twee situaties beschreven waarbij geacht wordt af te zien van sanctioneren.

1. Het ontbreken van verwijtbaarheid.
2. Persoonlijke omstandigheden van bijstandsgerechtigde waardoor sanctioneren onevenredig zwaar kan uitpakken.

Overbrengen van overtreding naar het strafrecht: als een overtreding voldoet aan de daarvoor gestelde kaders in de Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude⁶ moet de zaak overgebracht worden naar het strafrecht.

3.5 Recidivebepaling wordt een 'kan'-bepaling

Huidige situatie

Voor herhaalde overtredingen van de inlichtingenplicht, waarbij in een eerder geval een sanctie is opgelegd, geldt in de huidige situatie een recidivebepaling.

Voorgenomen situatie

De recidivebepaling wordt een 'kan'-bepaling en is dus facultatief. De recidivebepaling kan enkel toegepast worden bij herhaalde overtredingen van de inlichtingenplicht, waarbij in een eerder geval een sanctie is opgelegd. Daarnaast moet sprake zijn van opzet. Wanneer er is afgezien van sanctioneren of een waarschuwing is opgelegd, is een verhoging vanwege recidive bij een opvolgende overtreding van de inlichtingenplicht niet mogelijk. Bij het bepalen of sprake is van recidive wordt een terugkijktermijn van 5 jaar gehanteerd.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048643/2023-10-01>

Gemeenten mogen de recidivebepaling dus toepassen maar zijn het niet verplicht. Als ze de recidivebepaling toepassen, dan is er in principe een verhoging van 100%, dus een verdubbeling (bijvoorbeeld van 5 procent van het benadelingsbedrag naar 10 procent van het benadelingsbedrag).

3.6 Wijziging maximale terugkijktermijn

Huidige situatie

In de huidige situatie geldt dat een betrokkene desgevraagd bewijs moet kunnen aanleveren dat hij tot twintig jaar in het verleden recht had op een specifieke uitkering. Als de betrokkene dit niet kan aantonen, werd de uitkering over de gehele periode herzien en teruggevorderd. Het recht kan dan namelijk niet worden vastgesteld.

Voorgenomen situatie

Met het wetsvoorstel wordt een maximale terugkijktermijn ingesteld van vijf jaar. De voorgestelde maximale terugkijktermijn van vijf jaar sluit aan bij de termijn die in het belastingstelsel geldt.

3.7 Kwijtscheldingstermijn wordt verkort

Huidige situatie

Nu geldt er een kwijtscheldingstermijn van 10 jaar bij schending van de inlichtingenplicht.

Voorgenomen situatie

In de voorgenomen situatie worden de kwijtscheldingstermijnen in de socialezekerheidswetten teruggebracht van tien naar vijf jaar bij schending van de inlichtingenplicht.

3.8 Wijzigingen in hoogte en betalingstermijn boetes

Huidige situatie

In de huidige situatie is de hoogte van de boete gekoppeld aan zowel de mate van verwijtbaarheid (opzet, grove schuld, geen opzet, of verminderde verwijtbaarheid) van de betrokkene als het benadelingsbedrag.

- Bij opzet is de boete 100% van het benadelingsbedrag.
- Bij grove schuld is de boete 75% van het benadelingsbedrag.
- Bij afwezigheid van opzet of grove schuld is de boete 50% van het benadelingsbedrag.
- Bij verminderde verwijtbaarheid is de boete 25% van het benadelingsbedrag.
- Bij recidiveboetes worden bovengenoemde percentages toegepast op het benadelingsbedrag en met 150% vermenigvuldigd.
- Bij het ontbreken van een benadelingsbedrag, bedraagt de boete standaard € 150,-- tenzij een ander bedrag als evenredig wordt beschouwd.

Voor de redelijke betalingstermijn van bestuurlijke boetes heeft het ministerie van SZW algemene kaders meegegeven. Op basis hiervan stellen gemeenten hun eigen beleidsregels op voor het opleggen en matigen van boetes. In veel gemeentelijke beleidsregels worden de volgende richtlijnen gehanteerd:

- 24 maanden bij opzet.
- 18 maanden bij grove schuld.
- 12 maanden bij normale verwijtbaarheid.
- 6 maanden bij verminderde verwijtbaarheid.

Voorgenomen situatie

In de voorgenomen situatie wordt de hoogte van de boete meer in overeenstemming gebracht met het strafrecht. De voorgestelde systematiek ziet er als volgt uit:

- Bij een reguliere overtreding bedraagt de boete 5% van het benadelingsbedrag.
- Bij een gedraging die wettelijk als misbruik wordt aangemerkt, bedraagt de boete 15% van het benadelingsbedrag.
- Bij recidive wordt de boete verhoogd met 100% (bijvoorbeeld: een boete van € 150,-- wordt € 300,--). Deze recidiveboete wordt een zogeheten kan-bepaling.

Daarnaast wordt de redelijke betalingstermijn wettelijk vastgelegd:

- 12 maanden bij reguliere boetes.
- 24 maanden bij zwaardere gevallen.

3.9 Tweede aanpassing Tussentijds maatregelenbesluit

De tweede aanpassing is een technische uitwerking van twee punten die geregeld worden met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.

De vierde en vijfde maatregelcategorie in het besluit vervallen. De reactie op de overtredingen in deze categorieën worden namelijk naar de betreffende materiewetten verplaatst.

4. Gevolgen voor uitvoeringslasten van gemeenten

In voorgaand hoofdstuk zijn de veranderingen als gevolg van het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid toegelicht door een vergelijking te maken tussen:

- het huidige kader van wet- en regelgeving ten aanzien van door gemeenten te nemen Maatregelen en Boetes;
- en het toekomstige kader na implementatie van de tussentijdse aanpassing van het Maatregelenbesluit en het Boetebesluit.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de lokale praktijk van uitvoering van Maatregelen en Boetes door gemeenten. De focus zal daarbij liggen op het Boetebesluit. De veranderingen wat betreft het Maatregelenbesluit zijn in het eerder door De Galan Groep uitgevoerde onderzoek uitgebreid belicht.⁷

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende aspecten:

1. De huidige wijze van uitvoering van het Boetebesluit.
2. Verwachte veranderingen in de uitvoering van het Boetebesluit vanwege de tussentijdse aanpassing.
3. Te verwachten extra structurele uitvoeringskosten voor gemeenten.
4. Te verwachten extra incidentele uitvoeringskosten voor gemeenten.

4.1 Lokale uitvoeringspraktijk: aantal overtredingen, boetes & waarschuwingen

In de onderstaande tabel zijn kengetallen opgenomen over de doelgroep, het aantal boetes en waarschuwingen (op basis van de Bijstandsdebiteuren- en Boetestatistiek van het CBS⁸, versie 1^e kwartaal 2025).

Relevante variabelen	Aantal
Bijstandsuitkeringen	402.000
Geregistreerde aantal overtredingen inlichtingenplicht ⁹	11.800
Aantal debiteuren met vordering vanwege overtreding inlichtingenplicht	+/- 10.450
Boetes	3.600
Waarschuwingen	3.700
Totaal aantal sancties	7.300

Het aantal bijstandsuitkeringen bedraagt in juni 2025 circa 402.000 (CBS, juni 2025).

Dit is een lichte toename ten opzichte van juni 2024, toen er 395.770 bijstandsuitkeringen werden verstrekt.

⁷ Financiële effecten Tussentijdse Aanpassing Maatregelenbesluit (de Galan Groep, 2025)

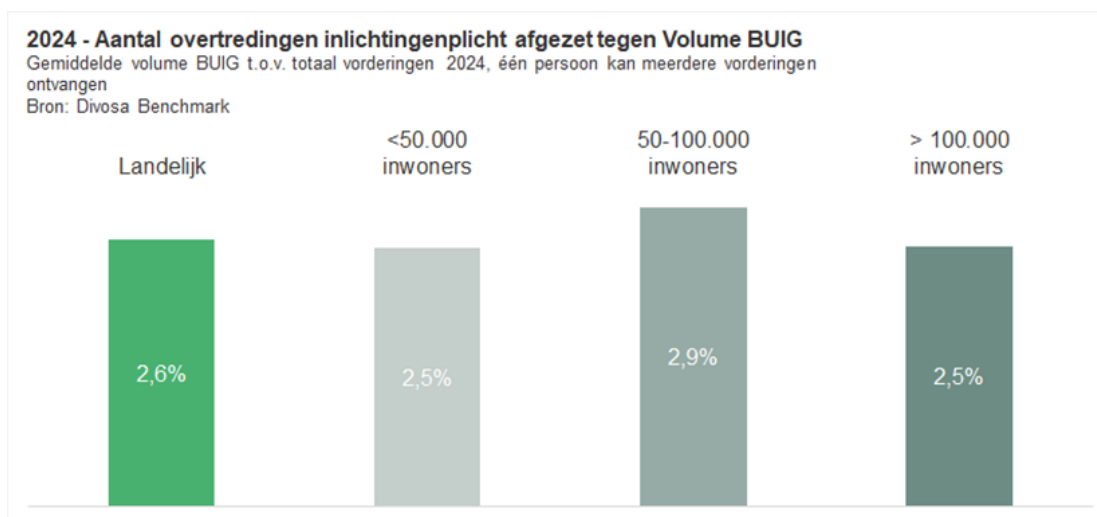
⁸ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/31/bijstandsdebiteuren-en-boetestatistiek-q1-2025>.

