



Handreiking Handhaving door gemeenten

Maatregelen en boetes Participatiewet

Voorwoord

Met de invoering van de Wet handhaving sociale zekerheid verandert de manier waarop gemeenten omgaan met handhaving in het sociaal domein. Het doel van de wetswijzigingen is om te komen tot een evenwichtig en uitlegbaar sanctiestelsel, waarin maatwerk, evenredigheid en rechtsgelijkheid centraal staan. Gemeenten krijgen meer ruimte om zelf af te wegen of een sanctie passend is, en zo ja, welke reactie recht doet aan de omstandigheden van de inwoner én aan de bedoeling van de wet.

Deze handreiking ondersteunt gemeenten bij de implementatie en uitvoering van de nieuwe regelgeving. Ze maakt de wet- en regelgeving inzichtelijk, legt de achterliggende bedoeling uit en beschrijft welke ruimte er is voor lokaal beleid. Daarnaast biedt de handreiking concrete handvatten voor de afweging van sancties, bespreekt de samenloop met andere wetten en benoemt de dilemma's die zich in de praktijk kunnen voordoen.

Deze handreiking is opgesteld in opdracht van en in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Stimulansz, september 2026

Inhoud

Voorwoord	2
Inleiding	5
Leeswijzer	5
Bijlagen	6
1 Achtergrond wijzigingen	7
1.1 Aanleiding wetsvoorstel	7
1.2 Doel wetsvoorstel en passend handhaven	7
1.3 Overzicht wijzigingen wetsvoorstel	8
2 Maatregelen	10
2.1 Wat wijzigt er voor maatregelen?	10
2.2 Verplichtingen en maatregelcategorieën	12
Categorieën in het Maatregelenbesluit, categorie I, II en III	12
Categorieën in de Participatiewet	15
Verplichting in de maatregelenverordening	17
2.3 Wettelijk afwegingskader	17
2.4 Informeel afdoen	21
2.5 Schriftelijke waarschuwing (categorie I, II, III)	21
2.6 Afzien van het opleggen van een sanctie	22
2.7 Dringende reden	23
2.8 Wat moet de gemeente doen?	23
2.9 IOAW en IOAZ	25
3 Herziening en terugvordering	26
3.1 Wat wijzigt er voor herziening en terugvordering?	26
3.2 Terugkijktermijn verkort	27
3.3 Afzien van terugvordering bij een fout van de overheid	28
3.4 Bescherming tegen traag handelen van de overheid	30
3.5 Dringende redenen	32
3.6 Wat moet de gemeente doen?	33
4 Bestuurlijke boete	34
4.1 Wat wijzigt er voor bestuurlijke boetes?	34
4.2 Strafverzwarende omstandigheden	34
4.3 Wettelijk afwegingskader	38
4.4 Afzien van het opleggen van een sanctie of alleen waarschuwing	39
4.5 Schriftelijke waarschuwing	40
4.6 Dringende redenen	42
4.7 Hoogte boete	42

4.8	Verplichte verhoging bij recidive verdwijnt	44
4.9	Wat moet de gemeente doen?	46
5	Dringende redenen (evenredigheid) en vergissing	48
5.1	Codificatie dringende redenen	48
5.2	Vergissing	51
5.3	Wat moet de gemeente doen?	52
6	Invordering en kwijtschelding	54
6.1	Wat wijzigt er voor invordering en kwijtschelding?	54
6.2	Kwijtschelding na 5 jaar	54
6.3	Kwijtschelding bestuurlijke boete bij minnelijke schuldregeling	55
7	Inwerkingtreding en overgangsrecht	56
7.1	Wet handhaving sociale zekerheid	56
7.2	Samenloop inwerkingtreding Participatiewet in balans	56
7.3	Overgangsrecht Maatregelenbesluit	57
7.4	Overgangsrecht Boetebesluit	57
7.5	Overgangsrecht kwijtschelding	58
7.6	Gevolgen voor de uitvoering van het Bbz	58
Bijlagen		60
	Was-wordt tabel maatregelwaardige gedragingen Participatiewet*	60
	Was-wordt tabel boete, herziening en terugvordering	62
	Schema Maatregelen	63
	Schema Boete: geen strafverzwarende omstandigheden	64
	Schema Boete: strafverzwarende omstandigheden	65
	Schema Herziening en terugvordering	66
Colofon		67
Over Stimulansz		68

Inleiding

De Wet handhaving sociale zekerheid brengt belangrijke wijzigingen met zich mee voor de uitvoering van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ. Deze wijzigingen raken onder andere de wijze waarop gemeenten omgaan met maatregelen, boetes en terugvordering.

De wetswijzigingen zijn bedoeld om het handhavingstelsel:

- evenwichtiger en menselijker te maken;
- meer ruimte te bieden voor maatwerk en proportionaliteit;
- beter aan te sluiten bij bestaande rechtspraak (met name van de Centrale Raad van Beroep); en
- de uitvoering te vereenvoudigen en verduidelijken.

Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt dat overtredingen van verplichtingen consequenties kunnen hebben, maar met meer oog voor de individuele omstandigheden.

Deze handreiking is opgesteld om professionals in het sociaal domein binnen gemeenten te ondersteunen bij de toepassing van de nieuwe regels in de praktijk. De nadruk ligt daarbij op uitleg, voorbeelden, praktische handvatten en concrete stappen voor besluitvorming.

Leeswijzer

Deze handreiking is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1 – Achtergrond wijzigingen

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding, doelen en uitgangspunten van het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Ook wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste wijzigingen.

Hoofdstuk 2 – Maatregelen

In dit hoofdstuk staat hoe gemeenten omgaan met maatregelen bij het niet naleven van verplichtingen. Aan bod komen onder andere de verschillende maatregelcategorieën, het wettelijk afwegingskader en de mogelijkheden voor informeel afdoen, waarschuwingen en het afzien van een sanctie.

Hoofdstuk 3 – Herziening en terugvordering

Dit hoofdstuk gaat in op de regels voor herziening en terugvordering, inclusief de nieuwe terugkijktermijn, bescherming tegen fouten en traag handelen van de gemeente en de rol van de inlichtingenplicht.

Hoofdstuk 4 – Bestuurlijke boete

Hier wordt het boeteregime behandeld. Dit hoofdstuk beschrijft wanneer een boete wordt opgelegd, hoe het afwegingskader werkt en welke rol strafverzwarende omstandigheden, waarschuwingen en matiging spelen.

Hoofdstuk 5 – Dringende redenen en vergissing

Dit hoofdstuk gaat over het afzien van een sanctie wegens dringende redenen of een vergissing. Het beschrijft wanneer daarvan sprake kan zijn, hoe gemeenten een beroep hierop kunnen beoordelen en welke rol dit speelt bij de verwijtbaarheid en de belangenafweging.

Hoofdstuk 6 – Invordering en kwijtschelding

In dit hoofdstuk staan de regels rond invordering en de verruimde mogelijkheden voor kwijtschelding, waaronder kwijtschelding na 5 jaar en bij een minnelijke schuldregeling.

Hoofdstuk 7 – Inwerkingtreding en overgangsrecht

Hierin wordt uitgelegd wanneer de nieuwe regels gelden en hoe om te gaan met situaties rondom de invoeringsdatum.

Bijlagen

Schema's

In de bijlagen zijn praktische schema's opgenomen die ondersteunen bij de besluitvorming. Deze schema's laten stap voor stap zien hoe je als gemeente tot een besluit komt; van het vaststellen van een overtreding tot de keuze voor een passende sanctie of reactie.

Transponeringstabel

In de bijlage is een transponeringstabel (was–wordtlijst) opgenomen voor de verplichtingen binnen het Maatregelenbesluit. Deze tabel geeft inzicht in:

- de oude wettelijke bepalingen;
- en de nieuwe situatie onder de gewijzigde wetgeving.

Dit helpt bij het herkennen van wijzigingen en het toepassen van het juiste juridische kader in de praktijk.

1 Achtergrond wijzigingen

1.1 Aanleiding wetsvoorstel

Handhaven heeft een belangrijk maatschappelijk doel om overheidsgeld op rechtmatige wijze te verdelen. Sinds de invoering van de fraudewetgeving in 2012 stond een strenge handhaving centraal en hadden uitvoeringsinstanties weinig ruimte om rekening te houden met individuele omstandigheden, passend te handhaven of de menselijke maat toe te passen. Dit leidde in sommige gevallen tot onevenredige sancties. In de tussenliggende tijd is de wet in de rechtspraak en de praktijk enigszins genuanceerd.

Het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid en de aanpassing van het Maatregelen- en Boetebesluit veranderen dit strikte uitgangspunt. De wijzigingen bieden meer ruimte voor passend handhaven. Het fraudemodel uit 2012 wordt vervangen door een stelsel waarin evenredig handhaven met de menselijke maat het uitgangspunt is en waarin de bestaande jurisprudentie (bijvoorbeeld over dringende redenen en matiging) wettelijk wordt gecodificeerd.

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel, het Maatregelenbesluit en het Boetebesluit is 1 januari 2027.

1.2 Doel wetsvoorstel en passend handhaven

Het wetsvoorstel wordt gezien als een belangrijke bijdrage aan het grotere doel, namelijk het evenredig handhaven in grotere mate mogelijk maken. Het wetsvoorstel bevat kaders en ruimte om passend te handhaven en de menselijke maat mee te wegen.

Vertrouwen

Passend handhaven is het feitelijke doel van het wetsvoorstel. Overkoepelend geldt het uitgangspunt van vertrouwen dat in 2 doelen is verwoord:

- 1 Het vergroten van vertrouwen: de overheid en het handhavingsbeleid hebben als uitgangspunt vertrouwen in inwoners. Ook betekent vertrouwen dat er een weloverwogen afweging wordt gemaakt om tot een passende sanctie te komen. Transparantie, voorspelbaarheid en kenbaarheid in de motivering dragen bij aan dat vertrouwen.
- 2 Het zijn van een voorspelbare en betrouwbare overheid: door handhaving in de sociale zekerheid, waar verschillende regelingen onder vallen, eenduidig te maken, wekt dat vertrouwen en draagt dat bij aan de voorspelbaarheid van de overheid (gemeenten, UWV en SVB) bij de inwoners. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met verschillen tussen regelingen, doelgroepen en individuele omstandigheden.

Het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid gaat uit van dit vertrouwen: iemand vraagt een bijstandsuitkering aan omdat hij dat nodig heeft. Niet om er misbruik van te maken. Gemeenten moeten daarom de inwoner ook vanuit vertrouwen ondersteunen. Aan de andere kant moet tegen iemand die wel misbruik maakt kunnen worden opgetreden. Dan gaat het om het tegengaan van misbruik, maar ook over het herstellen van fouten. Handhaving blijft noodzakelijk.

Passend handhaven

Die handhaving moet vervolgens passend zijn. Passend handhaven en sanctioneren betekent dat gemeenten, UWV en SVB de ruimte krijgen op zo'n manier te reageren die past bij de overtreding en de situatie van de inwoner. Dat geldt zowel voor een maatregel als voor terugvordering en het opleggen van een bestuurlijke boete.

Participatiewet, Maatregelen- en Boetebesluit

In de Participatiewet staat de grondslag en welke sanctie je wanneer op moet of mag leggen. Het Maatregelenbesluit en het Boetebesluit zijn lagere regelgeving en vullen in hoe je de sanctie moet uitvoeren, zoals de hoogte en duur. Wanneer een medewerkingsverplichting is overtreden, staat in het Maatregelenbesluit welke sanctie je op kunt leggen, hoe lang die duurt en de hoogte ervan. Wanneer een boete wordt opgelegd, wordt de hoogte van de boete vastgesteld volgens de systematiek die staat in het Boetebesluit.

Passend informeren

Voor gemeenten geldt een nieuwe informatieverplichting. Namelijk dat de gemeente de inwoner die een overtreding heeft gemaakt, informeert over de regel of regels die zijn overtreden.¹ Als dat nodig is, met aanvullende ondersteuning.

Deze informatieverplichting heeft een preventief doel: door de inwoner in te lichten hoe de verplichting in het vervolg nageleefd moet worden, kan een volgende overtreding worden voorkomen. Het gaat om gerichte preventie: het is niet de bedoeling de inwoner na de overtreding alle verplichtingen uit de Participatiewet uit te leggen, maar juist hoe hij deze specifieke overtreding een volgende keer niet meer maakt.

De invulling van de informatieverplichting door de gemeente is vormvrij. De gemeente bepaalt aan de hand van het soort overtreding, het type regeling en de kennis van de inwoner over de situatie wat de beste manier en meest passende en begrijpelijke wijze is om de inwoner te informeren.

1.3 Overzicht wijzigingen wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook voor de SVB en UWV en wijzigt 17 socialezekerheidswetten. Deze handreiking behandelt met name de wijzigingen die voor de handhaving van de Participatiewet van belang zijn. Daar waar nodig staan ook verwijzingen naar de wijzigingen in de IOAW en IOAZ.

Overzicht wijzigingen Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid in grote lijnen:

- De handhavingsmogelijkheden worden verbreed. Het bestuursorgaan, zoals de gemeente, kan kiezen tussen een waarschuwing geven, een maatregel opleggen, een boete geven of een zaak overdragen aan het openbaar ministerie (OM). De gemeente kan onder omstandigheden echter ook afzien van het opleggen van een sanctie.
- Bestuursorganen krijgen meer ruimte om af te zien van sanctionering als iemand zich heeft vergist of als een sanctie geen redelijk doel dient.
- Er komt een wettelijk kader waarin bestuursorganen de aard en ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de inwoner en de rol van het bestuursorgaan kunnen afwegen.
- Bestuursorganen krijgen de (vormvrije) inspanningsverplichting om als er iets is fout gegaan, de inwoner te informeren wát er fout is gegaan en aan welke verplichtingen hij moet voldoen.
- De maatregelen op grond van de Participatiewet, IOAW en IOAZ worden deels in het Maatregelenbesluit opgenomen. Alleen de maatregel wegens tekortschietend besef blijft in de maatregelverordening staan.²
- De maatregelen wegens het weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid en in verband met het zeer ernstig misdragen zijn opgenomen in artikel 18 lid 4 en 5 Participatiewet.

¹ Artikel 18ab Pw

² De IOAW en IOAZ kennen geen maatregel wegens tekortschietend besef.

- Als sprake is van recidive is een bestuursorgaan niet meer verplicht om een zwaardere sanctie op te leggen. Het bestuursorgaan kan recidive wel meewegen in het besluit om wel of geen sanctie op te leggen. Een hogere boete bij recidive blijft wel mogelijk.
- Ten aanzien van de terugvordering gelden enkele wijzigingen:
 - In het geval van handelen of nalaten van de gemeente moet worden afgezien van terugvordering, tenzij de inwoner had moeten begrijpen dat de bijstandsuitkering te hoog was.
 - Inwoners worden beschermd tegen traag handelen van de overheid: 6 maanden na ontvangst van een expliciet en concreet signaal van een inwoner of direct toegankelijke database kan het bestuursorgaan het meerdere onterecht ontvangen bedrag niet meer terugvorderen.
 - Er komt een maximale terugkijktermijn van 5 jaar. Bij misbruik kan die termijn worden verlengd naar 20 jaar.
- De boetehoogte wordt lager. De maximale boetehoogte wordt beperkt tot categorie 2 van artikel 23 Wetboek van Strafrecht. Bij recidive is het mogelijk af te wijken naar categorie 3. De berekening van de boetes wordt nader uitgewerkt in het Boetebesluit.
- Bestuursorganen krijgen de bevoegdheid om kwijtschelding te verlenen na 5 jaar in plaats van na 10 jaar.

Deze wijzigingen worden in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

2 Maatregelen

2.1 Wat wijzigt er voor maatregelen?

Vertrouwen vormt het uitgangspunt voor het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Er wordt niet van uitgegaan dat de inwoner moedwillig misbruik maakt van het stelsel van sociale zekerheid. Daarom regelt het wetsvoorstel meer mogelijkheden om rekening te houden met de omstandigheden van het geval en de ernst van de gedraging van de inwoner.

Het wetsvoorstel biedt de volgende handhavingsmogelijkheden:

- afzien van sanctioneren;
- waarschuwing;
- maatregel;
- boete; en
- overdracht aan het OM.

Dit hoofdstuk gaat over de wijzigingen in het maatregelenregime.

Voor een schematische weergave van de besluitvorming over het al dan niet opleggen van een maatregel in het nieuwe maatregelenregime, zie het [Schema Maatregelen](#).

Maatregel versus boete

Een maatregel is een tijdelijke, gedeeltelijke of gehele weigering van de bijstandsuitkering. De gemeente kan een maatregel opleggen als de inwoner niet voldoet aan een medewerkingsverplichting. Voorbeelden van die medewerkingsverplichtingen zijn: niet meewerken aan een medisch onderzoek of het niet overleggen van een geldig identificatiebewijs.

Het doel van een maatregel is de inwoner aan te sporen op een goede manier mee te werken en invulling te geven aan de medewerkingsverplichting. Het gaat om het bijstellen van gedrag en het herstellen van de rechtmatige situatie. Dit is dus een heel ander doel dan het opleggen van een boete, wat een bestraffende sanctie is. Een maatregel is gericht op herstel.

