

Vergaderjaar 2020–2021

17 050

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

Nr. 596

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2020

Op 3 september 2020 werd het wetsvoorstel «Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets»¹ in uw Kamer behandeld (Handelingen II 2019/20, nr. 97, debat over uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets). Tijdens deze behandeling heb ik u een brief toegezegd over het fraudebegrip in de sociale zekerheid, de verwijtbaarheid van fouten en de consequenties van fouten. Deze toezegging doe ik hierbij gestand. In Nederland leven verreweg de meeste burgers de regels na, zo blijkt uit onderzoek.² Dat is iets om trots op te zijn. Maar het systeem van handhaving en sanctionering in de sociale zekerheid kan nog beter. De regels van de overheid zijn soms zeer complex. Als we willen dat mensen de regels naleven, moeten we ze daar zo goed mogelijk bij helpen. Kwetsbare groepen ontvangen vaak ingewikkelde brieven. Een fout is dan snel gemaakt.

Een fout moet niet meteen leiden tot het stempel fraudeur. Tegelijkertijd sta ik voor een gepaste reactie als burgers willens en wetens de regels overtreden.³ Misbruik ondermijnt het draagvlak voor ons sociale stelsel. Het gaat om gemeenschapsgeld dat rechtmatig besteed moet worden. Ik vind het van belang dat we streng zijn waar nodig en zacht waar het kan. De menselijke maat moet centraal staan.

Het zijn twee kanten van de handhavingsmedaille waar uitvoerders elke dag mee te maken hebben. Aan beide kanten van deze medaille is het bestaande instrumentarium momenteel niet geheel toereikend. Er is, ook volgens de uitvoerders, behoefte aan een betere balans en meer ruimte voor maatwerk. De huidige systematiek maakt dat soms moeilijk. In deze brief doe ik drie voorstellen om die balans te verbeteren, zodat de

¹ Kamerstuk 35 374.

² M. Hertogh, W. Bantema, H. Weyers, H. Winter en P. de Winter, «Slimme handhaving», Boom Juridisch, Den Haag 2018.

³ Zie ook de Handhavingskoers SZW 2018–2021. Kamerstuk 17 050, nr. 541.

eenduidigheid wordt vergroot, uitvoerders hun werk beter kunnen doen en de focus sterker op preventie komt te liggen. Ten eerste ga ik onderzoeken op welke wijze het fraudebegrip in socialezekerheidswetgeving verankerd kan worden. Dit zorgt voor eenduidigheid in het systeem. Een dergelijke definitie geeft een helder signaal wat wij als «fraude» zien en wat niet. Ten tweede geef ik een impuls aan preventie. Als overheid hebben we de taak om alles in het werk te stellen om het maken van fouten te voorkomen. Ik wil preventie stimuleren door een Aanjaagteam Preventie in het leven te roepen, dat een aantal verschillende initiatieven gaat ontplooiën. Ten derde wil ik, samen met uitvoerders, kijken hoe we naar een toekomstbestendig handhavingsinstrumentarium kunnen komen, waar voldoende ruimte is om maatwerk te leveren. Enerzijds moet opzet en grove schuld effectief aangepakt kunnen worden en anderzijds is het van belang dat er voldoende maatwerk mogelijk is bij onbewuste regelover-treding. In het hiernavolgende schets ik eerst kort (1) de achtergrond van de wetgeving, vervolgens ga ik in op (2) ervaringen uit de praktijk. Daarna geef ik, zoals toegezegd in het debat van 3 september jl., meer inzicht in (3) de frequentie van de categorieën van verwijtbaarheid en tot slot werk ik deze (4) drie voorstellen nader uit. Ik sluit af met een korte samenvatting van de toezeggingen.

1. Achtergrond

De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook bekend als de «Fraudewet»)⁴ is op 1 januari 2013 in werking getreden en op 1 januari 2017 na een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB)⁵ herzien.⁶ Met de herziening is ruimte gekomen om rekening te houden met verschillende gradaties in de mate van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden bij boeteoplegging. Sindsdien zijn evenredige boetes mogelijk.

Het begrip «fraude» is niet gedefinieerd in de socialezekerheidswetten. Wel is in de memorie van toelichting bij de Fraudewet het begrip «uitkeringsfraude» nader toegelicht als: «*Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering.*»⁷ De term «fraude» wordt hier gekoppeld aan een verwijtbare overtreding. Het overtreden van de inlichtingenplicht wordt gezien als een dergelijke verwijtbare overtreding. In de bijlage bij deze brief licht ik toe hoe de huidige wettelijke structuur in elkaar steekt.