⁹ Op basis van 4^e kwartaal 2024 (in dat kwartaal zijn er 2.950 overtredingen van de inlichtingenplicht geregistreerd).

In het eerste kwartaal van 2025 zijn volgens het CBS 900 boetes opgelegd wegens overtreding van de inlichtingenplicht. Door te extrapoleren naar het hele jaar komt dit neer op circa 3.600 boetes, oftewel 0,9% van het totaal aantal bijstandsuitkeringen. Het totale boetebedrag bedroeg in het eerste kwartaal van 2025 ongeveer € 0,7 miljoen, wat neerkomt op een jaarprognose van € 2,8 miljoen.

In 2024 heeft het ministerie van SZW onderzoek laten doen naar het aantal waarschuwingen dat gemeenten geven in het kader van de Fraudewet en de Participatiewet. Uit het onderzoek volgt dat er naar schatting 3,7 duizend waarschuwingen zijn gegeven vanwege het schenden van de inlichtingenplicht.¹⁰

Overtredingen van de inlichtingenplicht worden geconstateerd bij een relatief klein deel van het aantal bijstandsuitkeringsontvangers. Het percentage overtredingen van de inlichtingenplicht komt in 2024 overeen met circa 2,6 procent van het aantal bijstandsuitkeringen (oftewel circa 10.450 bij circa 402.000 bijstandsuitkeringen)¹¹.



Het percentage overtredingen inlichtingenplicht gaat over het totaal aantal vastgestelde overtredingen van de inlichtingenplicht in een jaar, gedeeld door het gemiddelde aantal bijstandsuitkeringen in hetzelfde jaar. Bij één persoon kunnen meerdere overtredingen van de inlichtingenplicht worden geconstateerd. Het gaat bijvoorbeeld om het verzwijgen van inkomsten, een onjuiste opgave van het woonadres of een onjuiste opgave van de samenstelling van het huishouden. Hierdoor hebben deze mensen onterecht een uitkering ontvangen of een te hoog bedrag ontvangen.

Nota bene: de door de gemeenten opgelegde vorderingen maken geen deel uit van het BUIG-budget. Zij zijn afgezet tegen het BUIG-budget om een en ander in een budgettair perspectief te plaatsen. De gemeenten ontvangen het BUIG-budget van het Rijk.

¹⁰ Rapportage Waarschuwingen 2024, (CBS in samenwerking met het ministerie van SZW, 2025)

¹¹ Zie <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2024/overtreden-van-de-inlichtingenplicht/percentage-overtredingen-inlichtingenplicht-gelijk-gebleven>.

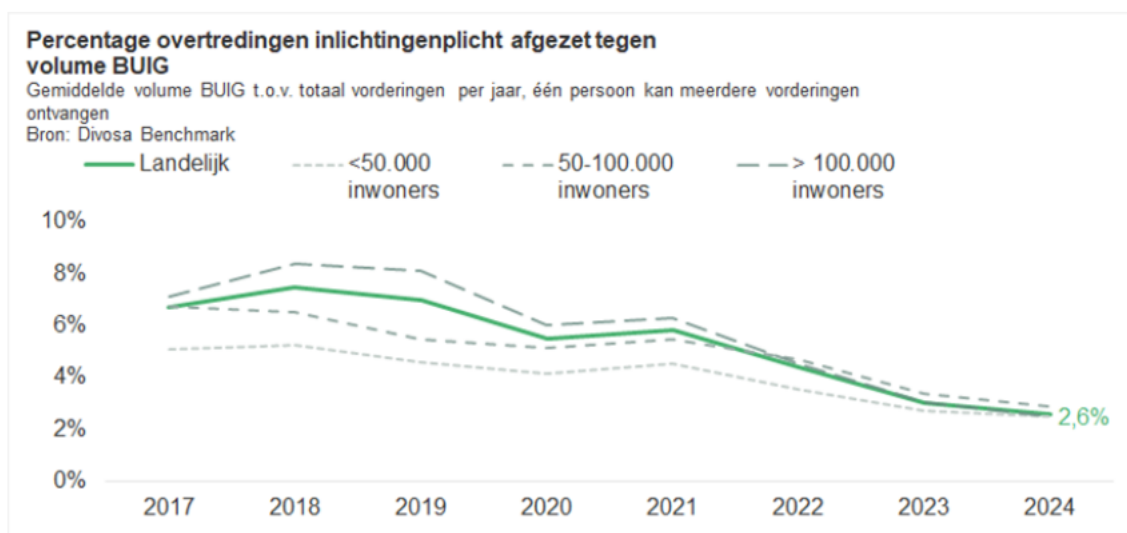
De vorderingen zijn te zien als baten voor gemeenten omdat zij onterecht betaalde uitkeringen (of te hoog vastgestelde uitkeringen) corrigeren. In aanvulling op de terugvordering van onterecht uitbetaalde uitkeringen, kunnen gemeenten boetes opleggen.

Ongeveer 40 procent van het aantal geregistreerde overtredingen van de inlichtingenplicht betreft het verzwijgen van 'witte' inkomsten:

Aantal overtredingen inlichtingenplicht (op basis van CBS, BDBS 1 ^e kwartaal 2025)	Aantal
Overtreding inlichtingenplicht: verzwijgen witte inkomsten	1 210
Overtreding inlichtingenplicht: verzwijgen zwarte inkomsten	350
Overtreding inlichtingenplicht: verzwijgen vermogen en/of inkomsten uit vermogen	130
Overtreding inlichtingenplicht: onjuiste opgave woonadres	230
Overtreding inlichtingenplicht: onjuiste opgave samenstelling huishouden	160
Andere overtreding inlichtingenplicht	870
Totaal aantal overtredingen van de inlichtingenplicht	2.950
Raming aantal voor heel jaar	11.800

Er zijn weinig verschillen tussen gemeenten van verschillende grootte als het gaat om het aantal overtredingen van de inlichtingenplicht, afgezet tegen het aantal bijstandsuitkeringen. Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners kennen verhoudingsgewijs iets meer (gesignaleerde) overtredingen, maar dit verschil is beperkt.

Voor alle categorieën gemeenten is er verder sprake van een structurele afname van het percentage overtredingen afgezet tegen het aantal bijstandsuitkeringen. Het aantal (gesignaleerde) overtredingen is in de periode 2017 t/m 2024 afgenomen van circa 7 tot 8 procent van het aantal bijstandsuitkeringen, of in het verlengde daarvan het BUIG-volume, naar 2,6 procent:



Deze daling kan het gevolg zijn van een aantal factoren. Terughoudendheid aan de zijde van gemeenten om onterecht ontvangen uitkeringen terug te vorderen op te leggen speelt hierbij in ieder geval mee. Wellicht is er ook een effect van effectievere communicatie vanuit gemeenten naar cliënten over de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigde.

Het aantal gesignaleerde overtredingen uitgedrukt als percentage van het BUIG-volume verschilt de laatste jaren vrijwel niet meer naar categorie gemeentegrootte. Dit betekent dat voor een representatieve steekproef een representativiteit wat betreft gemeentegrootte minder belangrijk lijkt.

4.2 Te verwachten extra structurele uitvoeringskosten

De structurele effecten worden als volgt bepaald:

- De eerste stap is een inventarisatie van de mogelijke structurele effecten die kunnen optreden vanwege door gemeenten noodzakelijk geachte extra tijdsbesteding of anderszins te maken extra kosten vanwege de aanpassing van het wettelijk kader¹².
- Vervolgens wordt gezien, mede op basis van door geïnterviewde lokale betrokkenen gemaakte inschattingen, wat de kans is dat de geïnventariseerde mogelijke effecten optreden en in welke mate.
- Tot slot wordt de raming verfijnd met behulp van een bandbreedte waarbinnen de te verwachte effecten waarschijnlijk zullen liggen.

Stap 1: Inventarisatie mogelijke effecten

Mede op basis van de gevoerde gesprekken met lokale betrokkenen bij de uitvoering van het Boetebesluit zijn de navolgende mogelijke effecten van veranderingen in het Boetebesluit geïnventariseerd:

Tabel 1. Tabel met mogelijke structurele effecten

Mogelijke structurele effecten	Toelichting
Nog meer inzet op voorlichting ten behoeve van preventie	Enkele gemeenten geven aan dat zij de aanpassing van het Boetebesluit zo interpreteren dat nog meer inzet op voorlichting en daarmee het voorkomen van overtredingen van de inlichtingenplicht gewenst is. Dat is in lijn met de wens die gemeenten zelf ook al hebben, om te voorkomen dat zij sancties zouden moeten opleggen. Het is dan de vraag welk deel van de extra inzet toe te rekenen is aan de aanpassing van het Boetebesluit en welk deel kan worden gezien als een 'autonome' ontwikkeling.

