



Naleving
kennis | advies | ondersteuning

Nota van wijziging

Onderwerp : Wijziging van de Uitvoeringstoets Wet handhaving sociale zekerheid

Van : VNG Naleving

Aan : Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Datum : 29 juni 2025

Na het opleveren van de uitkomsten van de uitvoeringstoets die VNG Realisatie heeft gedaan op het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid (HSZ) zijn er door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aanvullende stappen gezet tot verwerking van de voornoemde uitkomsten. Van de resultaten die dit heeft opgeleverd hebben wij kennis genomen, alsmede van het voortschrijdend inzicht in relatie tot het wetsvoorstel van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ook hebben wij met grote interesse het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) tot ons genomen.

Naar aanleiding hiervan is VNG Naleving de gelegenheid geboden om te bezien of de gedane aanpassingen aan het wetsvoorstel reden geven tot wijziging van de uitkomsten van de voornoemde uitvoeringstoets, waarvoor dank. Wij concluderen dat hiervoor inderdaad aanleiding wordt gevonden.

De uitkomsten van de uitvoeringstoets worden als volgt gewijzigd:

A

4.1.1. Lagere regelgeving is bepalend voor de uiteindelijke impact.

De lagere regelgeving is inmiddels bekend en wordt momenteel door VNG Realisatie getoetst op uitvoerbaarheid. Hiervan worden de tussentijdse bevindingen verwacht medio augustus 2025 en het definitieve rapport medio september 2025.

De lagere regelgeving is met het oog op de huidige lijn op tijd beschikbaar in samenhang met het wetsvoorstel zelf om tijdig te kunnen starten met de voorbereidingen op de te verrichten implementatiehandelingen voor inwerkingtreding.

Afstemming met het wetsvoorstel Participatiewet in balans (Pwib) heeft plaatsgevonden. Wat betreft het onderdeel implementatie discrepanties en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de uitvoering van beide wetsvoorstellen is een faseringsoplossing gevonden. Door het wetsvoorstel HSZ gelijktijdig in werking te laten treden met de in fase 3 van Pwib spoor 1 opgenomen maatregelen wordt de implementatielast verlicht en stabiliteit van regelgeving bewerkstelligd.

Inhoudelijke afstemmingsvraagstukken in relatie tot Pwib zijn nader afgestemd. Hierbij zijn stappen gezet op het gebied van verduidelijking in, met name, de Memorie van Toelichting (MvT) op het wetsvoorstel en in het bijzonder de relatie tot te verrichten maatwerk door op door de uitvoering aangegeven punten. Bij dit laatste is het onderscheid verduidelijkt in de verhouding maatwerk tot de keuze van de sanctie en respectievelijk de hoogte daarvan. Hierbij is door het introduceren van een mate van standaardisering tegemoet gekomen aan de uitvoeringslast. De exacte uitwerking hiervan is grotendeels gelegen in de lagere regelgeving die momenteel wordt getoetst op uitvoerbaarheid.

Wel kan er worden geconstateerd dat er wat duidingsvraagstukken spelen omtrent de implementatie van enkele onderdelen binnen fase 1 van spoor 1 van Pwib. Deze zouden van invloed kunnen zijn op de op de belanghebbende af te stemmen verplichtingen die ten grondslag liggen aan besluiten die genomen worden op grond van HSZ. De ontwikkelingen op dit vlak worden vanuit beide wetsvoorstellen nauw gevolgd en op elkaar afgestemd, maar blijven punt van aandacht en hier en daar enige zorg. In het bijzonder de ontwikkelingen op het gebied inzake de relatie van de inlichtingenplicht tot vormen van tijdelijk verblijf en vermogensvaststelling baren zorgen vanuit preventie en misbruikperspectief.