De belangrijkste wijzigingen in het maatregelenregime (Participatiewet en Maatregelenbesluit) zijn:

Uniform kader	Regels over verplichtingen en maatregelen staan nu voor zowel de gemeente (Pw, IOAW en IOAZ) als voor UWV en SVB in het Maatregelenbesluit. Met uitzondering van 2 verplichtingen: de verplichting in verband met algemeen geaccepteerde arbeid en de verplichting in verband met zeer ernstig misdragen. Die staan in de Participatiewet.
Categorieën verplichtingen	De geüniformeerde arbeidsverplichtingen uit artikel 18 Pw (oud) zijn deels weg en deels verplaatst. De verplichtingen staan nu in: • Maatregelenbesluit: Maatregelcategorie I, II en III; • Participatiewet: Verplichting in verband met algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 18 lid 4 Pw)³ en verplichting in verband met zeer ernstig misdragen (artikel 18 lid 5 Pw)⁴; • Maatregelenverordening: Regels over tekortschietend besef.

³ Artikel 20 lid 1 IOAW en artikel 20 lid 2 IOAZ

⁴ Artikel 20 lid 3 IOAW/ IOAZ

Taaleis	De maatregel voor overtreding van de taaleis staat nu in het Maatregelenbesluit (artikel 5 onder s, categorie III), met de daarbij horende hoogte en duur van de maatregel.
Hoogte en duur	Per maatregelcategorie zijn de regels over de maximumhoogte en de minimale en maximale duur herzien. De duur en hoogte van de maatregel zijn afhankelijk van de categorie in het Maatregelenbesluit (artikel 3, 4, 5 Maatregelenbesluit). Voor de verplichting in verband met algemeen geaccepteerde arbeid en de verplichting in verband met zeer ernstig misdragen, staan de hoogte en duur in de Participatiewet (artikel 18 lid 4 en 5 Pw).
Afwegingskader	In de Participatiewet (artikel 18 lid 6 Pw) staat een afwegingskader voor het bepalen of en welke handhavingssanctie opgelegd kan worden (categorie I, II en III en tekortschietend besef). ⁵
Recidive	Bij herhaling van de overtreding (recidive) is de gemeente niet meer verplicht om altijd een zwaardere maatregel op te leggen. De gemeente weegt recidive wel mee om te bepalen welke zwaarte passend is bij de overtreding (zie ook artikel 6 Maatregelenbesluit)
Informeel afdoen	Voor categorie I en II kan de gemeente zonder het formele besluitvormingsproces te doorlopen afzien van het opleggen van een maatregel (artikel 2 lid 4 Maatregelenbesluit).
Waarschuwingsbevoegdheid	De mogelijkheden voor een waarschuwing zijn uitgebreid. Een waarschuwing kan opgelegd worden voor alle verplichtingen in het Maatregelenbesluit (categorie I, II, III) en bij tekortschietend besef.
Afzien van het opleggen van een maatregel	De Participatiewet kent de verplichting af te zien van het opleggen van een maatregel als verwijtbaarheid ontbreekt. Bij categorie I, II en III en tekortschietend besef moet de gemeente ook afzien van een maatregel of waarschuwing als een maatregel of waarschuwing geen nut heeft (artikel 18 lid 7 onder b Pw). ⁶ De gemeente kan ook afzien van een maatregel of waarschuwing als sprake is van een vergissing (artikel 18 lid 8 Pw). ⁷
Dringende redenen	Als sprake is van een dringende reden kan de gemeente van een maatregel afzien. Hiervan is onder meer sprake als de nadelige gevolgen van een maatregel voor de inwoner onevenredig zijn in verhouding tot de met de maatregel te dienen doelen. De bestaande rechtspraak hierover is nu in de wet opgenomen (artikel 18 lid 8 Pw). ⁸

Gemeentelijke maatregelenverordening

De wijzigingen in het wetsvoorstel zorgen ervoor dat de gemeentelijke maatregelenverordening aangepast moet worden.

⁵ Artikel 20 lid 5 IOAW/ IOAZ

⁶ Artikel 20 lid 6 onder b IOAW/ IOAZ

⁷ Artikel 20 lid 7 IOAW/ IOAZ

⁸ Artikel 20 lid 7 IOAW/ IOAZ

Niet in de maatregelenverordening

De verplichtingen uit categorie I, II en III en daarbij horende hoogte en duur staan in het Maatregelenbesluit. De verplichtingen, hoogte en duur van de verplichting in verband met algemeen geaccepteerde arbeid en de verplichting in verband met zeer ernstig misdragen staan in de Participatiewet. Stonden er verplichtingen in de maatregelenverordening die na 1 januari 2027 in het Maatregelenbesluit staan, dan kun je die uit de maatregelenverordening halen.

Wel in de maatregelenverordening

De maatregel wegens het tekortschietend besef van verantwoordelijkheid moet in de maatregelenverordening (blijven) staan. Hetzelfde geldt voor enkele algemene procedurele zaken, zoals de maand waarin de verlaging wordt toegepast. Wat verandert is de wijze waarop de gemeente de afweging maakt: voor het tekortschietend besef geldt net als bij categorie I, II en III het wettelijk afwegingskader.

2.2 Verplichtingen en maatregelcategorieën

De grondslag voor het opleggen van een maatregel staat in artikel 18 lid 2 van de Participatiewet. De gedragingen die tot een maatregel kunnen leiden, zijn als volgt verdeeld:

- De categorieën I, II en III staan in het Maatregelenbesluit;
- De maatregel wegens tekortschietend besef moet uitgewerkt worden in de maatregelenverordening⁹;
- De maatregel in verband met algemeen geaccepteerde arbeid staat in artikel 18 lid 4 Pw¹⁰;
- De maatregel in verband met zeer ernstig misdragen staat in artikel 18 lid 5 Pw¹¹.

Bij elke categorie staan de verplichtingen voor de inwoner die bij overtreding daarvan tot een maatregel (kunnen) leiden. De categorie bepaalt welke mogelijkheden de gemeente heeft bij het opleggen van de maatregel. Zie [§ 2.3 Wettelijk afwegingskader](#).

Categorieën in het Maatregelenbesluit, categorie I, II en III

Hieronder staat een overzicht van de verplichtingen die in het Maatregelenbesluit staan en die gelden voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ. In het Maatregelenbesluit zijn de verplichtingen opgedeeld in 3 categorieën: Categorie I, II en III.

Categorie I

Verplichtingen in categorie I zijn verplichtingen gericht op het stroomlijnen van het proces, zoals het voorkomen van vertraging, bemoeilijking of verhindering van het uitvoeringsproces en verplichtingen om voorschriften in het kader van controle op te volgen.

Verplichtingen categorie I (artikel 3 Maatregelenbesluit):

- **Identificeren:** Een identiteitsbewijs laten zien, wanneer de gemeente hierom vraagt.
- **Machtigen UWV voor aanvraag:** De gemeente machtigen voor raadplegen UWV voor de benodigde informatie voor het krijgen of voortzetten van de bijstandsuitkering.

⁹ De IOAW en IOAZ kennen geen maatregel wegens tekortschietend besef.

¹⁰ Artikel 20 lid 1 IOAW en artikel 20 lid 2 IOAZ

¹¹ Artikel 20 lid 3 IOAW/IOAZ

- Aantonen huurovereenkomst en betaling commercieel: Het op verzoek van de gemeente geven van een schriftelijke huurovereenkomst en aantonen met bewijs dat de commerciële huurprijs wordt betaald.¹²
- Meewerken betalen kosten uit bijstand: Meewerken zodat de gemeente de bijstandsgerechtigde statushouder kan ontzorgen door huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering gedurende 6 maanden uit de bijstandsuitkering te betalen.¹³
- Meewerken noodzakelijke betalingen bijstandsuitkering: Meewerken zodat de gemeente de noodzakelijke betalingen (voor huur, gas, water en stroom) voor de inwoner uit de bijstandsuitkering kan doen.¹⁴

Hoogte en duur maatregel: 5%, maximaal een maand.

Overigens kun je er in deze situaties ook voor kiezen om de overtreding informeel af te doen. Zie [§ 2.4 Informeel afdoen](#).

Voorbeeld noodzakelijke betalingen

Eline vraagt een bijstandsuitkering aan. Zij heeft moeite om haar bijstandsuitkering op een verantwoorde manier te besteden. De gemeente verbindt daarom aan de bijstandsverlening de verplichting dat de gemeente voor Eline de huur uit de bijstandsuitkering betaalt. Dat bedrag uit de bijstandsuitkering kan Eline dus niet zelf vrij besteden. Eline moet meewerken om dit mogelijk te maken: zij moet de gegevens van de verhuurder en haar huurovereenkomst verstrekken.

Categorie II

Verplichtingen in categorie II zijn verplichtingen die betrekking hebben op de bereikbaarheid en aanwezigheid van de inwoner en de verplichting tot maatschappelijke participatie als werken nog niet mogelijk is.

Verplichtingen categorie II (artikel 4 Maatregelenbesluit):

- Meewerken onderzoek: Meewerken aan een onderzoek om weer aan het werk te gaan. Dat kan ook een medisch onderzoek zijn.
- Registreren als werkzoekende bij UWV: Zich binnen de termijn laten registreren als werkzoekende bij het UWV. En ook geregistreerd blijven als dat nodig is.
- Verstrekken info arbeidsinschakeling: Verstrekken van informatie die is gevraagd met het oog op de arbeidsinschakeling.
- Participeren in de samenleving (maatschappelijke participatie): het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven.¹⁵

Hoogte en duur maatregel: 10%, maximaal een maand.

¹² Artikel 19a lid 2 Pw

¹³ Artikel 56a lid 2 Pw

¹⁴ Artikel 57 onder a Pw

¹⁵ Artikel 6 Pw (de definitie vanaf 1 januari 2027)

Overigens kun je er in deze situaties ook voor kiezen om de overtreding informeel af te doen.
Zie [§ 2.4 Informeel afdoen](#).

Voorbeeld niet meewerken onderzoek

De gemeente nodigt Dave uit voor een voortgangsgesprek met de werkcoach, om de mogelijkheden te bespreken om betaald werk te vinden en de manier waarop de gemeente daarbij kan ondersteunen. Dave verschijnt echter niet en de gemeente heeft geen afmelding ontvangen.

Categorie III

Categorie III verplichtingen zijn verplichtingen die betrekking hebben op re-integratie en werkhervatting.

Verplichtingen categorie III (artikel 5 Maatregelenbesluit):

- Meewerken aan scholing: Meewerken aan scholing(sactiviteiten) gericht op werken en het beschikbaar zijn voor en het meewerken aan verkrijging van de voorzieningen van de Participatiewet.
- Verkrijgen en aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren: Er naar vermogen alles aan doen om werk te vinden (verkrijgen).¹⁶ Bijvoorbeeld het raadplegen van vacatures, inschrijven bij uitzendbureaus, reageren op uitnodigingen, maar ook een positieve instelling voor het krijgen van werk.
- Geen belemmeringen voor arbeid opwerpen: Geen dingen doen of bepaalde eisen stellen die het krijgen van werk moeilijker maken of belemmeren.¹⁷
- Naleven nadere verplichtingen: Naleven van wettelijke en gemeentelijke verplichtingen die strekken tot verminderen of beëindigen van de bijstandsuitkering (een verzoek indienen voor het vaststellen van kinderalimentatie, opeisen van wettelijk erfdeel uit nalatenschap van een ouder, bepaalde medische behandelingen ondergaan, zoals behandeling van gokverslaving).¹⁸
- Gebruikmaken van voorzieningen: Gebruiken van een door de gemeente aangeboden voorziening, waaronder begrepen maatschappelijke participatie.
- Meewerken Plan van Aanpak: Meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak.¹⁹
- Taaleis: De Nederlandse taal beheersen of leren op het niveau waarmee algemeen geaccepteerde arbeid gekregen, aanvaard of behouden kan worden.²⁰

Hoogte en duur maatregel: 25%, maximaal een maand.

¹⁶ **Let op:** Bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid gaat het om de inspanningsverplichting om werk te vinden (sollicitatieplicht). Dit verschilt van het 'aanvaarden' en 'behouden' van de algemeen geaccepteerde arbeid in artikel 18 lid 4 Pw en artikel 20 lid 1 IOAW en artikel 20 lid 2 IOAZ. In dat geval verspeelt betrokkene een concreet (vooruitzicht op) werk. Als betrokkene die verplichting schendt, dan is sprake van zwaarder maatregelwaardig gedrag (werkaanvaardingsplicht). Zie [Maatregel in verband met niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid](#).

¹⁷ Deze verplichting geldt alleen voor de IOAW/IOAZ: artikel 37 lid 1 onder d IOAW/IOAZ.

¹⁸ Het gaat om de verplichtingen uit artikel 55 Pw. Deze verplichting geldt niet voor de IOAW/ IOAZ.

¹⁹ Deze verplichting geldt niet voor de IOAW/ IOAZ.

²⁰ Deze verplichting geldt niet voor de IOAW/ IOAZ.

Voorbeeld niet naleven nadere verplichtingen

Karin is net gescheiden en vraagt een bijstandsuitkering aan. Ze was in gemeenschap van goederen getrouwd. Bij de scheiding zijn geen alimentatieafspraken gemaakt. Ze dient ook geen verzoek daarvoor in bij de rechtbank en vordert niet haar deel van de ontbonden huwelijksgoederengemeenschap.

Voorbeeld niet gebruikmaken van een aangeboden voorziening (gericht op arbeidsinschakeling)

Sheryl ontvangt al bijna 5 jaar een bijstandsuitkering en is aangemeld voor een re-integratietraject. Het traject is gericht op het versterken van werknemersvaardigheden. Vanuit het re-integratiebedrijf is teruggekoppeld dat Sheryl niet verschijnt op bijeenkomsten zonder zich vooraf af te melden. Contact met haar was zeer moeizaam: Sheryl reageerde niet op oproepen en was telefonisch onbereikbaar.

Categorieën in de Participatiewet

In de Participatiewet staan nog 2 categorieën maatregelen:

- die in verband met algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 18 lid 4 Pw); en
- die in verband met zeer ernstig misdragen (artikel 18 lid 5 Pw)

Maatregel in verband met niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid

Het streven van de Participatiewet is om bijstandsgerechtigden zo veel mogelijk in het eigen bestaan te laten voorzien. Uitstroom naar werk is een passend middel om dat te bereiken. Daarom is in artikel 18 lid 4 van de Participatiewet het aanvaarden en behouden van passende arbeid als een zwaarwegende verplichting opgenomen. De inwoner moet er alles aan doen om te zorgen dat hij werk:

- aanvaardt: bijvoorbeeld tekenen voor een werkaanbod dat hij krijgt; en
- behoudt: dat hij werk niet (opzettelijk) kwijtraakt.

Als hij dat niet doet is dat een actieve keuze of verwijtbaar gedrag: hij weigert een baan of hij wordt ontslagen door eigen gedrag.

Let op: Het onvoldoende inspannen om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen (sollicitatieplicht) valt niet onder deze verplichting. Dat valt onder categorie III (artikel 5 Maatregelenbesluit) (zie de verplichtingen bij [Categorie III](#)). Dat is een lichtere categorie, omdat het gaat om onvoldoende inspanning zonder dat concreet werk verloren gaat; het is namelijk niet zeker dat iemand uiteindelijk ook daadwerkelijk werk had gekregen, als hij bijvoorbeeld wel op een bepaalde vacature had gereageerd. Bij het niet aanvaarden of door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid op grond van artikel 18 lid 4 Participatiewet is er wél concreet zicht op een baan. Daarom wordt dit zwaarder aangerekend.

Hoogte en duur maatregel: weigeren deel van de bijstandsuitkering dat niet tot uitbetaling zou zijn gekomen als iemand het werk wel had aangenomen of behouden, maximaal 3 maanden.

Voorbeeld niet behouden algemeen geaccepteerde arbeid

Pleun kan vanuit de bijstand aan de slag als frontofficemedewerker op een vakantiepark. Pleun heeft moeite om de huisregels te volgen. Zo rookt Pleun met bedrijfskleding aan in het zicht van gasten en ziet de werkgever Pleun face-timen in de receptieruimte, terwijl telefoongebruik daar niet toegestaan is. De werkgever ontslaat Pleun daarom na een week. Ze zit nog in haar proeftijd.

Maatregel in verband met het zich zeer ernstig misdragen

In artikel 18 lid 5 Participatiewet is de maatregel opgenomen die betrekking heeft op het zich zeer ernstig misdragen tegen medewerkers van de gemeente tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.

Hoogte en duur maatregel: bijstandsuitkering geheel of gedeeltelijk weigeren, maximaal 1 maand.

Deze categorie behoeft extra toelichting. De maatregel in verband met zeer ernstig misdragen is de enige maatregel die een bestraffend en niet een herstellend karakter heeft. Dat heeft te maken met de ernst van de overtreding.

Vanwege dit bestraffende karakter, moet de gemeente er rekening mee houden dat:

- de bewijslast van de verwijtbare gedraging bij de gemeente ligt; en
- de inwoner gewezen moet worden op zijn zwijgrecht en dat hij niet hoeft mee te werken aan het opgelegd krijgen van een dergelijke sanctie (artikel 6 EVRM).

Omdat er verschillende soorten handelingen onder de ernstige misdragingen kunnen vallen (van licht tot zwaar), is er een bandbreedte van een gedeeltelijke tot een gehele korting op de bijstandsuitkering. Zo kan de gemeente de sanctie aanpassen aan de zwaarte van de overtreding. De gemeente heeft hierin beleidsvrijheid.