2. Praktijk

In 2018 is onderzoek gedaan naar handhaving in de sociale zekerheid.⁸ In het onderzoek is onder andere gekeken naar de toepassing van de Fraudewet. Gebleken is dat verschillende uitvoerders gebruik maken van verschillende strategieën om mensen te bewegen de wet na te leven. Sommige handhavers passen de regels strikt toe. Andere handhavers nemen meer vrijheid met het wettelijk kader, bijvoorbeeld door een waarschuwing te geven in gevallen waar de wetgeving daar eigenlijk geen

⁴ De wet ziet op handhaving in de socialezekerheidswetten en handhaving ten aanzien van de arbeidswetten. In deze brief ligt de focus op de handhaving van socialezekerheidswetten.

⁵ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

⁶ Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, Kamerstuk 34 396, nr. 2.

⁷ Kamerstuk 33 207, nr. 3, paragraaf 2.1.1.

⁸ M. Hertogh, W. Bantema, H. Weyers, H. Winter en P. de Winter, «Slimme handhaving», Boom Juridisch, Den Haag 2018.

ruimte voor biedt. Tevens wordt jaarlijks onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre uitkeringsgerechtigden op de hoogte zijn van de verplichtingen die horen bij hun uitkering.⁹

Op 3 september jl. heb ik tevens toegezegd om de ervaringen in de uitvoeringspraktijk op te halen en uw Kamer daar via deze brief over te informeren. Voor deze brief is gesproken met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).¹⁰

Term «fraude»

Alle drie de partijen geven aan dat personen die met handhaving te maken krijgen niet als fraudeur aangesproken worden. Zij maken in hun praktijk onderscheid tussen bewuste en onbewuste regelovertreding. Daarbij geeft UWV aan de term «fraude» ook in de toekomst niet te willen gebruiken in het aanspreken van uitkeringsgerechtigden. Ook benadrukken alle partijen dat er eerst een zorgvuldig feitenonderzoek gedaan wordt, alvorens te spreken van regelovertreding. De wet biedt hier ook ruimte voor. Het toevoegen van een definitie wordt wel gezien als een meerwaarde, hoewel het, wat partijen betreft, een codificatie is van staande praktijk.

Ervaringen UWV

UWV ziet dat een ruime meerderheid van uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houdt. UWV neemt deze ruime meerderheid als uitgangspunt in de benadering en legt de focus op het voorkomen van regelovertreding en het bevorderen van regelnaleving. Daarbij gebruikt UWV inzichten uit de gedragswetenschappen. Ook is het talenbeleid verruimd, om ervoor te zorgen dat uitkeringsgerechtigden die het Nederlands niet machtig zijn goed op de hoogte zijn van de rechten en plichten behorend bij het ontvangen van een uitkering.

Bij het vaststellen van boetes ervaart UWV voldoende ruimte om maatwerk te bieden. Voor UWV is een belangrijk punt dat een overtreding van de inlichtingenplicht ook effect heeft op het kunnen deelnemen aan een schuldhulpregeling en het betaalregime. UWV mist op dit moment instrumentarium om hier rekening mee te kunnen houden. Ten aanzien van beide punten bezie ik, samen met UWV, op welke wijze hieraan tegemoet gekomen kan worden. Ten aanzien van de mogelijkheid om mee te werken aan een schuldhulpregeling is een wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer.¹¹ In het kader van het betaalregime onderzoek ik samen met de Minister of het opportuun is de termijn te verlengen.¹² UWV geeft aan dat van alle meldingen die UWV in onderzoek neemt op jaarbasis bij slechts een klein aantal kan worden bewezen dat er naast verwijtbaarheid sprake is van (bewuste) opzet. In voorkomende gevallen kiest UWV voor een strafrechtelijke afhandeling van de overtreding in de vorm van aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM). In 2019 ging het om 42 processen verbaal.

⁹ Jaarlijks onderzoek «Kennis Verplichtingen en Detectiekans». Hier is bijvoorbeeld het onderzoek uit 2019 te vinden: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/19/kennis-verplichtingen-en-detectiekans-2019>.

¹⁰ Er is geen sprake van een representatief onderzoek. De gesprekken hadden als doel een inkijkje te krijgen in de praktijk.

¹¹ Wijziging Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet of grove schuld. Kamerstuk 35 374, A.

¹² Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 219.