¹² Daarnaast kunnen er inkomsteneffecten optreden voor gemeenten. Bijvoorbeeld omdat de beoogde aanpassingen in het wettelijk kader ervoor zorgen dat gemeenten minder boetes opleggen en/of omdat boetebedragen lager uitkomen. Dit betreft echter geen effecten die gevolgen hebben voor de uitvoeringskosten van gemeenten. De vraag is dan of deze effecten onderdeel uitmaken van het voorliggende onderzoek of buiten beschouwing gelaten moeten worden.

Extra tijdsinzet vanwege informatieverplichting (vormvrij)	Voor gemeenten die de cliënt niet of naar eigen inzicht nog onvoldoende informeren over de constatering dat zij niet (volledig) voldoen aan de inlichtingenplicht of de meewerkplicht, kan dit leiden tot extra tijdsinzet als dit nu wel verplicht wordt. De extra tijdsbesteding is dan afhankelijk van de manier waarop wordt geïnformeerd (in een gesprek, per brief of digitaal).
Toename tijdsinzet vanwege toepassing afwegingskader en extra handelingsruimte	Na constatering van een overtreding van de inlichtingenplicht, moet de gemeente aan de hand van een afwegingskader een passende sanctie bepalen. De extra tijdsinzet is afhankelijk van de vraag of gemeenten impliciet een dergelijk afwegingskader al hanteerden of dat dit niet het geval is.
Extra tijdsinzet vanwege 'kan'-bepaling bij recidive	De gemeente moet motiveren waarom ze wel of niet de recidivebepaling toepassen. Tot dusver moest de gemeente alleen vaststellen of sprake was van recidive, waarna in principe automatisch een voorgeschreven boete volgt. Straks moet niet alleen recidive worden vastgesteld maar moet ook een eigen afweging worden gemaakt of dit dan zou moeten resulteren in een (hogere) boete.
Minder tijdsinzet vanwege minder op te leggen boetes... ... of meer tijdsinzet vanwege meer op te leggen boetes	Een mogelijk effect is dat gemeenten minder boetes opleggen omdat ze met het nieuwe afwegingskader vaker kiezen voor waarschuwen of afzien van het opleggen van een boete. Als er minder boetes worden opgelegd, hoeven gemeenten minder vaak het volledige boeteproces door te lopen, wat resulteert in minder tijdsinzet. De vraag is dan wel of de uitkomst van het proces van grote invloed is op de tijdsbesteding aan dit proces. Het kan echter ook zijn dat de wijzigingen leiden tot meer op te leggen boetes, waarbij met name meespeelt dat de op te leggen boetehogtes aanmerkelijk lager worden. Boeteambtenaren kunnen het opleggen van een boete dan mogelijk vaker proportioneel vinden ten opzichte van de geconstateerde overtreding en beter passend bij de vaak beperkte financiële draagkracht van cliënten.

Minder inkomsten vanwege minder op te leggen boetes	Als gemeenten vaker waarschuwen of afzien van een boete, neemt het aantal boetes af en als gevolg daarvan ook de inkomsten voor gemeenten.
... of meer inkomsten vanwege meer op te leggen boetes	Als het effect dominant is dat boeteambtenaren vanwege lagere boetehogtes juist vaker boetes opleggen, nemen de inkomsten van gemeenten juist toe.
Minder inkomsten vanwege aanpassing boetehogtes	Het te wijzigen Boetebesluit resulteert in lagere hogtes van op te leggen boetes, namelijk 5% van het benadelingsbedrag (het bedrag dat de uitkeringsgerechtigde te veel heeft ontvangen) bij 'normale verwijtbaarheid' en 15% als sprake is van 'misbruik'. Momenteel moet de boeteambtenaar bepalen of er sprake is van opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid. Dit bepaalt de hoogte van de boete: respectievelijk 100%, 75%, 50% of 25% van het benadelingsbedrag. In principe mag de gemeente uitgaan van 'normale verwijtbaarheid'.
Minder tijdsinzet vanwege inkorten terugkijktermijn	Doordat de maximale terugkijktermijn wordt verlaagd van 20 naar 5 jaar, is de periode die eventueel bezien moet worden bij langer spelende kwesties aanzienlijk ingekort.
Inkorten kwijtscheldingstermijn	De beoogde inkorting van de kwijtscheldingstermijn maakt dat gemeenten voortaan na vijf jaar mogen kwijtschelden in plaats van na tien jaar. Bezien wordt of een en ander gevolgen heeft voor de door de gemeenten te plegen tijdsinzet vanwege kwijtschelden van ontstane schulden aan de gemeente bijvoorbeeld omdat dit tot meer of juist minder kwijtscheldingen leidt en/of vanwege meer of minder tijdsbesteding aan de betreffende invorderingen.
Extra tijdsinzet vanwege extra bezwaar- en beroepszaken	Het kan zijn dat het afwegingskader meer aangrijpingspunten biedt aan cliënten om vaker bezwaar aan te tekenen tegen een sanctie en vaker in beroep te gaan.

Stap 2: kans dat mogelijk effect optreedt en waardering impact op uitvoeringskosten

Extra inzet op voorlichting ten behoeve van preventie

Enkele lokale gesprekspartners geven aan dat de wetswijziging een extra aanleiding vormt om nog meer dan nu al gebeurt, in te zetten op het zo goed mogelijk voorlichten van uitkeringsgerechtigden over hun rechten en plichten. Daarbij worden met name de informatieplicht en de rol van het bestuursorgaan bij het “ontstaan of voortduren van fouten” genoemd als onderdelen van het wetsvoorstel die aanleiding geven tot extra inzet op preventie. Het uitgangspunt is dat investeren in de voorkant kan leiden tot lagere uitvoeringskosten aan de achterkant. Gemeenten willen door preventie voorkomen dat inwoners te maken krijgen met maatregelen en boetes.

Zij geven daarbij wel aan dat dit daarmee niet exclusief is toe te rekenen aan de wetswijziging i.c. het Boetebesluit. Ook zonder de wetswijziging zouden deze gemeenten hun inzet op voorlichting ten behoeve van het nakomen van verplichtingen door uitkeringsgerechtigden intensiveren.

De extra inzet is zowel structureel van aard als ook incidenteel. De Galan Groep schat in dat in de meeste gemeenten de structurele extra inzet op voorlichting en preventie ook zou plaatsvinden zonder de aanpassing van het Boetebesluit maar dat incidenteel wel sprake is van enige extra inzet die aan de aanpassing van het Boetebesluit is toe te rekenen (zie hiervoor paragraaf 4.3).

Extra tijdsinzet vanwege informatieverplichting (vormvrij)

Alle gemeenten geven aan dat zij in principe al voldoen aan de straks geldende informatieverplichting. Deze informatieverplichting is vormvrij en gemeenten kiezen nu uiteenlopende manieren om cliënten te informeren dat zij niet (volledig) voldoen aan hun verplichtingen. In grote lijnen kiezen gemeenten nu voor:

- Schriftelijk informeren: een GR geeft bijvoorbeeld aan dat na constatering van een overtreding de burger altijd eerst een brief ontvangt waarin de overtreding, en de daaraan gekoppelde boete, wordt toegelicht (voorzien van een bijgevoegd rapport van de specialist uitkering over de geconstateerde overtreding).
- Informeren d.m.v. een gesprek: Verschillende andere gemeenten nodigen de cliënt standaard uit na constatering van de overtreding, om nader toe te lichten op de overtreding en in het gesprek aan te geven op welke wijze de cliënt weer aan zijn of haar verplichtingen kan voldoen.

Eén gemeente geeft bovendien aan dat er een digitale klantmap is waarin, aanvullend op het gesprek dat met de cliënt wordt gevoerd, de cliënt kan inzien welke verplichtingen er zijn en of de cliënt daaraan voldoet.

Een enkele gemeente of GR geeft hierbij wel aan dat niet helemaal duidelijk is hoe de informatieverplichting geïnterpreteerd moet worden bijvoorbeeld in het geval van laaggeletterdheid en/of het niet beheersen van de Nederlandse taal. In te versturen brieven moet op begrijpelijke en laagdrempelige wijze gecommuniceerd worden, maar hoe ver

moet je daarin gaan en word je als gemeente of GR geacht altijd in de taal van de cliënt te communiceren?

Nog meer tijdsinzet vanwege informatieverplichting (vormvrij)	Toelichting
Minimale raming	In de minimale raming is er geen extra inzet nodig door gemeenten of GR'en om te voldoen aan de informatieverplichting. In principe voldoen alle gemeenten hier momenteel aan.
Maximale raming	In de maximale raming is het uitgangspunt ook dat in principe alle gemeenten of GR'en al voldoen aan de informatieverplichting (naar de 'letter'), maar dat er nog verbetering mogelijk is (naar de 'geest') bijvoorbeeld door nog laagdrempeliger te formuleren in schriftelijke communicatie en/of door ernaar te streven cliënten ook altijd te informeren in de moedertaal als zij het Nederlands niet of niet voldoende beheersen. Een gemeente geeft aan te rekenen met 2 uur extra per boete om een extra toelichtend gesprek te kunnen voeren met de betreffende cliënt. Bij 402.000 bijstandsuitkeringen en uitgaand van 2,6% overtredingen (circa 10.450 geregistreerde overtredingen van de inlichtingenplicht, resulterend in circa 3.600 + boetes en 3.700 waarschuwingen¹³), komen de maximaal geraamde extra uitvoeringskosten uit op circa € 1,55 mln¹⁴ per jaar (10.450 overtredingen * 2 uur * € 74). De informatieplicht geldt ook binnen het maatregelregime en de effecten daarvoor zijn niet eerder in kaart gebracht. In aansluiting op de uitgangspunten in het eerdere rapport komen de maximale geraamde extra uitvoeringskosten uit op 9.292 maatregelen * 105%¹⁵ * 2 uur * € 74 = circa €1,44 miljoen per jaar aan structurele kosten.