Voorbeeld zich zeer ernstig misdragen

Een gesprek tussen Noah en de bijstandsconsulent over zijn gokactiviteiten loopt niet lekker. Door een huurachterstand dreigt ontruiming van zijn huis. De stoppen slaan door bij Noah. Nadat hij de consulent heeft uitgescholden en ernstige ziektes heeft toegewenst, duwt hij de stoel hardhandig weg.

Bij het zich zeer ernstig misdragen hoeft het niet altijd om een strafbaar feit te gaan. Ook agressie en (verbaal) geweld waarbij een medewerker tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden psychisch of fysiek wordt aangevallen, kunnen onder zeer ernstig misdragen vallen (bijvoorbeeld intimiderend en

bedreigend gedrag).²¹ Als er wel sprake is van een strafbaar feit, zoals (een poging tot zware) mishandeling of bedreiging, dan is er een keuze tussen een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijke weg. Bij een strafbaar feit zoals mishandeling ligt het voor de hand dat de gemeente eerst de strafrechtelijke weg bewandelt en aangifte doet.

Een maatregel met een bestraffend karakter opleggen voor een gedraging kan alleen wanneer:

- er is gekozen voor het strafrechtelijk proces en dit is afgerond zonder strafoplegging; of
- besloten is geen aangifte te doen; of
- het OM besluit niet te vervolgen.²²

Dat komt omdat je niet 2 keer gestraft mag worden voor eenzelfde gedraging.²³

Verplichting in de maatregelenverordening

Tekortschietend besef

Een inwoner die een bijstandsuitkering wil aanvragen of ontvangt, heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat hij geen of zo min mogelijk bijstand nodig heeft en zelf kan voorzien in zijn bestaan. Als hij dat onvoldoende doet, kan er sprake zijn van tekortschietend besef (artikel 18 lid 2 Pw).

Voorbeeld tekortschietend besef

Er kan sprake zijn van een tekortschietend besef als een inwoner een bijstandsuitkering nodig heeft omdat hij voorliggende voorzieningen door eigen toedoen niet kan gebruiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om een andere regeling of een WW- of WIA-uitkering. Of wanneer iemand spaargeld heeft, maar dat te snel uitgeeft of besteedt aan niet-noodzakelijke uitgaven, zoals te hoge kosten voor de inrichting van een nieuwe huurwoning.

Het is aan de gemeente om in de verordening tekortschietend besef zoveel mogelijk uit te splitsen naar onderwerp. Bijvoorbeeld: arbeidsverplichtingen gelden niet in de periode vóór de melding, maar bij het niet aanvaarden, behouden of verkrijgen van arbeid kan wel sprake zijn van een tekortschietend besef als hier bedoeld. Zie de [VNG model Maatregelenverordening](#).

Hoogte en duur maatregel: Opgenomen in de verordening/ op te nemen in de verordening.

Let op: De gemeente heeft de keuzemogelijkheid om wegens tekortschietend besef een maatregel op te leggen of om de bijstandsuitkering tijdelijk in de vorm van een lening te verstrekken.²⁴

2.3 Wettelijk afwegingskader

Wanneer de gemeente een overtreding vermoedt, moet eerst vastgesteld worden óf er sprake is van een overtreding, welke verplichting het betreft en in welke categorie (of wet) deze valt.

²¹ Zie de uitspraak van 3 mei 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:1720](#).

²² Er is een verschil tussen de bewijslast in het strafrecht en het bestuursrecht (zie [ECLI:NL:CRVB:2022:1928](#), r.o. 1.3 onder punt 2). Voor het strafrecht zijn de eisen hoger.

²³ Dit is het ne bis in idem-beginsel.

²⁴ Artikel 48 lid 2 aanhef en onder b Pw

Voor categorie I, II en III en tekortschietend besef

Na het vaststellen en categoriseren, is het wettelijk afwegingskader de volgende stap. Deze is toegevoegd in de Participatiewet²⁵ en moet worden gebruikt voor de afweging of en zo ja, welke sanctie je oplegt. Dit geldt bij een overtreding van de verplichtingen uit maatregelcategorie I, II en III en tekortschietend besef.

Let op: Voor de overtredingen van de verplichtingen in artikel 18 lid 4 en 5 Participatiewet (weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid en zich zeer ernstig misdragen) is vanwege de ernst van die gedragingen een maatregel het uitgangspunt. In die gevallen ligt het minder voor de hand dat sprake is van een vergissing van betrokkene. De gemeente kan wel afzien van een maatregel in het geval van een dringende reden of als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Zie voor meer informatie over de dringende redenen, [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#).

Afwegingskader artikel 18 lid 6 van de Participatiewet:

Om tot het besluit te komen of je een maatregel oplegt of een waarschuwing geeft weeg je het volgende af:

- de aard en ernst van de overtreding;
- de mate van verwijtbaarheid van de overtreder;
- de mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van de gemeente.

• **De aard en ernst van de overtreding**

Bij de aard en ernst van de overtreding gaat het erom wat er daadwerkelijk is voorgevallen, om welk soort verplichting het gaat en wat de invloed is van de gedraging op de bijstandsuitkering. De bewijslast ligt bij de gemeente.

De aard en ernst van de overtreding is deels al door de wetgever ingevuld, namelijk door de verplichtingen in te delen in categorieën. Hoe hoger de categorie, des te minder ruimte voor een afweging. Bij categorie I, II en III heeft de gemeente ruimte om te kijken wat een passende sanctie is. Bij de 2 verplichtingen in de Participatiewet is dat door de aard van de gedraging minder het geval.

• **De verwijtbaarheid van de overtreder**

Of een gedraging verwijtbaar is en zo ja, in welke mate, bepaalt mede de sanctie die je oplegt (of het afzien daarvan).

Voorbeeld verminderde verwijtbaarheid

Er kunnen omstandigheden zijn waardoor iemand bijvoorbeeld zo emotioneel in de war is, dat het hem niet (helemaal) is toe te rekenen dat hij niet aan bepaalde verplichtingen heeft voldaan. Bijvoorbeeld door het overlijden van een kind of een plotselinge ziekenhuisopname. Of iemand is in een ernstige depressie beland of een psychose heeft.

²⁵ Artikel 18 lid 6 Pw

Ontbreken verwijtbaarheid: afzien van sanctie (artikel 18 lid 7 Pw)

Als elke verwijtbaarheid ontbreekt, bijvoorbeeld omdat de inwoner door omstandigheden niet in staat was om aan de verplichting te voldoen, ziet de gemeente af van het opleggen van een maatregel of het geven van een waarschuwing.

Dit geldt voor alle maatregelcategorieën, alle verplichtingen in de Participatiewet en het tekortschietend besef. De bewijslast dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt ligt bij de inwoner.

Voorbeeld ontbreken verwijtbaarheid

Een inwoner die niet in staat is meer dan 24 uur per week te werken kan niet verweten worden medewerking te hebben geweigerd aan een traject waarvan de urenomvang niet duidelijk was (Centrale Raad, 27 december 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:5133](#)).

- **De mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van de gemeente**

De rol van de gemeente bij het ontstaan of voortduren van de overtreding, moet ook meegewogen worden. Komt de overtreding (deels) doordat de gemeente bijvoorbeeld niet goed heeft geïnformeerd, verkeerde gegevens heeft gebruikt of onduidelijke instructies heeft gegeven? Dan mag dat niet (volledig) voor rekening van de inwoner komen.

Voorbeeld handelen of nalaten gemeente: De gemeente stuurt een oproep aan een inwoner om zich te identificeren op het gemeentehuis naar een onjuist adres. De inwoner verschijnt vervolgens niet. Het ligt niet voor de hand om hiervoor een maatregel op te leggen.

Als de overtreding vooral te wijten is aan de gemeente, dan legt de gemeente geen maatregel op. Als de gemeente de dag voor de afspraak een herinnering naar de telefoon heeft gestuurd, dan kan dat anders liggen.

Recidive als onderdeel van het afwegingskader

Het komt voor dat een inwoner nadat een maatregel is opgelegd deze verplichting opnieuw overtreedt. Er is dan sprake van recidive. Recidive weeg je mee als onderdeel van het afwegingskader (artikel 6 Maatregelenbesluit). Als een inwoner binnen 2 jaar opnieuw dezelfde verplichting niet of niet behoorlijk nakomt, dan kan de gemeente het percentage van de op te leggen maatregel verdubbelen.²⁶ Het verzwaren van de maatregel is een discretionaire bevoegdheid: de gemeente heeft daarin beleidsvrijheid. Hierdoor is er meer ruimte om bij het opleggen van een maatregel rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de recidive.

²⁶ NB: Bij recidive kan een maatregel alleen worden verhoogd als sprake is van *dezelfde* gedraging, terwijl bij een boete ook een *andere* gedraging kan meetellen als recidive, zolang opnieuw de inlichtingenplicht wordt geschonden. Bij boetes hoeft het dus niet 2 keer om dezelfde gedraging te gaan. Zie [§ 4.8 Verplichte verhoging bij recidive verdwijnt](#).

Voor verplichtingen uit categorie III (artikel 5 Maatregelenbesluit) geldt overigens een iets afwijkende regeling; als de inwoner een verplichting uit categorie III vaker niet of niet behoorlijk nakomt, kan de gemeente een maatregel van ten hoogste 100% van de bijstandsuitkering opleggen.

Let op: Als de gemeente in eerste instantie heeft volstaan met een (informele) waarschuwing en de inwoner vervolgens binnen 2 jaar dezelfde verplichting opnieuw niet nakomt, dan kan de gemeente besluiten een maatregel op te leggen. Deze maatregel kan echter niet worden verhoogd met toepassing van artikel 6 Maatregelenbesluit. Deze maatregel is dan de eerste maatregel.

Let op: Recidive als maatregelverzwarend element geldt *niet* voor maatregelen wegens het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid en zeer ernstig misdragen (artikel 18 lid 4 en lid 5 Pw). Dat komt omdat in de Participatiewet en de IOAW/IOAZ geen recidivebepaling meer staat.

Voorbeeld verzwaren bij recidive

Samira krijgt een maatregel van 25% van de bijstandsnorm voor 1 maand omdat zij onvoldoende heeft gesolliciteerd (categorie III, onder g). Binnen een jaar gaat het opnieuw mis: Samira solliciteert weer onvoldoende. De gemeente kan dan weer een maatregel opleggen en het percentage daarvan verdubbelen naar 50% van de bijstandsnorm voor 1 maand.

Als Samira nog een keer de verplichting niet nakomt, kan de gemeente verder verzwaren. Bijvoorbeeld 80% van de bijstandsuitkering voor 1 maand tot zelfs ten hoogste 100% van de bijstandsuitkering gedurende 1 maand.

De afweging of een zwaardere maatregel in verband met recidive passend en geboden is, is onderdeel van het wettelijk afwegingskader. Deze beoordeling vindt dan niet meer plaats na een beroep op de dringende reden om wegens bijzondere omstandigheden (deels) van een maatregel af te zien.²⁷ Dat is een verschil met de situatie vóór 1 januari 2027.

Voorbeeld afweging recidive

Als gemeente weeg je alle omstandigheden van het geval mee in je afwegingskader. Dus ook of iemand al eerder een bepaalde overtreding heeft begaan. Als er bijzondere omstandigheden zijn, zoals schulden of dreigende huisuitzetting, dan kan de gemeente besluiten van een maatregel af te zien of geen gevolg te geven aan de recidive. Als er geen bijzondere omstandigheden zijn, dan kan de gemeente een zwaardere maatregel opleggen als gevolg van de recidive.

Dringende redenen na het afwegingskader

Nadat het afwegingskader is doorlopen, volgt de toets of er nog dringende redenen zijn voor het alsnog afzien van het opleggen van een sanctie. Zie voor meer informatie over de dringende reden, [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#).

²⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 september 2018, [ECLI:NL:CRVB:2018:2902](#).

Zoals uit de stappen van het afwegingskader hiervoor bleek, worden de mate van verwijtbaarheid van de inwoner en het handelen en nalaten van de gemeente niet meer in het kader van de dringende redenen beoordeeld (wat vóór 1 januari 2027 wel het geval was), maar in het kader van de algemene afweging op grond van artikel 18 lid 6 Pw.

Bij de beoordeling van dringende redenen weegt de gemeente af of het opleggen van een maatregel, die op zichzelf passend is, in de concrete situatie leidt tot onevenredige of onnodig nadelige gevolgen voor de inwoner. Als dat het geval is, kan de gemeente afzien van het opleggen van een maatregel. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan problematische schulden of een dreigende huisuitzetting.

2.4 Informeel afdoen

De gemeente kan bij overtredingen van verplichtingen uit categorie I en II afzien van het opleggen van een sanctie zonder het formele besluitvormingsproces te doorlopen (artikel 2 lid 4 Maatregelenbesluit). Dit is een discretionaire bevoegdheid: de gemeente heeft hierin beleidsvrijheid. Je kunt er als gemeente voor kiezen om hierover iets in je beleidsregels vast te leggen. Bijvoorbeeld in welke gevallen je kiest voor informeel afdoen.

Als een inwoner bijvoorbeeld een vergissing maakt, kan de gemeente voor een informele oplossing kiezen - zoals een persoonlijke benadering - in plaats van het doorlopen van het formele besluitvormingsproces.

Voorbeeld informeel afdoen

Een consulent kan een inwoner die een afspraak vergeten is, eerst bellen en meteen een nieuwe afspraak maken.

In het kader van dossiervorming is het wel aan te raden om de contactmomenten bij te houden. Dit kan op een later moment nuttig zijn op het moment dat je wel wilt sanctioneren.

2.5 Schriftelijke waarschuwing (categorie I, II, III)

Bij categorie I, II en III kun je in plaats van een maatregel (meteen een tijdelijke verlaging van de bijstandsuitkering) een schriftelijke waarschuwing geven.²⁸ Het doel van een waarschuwing is om herhaling te voorkomen. De waarschuwing is wel een sanctie, maar heeft geen financiële gevolgen voor een overtreding in de toekomst. Deze waarschuwing is dus geen besluit in de zin van de Awb, omdat er geen rechtsgevolg beoogd is. Dat betekent dat er geen bezwaar en beroep tegen openstaat.

Een waarschuwing is alleen dan een besluit waartegen bezwaar mogelijk is als de waarschuwing gevolgen heeft voor aanspraken op bijstand bij eventuele toekomstige vergelijkbare verwijtbare gedragingen.²⁹ Dat geldt niet voor de in artikel 18 lid 2 Pw bedoelde waarschuwing. Dat is alleen anders als je dat als gemeente expliciet in je zou beleidsregels zou opnemen.³⁰

²⁸ Artikel 18 lid 2 Pw

²⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 januari 2009, [ECLI:NL:CRVB:2009:BG9682](#).

³⁰ Bijvoorbeeld dat (in geval van categorie I, II, III) na het geven van een waarschuwing in de toekomst bij een vergelijkbare verwijtbare gedraging wel een maatregel wordt opgelegd. In dat geval is de waarschuwing wel een besluit, waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Je kunt ook in je beleidsregels opnemen bij welke overtredingen een waarschuwing wordt gegeven.

Een waarschuwing kan ook meer dan één keer gegeven worden. Die afweging is aan de gemeente.

Voorbeeld waarschuwing (in plaats van maatregel)

Emre verschijnt niet op een afspraak voor een re-integratietraject. Er wordt een nieuwe afspraak gemaakt, maar hij verschijnt weer niet. Als waarschuwing ontvangt Emre een brief waarin staat dat hij een waarschuwing krijgt omdat hij verplichtingen niet is nagekomen.

2.6 Afzien van het opleggen van een sanctie

De gemeente moet afzien van het opleggen van een maatregel of een waarschuwing als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (artikel 18 lid 7 onder a Pw).

Bij categorie I, II en III en tekortschietend besef geldt daarnaast dat:

- de gemeente moet afzien van een maatregel of waarschuwing als de maatregel of waarschuwing geen nut heeft (artikel 18 lid 7 onder b Pw);
- de gemeente kan afzien van het opleggen van een maatregel als sprake is van een vergissing (artikel 18 lid 8 Pw).

Maatregel heeft geen nut

De gemeente ziet af van een maatregel als deze niet zal bijdragen aan de met het betreffende besluit te dienen doelen.

Voorbeeld geen nut

De gemeente stelt vast dat Pien in de afgelopen maand geen enkele sollicitatieactiviteit heeft verricht, terwijl zij daartoe wel verplicht was. Tijdens een maatregelgesprek zegt Pien dat ze over 4 weken naar een andere gemeente gaat verhuizen om samen te wonen met Dirk. Dirk werkt als buschauffeur waardoor Pien daar geen bijstandsuitkering aan zal vragen. Omdat het doel van een maatregel gedragsverandering is en Pien naar een andere gemeente gaat verhuizen en daarna geen beroep meer doet op bijstand, kun je je afvragen of een maatregel nut heeft.