B

4.1.2. Meer maatwerk

De zorg dat maatwerk tot de norm wordt verheven blijft een bestaande zorg. Hieraan is wel tegemoetgekomen door op onderdelen toch te standaardiseren. Met name het aanscherpen van de ruimte van discretionaire bevoegdheid heeft in dit kader gepoogd aansluiting te vinden bij de praktische behoefte. Dit vertaalt zich naar het bieden van meer discretie in relatie tot de keuze om en zo ja wanneer tot belastende besluitvorming over te gaan en het standaardiseren van de rechtsgevolgen van dergelijke besluitvorming wanneer men het ook opportuun acht om daartoe daadwerkelijk over te gaan. Ook de wijze waarop de uitzonderingssituaties zijn gepositioneerd, draagt bij aan de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Men blijft vasthouden aan de gedachte dat de voorgeschreven besluitvorming juist is tenzij. Met name deze tenzij heeft sterk aan kracht en inzetbaarheid gewonnen in relatie tot de huidige wetgeving. Hiermee doet het wetsvoorstel een genuanceerde poging tot het borgen van een zorgvuldige balans tussen uitvoerbaarheid en ruimte voor de menselijke maat.

Er is geprobeerd om de verzochte handvatten te leveren om daadwerkelijk misbruik vast te kunnen stellen en hierop te handhaven. De ruimte hiertoe is in het kader van HSZ beperkt. Het wetsvoorstel regelt met name de wijze van reageren op geconstateerde niet nakoming van verplichtingen. De vorm van deze verplichtingen en het toezicht daarop vloeit voort uit de Participatiewet en aanverwante regelingen zelf wat buiten het kader van HSZ valt. Toch is door bijvoorbeeld gedragingen te concretiseren in de vorm van de aanpassing van art. 18, vierde lid, van de PW in het wetsvoorstel HSZ hieraan geprobeerd tegemoet te komen. Hoe sterk elementen als opzet en grove schuld een rol spelen omtrent het rechtvaardigheidsgevoel van belastende besluitvorming ontbreekt het deze termen aan waarde in het kader van feitelijke bewijsvoering en de (on)mogelijkheid daarvan bij het vaststellen van dergelijke subjectieve verwijten. Door het opnemen van concrete gedragingen in de voornoemde wettelijke bepaling wordt hieraan tegemoetgekomen.

C

4.1.3. Impact primair proces

Medewerkers zullen in iedere situatie inhoudelijk moeten beoordelen en op onderdelen moeten onderbouwen of en zo ja welke onderdelen van het instrumentarium worden ingezet. Denk hierbij aan de keuze om af te zien, te waarschuwen of daadwerkelijk te sanctioneren. Zoals al eerder besproken is hierbij een sterk onderscheid te maken tussen de keuze of er rechtsgevolgen plaats dienen te vinden en zo ja wat deze rechtsgevolgen dan ook daadwerkelijk moeten zijn. De ruimte voor maatwerk wordt vooral geboden in relatie tot de keuze of er rechtsgevolg moet plaatsvinden. De daaruit voortvloeiende gevolgen worden geacht evenredig te zijn tenzij. Het betreft hierbij dus een uitzonderingssituatie waarbij het aan de belanghebbende zal zijn om aannemelijk te maken dat de gestelde situatie zich ook daadwerkelijk voordoet. Dit omvat op onderdelen nog steeds een aanzienlijke verzwaring van de uitvoeringslast ten opzichte van de huidige praktijk. Er is echter wel geprobeerd om het besluitvormingsproces en de bewijslastverdeling dusdanig concreet in te kleden dat de uitvoering hier wel mee uit de voeten zou moeten kunnen.

Om dit te ondervangen zal er geïnvesteerd moeten worden in het vakmanschap van de betrokken medewerkers. Dergelijke investeringen zullen plaats moeten vinden in het kader van de bredere cultuuromslag in de Participatiewet die het wetsvoorstel Pwib probeert te bewerkstelligen. Een dergelijke ingrijpende en omvangrijke ingreep in de uitvoering zal dan ook een flinke uitdaging met zich meebrengen waarin ook het Rijk zijn verantwoordelijkheid zal moeten nemen om tot een wenselijk resultaat te komen.