¹³ Bij de overige overtredingen is er blijkbaar voor gekozen om geen sanctie in de vorm van een boete of een waarschuwing op te leggen.

¹⁴ 402.000 bijstandsuitkeringen * 1,8% * 2 uur * uurtarief schaal 9 (€ 74) ≈ € 1.071.000

¹⁵ In de maximale situatie werd uitgegaan van een percentuele toename van maatregelen van 5%.

Extra tijdsinzet vanwege toepassing afwegingskader

De meeste gemeenten of GR'en geven aan dat zij, in ieder geval impliciet, ook nu al rekening houden met:

- De aard en de ernst van een overtreding.
- De vraag of een en ander verwijtbaar is.
- Of er eventueel aan de zijde van de gemeente iets niet goed is gegaan.

Als straks de toepassing van het afwegingskader verplicht wordt, is wel de verwachting van lokale respondenten dat er meer tijdsinzet vereist zal zijn om dit afwegingskader expliciet te doorlopen en een en ander adequaat vast te leggen en te communiceren met de betreffende cliënt. Een belangrijke reden hiervoor is dat het afwegingskader straks formeel meer handelingsruimte biedt: gemeenten kunnen niet alleen kiezen voor een boete of waarschuwing, maar mogen ook expliciet afzien van het opleggen van een sanctie.

In de huidige praktijk maken sommige gemeenten deze afweging al, door bijvoorbeeld af te zien van sanctionering, maar formeel biedt het huidige beleid hier nog weinig ruimte voor. De verplichte toepassing van het afwegingskader maakt deze bredere afweging straks expliciet en vereist daarom extra tijd en zorgvuldigheid in het proces.

Lokale respondenten geven aan dat in de huidige situatie maar in weinig gevallen daadwerkelijk een boete wordt opgelegd. Meestal wordt volstaan met een waarschuwing of het afzien van een boete. De belangrijkste overwegingen daarbij betreffen de aard en de ernst van de overtreding (bij ernstige overtredingen c.q. misbruik volgt in de regel wel een boete) en ook de vraag of de overtreding (volledig) verwijtbaar is. Beantwoording van deze vraag is volgens respondenten altijd in enige mate arbitrair, laat althans ruimte voor interpretatieverschillen. Dit laatste geldt ook voor de vraag of er aan de zijde van de gemeente wellicht iets niet helemaal goed is gegaan.

Dat in de nieuwe situatie expliciet ingegaan moet worden op de eventuele rol van de gemeente, biedt volgens respondenten ruimere mogelijkheden voor inwoners om bezwaar aan te tekenen als alsnog een boete wordt opgelegd. Dit kan twee effecten hebben:

- Inkomensconsulenten en boeteambtenaren kunnen nog terughoudender worden met het opleggen van een boete, omdat zij inschatten dat er met succes bezwaar aangetekend kan worden vanwege onvoldoende verwijtbaarheid en/of enige mate van medeverantwoordelijkheid van de gemeente bij het ontstaan of voortduren van een overtreding.
- Het percentage cliënten dat bezwaar aantekent indien alsnog een boete wordt opgelegd, zou kunnen toenemen.

Toename tijdsinzet vanwege toepassing afwegingskader	Toelichting
Minimale raming	Gemeenten schatten in dat de huidige tijdsbesteding voor een reguliere boete (zonder complexe omstandigheden) gemiddeld 3 tot 4 uur bedraagt. Binnen deze tijd wordt nu al – impliciet – rekening gehouden met factoren zoals de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid, al kunnen gemeenten niet aangeven welk deel van de tijdsbesteding specifiek opgaat aan deze afwegingen. Gemeenten hebben in de gevoerde gesprekken geen kwantitatieve inschattingen gegeven van de minimale extra tijdsbesteding die het expliciete afwegingskader met zich meebrengt. De Galan heeft ingeschat dat de verplichte en expliciete toepassing van het afwegingskader, in combinatie met de verruimde handelingsruimte (zoals de mogelijkheid om expliciet af te zien van sanctionering), leidt tot een minimale extra tijdsinzet van circa 25% per sanctieproces. In de workshop van 25 augustus met een lokale vertegenwoordigers is vastgesteld dat deze inschatting aansluit bij de ervaren lokale praktijk. Dit betekent een extra gemiddelde 0,75 tot 1 uur per overtreding, bovenop de huidige tijdsinzet. Deze extra tijd is nodig voor: • het expliciet motiveren van de afweging (bijvoorbeeld waarom wel of niet sanctioneren) en het toepassen van het voorgeschreven afwegingskader met alle daarin opgenomen elementen; • administratieve vastlegging en communicatie richting de cliënt. Belangrijk is dat het sanctieproces wordt doorlopen voor alle overtredingen waarvoor een afweging gemaakt moet worden, ook als dit resulteert in een waarschuwing of het afzien van een sanctie. Het aantal sanctieprocessen ligt daarmee hoger dan het aantal daadwerkelijk opgelegde boetes.

	Wij schatten in dat het afwegingskader in combinatie met de toegenomen handelingsruimte zorgt voor een minimale extra tijdbesteding van 25 procent extra tijdsbesteding per overtreding (oftewel 0,75 tot 1 uur per overtreding). Uitgaand van 10.450 overtredingen en op basis daarvan te maken afwegingen, 1 uur extra per te maken afweging en een uurtarief van € 74,--, komen de verwachte extra kosten uit op circa € 773.000,-- per jaar.
Maximale raming	Eén gemeente geeft aan te verwachten dat de totale tijdsbesteding vanwege toepassing van het afwegingskader verdubbelt bij reguliere boetes (van 4 uur per boete naar 8 uur) en bij de meer complexe boetes zelfs verdrievoudigt (van 8 naar 24 uur per boete). Deze gemeente lijkt een uiterste inschatting te geven. De Galan Groep acht het daarom redelijk om voor een maximale raming uit te gaan van een verdubbeling van de tijdsinzet bij reguliere casussen: van 3 à 4 uur naar 6 à 8 uur per boete. In de workshop van 25 augustus is vastgesteld dat ook deze bovenkant van te verwachten extra tijdsbesteding aansluit bij de door aanwezigen ervaren lokale praktijk. Uitgaand van 10.450 overtredingen en op basis daarvan te maken afwegingen, 3 uur extra per te maken afweging en een uurtarief van € 74,--, komen de maximale verwachte extra kosten uit op circa € 2,3 miljoen op jaarbasis.

Extra tijdsinzet vanwege 'kan'-bepaling bij recidive

De 'kan'-bepaling in het geval van recidive leidt er volgens een deel van de gemeenten toe dat er extra tijdsinzet nodig is voor het motiveren waarom je wel of niet een boete oplegt als iemand vaker verkeerde informatie heeft verstrekt. De motivatie moet (nog) beter op orde en uitlegbaar zijn, bijvoorbeeld als het gaat om interpretatie van termen als 'evenredigheid'. Een gemeente geeft aan dat de nu toegepaste informele wijze van overwegen of de recidivebepaling straks wordt geformaliseerd en dat dit de transparantie vergroot van gemeenten richting Rijk maar de gemeenten wel extra administratieve lasten oplevert.

Per saldo schatten deze lokale respondenten niet in dat de extra tijdsbesteding groot zal zijn. Er zijn ook lokale respondenten die geen extra tijdsinzet ramen vanwege de 'kan'-bepaling.

Extra tijdsinzet vanwege 'kan'-bepaling bij recidive	Toelichting
Minimale raming	In de minimale raming is er geen sprake van extra tijdsbeslag.
Maximale raming	Het aantal recidivegevallen is klein ten opzichte van het totale aantal opgelegde boetes. Ingeschat is dat dit aandeel circa 10 procent bedraagt in het totaal. In de workshop van 25 augustus is geen feedback ontvangen op basis waarvan deze inschatting aanpassing behoeft. De Galan Groep heeft geen kwantitatieve indicaties ontvangen van gesprekspartners voor het eventuele extra tijdsbeslag vanwege de 'kan'-bepaling maar het lijkt ons aannemelijk dat dit niet meer dan één uur per recidivegeval bedraagt. Ook voor deze inschatting geldt dat in de workshop van 25 augustus geen feedback is ontvangen op basis waarvan deze inschatting aanpassing behoeft. De extra kosten op jaarbasis zijn dan maximaal circa 10% * 10.450 overtredingen * € 74 is circa € 77.000 op jaarbasis.