Ervaringen SVB

De SVB vindt het een goede ontwikkeling om meer mogelijkheden voor maatwerk te onderzoeken omdat niet alles zo eenvoudig als fraude te kwalificeren is. De SVB komt in hun praktijk opzettelijke fraude niet vaak tegen, maar ervaart in voorkomende gevallen wel bewijsproblemen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij personen die een stukje grond in het buitenland hebben en dit onterecht niet opgeven als vermogen. Vast staat dat sprake is van regelovertrading, omdat het bezit gemeld had moeten worden. Ingewikkeld om vast te stellen is in hoeverre iemand opzettelijk de informatie heeft achtergehouden, of zich niet heeft gerealiseerd dat dit onderdeel is van het vermogen zoals in de wetgeving bedoeld wordt. De SVB heeft meerdere experimenten gedaan met gedragswetenschappelijke inzichten. Een voorbeeld is een experiment bij in Nederland woonachtige Anw- en AOW-klanten, waarbij is getest of het zenden van een herinneringsbrief bevordert dat alleenstaanden tijdig een gezamenlijke huishouding melden. Het bleek dat een herinneringsbrief werkt en bovendien dat een herinneringsbrief met een vriendelijke toon vaker leidt tot het gewenste gedrag dan een brief met een neutrale of negatieve toon.

Ervaringen gemeenten

De VNG signaleert dat de huidige Fraudewet, mede door alle jurisprudentie, door gemeenten in de praktijk als zeer complex wordt ervaren. Een gemeenteambtenaar moet fraudesignalen herkennen, onderzoek instellen naar feiten en omstandigheden, een dossier opbouwen en vervolgens een oordeel geven over de gedraging en de passende sanctie. Omdat het te complex is om opzet of grove schuld aan te tonen wordt soms gekozen voor een lagere categorie van verwijtbaarheid.

De VNG geeft aan dat er wel mogelijkheden zijn om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden, maar pas bij het boetetraject. Zij missen mogelijkheden om bij het opleggen van een vordering wegens overtrading van de inlichtingenplicht¹³ maatwerk te leveren.

Ook bij gemeenten wordt geëxperimenteerd met gedragswetenschappelijke inzichten en wordt geïnvesteerd in duidelijke communicatie door bijvoorbeeld het aanpassen van teksten in brieven. Daarnaast is er voortdurend aandacht voor het vakmanschap van de professional in de uitvoering. Zij spelen een essentiële rol in het voorkomen van regelovertrading.

3. Frequentie categorieën van verwijtbaarheid

Ik heb uw Kamer tijdens het debat van 3 september jl. toegezegd – voor zover mogelijk – inzicht te geven in de frequentie van gevallen van opzet, grove schuld en nalatigheid en dit toe te voegen aan de deze brief. De Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek van het CBS geeft jaarlijks inzicht in de hoogte (in percentages) van de door de uitvoering opgelegde bestuurlijke boetes in de Participatiewet:

Hoogte bestuurlijke boete	Algemene bijstand, incl. AIO ¹		
	2017	2018	2019
25% – verminderde verwijtbaarheid	2.730	2.500	2.200
50% – normale verwijtbaarheid	8.900	9.980	8.930
75% – grove schuld	640	440	390
100% – aantoonbare opzet	460	280	210

¹³ Het terugvorderen van de ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering.

Hoogte bestuurlijke boete	Algemene bijstand, incl. AIO ¹		
	2017	2018	2019
Aantal aangifte bij justitie	220	250	190

¹ De tabel bevat gegevens over de algemene bijstand in het kader van de Participatiewet én de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO).

De tabel laat zien dat – voor wat betreft de Participatiewet – de mate van verwijtbaarheid voor het merendeel wordt vastgesteld op normale verwijtbaarheid. Dit kan enerzijds verklaard worden door het gegeven dat de meeste overtredingen buiten opzet worden begaan. Anderzijds kan de complexiteit van het aantonen van opzet en grove schuld daar een rol in spelen.

4. Voorstel beleidslijn fraude in de sociale zekerheid

Uit het voorgaande blijkt dat de wijzigingen die in 2017 zijn gedaan bij de herziening van de Fraudewet hebben gezorgd voor een beter stelsel voor handhaving, maar dat er nog ruimte is voor verbetering. Ik doe daarvoor de volgende voorstellen.