Met het introduceren van artikel 18ab is tegemoet gekomen aan de bezwaren omtrent het toelichtingsgesprek. Wel heeft de uitvoering nog niet duidelijk in beeld dat deze verplichting ook van toepassing is op gevallen waarin wordt afgezien van het doorlopen van het relevante afwegingskader of wordt afgezien van het opleggen van enig rechtsgevolg.



Naleving

kennis | advies | ondersteuning

Met het opnemen van het nieuwe vierde lid van artikel 18 is een voorzet gedaan om een duidelijk handelingskader te bieden bij frequente schendingen, zodat de vertaling van de geconstateerde schending naar passende reactie gemaakt kan worden. Dit past bij de bredere beweging in het wetsvoorstel tussen het onderscheiden van de keus om tot rechtsgevolg over te gaan en wat deze dan ook daadwerkelijk inhoudt.

Het voornemen tot het introduceren van een voorwaardelijke boete is vervallen en behoeft geen verdere bespreking. Dit vloeit mede voort uit praktische bezwaren, maar is tevens in lijn met het verwijderen van de waarschuwingen in de recidive wegingskaders.

Vaste boetebedragen zijn verdwenen. Er is weer aansluiting gezocht bij het benadelingsbedrag vanuit overwegingen omtrent proportionaliteit. Aan de uitvoerbaarheid is tegemoetgekomen door te werken met vaste percentages in plaats van vaste bedragen. Dit is in overeenstemming met de huidige boetepraktijk.

D

4.1.4. Juridische impact

De zorgen over meer discussie over genomen handhavingsbesluiten zijn onverminderd van kracht. Dit vloeit echter direct voort uit de verbreding van de discretionaire ruimte en het vermeerderen en verzwaren van de weegmomenten bij besluitvorming. Dergelijke gevolgen zijn onvermijdelijk, maar wegen niet op tegen de sterkte behoefte van de uitvoering om van een gebonden tot gedifferentieerd handhavingsregime te komen waarin passend kan worden gereageerd op het niet nakomen van verplichtingen door belanghebbenden. Deze zorgen zijn deels beperkt door het verkleinen van het beoogde instrumentarium. Denk bijvoorbeeld aan het verdwijnen van de voorwaardelijke boete. Dat de waarschuwingen in beginsel zijn ontdaan van rechtsgevolg en daarmee niet vatbaar voor bezwaar en beroep zijn, gezien in samenhang met het wettelijk afwegingskader, niet onbelangrijke stappen om de gevolgen en omvang van deze zorgen te beperken. Met name de blijvende vraag naar meer capaciteit zal hiermee deels worden ondervangen, maar niet geheel verdwijnen.

E

4.1.5. Financiële impact

Inmiddels is er een afzonderlijk Artikel 2-onderzoek uitgevoerd.

F

4.2.1. Aanpassen van lokaal beleid of regelgeving

De initiatiefwet Maatwerk bij terugvordering lijkt geen relevante factor meer in relatie tot de implementatieperiode in geding. Dit mede omdat HSZ op meerdere punten dezelfde materie bestrijkt. In het bijzonder met het oog op de codificatiestappen inzake de De Bock jurisprudentie.

Wel verdient het om benadrukt te worden dat de implementatieperiode van 9 tot 12 maanden absoluut noodzakelijk is. Speciale overweging hierbij verdient het dat het beoogde implementatiejaar van 2026 een verkiezingsjaar betreft voor de gemeenten. Dit heeft directe gevolgen voor de samenstelling van gemeenteraden en het colleges van B&W en daarmee de doorlooptijd voor nieuw beleidslijnen en verordeningen.