Afwijkende beoordeling bij maatregelen in verband met verplichtingen uit de Participatiewet
Afzien van een sanctie vanwege het ontbreken van nut is niet mogelijk bij 2 categorieën uit de Participatiewet: het weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid en bij het zich zeer ernstig misdragen. Dat komt omdat in die gevallen de overtreding dermate ernstig is, dat niet aannemelijk is dat een maatregel geen nut heeft. Een maatregel is dan in beginsel een passende sanctie. De gemeente ziet in die gevallen wel af van het opleggen van een maatregel als de inwoner geen enkel verwijt gemaakt kan worden of wegens een dringende reden. Dat is in grote lijnen in overeenstemming met de al bestaande praktijk en rechtspraak.

Vergissing

Als het aannemelijk is dat er sprake is van een vergissing, dan kun je als gemeente afzien van het opleggen van een maatregel (artikel 18 lid 8 Pw). Het gaat hierbij niet om een subjectieve beoordeling 'naar het oordeel van het bestuursorgaan', maar een objectievere beoordeling (een vergissing moet aannemelijk zijn).³¹ Zie voor meer informatie over de vergissing: [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#).

2.7 Dringende redenen

De bestaande rechtspraak over de dringende redenen is in de wet opgenomen met de genoemde wijzigingen van de Participatiewet.³² Op grond van artikel 18 lid 8 Participatiewet kan de gemeente afzien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.³³

Bij de beoordeling van dringende redenen weegt de gemeente af of het opleggen van een maatregel, die op zichzelf passend is, in de concrete situatie leidt tot onevenredige of onnodig nadelige gevolgen voor de inwoner. Als dat het geval is, kan de gemeente afzien van het opleggen van een maatregel. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een dreigende huisuitzetting. De bewijslast dat er van dringende redenen sprake is, ligt bij de inwoner.

Bij gedragingen waarvoor de gemeente bij het nemen van een besluit het wettelijk afwegingskader moet doorlopen, zal de gemeente de situatie van de inwoner en de rol van de gemeente zelf al in het afwegingskader meewegen. Ook dan blijft 'dringende redenen' echter als noodknop relevant. Zie [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#).

2.8 Wat moet de gemeente doen?

Met de wijzigingen in het wetsvoorstel moet de gemeente aan de slag om zaken aan te passen in de uitvoering en in beleid.

Uitvoering

- **Informele afdoening (categorie I en II):**
 - Mogelijkheid om de inwoner vooraf te spreken voordat een maatregel of waarschuwing wordt opgelegd en het informeel af te doen.
 - Het advies is om wanneer de gemeente besluit om een overtreding onder categorie I en II informeel af te doen dat wel in het dossier vast te leggen. Dit in het kader van een deugdelijke dossiervoering.
- **Waarschuwing (categorie I, II en III):**
 - Als er wordt volstaan met een waarschuwing is dat geen besluit. Het is wel een sanctie en moet wel in het dossier opgenomen worden. Een dergelijke waarschuwing is altijd schriftelijk (artikel 18 lid 2 Pw).
- **Afwegingskader voor gedragingen (categorie I, II, III):**
 - Het afwegingskader moet worden doorlopen bij gedragingen in deze categorieën.
 - Vergissingen en recidive ook meenemen in het afwegingskader.

³¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 785, nr. 20 (gewijzigd amendement-Neijenhuis).

³² Zie hiervoor de uitspraak van 12 september 2017, [ECLI:NL:CRVB:2017:3670](#).

³³ [ECLI:NL:CRVB:2017:3670](#) is extra van belang voor maatregelen op grond van artikel 18 lid 4 en lid 5 Pw, omdat het afwegingskader van artikel 18 lid 6 en lid 7 onder b Pw hierop niet van toepassing is.

- De afwegingen om een waarschuwing of een maatregel op te leggen moeten gemotiveerd worden en in het dossier worden opgenomen.

Beleid

- **Afwegingskader opnemen in beleid en werkinstructies:**
 - Voorbeeld: stel de vragen vast die binnen het afwegingskader gesteld moeten worden.
Bijvoorbeeld:
 - Wat is er feitelijk gebeurd? En wanneer?
 - Hoe is dat gekomen?
 - Wat is het concrete gevolg?
 - Was betrokkene vooraf geïnformeerd over wat hij moest doen?
 - Wat is de eerste reactie van betrokkene geweest?
 - Begrijpt betrokkene dat hij een fout heeft gemaakt?
 - Wat is het concrete effect van een maatregel?
 - Draagt de maatregel bij aan verbetering van het gedrag/ uitstroom uit de bijstand op afzienbare termijn?
- **Vergissing in de verwijtbaarheidstoets:**
 - Vergissen moet meegenomen worden in de verwijtbaarheidstoets binnen het afwegingskader voor categorie I, II en III.
 - Dit betreft geen aanvullend criterium, maar een invulling van de verwijtbaarheidstoets. De gemeente kan het begrip in het kader van de verwijtbaarheid interpreteren.
- **Beleid over ‘Ontbreken van verwijtbaarheid’:**
 - Hoewel ‘ontbreken van verwijtbaarheid’ aangedragen moet worden door een inwoner, kan het aan de orde komen bij de verwijtbaarheidstoets binnen het afwegingskader. Als verwijtbaarheid ontbreekt, dan zie je als gemeente af van het opleggen van een maatregel. De gemeente kan het begrip ‘geen verwijt’ in een beleidsregel interpreteren. In het kader van de boeteoplegging is hier al beleid over. Het is mogelijk hierbij aan te sluiten.
- **Beleid over recidive:**
 - In de wet zelf is niets opgenomen over recidive, maar wel in het nieuwe Maatregelenbesluit. Als iemand 2 jaar na het opleggen van een maatregel dezelfde verplichting niet of niet behoorlijk nakomt, kan de gemeente het percentage van de op te leggen maatregel verdubbelen. Voor verplichtingen in categorie III is specifiek opgenomen dat de bijstandsuitkering 100% verlaagd kan worden bij recidive (vaker niet of niet behoorlijk nakomen). Artikel 6 Maatregelenbesluit geeft beleidsvrijheid en de gemeente moet dus zelf beleid maken over recidive: in welke gevallen er een verhoging van een maatregel plaatsvindt bij herhaling van een overtreding.
- **Beleid over schriftelijke waarschuwing:**
 - Je kunt als gemeente kiezen wanneer je gebruik maakt van een waarschuwing of niet. Als je gebruik maakt van de mogelijkheid om een waarschuwing op te leggen in de zin van artikel 18 lid 2 van de Participatiewet, is deze waarschuwing geen besluit in de zin van de Awb. Deze heeft geen financiële gevolgen voor een overtreding in de toekomst. Je kunt echter in je beleidsregels opnemen (voor categorie I, II, III) dat na het geven van een waarschuwing in de toekomst bij een vergelijkbare verwijtbare gedraging wel een maatregel wordt opgelegd. In dat geval is de waarschuwing wel een besluit, waartegen bezwaar en beroep openstaat.
 - Je kunt in je beleidsregels ook opnemen in welke gevallen je de schriftelijke waarschuwing inzet en hoe vaak een waarschuwing ingezet kan worden.
- **Invulling bandbreedte ‘zeer ernstig misdragen’ (wet):**
 - De gemeente kan zelf (nader) beleid voeren over de invulling van het begrip; welke gedragingen volgens de gemeente onder ‘zeer ernstig misdragen’ vallen.

- De wet biedt een bandbreedte voor de korting (gedeeltelijke tot gehele korting).
- De gemeente kan zelf beleid voeren over gedeeltelijke of gehele verlaging van de bijstandsuitkering.
- **Aanpassing maatregelenverordening:**
 - De maatregelenverordening wordt aangepast; categorieën van maatregelen worden deels opgenomen in het Maatregelenbesluit en de wet. Zie de [VNG model Maatregelenverordening](#).
 - Alleen het tekortschietend besef en procedurele aspecten blijven in de verordening staan.
- **Tekortschietend besef in maatregelenverordening:**
 - Het verschilt per gemeente hoe het tekortschietend besef is opgenomen in de verordening. Zie de [VNG model Maatregelenverordening](#).
 - Voorbeeld: de gemeente kan gedragingen koppelen aan geldbedragen (bijvoorbeeld: Bij benadeling van meer dan € 4.000 = 100% verlaging. Bij benadeling van € 10.000 = 2 keer 100%).
 - De gemeente heeft beleidsvrijheid, maar de verlaging mag maximaal 3 maanden 100% zijn, anders staat het gelijk aan permanente weigering van de bijstandsuitkering. Zie bijvoorbeeld: [ECLI:NL:CRVB:2015:2236](#) (geen onbepaalde duur, door aangesloten maatregelen mag niet de facto permanente weigering van bijstand ontstaan).

2.9 IOAW en IOAZ

Tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kenden de IOAW en IOAZ voor maatregelen een kader dat op bepaalde punten afweek van de Participatiewet. Zo stonden bijvoorbeeld de uniforme verplichtingen die in artikel 18 lid 4 Participatiewet hebben gestaan niet in de IOAW en de IOAZ. Het maatregelenregime is nu gelijkgetrokken met dat van de Participatiewet:

- Het Maatregelenbesluit SZ-wetten is ook op de IOAW en IOAZ van toepassing.
- Het wettelijk afwegingskader staat ook in de IOAW en IOAZ.³⁴
- Het opleggen van een maatregel wegens het niet aanvaarden of niet behouden van algemeen geaccepteerd werk en wegens het zeer ernstig misdragen staan ook in de wet.³⁵

De maatregel wegens tekortschietend besef is alleen van toepassing op inwoners met een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet en niet op inwoners met een IOAW- of IOAZ-uitkering.

³⁴ Artikel 20 lid 5-7 IOAW/IOAZ

³⁵ Artikel 20 lid 1 en lid 3 IOAW en artikel 20 lid 2 en lid 3 IOAZ

3 Herziening en terugvordering

3.1 Wat wijzigt er voor herziening en terugvordering?

Ten aanzien van het terugvorderingsbeleid blijft het uitgangspunt dat terugvordering noodzakelijk en nuttig is. Maar er is gebleken dat de evenredigheid van de besluitvorming aan de voorkant verbeterd kan worden. Met de wijzigingen in dit wetsvoorstel wordt onder andere beoogd inwoners te beschermen tegen fouten van en traag handelen door het bestuursorgaan. Met het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid krijgen bestuursorganen daarom de mogelijkheid om van (volledige) terugvordering af te zien als zij zelf fouten gemaakt hebben, of onredelijk traag gehandeld hebben.

Voor een schematische weergave van de processtappen bij de besluitvorming over herziening/intrekking en terugvordering, zie [Schema Herziening en terugvordering](#).

De belangrijkste wijzigingen in het terugvorderingsbeleid zijn:

Terugkijkperiode beperkt	De maximale terugkijkperiode voor herziening/intrekking en terugvordering is 5 jaar. Bij strafverzwarende omstandigheden (bewust misbruik) bestaat de mogelijkheid om tot een periode van 20 jaar terug te kijken. Zo kan worden gezien of de handeling al eerder plaatsvond en loont het niet om verhullende handelingen te verrichten ten aanzien van het misbruik. Artikel 54 lid 1 en 58 lid 1 Pw. ³⁶
Afzien van terugvordering bij fout overheid	Bij een fout van de gemeente wordt afgezien van terugvordering, tenzij het de inwoner redelijkerwijs duidelijk moest zijn dat er te veel geld is ontvangen. Artikel 58 lid 9 onder a Pw. ³⁷
Bescherming tegen traag handelen overheid	Inwoners worden beschermd tegen traag handelen door de gemeente: de zesmaandenjurisprudentie wordt in de wet opgenomen. Artikel 58 lid 9 onder b Pw. ³⁸

Wel of geen schending inlichtingenplicht

Voor de beslissing tot terugvordering over te gaan maakt het uit of er sprake is van schending van de inlichtingenplicht.

Geen schending inlichtingenplicht: de gemeente mag terugvorderen (discretionaire bevoegdheid). Er is geen sprake van een verplichte terugvordering. Er moet een volledige belangenafweging gemaakt worden. Alle omstandigheden en belangen wegen mee om te bepalen of inderdaad tot terugvordering wordt overgegaan: het gaat om de eigen rol als gemeente en de rol en situatie van de inwoner.

Wel schending inlichtingenplicht: de gemeente moet in principe verplicht terugvorderen.³⁹ Het wetsvoorstel geeft echter mogelijkheden om ook bij schending inlichtingenplicht af te zien van terugvordering. Dat geldt in de volgende situaties:

- De gemeente heeft een fout gemaakt, en de inwoner meldt dit niet, maar kon redelijkerwijs niet weten dat hij te veel had ontvangen;

³⁶ Artikel 17 lid 1 IOAW en artikel 25 lid 1 IOAW/IOAZ

³⁷ Artikel 25 lid 8 onder a IOAW/IOAZ

³⁸ Artikel 25 lid 8 onder b IOAW/IOAZ

³⁹ Artikel 58 lid 1 Pw en artikel 25 lid 1 IOAW/IOAZ

- De gemeente reageert te traag op concrete signalen;
- De inwoner verstrekt vóórdat de overtreding door de gemeente is geconstateerd alsnog zelf uit eigen beweging de juiste inlichtingen (zelfmelder).⁴⁰ De gemeente kan zelf een periode vaststellen waarbinnen iemand zichzelf nog kan melden, om aanspraak te kunnen maken op deze bepaling.

Overigens moet een gemeente, als terugvordering niet verplicht is (geen schending inlichtingenplicht), ook deze situaties betrekken in haar volledige belangenafweging.

Op deze gevallen gaan we verder in in [§ 3.3 Afzien van terugvordering bij een fout van de overheid](#) en [§ 3.4 Bescherming tegen traag handelen van de overheid](#).

3.2 Terugkijktermijn verkort

Een terugkijktermijn is de maximale periode voorafgaand aan het betreffende besluit waarover de gemeente de bijstandsuitkering nog mag herzien, intrekken of terugvorderen. Het uitgangspunt is dat deze termijn is verkort naar 5 jaar. De gemeente kan wel tot 20 jaar terugkijken als sprake is van strafverzwarende omstandigheden.

Voor herziening, intrekking en terugvordering gelden de volgende termijnen en voorwaarden:

Praktisch: termijnen terugkijktermijn

Herziening en intrekking Artikel 54 lid 1 Pw	5 jaar	Voorafgaand aan de datum van het herziening- of intrekkingbesluit
	20 jaar	Bij strafverzwarende omstandigheden
Terugvordering Artikel 58 lid 1 Pw	5 jaar	Voorafgaand aan het besluit tot terugvordering
	20 jaar	Bij strafverzwarende omstandigheden

De strafverzwarende omstandigheden staan in de wet⁴¹ en zijn:

- 1 Bijstandsuitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten
- 2 Verzwijgen van structurele inkomsten
- 3 Verzwijgen van vermogen
- 4 Opzettelijke overtreding of grove schuld
- 5 Strafrechtelijke vervolging is aangewezen, maar is uitgebleven

Voor een verdere uitleg van de strafverzwarende omstandigheden, zie [Hoofdstuk 4 Bestuurlijke boete](#).

⁴⁰ Artikel 58 lid 9 Pw en artikel 25 lid 8 IOAW/IOAZ

⁴¹ Artikel 18a lid 4 Pw en artikel 20a lid 4 IOAW/IOAZ

Voorbeeld terugkijktermijn 5 jaar

Sam ontvangt vanaf 2019 ten onrechte te veel bijstandsuitkering. De gemeente ontdekt dit in 2026 en wil het te veel betaalde bedrag terugvorderen. Het terugvorderingsbesluit is van juni 2026. Terugkijken om te bepalen hoeveel bijstandsuitkering onterecht is betaald, kan over maximaal 5 jaar, dus over de periode juni 2021 tot juni 2026.

Voorbeeld terugkijktermijn 20 jaar

Bij dezelfde inwoner is sprake van een strafverzwarende omstandigheid: hij heeft niet gemeld dat hij inkomsten verdiende uit een webshop. Dan kan de gemeente terugkijken om te bepalen hoeveel bijstandsuitkering onterecht is betaald, over maximaal 20 jaar voorafgaand aan het terugvorderingsbesluit. Dus over de periode juni 2006 tot juni 2026.

Je kunt echter alleen terugkijken tot het moment van te veel ontvangen bijstandsuitkering. Omdat Sam in dit geval vanaf 2019 onterecht te veel uitkering heeft ontvangen, kun je terugkijken tot 2019.

3.3 Afzien van terugvordering bij een fout van de overheid

Als een onverschuldigde betaling het gevolg is van een fout van de gemeente én het de inwoner niet redelijkerwijs duidelijk was dat hij ten onrechte of voor een te hoog bedrag aan bijstandsuitkering ontving, dan vordert de gemeente niet terug.⁴²

Voorbeelden van handelen of nalaten (fouten) van de gemeente zijn:

- alle juiste gegevens zitten in het dossier, toch neemt de gemeente een onjuist besluit;
- administratieve (reken)fouten;
- fouten door technische gebreken; bijvoorbeeld wanneer de inwoner een wijziging in het systeem van de gemeente doorvoert, maar deze door technische problemen niet wordt opgeslagen.

Voorbeeld fout bij geautomatiseerde gegevens

Er kan sprake zijn van een fout van de overheid als er geautomatiseerd gegevens worden uitgewisseld met een andere organisatie en die uitwisseling vindt door een technisch gebrek niet plaats. Bijvoorbeeld: een e-mail belandt in een spamfilter. De inwoner moet ervan uit kunnen gaan dat zijn bericht is aangekomen. Het spamfilter is het risico van de ontvanger.