1. Definitie fraude

Als eerste stel ik voor om te onderzoeken of er een definitie van uitkeringsfraude in de wet geïntroduceerd kan worden, waarbij aangesloten wordt bij de Rijksbrede aanpak fraude.¹⁴ Het doel van het introduceren van deze definitie is om expliciet te erkennen dat er verschil bestaat tussen bewuste regelovertreding en vergissingen of fouten. Ik stel het volgende voor: «*Indien een persoon de inlichtingenplicht in de socialezekerheidswetgeving niet naleeft is sprake van een overtreding. Indien een persoon de inlichtingenplicht in de socialezekerheidswetgeving opzettelijk overtreedt of grof nalatig is in de nakoming van zijn verplichtingen teneinde een wederrechtelijk voordeel te verkrijgen, is sprake van fraude.*» Een definitie geeft een signaal af ten aanzien van wanneer er sprake is van een overtreding en wanneer er sprake is van willens en wetens frauderen. Een persoon kan, door het maken van een fout, een overtreding begaan en onterecht een (te hoge) uitkering ontvangen. Dit betekent vervolgens niet dat die persoon een fraudeur is. Een fraudeur is iemand die de wet opzettelijk overtreedt met als doel zichzelf te verrijken. Daarnaast zorgt het toevoegen van een definitie voor meer eenheid in de SZW-wetgeving en in uitvoeringspraktijken. Bij gebrek aan een eenduidige definitie kan er door partijen verschillend met de term omgegaan worden. Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede. Onderzocht moet worden of de introductie van een definitie hier inderdaad aan bijdraagt en niet juist een averechts effect heeft. Een voorbeeld van zo'n effect zou kunnen zijn dat in de uitvoering onbedoeld minder ruimte voor maatwerk ontstaat. Ik benadruk hierbij dat in alle gevallen voorop blijft staan dat het onterecht verkregen bedrag aan uitkering moet worden terugbetaald. Uiteraard moet er rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van mensen.¹⁵ Op dit moment is het ook voor UWV, SVB en gemeenten

¹⁴ In de Rijksbrede aanpak fraude wordt fraude gedefinieerd als «*het opzettelijk opgeven van een onjuiste voorstelling van zaken, om hieruit een wederrechtelijk voordeel te verkrijgen*».

¹⁵ Dit sluit aan bij het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. In het kader van dat programma onderzoeken OCW, VWS, JenV, BZK en SZW de mogelijkheid om met behulp van een overkoepelende afwijkingsbevoegdheid voor unieke multiprobleemsituaties een uitzondering te kunnen maken op een besluit dat op basis van de toepasselijke wet genomen zou moeten worden, om onevenredige gevolgen af te wenden.

niet mogelijk om volledig deel te nemen aan een minnelijke schuldregeling tegen finale kwijting.¹⁶ Dit maakt het vaak lastig om een schuldregeling te treffen. Met het amendement Peters/Bruins¹⁷ in het eerdergenoemde wetsvoorstel dat momenteel aanhangig is in de Eerste Kamer wordt het mogelijk om ook bij vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht medewerking te verlenen aan een schuldregeling tegen finale kwijting, indien bij het ontstaan van de vordering geen sprake is geweest van grove schuld of opzet. Naar verwachting ontstaat met deze wetswijziging meer ruimte om maatwerk te kunnen leveren.

II. Impuls aan preventie

Ik ga een Aanjaagteam Preventie oprichten. Dit team heeft als doel om een bijdrage te leveren aan het voorkomen van fouten in de uitkeringsaanvraag. Om dit doel te bereiken geef ik het team de volgende actiepunten mee.

- a) *Bezie hoe de bestaande communicatie over socialezekerheidswetgeving kan worden verhelderd, bijvoorbeeld door middel van* Het is belangrijk dat wetgeving voor iedereen begrijpelijk is. Dit geldt des te meer voor socialezekerheidswetgeving. Over wetgeving moet dan ook begrijpelijk gecommuniceerd worden. Een voorbeeld is de communicatie over de noodmaatregelen van de coronacrisis.
- b) *Verdiep onderzoek naar de begrijpelijkheid van sociale zekerheidsregelingen en de kennis die specifieke doelgroepen hebben ten aanzien van hun verplichtingen.* Ik denk daarbij met name aan twee onderzoeken: het eerdergenoemde jaarlijks terugkerende onderzoek «Kennis der Verplichtingen»; hier vraag ik om expliciet mee te nemen of ten aanzien van een bepaalde regeling extra voorlichting nodig is. Daarnaast vraag ik een verdiepend onderzoek te doen ten aanzien van welke doelgroepen onze informatie niet goed begrijpen. Ook hier kan vervolgens gerichte voorlichting aan gekoppeld worden.
- c) *Maak optimaal gebruik van de inzichten uit het programma «Handhaving en gedragsbeïnvloeding» en bezie hoe de verworven kennis kan worden toegepast.* Concreet wil ik dit programma, dat dit jaar afloopt,¹⁸ benutten in twee gedragsprojecten die gericht zijn op verbetering van het aanvraagproces van uitkeringen vanuit burgerperspectief. Deze twee projecten dienen in 2021 uitgevoerd en afgerond te worden.