G

5.1 Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Onder de meewerkverplichtingen is het inmiddels duidelijk dat Pwib plaats heeft gemaakt in de Participatiewet voor de wijzigingen die worden bewerkstelligd met HSZ. Voor een soepele overgang in het regime wordt de inwerkingtreding van dit onderdeel van Pwib afgestemd in implementatiefase 3 van het spoor 1 traject en zal daarmee gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van HSZ. Hierdoor is slechts één aanpassing van de betrokken beleidsregels en verordeningen nodig met een ruime implementatieperiode om deze aanpassingen te verwerken. Hiermee is tegemoetgekomen aan de gemeentelijke behoefte.

H

Bijzondere overweging verdient nog de wijze van codificeren van hetgeen veelvuldig naar verwezen is als zijnde het “vergisrecht”. De inclusie van de mogelijkheid om passend te reageren op foutjes van te positief ingestelde belanghebbenden in relatie tot de op hen rustende verplichtingen wordt door ons als positief ervaren. Met name na de aanscherping van de betrokken bepalingen beoordelen wij deze optie als uitvoerbaar. Bij deze beoordeling spelen vier overwegingen een rol welke allen als randvoorwaardelijk voor uitvoerbaarheid worden gesteld.

De eerste is dat deze mogelijkheid slechts wordt geïntroduceerd bij besluitvorming waar op onderdelen al reeds getoetst wordt op subjectieve factoren, namelijk de maatregelen en de boete.

De tweede is dat de mogelijkheid is gepositioneerd als een uitzonderingsbepaling naast het ontbreken van verwijtbaarheid en het bestaan van relevante dringende redenen. Hiermee ligt het op de weg van de belanghebbende om aannemelijk te maken dat de gestelde situatie zich ook daadwerkelijk voordoet en geacht mag worden om in ieder geval een begin van bewijs daartoe aan te leveren.

De derde is dat de appreciatie van of er sprake is van een vergissing en of dat deze aannemelijk is, redelijkerwijs heeft kunnen plaatsvinden en relevant is voor het voorgenomen besluit aan het college is.

De vierde is dat een geslaagd beroep op de uitzonderingsbepaling zijn uitwerking vindt in de vraag of er rechtsgevolg moet plaatsvinden en niet dat dit verdisconteert moet worden in het rechtsgevolg. Hierbij zien wij te veel uitvoeringscomplexiteit en een daarmee gepaard gaand onaanvaardbaar risico op willekeur of een dermate vergaande inkleding op beleidsniveau dat de doelmatigheid van de uitzondering in het geding komt.

I

Voor nagenoeg alle geïnterviewde gemeenten wordt de nut en noodzaak van veel onderdelen van HSZ onvoldoende herkend. Dit is opvallend te noemen nu de gehanteerde lokale beleidsregels en werkwijzen het gevolg zijn van het als te gebonden ervaren wettelijk kader. De lokale regelingen waar naar wordt verwezen zijn in alle gevallen buitenwettelijk dan wel tegenwettelijk begunstigend van aard. Hierbij kunnen we constateren dat deze met name zijn gericht op de mogelijkheid te differentiëren en het produceren van een evenredig rechtsgevolg. Het huidige wetsvoorstel komt hieraan dan ook direct tegemoet.

Naar aanleiding hiervan kunnen we de nuancering aanbrengen op de uitkomsten van de uitvoeringstoets dat het wetsvoorstel niet noodzakelijk is voor de praktische uitvoerbaarheidsaspecten van de praktijk van dag tot dag, maar wel noodzakelijk is voor het afstemmen van wet en praktijk. Daarmee wordt de rechtsstatelijkheid geborgd van de wijze waarop de uitvoering haar bevoegdheden uitoefent. Dit komt de rechtszekerheid van de burger ten goede. Ook de harmoniseringstappen van handhaving binnen de keten van inkomensondersteuning draagt hieraan bij. De nut en noodzaak van HSZ zien dus niet zo zeer op de feitelijke uitvoerbaarheid van het sociale vangnet van de PW en aanverwante regelingen, dan wel op het kader waarbinnen de uitvoering daarvan dient plaats te vinden.