⁴² Artikel 58 lid 9 onder a Pw en artikel 25 lid 8 onder a IOAW/IOAZ

Redelijkerwijs duidelijk zijn dat er te veel of ten onrechte bijstandsuitkering werd ontvangen.

Als het de inwoner redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij te veel of ten onrechte bijstandsuitkering ontving, dan vordert de gemeente in principe wel bijstandsuitkering terug.

Of iemand het inderdaad redelijkerwijs had kunnen weten, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Gemeenten kunnen het begrip 'redelijkerwijs duidelijk' interpreteren in eigen beleidsregels. Daarin kunnen ze invulling geven aan de volgende aspecten:

- *De informatievoorziening door de gemeente*
Als de inwoner duidelijke en juiste informatie heeft gekregen, mag sneller worden aangenomen dat hij had kunnen weten dat de bijstandsuitkering onjuist was.
- *De complexiteit van het geval*
Hoe eenvoudiger de situatie, hoe eerder de inwoner had moeten begrijpen dat de bijstandsuitkering niet klopte. Bij complexe berekeningen is het minder duidelijk dat het om een fout ging.
- *De hoogte van het verschil*
Hoe groter het verschil tussen de ontvangen en juiste bijstandsuitkering, hoe waarschijnlijker dat de inwoner had moeten merken dat hij te veel kreeg.
- *De geschonden verplichting*
Bijvoorbeeld de inlichtingenplicht. Van een inwoner met een bijstandsuitkering wordt geacht dat hij hiermee bekend is. Als hij de inlichtingenplicht schendt, had het hem in principe duidelijk moeten zijn dat hij onterecht of te veel bijstandsuitkering ontving.

Voorbeeld redelijkerwijs duidelijk te veel bijstandsuitkering ontvangen

Een inwoner ontvangt een bijstandsuitkering. Het bedrag dat hij op zijn rekening ontvangt is het dubbele van wat hij normaal ontvangt en komt niet overeen met het bedrag dat in de brief stond die hij van de gemeente had ontvangen. Vanwege het grote verschil en de gegeven informatie had het hem redelijkerwijs duidelijk moeten zijn dat hij te veel had ontvangen.

Voorbeeld niet redelijkerwijs duidelijk te veel bijstand ontvangen

Stefan vertelt bij de bijstandsaanvraag aan de gemeente over zijn hobby met het kweken en verkopen van aquariumvissen. De gemeente heeft hier kennis van genomen, maar niet doorgevraagd. Daardoor is bij Stefan een onjuiste voorstelling ontstaan over de omvang en de strekking van de inlichtingenverplichting (zie [ECLI:NL:CRVB:2024:1644](#)). Het was voor hem niet redelijkerwijs duidelijk dat hij te veel bijstand ontving. In dit geval had gemeente beter binnen 6 maanden nog contact kunnen opnemen met Stefan om te informeren over de situatie met betrekking tot het handelen in aquariumvissen.

Te hoge voorschotten zijn in beginsel geen fout van de gemeente

Als de bijstandsuitkering lager uitvalt dan het eerder toegekende voorschot, dan is dat geen fout van de gemeente. Bij betaling van een voorschot kan de hoogte meestal niet bij aanvraag vastgesteld worden, bijvoorbeeld omdat het inkomen wisselend is. De terugvordering van een voorschot is overigens niet verplicht.⁴³ Dat houdt in dat de gemeente bij de terugvordering van een voorschot sowieso een volledige belangenafweging moet maken.⁴⁴

3.4 Bescherming tegen traag handelen van de overheid

Ook als de gemeente niet adequaat handelt of traag reageert op concrete signalen over bijvoorbeeld de uitkering van een inwoner of een voor de gemeente direct toegankelijke administratie, heeft dat gevolgen voor de terugvordering. In dat geval kan de gemeente nog over een periode van 6 maanden bijstand terugvorderen vanaf het signaal. Daarna niet meer.

De beperking van de terugvordering van de onverschuldigde betaling geldt als er door de gemeente niet alert genoeg gereageerd is op:

- signalen van de inwoner (zelfmelder); of
- signalen uit direct toegankelijke databases,

*die ten tijde van de onverschuldigde betaling langer dan 6 maanden bekend waren bij het college.*⁴⁵ De gemeente heeft dus langer dan 6 maanden niets gedaan met concrete signalen.

Dit betekent dat de gemeente alleen de eerste 6 maanden na ontvangst van het expliciete en concrete signaal, de uitkering (gedeeltelijk of geheel) kan terugvorderen. De bijstand kan over de maanden daarna tot het nemen van het terugvorderingsbesluit niet teruggevorderd worden.

Voorbeeld 6 maanden na niet adequaat handelen gemeente

Op 1 februari 2025 meldt Esma inkomsten waardoor er geen recht is op de hele bijstandsuitkering. Er wordt langer dan 6 maanden niets met dit signaal gedaan. Het terugvorderingsbesluit is van 18 februari 2026.

Terugvorderen kan vanaf 1 februari 2025 (datum signaal) tot 1 augustus 2025 (6 maanden na het signaal). De te veel betaalde bijstandsuitkering van 1 augustus 2025 tot 18 februari 2026 kan niet worden teruggevorderd.

Let op: Over de periode vóór het signaal kan de gemeente overigens nog wel de bijstandsuitkering terugvorderen. Dan moet rekening worden gehouden met de terugkijkperiode van 5 of 20 jaar voorafgaand aan het terugvorderingsbesluit. Zie [§3.2 Terugkijktermijn verkort](#).

⁴³ Artikel 58 lid 2 onder d Pw

⁴⁴ Zie hiervoor de uitspraken van 25 oktober 2022, [ECLI:NL:CRVB:2022:2332](#), en van 10 december 2024, [ECLI:NL:CRVB:2024:2378](#).

⁴⁵ Artikel 58 lid 9 onder b Pw

Voorbeeld 6 maanden na niet adequaat handelen gemeente, terugkijktermijn

De terugkijktermijn is 5 jaar. Terugkijken start op de datum van het terugvorderingsbesluit, in dit geval 18 februari 2026. Als Esma op 1 december 2024 is gaan werken, dan valt dat binnen de 5 jaarsperiode.

Terugvorderen kan vanaf 1 december 2024 tot en met het signaal op 1 februari 2025. En vervolgens nog vanaf 1 februari 2025 tot 1 augustus 2025 (6 maanden).

Wanneer is er sprake van een signaal?

De bescherming tegen traag overheidshandelen geldt bij:

- een concreet signaal (feiten en omstandigheden) van de inwoner zelf of van een wettelijke vertegenwoordiger van de inwoner, zoals een bewindvoerder of gemachtigde, maar waar langer dan 6 maanden niets mee wordt gedaan (zelfmelder);
- een concreet signaal dat de gemeente krijgt uit bronnen waar het direct toegang toe heeft, maar niet (heeft) verwerkt binnen 6 maanden.

De signalen moeten langer dan 6 maanden bekend zijn bij de gemeente.

Codificatie van de zesmaandenrechtspraak

De verplichting om bij een trage reactie van de overheid op een voldoende concreet signaal van de inwoner zelf deels af te zien van terugvordering, is een codificatie van de zesmaandenrechtspraak. Voor gemeenten is dat bestaande praktijk.

Signaal moet voldoende concreet zijn

Een signaal moet wel voldoende concreet zijn. Een signaal is voldoende concreet als het gaat om relevante informatie op basis waarvan de gemeente de bijstandsuitkering direct naar de juiste hoogte kan aanpassen en dus geen nader onderzoek nodig is. Als een inwoner alleen aangeeft inkomsten te hebben, is dat niet concreet genoeg. Als de inwoner aangeeft om welke inkomsten het gaat en hoe hoog deze inkomsten zijn, dan is dat wel een concreet signaal.

Let op: Het is al vaste rechtspraak dat als de inwoner bij een persoon of loket dat met de uitvoering van de Participatiewet is belast, een voldoende concrete melding doet, de melding als bekend bij de gemeente moet worden beschouwd.⁴⁶ Het is dan namelijk direct toegankelijke informatie.

Signaal uit direct toegankelijke administraties

De verplichting om deels van terugvordering af te zien bij een trage reactie op een signaal uit voor de gemeente direct toegankelijke bronnen, is wel een verruiming ten opzichte van die rechtspraak. Zo'n signaal is namelijk niet afkomstig van de inwoner zelf.

⁴⁶ Zie de uitspraak van 10 oktober 2023, [ECLI:NL:CRVB:2023:1967](#). Als je bij de consulent Werk een concreet signaal hebt gegeven, dat Inkomen betreft, wordt dat wel bekend geacht bij de gemeente. Beiden zijn ze belast met de uitvoering van de Participatiewet. Vooralsnog wordt een mededeling aan een consulent Wmo, dus niet als bekend beschouwd.

Momenteel zijn er echter nog geen direct toegankelijke bronnen die hiervoor voldoende concrete signalen bevatten. Als de gemeente bijvoorbeeld een signaal uit de BRP, RDW of Suwinet ontvangt, dan moet de gemeente nog altijd aanvullend onderzoek doen voordat een besluit over de bijstandsuitkering van de inwoner genomen kan worden. Daarom blijft voor gemeenten voorlopig de bestaande praktijk op basis van de zesmaandenrechtspraak gehandhaafd. In de toekomst kan dat veranderen als er wel sprake zal zijn van voldoende concrete signalen uit voor de gemeente direct toegankelijke administraties.

Let op: Als de gemeente te traag reageert op een signaal dat niet concreet genoeg was om direct een besluit te nemen, maar wel reden is voor een rechtmatigheidsonderzoek (onderzoekwaardige signalen), dan kan dat gevolgen hebben voor de terugvordering. Bij dringende reden moet de gemeente dan afwegen of in het concrete geval zorgvuldigheid en evenredigheid zwaarder wegen dan de verplichte volledige terugvordering. Dit is intussen vaste rechtspraak.⁴⁷

Voorbeeld 1 concreet signaal

Linda heeft in 2014 telefonisch aan de juiste persoon bij de gemeente doorgegeven dat zij naast de bijstandsuitkering, ook een WW-uitkering ontvangt. In 2017 heeft de gemeente de te veel ontvangen bijstandsuitkering over de gehele periode teruggevorderd. Het signaal was echter voldoende concreet. De zesmaandenjurisprudentie is van toepassing en de terugvordering wordt gematigd ([ECLI:NL:CRVB:2019:2310](#)).

Voorbeeld 2 concreet signaal

De gemeente heeft concrete informatie ontvangen van een notaris over het vermogen van een inwoner. De notaris meldt aan de gemeente dat iemand een bepaald bedrag in de vorm van een legaat heeft ontvangen. De gemeente wist dus dat de inwoner vermogen kreeg uit een legaat, ook al was het signaal formeel niet van de inwoner zelf afkomstig ([ECLI:NL:CRVB:2024:1142](#)).

3.5 Dringende redenen

Ook als geen sprake is van een van de specifieke gronden om van terugvordering af te zien (zoals een fout van de gemeente of zelfmelding), kan de inwoner nog steeds een beroep doen op de dringende reden.⁴⁸ De dringende reden blijft als noodknop aanwezig om in bijzondere gevallen maatwerk te kunnen bieden en toch (deels) van terugvordering te kunnen afzien. Bijvoorbeeld in situaties waarin de inwoner wel redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij ten onrechte een bijstandsuitkering ontving of het signaal niet concreet genoeg was om de hoogte van de bijstandsuitkering zonder nader onderzoek direct vast te kunnen stellen. Zie [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid en vergissing\)](#).

⁴⁷ Zie de uitspraken van 10 december 2024, [ECLI:NL:CRVB:2024:2192](#)-[ECLI:NL:CRVB:2024:2195](#) en de daaropvolgende uitspraken, zoals de uitspraak van 12 mei 2026, [ECLI:NL:CRVB:2026:605](#) (onderzoek 24 maanden).

⁴⁸ Artikel 58 lid 8 Pw en artikel 25 lid 7 IOAW/IOAZ

3.6 Wat moet de gemeente doen?

Met de wijzigingen in het wetsvoorstel moet de gemeente aan de slag om dingen aan te passen in de uitvoering en in beleid.

Uitvoering

- **Maximale terugkijktermijn:** Houd rekening met de maximale terugkijktermijn voor herziening/intrekking en terugvordering: 5 jaar. En in het geval van strafverzwarende omstandigheden: 20 jaar. Vanaf het terugvorderingsbesluit kun je niet verder terugkijken.
Let op: Als je bij intrekking/herziening besluit langer terug te kijken (bij de terugvordering) omdat je vindt dat er strafverzwarende omstandigheden zijn, dan betekent dat niet dat er automatisch ook een boete opgelegd zal worden. De gemeente moet later (na de terugvordering) apart beoordelen of er in het kader van de boete ook sprake is van strafverzwarende omstandigheden. Voor het opleggen van een boete geldt 'de aantoonplicht': de bewijslast voor de gemeente (voor strafverzwarende omstandigheden) is bij een boete zwaarder dan bij een terugvordering. Verklaringen van een inwoner in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek (die geleid heeft tot een terugkijkperiode langer dan 5 jaar bij een terugvordering) kun je niet gebruiken voor een boete wegens strafverzwarende omstandigheden. Dit is overigens niet nieuw en was ook al vaste rechtspraak in de oude situatie.
- **Fouten gemeente:** Houd er rekening mee dat je niet kunt terugvorderen als er aan de kant van de gemeente fouten zijn gemaakt. Dit is alleen anders als de inwoner redelijkerwijs had moeten begrijpen dat hij te veel bijstand had ontvangen.
- **Concrete signalen:** Wees alert op concrete signalen die je binnenkrijgt van de inwoner. Als je een signaal te laat verwerkt (na 6 maanden), dan mag je de te veel betaalde uitkering na die 6 maanden niet meer terugvorderen. Dat is al bestaande praktijk.
- **Niet concrete signalen:** Bij signalen die niet concreet genoeg zijn, afkomstig van de inwoner of andere bronnen, is aanvullend onderzoek nodig. Maar als dat onderzoek te traag gebeurt, kan het zo zijn dat de gemeente wegens dringende reden van terugvordering moet afzien. Ook dit is sinds 2024 al vaste rechtspraak.

Beleid

- **Inkleuring 'redelijkerwijs duidelijk onterechte bijstandsuitkering':** De gemeente ziet af van terugvordering voor zover de onverschuldigde betaling het gevolg is van handelen of nalaten van de gemeente, tenzij het de inwoner redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij te veel of ten onrechte bijstand ontving. Bij de beoordeling van 'redelijkerwijs duidelijk' spelen de volgende factoren onder meer een rol: de informatievoorziening door de gemeente, de complexiteit van de situatie, de hoogte van het verschil (tussen de ontvangen en de juiste bijstandsuitkering). Deze factoren kunnen in beleidsregels nader worden ingekleurd. Bijvoorbeeld hoe hoog het verschil tussen de ontvangen en de juiste bijstandsuitkering moet zijn. Of welke informatievoorziening in ieder geval van de gemeente verwacht wordt.
- **Termijn zelfmelding:** Als gemeente kun je beleid maken over wat je nog een acceptabele termijn vindt waarbinnen iemand een overtreding zelf kan melden.
- **Uitvoering van de IOAW/IOAZ:** De wijzigingen van de IOAW en de IOAZ zijn gelijk aan de Participatiewet.
Let op: voor de beoordeling van het recht op deze uitkering geldt voor deze wetten een beperkter inkomensbegrip. Op deze wetten is het Algemeen Inkomensbesluit (AIB) van toepassing. Daardoor hebben bijvoorbeeld inkomsten uit (niet beroepsmatig) gokken voor het recht op deze uitkeringen geen gevolgen terwijl dat voor de Participatiewet wel het geval is.

4 Bestuurlijke boete

4.1 Wat wijzigt er voor bestuurlijke boetes?

Passend handhaven is een van de doelen van het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Iedere overtreding moet individueel beoordeeld worden om te komen tot een bestuurlijke reactie die past bij de overtreding en de specifieke omstandigheden rondom de overtreding en de inwoner. Het boeteregime ziet op gevallen waar sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht.

Het wetsvoorstel beoogt dat per geval wordt afgewogen of er een sanctie moet worden opgelegd en zo ja, welke sanctie.

Voor een schematische weergave van de besluitvorming over het al dan niet opleggen van een boete, zie [Schema Boete: geen strafverzwarende omstandigheden](#) en [Schema Boete: strafverzwarende omstandigheden](#).

De belangrijkste wijzigingen in het boeteregime zijn:

Strafverzwarende omstandigheden	Bij ernstige overtredingen blijft een boete het uitgangspunt. In de Participatiewet staan 5 strafverzwarende omstandigheden (artikel 18a lid 4 Pw). ⁴⁹
Afwegingskader voor sanctionering	In de Participatiewet staat een afwegingskader voor het bepalen of er een waarschuwing of een boete opgelegd moet worden (artikel 18a lid 3 Pw). ⁵⁰
Vergissing als verzachtende omstandigheid	Als de inwoner een vergissing heeft gemaakt, kan de gemeente besluiten af te zien van sanctioneren (geen boete of waarschuwing opleggen), zelfs als er enige verwijtbaarheid is (artikel 18a lid 9 Pw). ⁵¹
Schriftelijke waarschuwing	Er is de mogelijkheid tot het opleggen van een waarschuwing. Dit moet schriftelijk.
Lagere boetes en nieuwe berekeningsmethodes	De boetes worden lager. De standaard boete wordt 5% van het benadelingsbedrag, bij strafverzwarende omstandigheden 15%.
Verplichte verhoging bij recidive verdwijnt	Een verhoogde boete blijft mogelijk bij recidive (herhaalde overtredingen), maar is niet meer verplicht. Dat wordt afhankelijk van de omstandigheden.
Terugkijktermijn recidive	Er is een terugkijktermijn van 5 jaar bij recidive. Er wordt gekeken of in de 5 jaar vóór de nieuwe overtreding een eerdere bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie onherroepelijk is geworden.