Op de langere termijn krijgt het team tevens een rol in de ontwikkeling van eventuele nieuwe wetgeving op het gebied van handhaving en sanctionering, om te onderzoeken welke preventieve instrumenten nog meer ingezet kunnen worden.

Door zo meer aandacht te besteden aan preventie kan schaarse handhaving capaciteit worden ingezet op die plaats waar het daadwerkelijk nodig is: in de aanpak van personen die willens en wetens misbruik maken van het stelsel. Het voorkomen van fouten zorgt ervoor dat handhavers minder tijd kwijt zijn aan onderzoeken naar welwillende burgers zodat de capaciteit effectief ingezet kan worden. Ook zorgt het voorkomen van fouten ervoor dat problemen op de langere termijn, zoals problematische schulden, voorkomen kunnen worden.

¹⁶ Het is mogelijk om een regeling te treffen voor de boete, maar de terugvordering van de onterecht verkregen uitkering kan niet worden meegenomen in een minnelijk schuldtraject.

¹⁷ Kamerstuk 35 374, nr. 11.

¹⁸ De toepassing van gedragskennis op het terrein van handhaving is belangrijk omdat menselijk gedrag zeer bepalend is voor de werking en naleving van overheidsbeleid. Gedragsbeïnvloeding stimuleert burgers en bedrijven de regels beter na te leven zodat sanctioneren zoveel mogelijk voorkomen wordt. In het programma «Handhaving en gedragsbeïnvloeding» zijn specifiek gedragsexperimenten en activiteiten op het gebied van handhaving opgepakt.

III. Beschikbare handhavingsinstrumentarium

Als derde stel ik voor om met uitvoeringsinstanties in gesprek te gaan over het beschikbare instrumentarium. Gelet op de ervaringen en de signalen die mij bekend zijn, zijn de huidige handhavingsinstrumenten niet geheel toereikend, zowel ten aanzien van de mogelijkheden om maatwerk te leveren als ten aanzien van de mogelijkheden om effectief te handhaven in gevallen van opzet of grove schuld. Aan de zijde van meer maatwerk zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar de mogelijkheden om het geven van een waarschuwing verder uit te breiden en daarin aan te sluiten bij de praktijk. Ook kunnen hierbij gedragswetenschappelijke inzichten worden meegenomen, zodat het handhavingsinstrumentarium effectiever toegepast kan worden. Bij opzet of grove schuld moet een intentie worden bewezen: de handhaver moet bewijzen dat een overtreder het oogmerk had om de wet te overtreden met als doel hieruit een voordeel te verkrijgen. Dit is, bewijstechnisch, een zeer hoge lat. Ik ga onderzoeken hoe dit knelpunt opgelost zou kunnen worden. De ingediende motie van het lid Gijs van Dijk (PvdA) raakt hieraan.¹⁹ Deze motie vraagt om een onderzoek naar de mate waarin sancties in verhouding staan tot de verwijtbaarheid. De uitkomsten uit dit onderzoek kunnen benut worden om de huidige sancties te herzien en, indien van toepassing, beter te laten aansluiten op de verschillende gradaties van verwijtbaarheid. Dit onderzoek zal in het eerste kwartaal van 2021 uitgevoerd worden. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik uw Kamer te zijner tijd nader berichten.

Afsluitend

In het voorgaande heb ik u geschetst dat het beleid rond handhaving in de sociale zekerheid meer balans vergt. Om dit te bewerkstelligen zeg ik uw Kamer een aantal punten toe. Als uitgewerkt onder I ga ik onderzoeken of er een definitie van uitkeringsfraude in de wet geïntroduceerd kan worden. Daarnaast richt ik, als genoemd onder II, vanuit de wens een stimulans te geven aan preventie, een Aanjaagteam Preventie op. Tot slot ga ik, als uitgewerkt onder III, een onderzoek doen in het kader van de beschikbare handhavingsinstrumenten, gericht op de vraag in hoeverre sancties in verhouding staan tot de verwijtbaarheid. Dit onderzoek zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 afgerond zijn. Ik houd uw Kamer actief op de hoogte van de voortgang in dit dossier.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout

¹⁹ Kamerstuk 35 374, nr. 15.