Andere tijdsinzet vanwege afname of juist toename van aantal op te leggen boetes

Een mogelijk effect van de aanpassing van het Boetebesluit is dat gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid om af te zien van een boete of het te houden bij een waarschuwing. In de huidige wetgeving is het opleggen van een boete vaker verplicht.

In de wetswijziging is ook een wijziging van de hoogtes van de op te leggen boetes voorzien. Deze dalen aanmerkelijk (van momenteel 100%, 75%, 50% of 25% naar 5% of 15% (het laatste in geval van misbruik). Deze grote verlaging van de boetehogtes kan er ook toe leiden dat gemeenten juist weer meer boetes gaan opleggen.

Het meest waarschijnlijke toekomstscenario is, naar de mening van De Galan Groep, dat beide prikkels elkaar min of meer in evenwicht zullen houden en dat er geen groot effect is van de wetswijziging op het aantal door gemeenten op te leggen boetes.

Andere tijdsinzet vanwege afname of juist toename van het aantal op te leggen boetes	Toelichting
Minimale raming	Diverse gemeenten geven aan dat zij al heel weinig boetes opleggen, vanwege de inzet op het weer op weg helpen van cliënten om te voldoen aan de inlichtingenplicht in plaats van te willen straffen en dat zij niet zien dat dit aantal vanwege het Boetebesluit nog verder zal afnemen (ook niet dat het daardoor zal toenemen). In de workshop van 25 augustus is gebleken dat toch rekening wordt gehouden met een mogelijke afname van het aantal op te leggen boetes, omdat nog vaker dan nu al zal worden afgezien van een sanctie of dat deze beperkt blijft tot een waarschuwing, waarbij de afname naar verwachting heel beperkt zal zijn en in de ordegrootte van 5 procent wordt ingeschat. De afname van de uitvoeringskosten die daarmee gemoeid is, komt dan uit op $5\% * 3.600$ minder boetes * 4 uur * € 74,-- is circa € 53.000,--.
Maximale raming	In de workshop van 25 augustus is geconstateerd dat aanwezige vertegenwoordigers van gemeenten de kans ook aanwezig achten dat er alsnog meer boetes worden opgelegd, omdat de drempel daarvoor minder hoog wordt vanwege de lagere boetehoogtes. Het opleggen van een boete wordt dan vaker gezien als proportioneel en minder bezwaarlijk vanuit het perspectief van het borgen van het sociaal minimum voor betreffende cliënten. De mogelijke toename wordt als heel beperkt ingeschat, in de ordegrootte van 5 procent. De extra tijdsbesteding komt dan uit op $5\% * 3.600$ extra boetes * 4 uur * € 74,-- is circa € 53.000,--.

Wijzigende inkomsten vanwege afname of juist toename van aantal op te leggen boetes

De keerzijde van een eventueel geringere tijdsinzet vanwege vermindering van het aantal boetes, is dat de gemeente ook minder inkomsten heeft uit deze boetes. De gemiddelde hoogte van de feitelijk opgelegde boetes varieert per gemeente. In de steekproef voor het voorliggende onderzoek ligt de ondergrens van de gemiddelde boetebedragen op € 225,-- per boete tot dusver in 2025 (en in voorgaande jaren in deze gemeente € 140,-- à € 150,-- per boete).

In een GR betreft een ruime meerderheid van de boetes de boetes met een hoogte van minder dan € 340,-- waarbij het gemiddelde van alle boetes uiteindelijk in 2025 tot dusver uitkomt op € 386,--. Gemeenten geven echter aan dat de trend is dat de hoogtes van de opgelegde boetes in de laatste jaren dalen. Bovendien kan de hoogte van de opgelegde boete afwijken van de daadwerkelijk door betreffende cliënt betaalde boete. Meerdere gemeenten benadrukken dat momenteel bij het bepalen van de hoogte van de boete ook rekening wordt gehouden met de draagkracht van de cliënt. De cliënt mag niet onder het sociaal minimum zakken vanwege de boete.

Zoals hierboven aangegeven, is de kans ook aanwezig dat het aantal boetes juist toeneemt. De gemeentelijke inkomsten nemen dan toe met het aantal extra boetes vermenigvuldigd met de gemiddelde feitelijke inkomsten voor gemeenten uit boetes.

Van belang voor het effect op de inkomsten uit boetes voor gemeenten is niet alleen het aantal boetes en de hoogte van het gemiddelde opgelegde boetebedrag, maar ook de daadwerkelijke inkomsten voor gemeenten. Er moet, met andere woorden, onderscheid worden gemaakt tussen:

- De wettelijk verplicht op te leggen boete, waarbij dit momenteel 50 procent van de te veel ontvangen bijstandsuitkering betreft bij een normale mate van verwijtbaarheid en waarbij dit door de wetswijziging afneemt naar 5 procent.
- Het door gemeenten opgelegde boetebedrag.
- De daadwerkelijk ontvangen en dus door de betreffende cliënt betaalde boete.

De wetswijziging heeft tot gevolg dat hoogtes van boetes sterk wijzigen (van 100%, 75%, 50% en 25% naar 5% of 15%), zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Het is niet te verwachten dat deze grote afname in dezelfde mate doorwerkt in de feitelijk door cliënten te betalen bedragen.

In de workshop met gemeentelijke vertegenwoordigers van 25 augustus, is gebleken dat gemeenten vaak al een lagere boete opleggen dan wettelijk zou moeten, omdat zij rekening houden met de beperkte financiële mogelijkheden van cliënten. De hoogte van de op te leggen boete wordt in de praktijk doorgaans afgestemd op het kunnen waarborgen dat de cliënt niet onder het sociaal minimum zakt. Bij een beslag op een bijstandsuitkering is de beslagvrije voet minimaal 95 procent van de bijstandsnorm, inclusief vakantiegeld, waardoor 5 procent van het inkomen beschikbaar blijft voor aflossing van schulden en/of het betalen van boetes.

Dit betekent in de praktijk dat cliënten doorgaans niet meer dan € 50 per maand, oftewel € 600,-- per jaar, kunnen terugbetalen.

Uit de Bijstandsdebiteuren- en boetestatistiek (BDBS) van het CBS blijkt dat de gemiddeld door gemeenten opgelegde boete vanwege schending van de inlichtingenplicht de laatste jaren schommelt tussen € 640,-- en € 685,-- (alleen in de coronajaren lag de gemiddeld opgelegde boete op € 550,-- tot € 570,--)¹⁶. De gemiddeld opgelegde boete bedroeg € 678,-- in 2024. De incassoratio bedroeg in 2024 25% voor in dat jaar ontstane boetevorderingen. De BDBS laat zien dat de incassoratio uiteindelijk oploopt tot tussen 65% en 75% vanwege boetebetalingen na het jaar waarin de betreffende boetevordering is ontstaan.

Dit betekent dat van de in 2024 opgelegde gemiddelde boete van € 678,-- uiteindelijk tussen circa € 441,-- tot € 509,-- daadwerkelijk wordt betaald.

De Galan verwacht om deze reden dat de feitelijke inkomsten van gemeenten uit boetes niet zeer sterk zullen wijzigingen. Het is de vraag c.q. nog te bezien of in de praktijk het aantal boetes toeneemt of dat het aantal juist afneemt. Verder verwacht De Galan dat het gemiddeld daadwerkelijk te innen boetebedrag maximaal gelijk blijft en mogelijk beperkt verder daalt (er is uitgegaan van een daling van 25% in het scenario waarin gemeenten de meeste inkomsten uit boetes verliezen):

	Aantal boetes	Gemiddelde inkomsten per boete	Feitelijke inkomsten uit boetes
Huidige situatie	3.600	Gemiddeld 475 (tussen 440 – 510)	€ 1.710.000,--
Minimaal te verwachten inkomsten	3.420 (95% van 3.600)	356 (25% afname)	€ 1.218.375,--
Maximaal te verwachten inkomsten	3.780 (105% van 3.600)	475 (geen afname)	€ 1.795.500,--

Gegeven de gehanteerde aannames over aantallen boetes en het gemiddeld te innen bedrag, kan het zijn dat gemeenten circa € 500.000,-- aan inkomsten uit boetes mislopen. Het kan echter ook zijn dat de inkomsten juist beperkt oplopen met circa € 85.000,--.

Omdat zowel de ontwikkeling van het aantal boetes als de ontwikkeling van de gemiddeld per opgelegde boete door gemeenten daadwerkelijk ontvangen boete-inkomsten met veel onzekerheid omgeven zijn, kiest De Galan ervoor om voor dit effect nu geen raming op te stellen. Een dergelijke raming zou vooral schijnzekerheid bieden. Het lijkt ons verstandiger om de ontwikkeling van het aantal opgelegde boetes en de ontwikkeling van de gemiddelde inkomsten voor opgelegde boetes te monitoren. Mocht daaruit blijken dat gemeenten alsnog een aanzienlijk bedrag aan geïnde boetes misloopt, dan zou hiervoor passende maatregelen genomen kunnen worden ter compensatie.