4.2 Strafverzwarende omstandigheden

Bij het opleggen van een boete wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen mét en overtredingen zonder strafverzwarende omstandigheid. Een overtreding met een strafverzwarende omstandigheid is meer verwijtbaar dan een overtreding zonder strafverzwarende omstandigheid.

⁴⁹ Artikel 20a lid 4 IOAW/IOAZ

⁵⁰ Artikel 20a lid 3 IOAW/IOAZ

⁵¹ Artikel 20a lid 9 IOAW/IOAZ

Het uitgangspunt bij een overtreding met strafverzwarende omstandigheid, is een boete. In de Participatiewet staan 5 strafverzwarende overtredingen:

- 1 Bijstandsuitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten
- 2 Verzwijgen van structurele inkomsten
- 3 Verzwijgen van vermogen
- 4 Opzettelijke overtreding of grove schuld
- 5 Strafrechtelijke vervolging is aangewezen, maar is uitgebleven⁵²

Bij de eerste 3 overtredingen is opzet of grove schuld een gegeven. Het gaat namelijk om situaties waar het niet voor de hand ligt dat de inwoner zich vergist of per ongeluk een fout heeft gemaakt (**let op:** je moet wel aantonen dat de situatie heeft plaatsgevonden). Een boete is dan het uitgangspunt.

Als het gaat om een strafverzwarende omstandigheid die valt onder de restcategorie 4 (opzet/grove schuld), dan moet je die opzet of grove schuld aannemelijk maken. Bij de strafverzwarende overtreding 'strafrechtelijke vervolging aangewezen, maar uitgebleven' hangt het af van welke strafverzwarende omstandigheid (1 t/m 4) sprake is, of je opzet of grove schuld aannemelijk moet maken.

Zie voor het onderscheid tussen de besluitvorming bij wel of geen strafverzwarende omstandigheden, zie [Schema Boete: geen strafverzwarende omstandigheden](#) en [Schema Boete: strafverzwarende omstandigheden](#).

1. Bijstandsuitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten

Het gaat hier om de situatie dat de inwoner gebruikmaakt van vervalste documenten of gegevens om een bijstandsuitkering te krijgen of te behouden.⁵³ Dat wordt gezien als opzettelijk misbruik maken van de sociale zekerheid.

Let op: Het gaat er dus niet alleen om dat de inwoner documenten heeft vervalst, maar deze ook gebruikt heeft om onjuiste inlichtingen te verstrekken aan de gemeente die van belang kunnen zijn voor het recht op een bijstandsuitkering.

Voorbeeld vervalste documenten

Peter heeft een aantal honden verkocht. Hij vult zijn inkomsten wel in op het verplichte inkomstenformulier, maar hij heeft te lage prijzen vermeld, zodat de gemeente denkt dat hij hiermee minder heeft verdiend.

2. Het verzwijgen van structurele inkomsten

Bij structurele inkomsten gaat het om niet-incidentele inkomsten die de inwoner heeft en waarvan de inwoner geen mededeling doet bij de gemeente.⁵⁴

⁵² Artikel 18a lid 4 Pw

⁵³ Artikel 18a lid 4 onder a Pw

⁵⁴ Artikel 18a lid 4 onder b Pw

In de wet staat geen definitie van het begrip ‘structurele inkomsten’, zodat de gemeente beoordelingsruimte heeft. Als leidraad voor structurele inkomsten geldt het volgende: op het moment dat iemand 3 maanden of langer inkomsten ontvangt binnen een periode van 6 maanden, is er sprake van structurele inkomsten.⁵⁵ Hoe langer de inkomsten voortduren, hoe aannemelijker het is dat de inwoner zich heeft gerealiseerd of had moeten realiseren dat het om inkomsten gaat die gemeld zouden moeten worden.

Voorbeeld verzwijgen structurele inkomsten

Peter heeft een ruime tuin en heeft 2 Labradoodles. Na een eerste nestje merkt hij dat er veel vraag is naar dit populaire hondenras. Naast dat hij regelmatig pups te koop aan gaat bieden, biedt hij zich aan als trainer van dit hondenras. Hij heeft hier veel inkomsten van, maar geeft die niet door aan de gemeente.

3. Het verzwijgen van vermogen

Het gaat hier om de situatie dat iemand een vermogen boven de vermogensgrens in de bijstand heeft, maar dat vervolgens niet meldt aan de gemeente.

Voorbeeld verzwijgen van vermogen

De vermogensgrens voor een alleenstaande is (in 2026) € 8.000. Dana is alleenstaande en wint een prijs in de lotto van € 7.000. Dana heeft op dat moment een spaarrekening van € 3.500 en een schuld bij de zorgverzekering van € 700. Zij verzwijgt echter de prijs voor de gemeente.

4. Opzettelijke overtreding of grove schuld

De strafverzwarende omstandigheid opzettelijke overtreding of grove schuld is bedoeld als restcategorie voor situaties die niet onder een van de bij 1, 2 en 3 genoemde strafverzwarende omstandigheden vallen. Iemand heeft opzettelijk inkomsten of vermogen niet gemeld of heeft hieraan grove schuld, en is daardoor bevoordeeld.⁵⁶

Let op: In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat bij de invulling van de term opzet moet worden aangesloten bij het strafrechtelijke opzetbegrip. De aansluiting bij het opzetbegrip uit het strafrecht, betekent een ruimer opzetbegrip dan voorheen.

Aansluiten bij opzet zoals in het strafrecht betekent dat opzet bijvoorbeeld ook al is aangetoond bij het bewust aanvaarden van een aanmerkelijke kans dat de inlichtingenplicht geschonden wordt.⁵⁷ Het is niet (meer) noodzakelijk om aan te tonen dat de inwoner de uitdrukkelijke bedoeling had om

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 785, nr. 3, p. 38 (Memorie van Toelichting)

⁵⁶ Artikel 18a lid 4 onder d Pw

⁵⁷ Doordat er met deze wet meer ruimte voor maatwerk is gekomen, leidt de vaststelling dat van opzet sprake is ook niet automatisch tot de oplegging van een boete of hogere boete. Daardoor is ook meer ruimte voor een ruimere uitleg van het opzetbegrip.

de gemeente te benadelen. Dit kan ertoe leiden dat eerder wordt aangenomen dat van een opzettelijke overtreding sprake is dan in de huidige uitvoeringspraktijk het geval is.

Grove schuld

Bij grove schuld gaat het om bewuste roekeloosheid, slordigheid, nalatigheid of onzorgvuldigheid, waarbij de inwoner wist dat zijn handelen zou kunnen leiden tot een onjuiste situatie. De inwoner had de overtreding kunnen voorkomen door zorgvuldiger te handelen.

Let op: De gemeente moet niet alleen aannemelijk maken dat de inwoner de inlichtingenplicht opzettelijk heeft geschonden of daaraan grove schuld heeft, maar ook dat dit geleid heeft tot bevoordeling van de inwoner zelf.

Anders dan onder het oude systeem leidt opzet of grove schuld niet tot een verschil in boetehoogte (100% of 75%). In beide gevallen is sprake van een strafverzwarende omstandigheid waarbij dezelfde boetehoogte het uitgangspunt is.

Voorbeeld grove schuld

Ivanka woont samen met Serge. Zij meldt dat echter niet bij de gemeente. Als de gemeente haar 8 maanden later om bankafschriften vraagt, heeft ze het samenwonen nog steeds niet gemeld. De gemeente ziet bijzonder pingsdrag op de afschriften en twijfelt aan de woonsituatie. Ivanka dacht echter dat het niet zo'n vaart zou lopen. Ze heeft het risico op de koop toegenomen dat de gemeente dit zou ontdekken.

5. Strafrechtelijke vervolging aangewezen, maar uitgebleven

Als de inwoner een overtreding begaat waarbij het bruto-benadelingsbedrag meer dan € 50.000 bedraagt of andere specifieke gedragingen (vanwege de aard en ernst van de overtreding), is de richtlijn dat de gemeente aangifte doet en dat het OM de inwoner strafrechtelijk vervolgt. Als het OM dat niet doet, dan kan de gemeente alsnog een boete opleggen.⁵⁸ Dat is bestaande praktijk die onder de huidige wet ongewijzigd blijft.

Let op: Vrijspraak is ook een uitkomst van strafvervolging en daarna kun je dus ook geen (bestuurlijke) boete meer opleggen.

Let op: De aangiftegrens zegt alleen iets over de hoogte van het benadelingsbedrag en niet over de strafverzwarende omstandigheid waar het bedrag een gevolg van is. Je moet bij de strafverzwarende omstandigheid 'strafrechtelijke vervolging aangewezen, maar uitgebleven' wel kijken van welke strafverzwarende omstandigheid sprake is. Dat maakt uit voor of je opzet of grove schuld aannemelijk moet maken. Bij de eerste 3 strafverzwarende omstandigheden is aannemelijk dat er sprake is van opzet of grove schuld. Als het om een strafverzwarende omstandigheid die valt onder de restcategorie 4 (opzet/grove schuld), dan moet je die opzet of grove schuld aannemelijk maken.

⁵⁸ Artikel 18a lid 4 onder d Pw. Er bestaat geen automatisch terugkoppelingsmechanisme waarbij het OM de gemeente informeert dat van vervolging al dan niet wordt afgezien. Let op de wettelijke vervaltermijn van de bestuurlijke boete van 5 jaar na de overtreding (artikel 5:45 Awb).

Strafverzwarende omstandigheden aannemelijk maken

De gemeente moet deze strafverzwarende omstandigheden aannemelijk maken voordat een hogere bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Als de gemeente daarin niet slaagt, dan is het afwegingskader van toepassing waarbij de gemeente keuzevrijheid heeft om een boete (5%) of een waarschuwing op te leggen, tenzij bijvoorbeeld verwijtbaarheid ontbreekt of de inwoner een vergissing heeft gemaakt. Bij twijfel kan de gemeente ervoor kiezen om niet uit te gaan van strafverzwarende omstandigheden.

Let op: Bij boete geldt een zwaardere bewijslast voor de gemeente dan bij intrekking en terugvordering.⁵⁹ De gemeente moet bij het opleggen van een boete aantonen dat voldaan is aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 18a Pw.⁶⁰ Dat is dus een zwaardere bewijslast dan het motiveren van een intrekking- en terugvorderingsbesluit. Dit is vaste rechtspraak, die onder de nieuwe wet geldig blijft.

Als de gemeente in het kader van de terugvordering aannemelijk maakt dat bijvoorbeeld wegens opzet of grove schuld langer dan 5 jaar kan worden teruggekeken, dan volgt daaruit niet automatisch dat ook een boete kan worden opgelegd wegens deze strafverzwarende omstandigheid. Bij het opleggen van een boete moet de gemeente dat aantonen. Daarbij moet de gemeente er rekening mee houden dat verklaringen die de inwoner tijdens het rechtmatigheidsonderzoek heeft afgelegd niet automatisch ook kunnen worden gebruikt om een boetebesluit te motiveren. Dat komt omdat de inwoner tijdens het rechtmatigheidsonderzoek nog niet op het zwijgrecht wordt gewezen.⁶¹

4.3 Wettelijk afwegingskader

In de wet staat een afwegingskader. Dit afwegingskader moet worden gebruikt bij de beslissing of er een waarschuwing of een boete opgelegd moet worden.⁶²

Afwegingskader artikel 18a lid 3 Pw:

Om tot het besluit te komen of je een boete oplegt of een waarschuwing geeft weeg je de volgende dingen af:

- de aard en ernst van de overtreding;
- de mate van verwijtbaarheid van de overtreder;
- de mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van de gemeente.

• De aard en ernst van de overtreding

Bij de aard en ernst van de overtreding gaat het erom te bepalen of het een reguliere overtreding is of een overtreding onder strafverzwarende omstandigheden (zie [§ 4.2 Strafverzwarende omstandigheden](#)). De bewijslast ligt bij de gemeente.

⁵⁹ Bij een boete legt de gemeente een straf op. Daarom gelden extra waarborgen die o.a. zijn ontleend aan artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces) en vaste rechtspraak van de CRvB over bestuurlijke boetes.

⁶⁰ Zie de uitspraak van 28 juni 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:3024](#) (pizzabezorger).

⁶¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 19 februari 2019, [ECLI:NL:CRVB:2019:767](#).

⁶² Artikel 18a lid 3 Pw

- **Verwijtbaarheid van de overtreder**

Of een gedraging verwijtbaar is en zo ja, in welke mate, bepaalt mede de sanctie die de gemeente oplegt (of het afzien daarvan).

Ontbreken verwijtbaarheid: afzien van sanctie

Als elke verwijtbaarheid ontbreekt ziet de gemeente af van het opleggen van een boete. De bewijslast dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt ligt bij de inwoner (zie [§ 4.4 Afzien van het opleggen van een sanctie of alleen waarschuwing](#)).

Afzien van sanctie of alleen waarschuwing

De gemeente kan afzien van een boete of waarschuwing (bij reguliere overtredingen) of volstaan met een waarschuwing (bij strafverzwarende omstandigheden) als er sprake is van een vergissing (zie [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#)). In dat geval wordt rekening gehouden met minder verwijtbaarheid.

- **De mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van de gemeente**

De rol van de gemeente bij het ontstaan of voortduren van de overtreding, moet ook meegewogen worden bij het besluit. Komt de overtreding (deels) doordat de gemeente bijvoorbeeld niet goed heeft geïnformeerd, verkeerde gegevens heeft gebruikt of onduidelijke instructies heeft gegeven? Dan mag dat niet (volledig) voor rekening van de inwoner komen.

4.4 Afzien van het opleggen van een sanctie of alleen waarschuwing

De wet geeft de gemeente in bepaalde gevallen de mogelijkheid af te zien van een sanctie (boete of waarschuwing) als het gaat om overtredingen zonder strafverzwarende omstandigheden. Afzien van een sanctie kan in deze gevallen:

- als sprake is van een vergissing; of
- als de boete of waarschuwing geen nut heeft; of
- als iemand zelf zijn overtreding heeft gemeld.

Als alle verwijtbaarheid ontbreekt is de gemeente verplicht af te zien van een sanctie.⁶³

Gaat het om een overtreding met strafverzwarende omstandigheden, dan wordt niet afgezien van een sanctie, maar wordt volstaan met een waarschuwing.

Vergissing als verzachtende omstandigheid

Als het aannemelijk is dat de inwoner een vergissing heeft gemaakt, dan kan de gemeente afzien van het opleggen van een boete.⁶⁴ Zie voor meer informatie over de vergissing: [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#).

Boete of waarschuwing heeft geen nut

De gemeente kan ook afzien van een boete of waarschuwing als deze niet zal bijdragen aan de met het betreffende besluit te dienen doelen.⁶⁵ Het doel van een boete is afschrikking of gedragsverbetering te bereiken. Als een boete daar niet aan bijdraagt, dan heeft een boete geen nut. Bij strafverzwarende omstandigheden volsta je met een waarschuwing.

⁶³ Artikel 5:41 Awb

⁶⁴ Artikel 18a lid 9 Pw

⁶⁵ Artikel 18a lid 5 onder b Pw

Voorbeeld geen nut

Jan is terminaal ziek en de kans bestaat dat hij binnen enkele weken komt te overlijden. Een boete heeft dan geen nut.

Geen boete of waarschuwing bij zelfmelding

Als iemand vóórdat de overtreding door de gemeente is geconstateerd alsnog zelf uit eigen beweging de juiste inlichtingen verstrekt, dan kan de gemeente afzien van een sanctie.⁶⁶ Bij strafverzwarende omstandigheden volstaat de gemeente met een waarschuwing.

Zelfmelding wordt niet snel aangenomen. Het zelf melden moet wel direct juist en duidelijk zijn. De grens hiervoor ligt hoog.⁶⁷

Je kunt als gemeente beleid maken over wat jij nog een acceptabele termijn vindt voor zelfmelding.

Voorbeeld zelfmelding

Darius gaat op 1 mei aan het werk. Hij meldt dat vervolgens 2 maanden later, maar nog voordat de gemeente een uitnodiging voor een gesprek heeft verstuurd.

Ontbreken van alle verwijtbaarheid

Er wordt geen boete of waarschuwing opgelegd als alle verwijtbaarheid ontbreekt.⁶⁸ Je kunt daarbij denken aan overmacht of afwezigheid van alle schuld. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn als de gemeente een fout heeft gemaakt waardoor de inwoner op het verkeerde spoor is gezet, of sprake is van een situatie waarin iemand onder bedreiging of dwang de inlichtingenplicht heeft geschonden.