– Huidige wettelijke structuur

Het systeem van de Fraudewet werkt als volgt: uitvoeringsinstanties, zoals UWV en SVB, en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het rechtmatig verstrekken van een uitkering. Op het moment dat zij constateren dat iemand de inlichtingenplicht niet heeft nageleefd waardoor iemand ten onterechte of voor een te hoog bedrag een uitkering heeft ontvangen, is er sprake van uitkeringsfraude. De reden waarom iemand de inlichtingenplicht niet heeft nageleefd maakt voor de terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkering niet uit. Vervolgens wordt onderzocht hoe hoog dit onverschuldigd betaalde bedrag – het benadelingsbedrag – is. Daarna komt de vraag aan bod of er een bestuurlijke boete moet worden opgelegd²⁰ of aangifte wordt gedaan van een strafbaar feit bij het Openbaar Ministerie (OM).²¹ Bij de berekening van de hoogte van de bestuurlijke boete speelt de mate van verwijtbaarheid een rol.²²

Mate van verwijtbaarheid	Percentage boete	Welk geval?
Geen verwijtbaarheid	0%	Bijvoorbeeld een fout van de uitvoering.
Waarschuwing	0%	In twee limitatief omschreven gevallen, namelijk een benadelingsbedrag lager dan € 150,- of bij het uit eigen beweging alsnog verstrekken van inlichtingen binnen 60 dagen nadat de inlichtingen verstrekt hadden moeten worden, tenzij de informatie enkel verstrekt wordt in het kader van toezicht.
Verminderde verwijtbaarheid	25%	Bijvoorbeeld onvoorzien en ongewenste omstandigheden met een emotionele impact, zoals het overlijden van een partner.
Normale verwijtbaarheid	50%	Alle gevallen, tenzij sprake is van een andere categorie.
Grove schuld	75%	Bijvoorbeeld bij het herhaaldelijk verstrekken van onjuiste inlichtingen, terwijl sprake is van normale verwijtbaarheid.
Opzet	100%	Bijvoorbeeld bij het verzwijgen van werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten.
Recidive	150%	Meermaals eenzelfde overtreding begaan.
Aangifte OM	Nvt	Bijvoorbeeld bij een benadelingsbedrag hoger dan € 50.000,- of georganiseerde misdaad.

Indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd, wordt vervolgens bezien of er omstandigheden zijn die aanleiding geven om het boetebedrag te verlagen. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gedacht aan draagkracht of relevante persoonlijke omstandigheden. Op deze wijze wordt uitvoering gegeven aan het evenredigheidsbeginsel, dat voorschrijft dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met het besluit te dienen doel en voorts de verplichting dat de hoogte van de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden.²³

²⁰ Op grond van het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Boetebesluit).

²¹ Op grond van de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.

²² Artikel 2 van het Boetebesluit. Dit onderscheid is geïntroduceerd met de herziening van de Fraudewet in 2017.

²³ Artikelen 3:4, tweede lid, en 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Goed om hierbij te benoemen is dat in de praktijk het feitenonderzoek veelal door een handhaver wordt uitgevoerd en dat het dossier vervolgens met een advies van de handhaver naar een ander gaat om te beoordelen of en zo ja, hoe hoog de boete is die moet worden opgelegd. Zo wordt het dossier meerdere malen objectief beoordeeld om tot een passend besluit te komen.

Het benadelingsbedrag dient altijd volledig te worden teruggevorderd. De verplichting om terug te vorderen geldt gedurende een periode van 10 jaar.²⁴ De boete kan na verloop van 1 jaar worden kwijtgescholden bij medewerking aan een schuldregeling, als er geen sprake is geweest van opzet of grove schuld en als geen sprake is geweest van recidive.

²⁴ Indien het wetsvoorstel «Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevordering bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet of grove schuld» door de Eerste Kamer wordt aangenomen, wordt het voor uitvoeringsorganisaties mogelijk om deel te nemen aan een schuldenregeling tegen finale kwijting, voor zover de vordering niet het gevolg is van opzet of grove schuld. Kamerstuk 35 374, A.