¹⁶ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/27/incassoratio-vorderingen-algemene-bijstand-2014-2024--definitief--> en http://www.cbs.nl/-/media/excel/2025/27/bdbs_e_incassoratio_2024.xlsx.

Minder tijdsinzet vanwege inkorten terugkijktermijn en kwijtscheldingstermijn

De gemeentelijke respondenten zijn unaniem van mening dat het inkorten van de terugkijktermijnen (van 20 jaar naar 5 jaar) niet of nauwelijks effect zal hebben op de structurele uitvoeringskosten. Weliswaar kost het meer tijd om 20 jaar terug te kijken dan straks maximaal 5 jaar, maar gemeentelijke respondenten geven aan dat het nu nauwelijks voorkomt dat door gemeenten langer dan vijf jaar wordt teruggekeken. Een gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat er momenteel nauwelijks langer dan drie jaar wordt teruggekeken.

De Galan Groep gaat er daarom vanuit dat het inkorten van de terugkijktermijn in de praktijk niet of nauwelijks zal leiden tot lagere structurele uitvoeringskosten (in zowel de minimale als de maximale raming van de structurele uitvoeringskosten).

Ook wat betreft het inkorten van de kwijtscheldingstermijn is het beeld dat lokale respondenten hiervan geen noemenswaardig effect op de uitvoeringskosten verwachten. Weliswaar kan straks na een periode van vijf jaar worden kwijtgescholden, waar gemeenten dit nu mogen doen na een termijn van tien jaar, maar het komt in de praktijk niet vaak voor dat na een periode van meer dan 5 jaar wordt kwijtgescholden.

Vertegenwoordigers van een GR geven aan dat het standaard praktijk is dat, als de cliënt daadwerkelijk terugbetaalt en goede wil toont, er na tien jaar wordt kwijtgescholden. Dat wordt dan straks vijf jaar. Omdat het bij terugvordering om vele duizenden euro's kan gaan en cliënten met bijstandsniveau maar beperkt draagkracht hebben, wordt die vijf jaar vaak wel gehaald. De inkorting van de kwijtscheldingstermijn betekent in deze gevallen dan dat de gemeente dan wel minder geld zal innen.

Daarnaast heeft het inkorten van de kwijtscheldingstermijn financiële impact voor gemeenten omdat dit ervoor zorgt dat openstaande bedragen kwijtgescholden moeten worden. Dit kan bij sommige gemeenten gaan om miljoenen. Hoewel dit effect buiten de scope van dit onderzoek valt, is het wel bekend bij het ministerie van SZW. Het ministerie heeft budget gereserveerd om de financiële impact ervan te compenseren.

Extra tijdsinzet vanwege extra bezwaar en beroepszaken

De wetswijziging creëert meer ruimte voor maatwerk en daardoor ook voor interpretatieverschillen. Daarbij speelt het nieuwe afwegingskader een rol. Voor diverse gemeenten is de derde factor in dit afwegingskader, namelijk de rol van het bestuursorgaan, nieuw. Enkele respondenten verwachten hiervan een toename van het aantal bezwaarschriften.

Een dergelijke toename is, zo geven respondenten aan, tegen de trend van de afgelopen jaren in. In de afgelopen jaren was namelijk in veel gemeenten eerder sprake van een trendmatige afname van het aantal bezwaar- en beroepszaken als gevolg van de steeds sterkere nadruk die gemeenten leggen op het ondersteunen van cliënten om hun verplichtingen na te komen boven het willen bestraffen van het niet nakomen van verplichtingen.

Tegenover een eventuele toename van bezwaar- en beroepszaken vanwege het nieuwe afwegingskader, zou een afname kunnen staan vanwege de nieuwe systematiek voor het bepalen van de boetehogtes. Waar nu vier hoogtes (100%, 75%, 50% en 25%) gekozen kunnen worden, en dus ook moeten worden voorzien van een motivatie, is er straks de keuze uit twee niveaus (5% en 15%). Mogelijk levert dit minder aanleiding op om in beroep te gaan.

In het algemeen geven de lokale respondenten die verwachten dat de wetswijziging per saldo leidt tot een afname van het aantal op te leggen boetes, ook aan dat zij in het verlengde daarvan verwachten dat er minder bezwaar wordt aangetekend en er daarna ook minder beroepszaken zullen zijn. Omdat maar een klein deel van de cliënten te maken krijgt met een boete en daarvan maar een klein deel bezwaar aantekent, wordt hier per saldo geen groot effect van verwacht.

Het valt niet op voorhand te voorspellen naar welke kant de balans zal omslaan:

- Naar beperkt meer bezwaar en beroep, vanwege de nuances in het nieuwe afwegingskader.
- Of naar beperkt minder bezwaar en beroep, vanwege minder keuzemogelijkheden wat betreft hoogte van de boete en vanwege de overall verwachte verdere daling van het aantal opgelegde boetes waardoor ook minder mensen aanleiding hebben om in beroep te gaan.

De Galan Groep veronderstelt voorlopig dat deze effecten min of meer even groot zijn, zodat er per saldo (zowel in het minimale als in het maximale scenario) geen effect op de structurele uitvoeringskosten wordt verwacht vanwege de ontwikkeling van het aantal bezwaar- en beroepszaken.

4.4 Subtotaal te verwachten extra structurele uitvoeringskosten

Op basis van de voorgaande inventarisatie en kwantitatieve uitwerking, voorzien van een bandbreedte, van de te mogelijke extra structurele uitvoeringskosten, verwacht De Galan Groep dat deze kosten uitkomen op maximaal circa € 5,9 miljoen op jaarbasis. In het minimale scenario hebben gemeenten circa € 635.000,-- minder kosten en/of inkomsten.

Structurele uitvoeringskosten	Minimaal	Maximaal
Informatieverplichting	€ -	€ 2.990.000
Nieuw afwegingskader	€ 773.000	€ 2.300.000
Kan-bepaling recidive	€ -	€ 77.000
Andere tijdsbesteding vanwege minder of juist meer boetes	€ -53.000	€ 53.000
Effect van meer (of minder) boetes en lagere boetehogtes	€ -85.000	€ 500.000
Inkorten terugkijktermijn	€ -	nihil
Inkorten kwijtscheldingstermijn	€ -	nihil
Bezwaar en beroepszaken	€ -	nihil
Totaal	€ 635.000	€ 5.920.000

Nota bene: de van gemeenten ontvangen inschattingen van de eventuele toe- of juist afname van het aantal boetes en de daarvan te verwachten inschattingen, zijn zeer beperkt. De

inschatting van met name het effect van meer of juist minder boetes op de inkomsten voor gemeenten is daarom met relatief veel onzekerheid omgeven. De Galan doet daarom de suggestie om de ontwikkeling van aantallen boetes en de inkomsten uit boetes de komende jaren te monitoren en, indien nodig, het effect op de inkomsten van gemeenten te compenseren met daarvoor geëigende maatregelen.

4.5 Te verwachten incidentele uitvoeringskosten

De incidentele effecten worden als volgt bepaald:

- De eerste stap is een inventarisatie van de mogelijke incidentele effecten die kunnen optreden.
- Vervolgens wordt gezien, mede op basis van door geïnterviewde lokale betrokkenen gemaakte inschattingen, wat de kans is dat de geïnventariseerde mogelijke effecten optreden en in welke mate.
- Tot slot wordt de raming verfijnd met behulp van een bandbreedte waarbinnen de te verwachten effecten waarschijnlijk zullen liggen.

Stap 1: inventarisatie mogelijke effecten

De Galan Groep ziet mede op basis van de gevoerde gesprekken met lokale respondenten de volgende mogelijke incidentele effecten:

Mogelijke incidentele effecten	Toelichting
Aanpassing van verordening en/of beleidsregels	Gemeenten zullen onder meer het nieuwe afwegingskader, de veranderende boetehogtes en aanpassing van termijnen en bepalingen omtrent recidive op een adequate wijze moeten vastleggen in een lokale verordening en/of nadere beleidsregels.
Informatievoorziening aan en opleiding van ambtelijke medewerkers	Een kring van ambtelijke betrokkenen zal geïnformeerd moeten worden over de beoogde wijzigingen en welke consequenties deze (moeten) hebben voor de lokale uitvoeringspraktijk. Het gaat dan in ieder geval om de boeteambtenaren en ook om inkomensconsulenten en invorderingsambtenaren.
Aanpassing van ICT c.q. software	Het gaat dan om zaken als het aanpassen van gedigitaliseerde documenten en het inpassen in het systeem van bijvoorbeeld de nieuwe boetehogtes.
Tijdelijk extra inzet op informatie richting cliënten en preventie	De wijziging in wet- en regelgeving kan gemeenten stimuleren tot extra informatievoorziening aan cliënten om te voorkomen dat zij zich niet (volledig) houden aan de inlichtingenplicht.

Stap 2: kans dat mogelijk effect optreedt en waardering impact op uitvoeringskosten

De hiervoor toegelichte mogelijke effecten worden navolgend nader uitgewerkt wat betreft de kans dat deze effecten optreden en tot welke extra incidentele kosten dit dan naar verwachting zal leiden.