Voorbeeld ontbreken verwijtbaarheid

Elma heeft de inlichtingenplicht geschonden. Zij stond echter onder grote druk: ze werd door haar ex-partner gedwongen tot prostitutie en er was sprake van geweld en afpersing. Ze heeft over de betreffende periode geen administratie bijgehouden. Elma heeft aangifte gedaan tegen haar ex-partner en er loopt inmiddels een strafrechtelijk onderzoek. Zie [ECLI:NL:RBAMS:2025:4864](#).

4.5 Schriftelijke waarschuwing

Naast de mogelijkheid een boete op te leggen, kan de gemeente in bepaalde gevallen ook een schriftelijke waarschuwing geven: een sanctie zonder financieel gevolg. Dat kan bij overtredingen

⁶⁶ Artikel 18a lid 5 onder a Pw

⁶⁷ Zie de uitspraak van 29 augustus 2019, [ECLI:NL:CRVB:2019:2885](#).

⁶⁸ Artikel 5:41 Awb. Zie voor een voorbeeld van ontbreken van verwijtbaarheid: [ECLI:NL:CRVB:2021:2143](#).

zonder strafverzwarende omstandigheid en in uitzonderlijke gevallen ook bij overtredingen met een strafverzwarende omstandigheid.

Waarschuwing bij overtredingen zonder strafverzwarende omstandigheden

De afweging om een boete of een waarschuwing op te leggen bij een overtreding zonder strafverzwarende omstandigheden, is aan de gemeente. Daarin heeft de gemeente beleidsvrijheid. Dat is anders bij een overtreding met strafverzwarende omstandigheden, waar de beleidsvrijheid voor gemeenten nihil is. Een boete blijft het uitgangspunt.

Voorbeeld van beleidsvrijheid

Bij overtredingen die niet strafverzwarend zijn kan de gemeente bijvoorbeeld in beleid opnemen dat bij benadelingsbedragen die het gevolg zijn van niet-structurele inkomsten alleen een waarschuwing wordt gegeven.

Waarschuwing bij overtredingen onder strafverzwarende omstandigheden

Bij strafverzwarende omstandigheden blijft een boete het uitgangspunt. In uitzonderlijke gevallen geeft de wet de mogelijkheid een waarschuwing op te leggen.⁶⁹ Het gaat om deze gevallen:

- als sprake is van een vergissing; of
- als de boete geen nut heeft; of
- als iemand zelf zijn overtreding heeft gemeld; of
- als alle verwijtbaarheid ontbreekt.

Zie voor meer informatie over de vergissing: [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#). En voor informatie over de overige gevallen: [§ 4.4 Afzien van het opleggen van een sanctie of alleen waarschuwing](#).

Voorbeeld waarschuwing in plaats van boete bij strafverzwarende omstandigheden

Robin heeft structurele inkomsten uit Marktplaatshandel, maar besluit dit te melden aan de gemeente voordat de overtreding wordt ontdekt. Je kunt er als gemeente dan voor kiezen om te volstaan met een waarschuwing, naast de terugvordering van het te veel ontvangen bedrag.

Geen rechtsgevolg, geen bezwaar en beroep

Er wordt geen rechtsgevolg beoogd met een waarschuwing, waardoor dit in beginsel geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is.

Let op: Dat kan anders zijn als de gemeente in beleidsregels bepaalt dat sprake is van een bepaalde mate van voorwaardelijkheid van de waarschuwing ten opzichte van de oplegging van een boete. Dus bijvoorbeeld dat er sowieso een boete opgelegd wordt als er eerder een waarschuwing is

⁶⁹ Artikel 18a lid 5 Pw

gegeven. Aannemelijk is dat de waarschuwing in dat geval een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is, omdat mogelijk op een later moment (wel) een boete kan worden opgelegd.⁷⁰

4.6 Dringende redenen

Als de gemeente na het doorlopen van het afwegingskader tot de conclusie komt dat er in beginsel een boete opgelegd moet worden, dan kunnen er toch dringende redenen zijn die maken dat een boete in het concrete geval onevenredig is. De gemeente moet beoordelen of er persoonlijke omstandigheden zijn die zo zwaar wegen dat het opleggen van de boete in een concreet geval onevenredig is. In dat geval kan de gemeente wegens een dringende reden van het opleggen van een boete afzien.⁷¹ Zie [Hoofdstuk 5 Dringende redenen \(evenredigheid\) en vergissing](#).

4.7 Hoogte boete

Het wetsvoorstel heeft de hoogte van de boetes verlaagd en de berekening vervangen met de volgende percentages en maximalen.

(Maximale) hoogte

Wel benadelingsbedrag:

Reguliere Overtredingen (geen strafverzwarende omstandigheden)	5% van het benadelingsbedrag	Maximaal € 5.500 (2 ^e categorie geldboete, art 23 lid 4 Sr).*
Strafverzwarende omstandigheden	15% van het benadelingsbedrag	Maximaal € 5.500 (2 ^e categorie geldboete, art 23 lid 4 Sr).*
Herhaalde overtreding inlichtingenverplichting	1,5 of 2 x 5% van het benadelingsbedrag (geen strafverzwarende omstandigheden); 1,5 of 2 x 15% van het benadelingsbedrag (strafverzwarende omstandigheden)	Maximaal € 11.000 (3 ^e categorie geldboete, art 23 lid 4 Sr).*

* De bedragen van de geldboetecategorieën in artikel 23 lid 4 Sr worden elke 2 jaar, met ingang van 1 januari, aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. De genoemde bedragen gelden sinds 1 januari 2026.

Geen benadelingsbedrag:

Reguliere Overtredingen	waarschuwing
Strafverzwarende omstandigheden of recidive	€ 150 of waarschuwing

⁷⁰ Zie onder andere de uitspraak van 5 januari 2009, [ECLI:NL:CRVB:2009:BG9682](#).

⁷¹ Artikel 18a lid 9 Pw en artikel 20a lid 9 IOAW/IOAZ

Wel benadelingsbedrag

Voor overtredingen zonder strafverzwarende omstandigheden kan de gemeente een boete van 5% van het benadelingsbedrag of een waarschuwing opleggen. Daarin heeft de gemeente beleidsvrijheid. Als er sprake is van recidive dan is het mogelijk om de op te leggen boete met 50% te verhogen. Als sprake is van recidive met opzet dan kan de gemeente besluiten om de op te leggen boete te verhogen met 100% (oftewel verdubbelen).

Als de gemeente een van de strafverzwarende omstandigheden aannemelijk maakt, dan is het uitgangspunt een boete van 15% van het benadelingsbedrag. Bij recidive kan de gemeente de op te leggen boete verhogen met 50%. Als sprake is van recidive met opzet dan kan de gemeente besluiten om de op te leggen boete te verhogen met 100% (oftewel verdubbelen). Zie voor meer informatie over recidive bij boete [§ 4.8 Verplichte verhoging bij recidive verdwijnt](#).

Geen benadelingsbedrag

Als de schending van de inlichtingenplicht niet tot een benadelingsbedrag heeft geleid, dan legt de gemeente bij overtredingen zonder strafverzwarende omstandigheden alleen een waarschuwing op. Als er sprake is van recidive, dan heeft de gemeente ook de keuze tussen een boete van € 150 of toch een waarschuwing.

Bij overtredingen met strafverzwarende omstandigheden, maar zonder benadelingsbedrag kan de gemeente besluiten om een waarschuwing te geven of een boete van € 150 opleggen. Dat blijft ook zo in het geval van recidive.

Matigen boete wegens onvoldoende financiële draagkracht

Als de inwoner een bestuurlijke boete niet binnen 12 maanden kan betalen, dan matigt de gemeente de hoogte van de boete.⁷² Als sprake is van strafverzwarende omstandigheden of recidive geldt een periode van 24 maanden. In die situaties kan de gemeente overigens wel meewegen of het vermogen van de inwoner gebruikt kan worden om de boete te betalen.

De gemeente kan de hoogte van de boete matigen tot een bedrag dat de inwoner binnen 12 (niet strafverzwarend) respectievelijk 24 maanden (strafverzwarend) kan betalen. De basis voor de fictieve draagkracht is 5% van de voor de inwoner toepasselijke beslagvrije voet. Dit is in lijn met de onder de oude wetgeving bestaande rechtspraak en praktijk.

Voorbeeld matigen boete voor en na 1 januari 2027

Vóór 2027: Een inwoner heeft de inlichtingenplicht geschonden. Zijn bijstandsnorm is € 1.000. Zijn fictieve draagkracht is $12 \text{ (maanden)} \times 5\% = € 600$. Het benadelingsbedrag is € 4.000. De boete bij gewone verwijtbaarheid is 50% van het benadelingsbedrag = € 2.000. De fictieve draagkracht = € 600. Dus de boete is € 600.

Vanaf 2027: Een inwoner heeft de inlichtingenplicht geschonden. Het benadelingsbedrag is € 4.000. De boete bij strafverzwarende omstandigheden is 15% van het benadelingsbedrag = € 600. Dus de boete is € 600.

⁷² Artikel 2 lid 4 Boetebesluit

Omdat de percentages met de nieuwe wet een stuk lager zijn, is het aannemelijk dat de boetehoogte minder snel de fictieve draagkracht zal overstijgen. Dus boetes zullen sneller in overeenstemming zijn met de draagkracht van de inwoner.

Matigen van de boete bij verminderde verwijtbaarheid

Bij strafverzwarende omstandigheden is een boete van 15% van het benadelingsbedrag het uitgangspunt. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin er geen sprake is van dringende reden om van een boete af te zien, maar waarin bijvoorbeeld handelen of nalaten van de gemeente ook een rol gespeeld heeft bij het ontstaan van de overtreding. De gemeente kan in zo'n situatie besluiten om wegens bijzondere omstandigheden de boete van 15% van het benadelingsbedrag te matigen.⁷³ Deze bijzondere omstandigheden moet de inwoner wel aannemelijk maken. Ook bij een reguliere overtreding (geen strafverzwarende omstandigheden) kan een boete van 5% van het benadelingsbedrag worden gematigd wegens bijzondere omstandigheden.

4.8 Verplichte verhoging bij recidive verdwijnt

Als iemand na een boete te hebben gekregen weer de inlichtingenplicht schendt (recidive) kan de op te leggen boete worden verhoogd met 50%. Als de gemeente vaststelt dat de inwoner de overtreding met opzet heeft gepleegd, dan wordt de boete met 100% verhoogd.⁷⁴

De verhoging van de boete bij recidive is geen verplichting, maar is een afweging geworden. Het is een discretionaire bevoegdheid en de gemeente kan hier beleidsregels over opstellen.

Voorbeeld verhoging boete bij recidive

Het benadelingsbedrag bedraagt € 5.000. De bijstandsnorm is € 1.000. Er is sprake van een strafverzwarende omstandigheid, waardoor het uitgangspunt een boete van 15% van het benadelingsbedrag is: $€ 5.000 \times 0,15 = € 750$. Als sprake is van recidive (zonder opzet), kan de op te leggen boete worden verhoogd met 50%. De boete bedraagt dan $€ 750 \times 1,5 = € 1.125$.

Als sprake is van recidive met opzet, kan de gemeente de op te leggen boete verhogen met 100%. De boete bedraagt dan: $€ 750 \times 2 = € 1.500$. Echter, de verhoging bij recidive is gemaximeerd op 24 maanden x 5% van de beslagvrije voet. 5% van de € 1.000 bijstandsnorm is € 50. De uiteindelijke boete bedraagt dan: $€ 50 \times 24 = € 1.200$.

⁷³ Artikel 5:46 lid 3 Awb

⁷⁴ Artikel 2 lid 2 Boetebesluit. Het opzetbegrip wordt hier ruim uitgelegd, in overeenstemming met het opzetbegrip in het strafrecht: onder opzet valt ook voorwaardelijk opzet.

Voor recidive is niet vereist dat iemand 2 keer exact dezelfde overtreding begaat. Het gaat erom dat iemand 2 keer de inlichtingenplicht schendt (waar een boete op volgt).

Voorbeeld niet 2 keer exact dezelfde overtreding, wel recidive

Peter heeft op 9 mei 2027 een boete opgelegd gekregen van € 450 omdat hij structurele inkomsten uit handel in honden en andere activiteiten heeft verzwegen. Peter gaat in bezwaar en vervolgens in beroep. De rechtbank verklaart het beroep op 2 maart 2029 ongegrond. Peter berust hierin (boete is onherroepelijk geworden). Peter gaat in november 2031 samenwonen met Melissa zonder daarvan melding te maken bij de gemeente. Na een anonieme tip besluit de gemeente op 20 oktober 2033 om in verband hiermee de bijstandsuitkering in te trekken en vordert € 10.000 terug. Ook legt de gemeente een boete op. De gemeente rekent het Peter daarbij aan dat hij weer een voor de bijstandsuitkering essentieel feit niet heeft gemeld, en besluit de boete te verhogen met 50% wegens recidive.

Als bij een eerdere overtreding is afgezien van een boete of de gemeente heeft volstaan met een waarschuwing, dan is een verhoging vanwege recidive bij een volgende overtreding van de inlichtingenplicht niet mogelijk.

Voorbeeld geen verhoging wegens recidive

Peter heeft een overtreding begaan: hij heeft structurele inkomsten verzwegen. De gemeente heeft er echter voor gekozen geen sanctie op te leggen, omdat hij deze activiteiten bij de gemeente had gemeld, vóórdat deze door de gemeente waren gesignaleerd. De gemeente geeft wel een waarschuwing (18a lid 5 onder a Pw). In het jaar daarna verzwijgt Peter echter weer structurele inkomsten. Verhoging van de boete vanwege recidive is in dit geval niet mogelijk, omdat voor de eerdere overtreding geen boete is opgelegd.

Terugkijktermijn recidive

Voor recidive is van belang of in de 5 jaar vóór de nieuwe overtreding een eerdere bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie onherroepelijk is geworden. Als de vorige boete binnen die 5 jaar onherroepelijk is geworden, dan kun je de recidive laten meespelen in de hoogte van de volgende boete. Het moment waarop de eerdere overtreding is gepleegd of waarop de boete is opgelegd, is niet bepalend. Daardoor kun je de recidive dan laten meewegen, ook als de eerdere overtreding zelf meer dan 5 jaar geleden heeft plaatsgevonden.⁷⁵

⁷⁵ Artikel 2 lid 6 Boetebesluit

Voorbeeld terugkijktermijn

Céline pleegt een overtreding op 1 januari 2027. De boete wordt onherroepelijk op 1 oktober 2029. Céline pleegt opnieuw een overtreding op 1 september 2034. Omdat de eerdere boete op 1 oktober 2029 juridisch vaststond en dat minder dan 5 jaar vóór de nieuwe overtreding is, kun je de recidive laten meespelen in de hoogte van de volgende boete. Dat de eerste overtreding zelf al meer dan 5 jaar geleden (2027) plaatsvond, maakt dan niet uit.

Let op: De gemeente kan de boete naar aanleiding van de recidive alleen laten meewegen 5 jaar nadat de boete onherroepelijk is geworden (juridisch vaststaat). Als iemand (hoger) beroep heeft ingesteld of als de termijn voor het instellen daarvan nog niet is verstreken, dan is de boete nog niet onherroepelijk geworden. Dan kun je de recidive dus niet mee laten wegen.

4.9 Wat moet de gemeente doen?

Met de wijzigingen in het wetsvoorstel moet de gemeente aan de slag om dingen aan te passen in de uitvoering en in beleid.

Uitvoering

- **Onderscheid wel of geen strafverzwarende omstandigheden:** Voor de afweging voor het opleggen van een boete is het van belang of er wel of niet sprake is van strafverzwarende omstandigheden. Dat maakt namelijk uit voor het opleggen van een boete of een waarschuwing en de hoogte ervan.
- **Wees extra alert bij ‘verzwijgen van vermogen’:** Sinds 1 januari 2026 is artikel 34 lid 2 van de Participatiewet gewijzigd waardoor bij een toename van het vermogen het resterend vrij te laten vermogen niet meer relevant is voor het recht op een bijstandsuitkering. Vanaf 2026 moet de gemeente bij een vermogenstoename het vermogen opnieuw vaststellen. Alleen als de grens van het vrij te laten vermogen wordt overschreden heeft dat gevolgen voor het recht op een bijstandsuitkering. Het gevolg van deze wijziging is dat het voor de inwoner sneller duidelijk is dat een vermogenstoename gevolgen heeft voor het recht op een bijstandsuitkering.
- **Afweging recidive:** Afhankelijk van welk beleid hierop gevoerd wordt, is het van belang om in je afweging ook rekening te houden met recidive. Dit kan effect hebben op de hoogte van de boete. De wijze waarop recidive in het kader van de bestuurlijke boete wordt beoordeeld verandert: de peildatum voor de terugkijktermijn wordt de datum wanneer de boete onherroepelijk is geworden en niet zoals voorheen de datum van het begaan van de (nieuwe) overtreding.
- **Matigen boete:** Deze mogelijkheid bestaat bij reguliere overtredingen die de inwoner niet binnen 12 maanden kan betalen. En voor een strafverzwarende omstandigheid of recidive als de inwoner niet binnen 24 maanden kan betalen. In het laatste geval kan bij de beoordeling of iemand niet binnen 24 maanden kan betalen het vermogen van de inwoner gebruikt worden.
- **Afweging boetebesluit:** Bij het nemen van het besluit al dan niet een boete of waarschuwing op te leggen kun je een stappenplan doorlopen. Zie [Schema Boete: geen strafverzwarende omstandigheden](#) en [Schema Boete: strafverzwarende omstandigheden](#).
Bij de beslissing of er een boete opgelegd wordt, kun je de volgende vragen stellen:
 1. Heeft de inwoner de inlichtingenplicht geschonden?
 2. Zo ja, kun je het bestaan van strafverzwarende omstandigheden aannemelijk maken (artikel 18a lid 4 a-e Pw)?