Extra tijdsinzet vanwege aanpassing van verordening en/of nadere beleidsregels

Respondenten geven aan dat de wetswijziging inhoudelijk redelijk overzichtelijk is wat betreft de noodzakelijke vertaling naar de lokale verordening en/of beleidsregels. Het lijkt niet nodig om een hele verordening te herschrijven. Naar verwachting kan volstaan worden met het toepassen van gerichte aanpassingen, met name wat betreft het toe te passen afwegingskader, de nieuwe boetehoogtes en wanneer die van toepassing zijn, de aangepaste termijnen en de 'kan'-bepaling bij recidive.

Een gemeente raamt dat het een beleidsmedewerker ongeveer een week (i.c. 40 uur) zal kosten om een en ander door te voeren. Een GR verwacht dat het doorvoeren van de aanpassingen circa 20 uur zal vergen per gemeente. Een andere GR gaat voorlopig uit van een tijdsbeslag van circa 150 uur voor het aanpassen van verordening en beleidsregels en aanvullend zo'n 50 uur voor afstemming hierover. Deze GR werkt voor zes gemeenten, zodat de tijdsbesteding per gemeente uitkomt op bijna 35 uur.

Dit betreft dan de ambtelijke betrokkenheid. Het aanpassen van beleidsregels betreft een politiek-bestuurlijk proces van 6 tot 8 maanden en het aanpassen van een verordening 12 tot 15 maanden. De respondent gaat ervan uit dat de betrokkenheid van college van B&W en raadsleden behoort tot hun standaard takenpakket.

De hierop gebaseerde minimale en maximale raming van de incidentele kosten vanwege aanpassing van verordening en/of beleidsregels worden dan als volgt geraamd door De Galan Groep:

Aanpassing verordening en/of beleidsregels	Toelichting
Minimale raming	In een minimale raming kan worden uitgegaan van 20 uur per gemeente voor aanpassing van verordening en/of beleidsregels. Bij 342 gemeenten kunnen de extra kosten vanwege aanpassing van verordening en/of beleidsregels worden geraamd op circa $342 * € 20,-- \text{ uur} * € 94,--$ is circa € 643.000,--.
Maximale raming	In een maximale raming lijkt 40 uur per gemeente een reëel plafond. De te ramen extra kosten komen dan uit op het dubbele van de minimale raming, namelijk € 1.286.000,--.

Een gemeente geeft aan dat het efficiënt zou zijn als het ministerie van SZW of de VNG voor bepaalde onderdelen formats aanreiken. Bijvoorbeeld als het gaat om te gebruiken briefbeschikkingen.

Informatievoorziening aan en opleiding van betrokken ambtelijke medewerkers

De kring van ambtelijke medewerkers die geïnformeerd dient te worden en op bepaalde aspecten moet worden bijgeschoold, varieert naar de mening van de lokale respondenten.

- Vertegenwoordigers van een GR zien voor zich dat dit vooral de boetemedewerkers betreft die geïnformeerd en opgeleid moeten worden.
- Een andere GR gaat er vooralsnog vanuit dat informatievoorziening en bijscholing een veel bredere groep betreft van boeteambtenaren, rechtmatigheidsconsulenten, kwaliteitsmedewerkers en consulenten terug- en invordering.
- Een derde GR schat in dat de benodigde instructie en scholing niet alleen betrekking zal moeten hebben op het Team Handhaving maar op alle inkomensconsulenten, kwaliteitsmedewerkers en casemanagers, in meer of mindere mate.
- Een gemeente geeft aan dat de boetemedewerker zal moeten worden bijgeschoold via een cursus (van in ieder geval twee dagdelen) en dat de inkomensconsulenten geïnformeerd kunnen worden over hun werkinstructies door middel van een voorlichtingsfilm of -sessie.

De Galan Groep gaat ervan uit dat de intensiteit waarmee ambtelijke medewerkers geïnformeerd en eventueel geschoold moeten worden de volgende groepen medewerkers betreft, in afnemende volgorde van de benodigde intensiteit van informatievoorziening en scholing:

- Boeteambtenaren, handhavers en rechtmatigheidsconsulenten.
- Inkomensconsulenten.
- Invorderingsmedewerkers
- Kwaliteitsmedewerkers.
- Casemanagers.

Respondenten geven aan dat voor de kern van de ambtelijk betrokkenen, waaronder in ieder geval de boeteambtenaren, rekening gehouden moet worden met een cursus van een dag (8 uur). Daarnaast zal er in het begin behoefte zijn aan frequente casusbesprekingen, bijvoorbeeld op wekelijkse basis. Dit zal voor de meest betrokken kring van ambtelijke medewerkers uitkomen op een tijdsbeslag van 2 à 3 uur per week. De casusbesprekingen zijn niet alleen bedoeld om de nieuwe regels 'goed tussen de oren te krijgen' van de medewerkers maar vooral ook om tot een uniforme uitvoeringspraktijk te komen binnen de gemeente of de GR.

Informatievoorziening aan en opleiding van betrokken ambtelijke medewerkers	Toelichting
Minimale raming	Uitgaand van 408.000 uitkeringen (maart 2025) en een caseload van 150 per inkomensconsulent¹⁷, kan worden geraamd dat circa 2.720 inkomensconsulenten op de één of andere manier geïnformeerd moeten worden en kennis moeten nemen van de nieuwe regels. Als per inkomensconsulent wordt uitgegaan van 2 uur tijdsbesteding tegen een tarief van € 69,-- per uur, komen de extra incidentele kosten uit op circa $2.720 * 2 * 74$ is circa € 403.000,--. De Galan Groep gaat voorlopig uit van 15 boeteambtenaren op 100 inkomens consulenten¹⁸. Bij deze ratio is het aantal boeteambtenaren in Nederland circa 408. Voor deze boeteambtenaren wordt verondersteld dat zij een dag gemiddeld kwijt zijn vanwege informatieoverdracht via bijvoorbeeld een workshop of cursus. Het tijdsbeslag daarvan bedraagt dan circa $408 * 8 \text{ uur} * € 74,--$ is € 242.000,--. De totale incidentele kosten komen dan op jaarbasis uit op circa € 644.000,--. Dit is nog exclusief eventueel te vervaardigen informatie- en cursusmateriaal.
Maximale raming	In de maximale raming gaat De Galan Groep uit van een bredere kring van te informeren ambtelijke medewerkers. Naast de inkomensconsulenten en boeteambtenaren betreft dit dan ook de klant(/case)managers en invorderingsmedewerkers. Bij een caseload van 100 per klantmanager komt dit aantal dan uit op circa 4.080 klantmanagers voor Nederland als geheel. Bij 1.333 uitkeringen per fte invorderingsmedewerker, komt dit aantal uit op 306 invorderingsmedewerkers.

¹⁷ Op basis van deskresearch raamt De Galan dat in de meeste gemeenten de caseload van inkomensconsulenten tussen 120 en 170 inwoners c.q. uitkeringsdossiers bedraagt. De gehanteerde caseload van 150 uitkeringen per inkomensconsulent werd in de workshop met lokale vertegenwoordigers herkend als representatief voor de lokale praktijk.

¹⁸ Mede op basis van door enkele gemeenten afgegeven inschattingen van formatieve inzet wat betreft boetemedewerkers ten opzichte van het aantal inwoners van deze gemeenten.

	Als voor deze extra doelgroep wordt uitgegaan van 2 uur tijdsbeslag, komt het extra tijdsbeslag ten opzichte van de minimale raming uit op circa $(4.080+306) * 2 * € 74,-$ is € 649.000,--. De totale incidentele kosten vanwege informeren en scholing komen dan uit op circa € 1,3 miljoen.
--	---

Aanpassing van ICT en software

De overheersende opinie van lokale respondenten is dat de tijdsbesteding voor ICT-aanpassingen heel beperkt kan blijven. Er moeten concrete zaken worden aangepast, zoals hoogtes van boetes, en bepaalde gedigitaliseerde documenten zullen in enige mate moeten worden aangepast, maar van een volledige herinrichting van het werkproces zal geen sprake zijn.

Een respondent verwacht dat voor de te maken aanpassingen waarschijnlijk één werkdag nodig is. Een andere respondent geeft aan dergelijke aanpassingen vooral te zien als onderdeel van de softwareleverancier waarmee de gemeente een contract heeft.

Aanpassen van ICT en software	Toelichting
Minimale raming	In de minimale raming wordt ervan uitgegaan dat eventuele aanpassingen behoren tot het reguliere takenpakket van een gemeentelijke ICT-afdeling dan wel van de ICT-leverancier waarmee de gemeente een contract heeft.
Maximale raming	Uitgaand van één werkdag à 8 uur per gemeente en een uurtarief van € 100,--, komen de extra incidentele kosten uit op circa € 342,-- * 8 * € 100,-- is circa € 275.000,--.

4.6 Subtotaal te verwachten incidentele uitvoeringskosten

Op basis van de voorgaande inventarisatie en kwantitatieve uitwerking, voorzien van een bandbreedte, van de te mogelijke extra structurele uitvoeringskosten, verwacht De Galan Groep dat deze kosten uitkomen op minimaal circa € 1,3 miljoen en maximaal circa € 2,9 miljoen:

Incidentele uitvoeringskosten	Minimaal	Maximaal
Aanpassing verordening en/of beleidsregels	€ 643.000	€ 1.286.000
Informatievoorziening ambtenaren en scholing	€ 644.000	€ 1.300.000
Aanpassing ICT en software	€ -	€ 275.000
Informatievoorziening inwoners i.c. cliënten	pm	pm
Totaal	€ 1.287.000	€ 2.861.000

In deze raming is nog geen kostenpost opgenomen voor de informatievoorziening aan inwoners en met name bijstandsgerechtigden. De Galan veronderstelt dat deze informatievoorziening behoort tot het reguliere takenpakket van gemeenten op het terrein van de Participatiewet en handhaving, in die zin dat er sprake is van een continue informatiestroom vanuit gemeenten richting bijstandsccliënten over actuele ontwikkelingen. In deze continue stroom van informatie over actuele ontwikkelingen kunnen de in het voorliggende rapport beschreven wijzigingen worden meegenomen.

5. Samenvatting van verwachte extra uitvoeringskosten en effect op BUIG

Het voorliggende onderzoek heeft als doel om de financiële gevolgen voor gemeenten van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en de onderliggende besluiten in beeld te brengen vanwege de mogelijke effecten daarvan op de uitvoeringskosten van gemeenten. Het onderzoek richt zich zowel op de te verwachten structurele effecten in termen van hogere of lagere uitvoeringskosten als op de incidentele uitvoeringskosten.

De effecten van het tussentijdse maatregelenbesluit zijn opgenomen in rapport “Financiële effecten Tussentijdse Aanpassing Maatregelenbesluit”. Wanneer wordt besloten de aanpassing van het maatregelenbesluit niet tussentijds, maar gelijktijdig met dit wetsvoorstel door te voeren, moeten de financiële effecten bij elkaar worden opgeteld. In bijlage IV zijn deze effecten weergegeven, gecorrigeerd voor het prijspeil.

Verwacht structureel effect

Het onderzoek levert op dat de wijzigingen voor gemeenten een structureel financieel nadeel opleveren van naar verwachting minimaal circa € 635.000,-- per jaar tot maximaal circa € 5,9 miljoen per jaar:

Structurele uitvoeringskosten	Minimaal	Maximaal
Informatieverplichting	€ -	€ 2.990.000
Nieuw afwegingskader	€ 773.000	€ 2.300.000
Kan-bepaling recidive	€ -	€ 77.000
Andere tijdsbesteding vanwege minder of juist meer boetes	€ -53.000	€ 53.000
Effect van meer (of minder) boetes en lagere boetehoogtes	€ -85.000	€ 500.000
Inkorten terugkijktermijn	€ -	nihil
Inkorten kwijtscheldingstermijn	€ -	nihil
Bezwaar en beroepszaken	€ -	nihil
Totaal	€ 635.000	€ 5.920.000

Het te verwachten structurele financiële nadeel valt uiteen in extra uitvoeringskosten enerzijds en minder inkomsten uit boetes anderzijds. De te verwachten extra structurele uitvoeringskosten komen uit op tussen circa € 600.000,-- en € 3,9 miljoen.

Verwacht incidenteel effect

De te verwachten incidentele extra uitvoeringskosten komen uit op minimaal circa € 1,3 miljoen en maximaal circa € 2,9 miljoen:

Incidentele uitvoeringskosten	Minimaal	Maximaal
Aanpassing verordening en/of beleidsregels	€ 643.000	€ 1.286.000
Informatievoorziening ambtenaren en scholing	€ 644.000	€ 1.300.000
Aanpassing ICT en software	€ -	€ 275.000
Informatievoorziening inwoners i.c. cliënten	pm	pm
Totaal	€ 1.287.000	€ 2.861.000

De Galan gaat ervan uit dat de informatievoorziening over de in het voorliggende rapport beschreven wijzigingen worden meegenomen in de continue stroom aan informatie vanuit gemeenten richting cliënten over actuele ontwikkelingen op het terrein van Participatiewet en handhaving.

Bijlage I – Leden begeleidingscommissie

- Ministerie SZW (4)
- Ministerie BZK (1)
- VNG (1)
- Divosa (1)

Bijlage II – Organisaties en aantal respondenten

- Gemeente Den Haag (2)
- Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (1)
- GR IJsselgemeenten (5)
- Senzer (2)
- Gemeente Venlo (2)
- Zaffier (1)
- Pekela (2)
- Emmen (2)

Gesprekspartners betreffen enerzijds leidinggevenden (bijvoorbeeld directeur Sociale Dienst of teamleider Werk en Inkomen) en anderzijds uitvoerende medewerkers handhaving en boetes en ook medewerkers met functies ten behoeve van kwaliteitsbewaking van handhavingsprocessen (bijvoorbeeld juridisch beleidsmedewerker Handhaving of kwaliteitsmedewerker).

Bijlage III – Toelichting gehanteerde tarieven voor gemeenten

Cao-salaristabel, overhead en toeslagen

Voor de uurtarieven van gemeenten is gebruik gemaakt van de salaristabel uit de CAO Gemeenten 2025-2027.

De salaristabel kent 18 schalen en 11 periodieken. Voor dit onderzoek zijn wij voor iedere schaal uitgegaan van het gemiddelde salaris op basis van alle periodieken. Dit gemiddelde betreft het salaris, gebaseerd op een 36-urige werkweek dat een organisatie daadwerkelijk heeft uitgekeerd aan een medewerker. Om inzicht te krijgen in de feitelijke kosten voor de organisatie, moet dit salaris met de volgende posten vermeerderd worden:

- **Overhead.** In dit onderzoek is rekening gehouden met een overhead¹⁹ van gemiddeld 31,4%.
- **Toeslagen.** In het onderzoek is gerekend met een toeslagpercentage van 50,4%, bestaande uit werkgeverspremies, pensioen, vakantiegeld en de eindejaarsuitkering.

Het uurtarief kan op basis van de totale maandelijkse kosten worden bepaald door het uurtarief te delen door het aantal uren dat een medewerker daadwerkelijk inzetbaar is.

Op basis van de 'Berenschot benchmark Gemeenten formatie en kosten' gaan we ervan uit dat het aantal direct productieve uren gemiddeld 1.400 uren (DPU's) bedraagt. De onderstaande tabel toont de berekening van de totale maandelijkse en jaarlijkse kosten, en het bijbehorende uurtarief van één fte voor de schalen 7 tot en met 15.

¹⁹ Op basis van de Berenschot benchmark Gemeenten formatie en kosten

Functieschaal	Gem. bruto maandsalaris	Overhead (31,4%)	Toeslagen (50,4%)	Totale bruto maandelijkse kosten ex. btw	Totale jaarlijkse kosten	Uurtarief
Schaal 7	€ 3.526	€ 1.614	€ 1.777	€ 6.917	€ 83.005	€ 59
Schaal 8	€ 3.963	€ 1.814	€ 1.997	€ 7.774	€ 93.292	€ 67
Schaal 9	€ 4.402	€ 2.015	€ 2.219	€ 8.636	€ 103.626	€ 74
Schaal 10	€ 4.800	€ 2.197	€ 2.419	€ 9.416	€ 112.995	€ 81
Schaal 10A	€ 5.187	€ 2.374	€ 2.614	€ 10.175	€ 122.106	€ 87
Schaal 11	€ 5.563	€ 2.546	€ 2.804	€ 10.913	€ 130.957	€ 94
Schaal 11A	€ 5.988	€ 2.741	€ 3.018	€ 11.747	€ 140.962	€ 101
Schaal 12	€ 6.414	€ 2.936	€ 3.233	€ 12.583	€ 150.990	€ 108
Schaal 13	€ 7.008	€ 3.208	€ 3.532	€ 13.748	€ 164.973	€ 118
Schaal 14	€ 7.564	€ 3.462	€ 3.812	€ 14.838	€ 178.062	€ 127

Bijlage IV – Geactualiseerde financiële effecten Tussentijdse Aanpassing Maatregelenbesluit

In het rapport “ Financiële effecten Tussentijdse Aanpassing Maatregelenbesluit” (De Galan groep, 2025) zijn de financiële effecten berekend op basis van uurtarieven die gebaseerd zijn op CAO Gemeenten 2024-2025. De onderstaande tabel weergeeft de geactualiseerde financiële effecten, berekend op basis van CAO Gemeenten 2025-2027.

Tabel 2. Effecten tussentijdse Aanpassing Maatregelenbesluit met uurtarieven 2025-2027

	Minimale raming	Maximale raming
Structureel		
Complexere afweging en eventuele toename aantal maatregelen	€ 275.000,--	€ 1.719.000,--
Eenmalig		
Aanpassing verordening	643.000	1.286.000
Instructie & training	€ 1.480.000,--	€ 4.220.000,--
Aanpassing ICT	Pm	Pm
Totaal eenmalig	€ 2.123.000,--	€ 5.506.000,--



Galan Groep

Rutgers van Rozenburglaan 2

3744 MC Baarn

T +31 (0)35 694 80 00

E info@galangroep.nl

www.galangroep.nl