3. Zo ja, dan is in beginsel een boete op zijn plaats. Zo nee, dan kun je kiezen tussen een boete of een waarschuwing.
4.
 - a. Valt betrokkene geen verwijt te maken?
 - b. Is sprake van een vergissing, een zelfmelding, rol gemeente bij ontstaan overtreding, heeft boete geen redelijk doel? Dan geef je een waarschuwing in plaats van een boete.
5. Zo nee, dan leg je een boete op.
6. Is er sprake van dringende redenen? Dan zie je daarvan af.

Als er *geen* strafverzwarende omstandigheden zijn, dan kijk je of:

- iemand geen verwijt kan worden gemaakt;
- iemand de schending zelf heeft gemeld; of
- er is sprake van een vergissing; of
- de sanctie bijdraagt aan de met de boete te dienen doelen

Vervolgens kun je er dan voor kiezen om, als er een benadelingsbedrag is, een boete te geven van 5% van het benadelingsbedrag, óf te volstaan met een waarschuwing.

Beleid

- **Termijn zelfmelding:** Als gemeente kun je beleid maken over wat je nog een acceptabele termijn vindt waarbinnen iemand een overtreding zelf kan melden.
- **Afweging recidive:** Omdat recidive een discretionaire bevoegdheid is, kan de gemeente er beleidsregels over opstellen. Verzwaring van de sanctie in geval van recidive kan een extra prikkel zijn om het gewenste gedrag te stimuleren. De gemeente kan in beleidsregels opnemen wanneer recidive tot een zwaardere sanctie leidt. Het is mogelijk vanwege specifieke omstandigheden in het geval van recidive in een bepaald geval toch niet voor een zwaardere boete te kiezen.
- **Boete of waarschuwing:** Bij overtredingen zonder strafverzwarende omstandigheden kun je kiezen voor een boete of een waarschuwing, behalve als je moet afzien van het opleggen van een sanctie. De gemeente kan in beleid of richtlijnen opnemen in welke gevallen voor een boete of een waarschuwing gekozen wordt. Zo zou de gemeente kunnen opnemen dat als iemand voor het eerst een bepaalde overtreding begaat, dit wordt afgedaan met een waarschuwing, en dat als er sprake is van een herhaalde overtreding wel een boete wordt opgelegd.⁷⁶ Ook hier geldt weer dat altijd alle belangen afgewogen moeten worden, waardoor door omstandigheden andere keuzes kunnen worden gemaakt.
- **Beslissingscriteria voor vergissingen:** Er is geen vaste definitie voor 'vergissing' opgenomen. Gemeenten kunnen in beleidsregels verduidelijken hoe ze het begrip vergissing interpreteren. Er kan gedacht worden aan een kennelijke fout of verschrijving.

⁷⁶ Let op dat die waarschuwing dan wel een besluit-karakter heeft en hiertegen bezwaar openstaat.

5 Dringende redenen (evenredigheid) en vergissing

Niet iedere overtreding hoeft te leiden tot een sanctie. Gemeenten kunnen afzien van het opleggen van een sanctie:

- als daarvoor dringende redenen zijn; of
- als aannemelijk is dat sprake is van een vergissing.⁷⁷

Dringende redenen en de vergissing worden juridisch op een vergelijkbare wijze beoordeeld. Daarbij ligt het in beginsel op de weg van de inwoner om feiten en omstandigheden naar voren te brengen waaruit blijkt dat sprake is van een dringende reden of een vergissing.

5.1 Codificatie dringende redenen

Het komt voor dat een besluit dat op zich juridisch correct is, in een concreet geval niet passend is. Met een beroep op de wettelijke grondslag dringende redenen, kunnen gemeenten een besluit nemen dat wel passend is (artikel 18 lid 8 en 18a lid 9 Pw). Dit geldt zowel voor maatregelen, als voor terugvordering en boetes.

Brede uitleg van het begrip dringende redenen

Tot de uitspraak van de Centrale Raad van 18 april 2024 werd het begrip dringende redenen in de sociale zekerheidswetten streng uitgelegd.⁷⁸ Dat hield in dat alleen naar de gevolgen van het besluit werd gekeken en bijvoorbeeld niet naar de omstandigheden tijdens het begaan van de overtreding. Een inwoner die vond dat een terugvordering onnodig nadelig effect had, kon daarom zelden een succesvol beroep op de dringende redenen doen.⁷⁹

De Centrale Raad van Beroep heeft in de uitspraak van 18 april 2024 en daarop volgende uitspraken besloten dat het begrip dringende reden breder moet worden uitgelegd.⁸⁰ Deze uitspraken van de Centrale Raad zijn nu in de wet vastgelegd.⁸¹ Gemeenten hebben daarmee een wettelijke grondslag om geheel of gedeeltelijk van een maatregel, terugvordering of boete af te zien als er sprake is van een dringende reden.

In de wet staat niet gedefinieerd wat dringende redenen zijn. Wel is duidelijk dat de gemeente af kan zien van een maatregel, terugvordering of een boete als de nadelige gevolgen ervan voor de inwoner niet te verenigen zijn met de met het besluit te dienen doelen.

⁷⁷ Artikel 18 lid 8 Pw en 18a lid 9 Pw

⁷⁸ [ECLI:NL:CRVB:2024:726](#). Voor maatregelen had de Centrale Raad overigens in de uitspraak van 12 september 2017, [ECLI:NL:CRVB:2017:3672](#), al een ruimere uitleg gegeven aan het begrip dringende redenen in artikel 18 lid 10 Pw.

⁷⁹ Een uitzondering hierop was dus de uitspraak van 31 maart 2020, [ECLI:NL:CRVB:2020:832](#).

⁸⁰ Zie de uitspraken van 10 december 2024, [ECLI:NL:CRVB:2024:2192](#)-[ECLI:NL:CRVB:2024:2195](#) (terugvordering).

⁸¹ Zie hiervoor: artikel 18 lid 8 Pw/artikel 20 lid 7 IOAW/IOAZ (maatregelen), artikel 58 lid 8 Pw / artikel 25 lid 7 IOAW /IOAZ (terugvordering) en artikel 18a lid 9 Pw/artikel 20a lid 9 IOAW/IOAZ (boete).

Voorbeeld dringende redenen 1

Bo maakte aannemelijk dat hij als gevolg van een terugvorderingsbesluit zeer ernstige psychische klachten had gekregen en kon daarom met succes een beroep doen op dringende redenen (zie uitspraak van 31 maart 2020, [ECLI:NL:CRVB:2020:832](#), suïcidepoging).

Voorbeeld dringende redenen 2

De gemeente ontvangt een signaal dat Piet in auto's handelt terwijl hij een bijstandsuitkering ontvangt. Dat signaal is concreet, maar niet concreet genoeg om direct schending inlichtingenplicht vast te kunnen stellen. Er is dus aanvullend onderzoek nodig. De gemeente laat het signaal door personeelwisselingen op de afdeling Terugvordering liggen en start pas 14 maanden later met het onderzoek. Vervolgens neemt de gemeente 2 jaar na de ontvangst van het signaal een intrekking- en terugvorderingsbesluit. Piet beroept zich in bezwaar op dringende redenen (zie de uitspraak van 12 mei 2026, [ECLI:NL:CRVB:2026:605](#)). Het onderzoek heeft te lang geduurd.

Deze wetswijziging heeft overigens maar beperkt invloed op de bestaande praktijk van gemeenten. Het gaat om de codificatie van de reeds bestaande lijn in de rechtspraak van de Centrale Raad.

Let op: Als er sprake is van dringende redenen, dan kan de gemeente volledig afzien van het opleggen van een maatregel of boete. Bij terugvordering geldt dat de gemeente bij dringende redenen kan besluiten om geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.

Dringende redenen en evenredigheid

De gemeente beoordeelt of de gevolgen van een besluit onnodig nadelig zijn ten opzichte van de doelen die de gemeente met een maatregel, terugvordering of boete wil bereiken. Doelen en legitieme belangen die de gemeente dient, zijn bijvoorbeeld:

- het bevorderen van uitstroom uit een bijstandsuitkering (maatregel);
- het herstel van de rechtmatige situatie (terugvordering); en
- het prikkelen van de inwoner om verplichtingen wel na te komen (maatregel).

Toch zijn er ook belangen van de inwoner waar de gemeente rekening mee moet houden, zoals:

- bescherming tegen een te trage reactie op een rechtsmatigheidssignaal als de gemeente laat met een onderzoek begint;
- een problematische schuldsituatie tijdens het nemen van het besluit;
- dreigende huisuitzetting;
- een kwetsbare persoonlijke situatie zoals een ernstige ziekte ten tijde van de overtreding of tijdens het opleggen van de sanctie.

Beroep op dringende redenen

De inwoner moet in principe zelf een beroep doen op de dringende redenen. In het ideale geval voordat de gemeente het besluit heeft genomen, maar dat kan ook nog op een later moment, bijvoorbeeld in bezwaar. De inwoner moet daarbij wel duidelijk maken welke omstandigheden redenen zijn voor de gemeente om (deels) af te zien van het besluit. Toch is het niet de bedoeling dat de gemeente hieraan hele hoge eisen stelt. De inwoner hoeft daarvoor bijvoorbeeld niet de woorden 'dringende reden' letterlijk te gebruiken. Het gaat om wat de inwoner daadwerkelijk vertelt en daarmee bedoelt dat er dringende redenen zijn. Als de inwoner bijvoorbeeld in een gesprek zegt grote problemen te hebben of in een noodsituatie te zitten, dan ligt het voor de hand dat de inwoner een beroep op de dringende redenen doet.

Voorbeeld dringende redenen 3

Esrah schrijft of zegt in een reactie op een voornemen om een maatregel op te leggen dat de gemeente wegens persoonlijke omstandigheden de hardheidsclausule moet toepassen. Aannemelijk is dat Esrah hiermee een beroep wil doen op dringende redenen. De gemeente moet Esrah daarna wel vragen om toe te lichten welke persoonlijke omstandigheden reden zouden moeten zijn om wegens dringende redenen af te zien van een maatregel.

Als al bekend is dat dringende redenen aan de orde zijn, dan kan de gemeente zelf besluiten om de hoogte van een maatregel, terugvordering of boete hieraan aan te passen of ervan af te zien.

Voorbeeld gemeente ziet zelf dringende redenen

Cleo moet € 7.000 bijstand terugbetalen, omdat ze inkomsten uit langlopende verkoopactiviteiten op Marktplaats en Vinted heeft verzwegen. De gemeente vindt dat Cleo de bijstandsuitkering moet terugbetalen. Cleo heeft tijdens het rechtmatigheidsonderzoek gezegd dat ze de inkomsten deels heeft aangewend om schulden af te lossen die 3 jaar geleden zijn ontstaan door een hennepplantage waar de toenmalige partner van Cleo bij betrokken was. De gemeente is daarvan op de hoogte en vindt dat het nadeel dat Cleo van een boete ondervindt zwaarder weegt dan de afschrikkende werking die een boete zou moeten hebben.

Zienswijze op voorgenomen sanctiebesluit

Bij boetes is het verplicht om de inwoner in de gelegenheid te stellen een reactie te geven op een voorgenomen boete. Dit geldt in ieder geval bij overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd (artikel 5:53 Awb). Bij strafverzwarende omstandigheden zal dat meestal wel het geval zijn.

Als er dringende redenen zijn om van een boete af te zien, dan kan de inwoner deze vermelden.

Bij maatregelen en terugvorderingen is de gemeente niet wettelijk verplicht om de inwoner in de gelegenheid te stellen een reactie te geven op een voorgenomen besluit.⁸² Toch kunnen gemeenten er bijvoorbeeld voor kiezen om de inwoner bij zwaardere maatregelen en hogere terugvorderingen standaard wel de gelegenheid te bieden mondeling of schriftelijk een zienswijze te geven op het voorgenomen besluit.

De manier waarop de inwoner een zienswijze geeft is vormvrij. Het kan schriftelijk, per e-mail, telefonisch of tijdens een persoonlijk gesprek. De inwoner kan zich tijdens zo'n gesprek door iemand laten bijstaan. Dit kan een advocaat zijn, maar ook een buurman/buurvrouw, vakbondmedewerker of een familielid, etc.

Let op: Als de gemeente, ondanks een beroep op dringende redenen, toch besluit om een bijstandsuitkering terug te vorderen en een boete op wil leggen, dan kunnen verklaringen van de inwoner in het kader van een beroep op dringende redenen niet automatisch ook worden gebruikt bij het opleggen van een boete. De inwoner wordt in een zienswijzegesprek immers niet op het zwijgrecht gewezen.⁸³

5.2 Vergissing

De bedoeling van de wet is dat bij sprake van een fout of vergissing van de inwoner, de inwoner daar niet voor gestraft hoeft te worden. Een vergissing kan zijn een kennelijke fout, maar bijvoorbeeld ook een verschrijving.

Afzien van het opleggen van een sanctie bij vergissing

Als het aannemelijk is dat er sprake is van een vergissing, dan kun je als gemeente afzien van het opleggen van een sanctie (artikel 18 lid 8 en 18a lid 9 Pw). Gaat het om een overtreding met strafverzwarende omstandigheden (binnen het boeteregime), dan wordt niet afgezien van een sanctie, maar wordt volstaan met een waarschuwing.

Het gaat bij de beoordeling in het kader van de vergissing niet om een subjectieve beoordeling 'naar het oordeel van het bestuursorgaan', maar een objectievere beoordeling (een vergissing moet aannemelijk zijn).⁸⁴ In de wet staat niet wat onder vergissen valt. Gemeenten kunnen dit begrip interpreteren in het kader van de beoordeling van de (mate van) verwijtbaarheid.

Belangenafweging bij vergissing

In lijn met de systematiek van de dringende redenen, moet de inwoner in principe zelf aangeven dat hij zich vergist heeft. Daarvoor hoeft overigens niet het woord 'vergissen' expliciet genoemd te worden. De inwoner moet aannemelijk maken dat sprake is van een vergissing. De gemeente moet vervolgens een belangenafweging maken waarvan de uitkomst niet onevenredig mag zijn.⁸⁵ De bestuursrechter kan deze afweging intensief toetsen wat de rechtsbescherming van de inwoner versterkt.

Dringende redenen en de vergissing worden juridisch op een vergelijkbare wijze beoordeeld. De verwachting is wel dat de vraag of betrokkene zich heeft vergist aan de voorkant, bij het doorlopen

⁸² De gemeente kan in de maatregelverordening wel opnemen dat een inwoner de mogelijkheid krijgt om een zienswijze in te dienen op een voorgenomen maatregel.

⁸³ Zie hiervoor bijvoorbeeld de uitspraken van 19 februari 2019, [ECLI:NL:CRVB:2019:767](#) en 16 november 2011, [ECLI:NL:CRVB:2011:BU6392](#).

⁸⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36 785, nr. 20 (gewijzigd amendement-Neijenhuis).

⁸⁵ 3:4 lid 2 Awb

van het afwegingskader en verwijtbaarheid, in het onderzoek wordt betrokken. Is sprake van een vergissing en wil de gemeente afzien op grond van artikel 18 lid 8 of 18a lid 9 Pw? Dat kan. Wel met de verplichte belangenafweging waarvan de uitkomst niet onevenredig mag zijn.

Een vergissing betekent overigens niet dat de inwoner geen verwijt te maken valt. Het betekent niet dat de inlichtingenplicht of de medewerkingsplicht objectief niet geschonden is. Het kan echter zo zijn dat een inwoner bijvoorbeeld door de complexiteit van alle regels en regelgeving toch een vergissing maakt. Er is geen kwade intentie geweest om informatie niet (op tijd) door te geven. Ook zal een vergissing veronderstellen dat iemand bereid is om die vergissing ook te herstellen. Een bestuurlijke boete of een maatregel is in dat geval meestal niet passend.

Voorbeeld vergissing in het kader van een maatregel

Sara is uitgenodigd voor een presentatiedag bij een uitzendbureau.

Bijstandsgerechtigden en werkzoekenden worden daar voorgesteld aan potentiële werkgevers. Sara dacht dat de presentatiedag op vrijdag was, maar die was op donderdag. Sara is daarom niet aanwezig op de presentatiedag, maar wil graag een nieuwe afspraak laten maken.

Voorbeeld vergissing in het kader van een boete

John heeft een inkomen wel opgegeven bij de aanvraag van de stadspas. Hij dacht dat het daarmee ook bij de afdeling Inkomen terecht zou komen. Dat was echter niet zo.

5.3 Wat moet de gemeente doen?

Bij de toepassing van de regels over dringende redenen en vergissingen zijn er enkele aandachtspunten.

Uitvoering

- **Beoordeling dringende redenen:** Een inwoner moet zelf een beroep doen op dringende redenen. Maar de gemeente kan beoordelen of de inwoner, expliciet of impliciet, een beroep doet op dringende redenen. Daarbij kan de gemeente letten op signalen in gesprekken, brieven, e-mails of bezwaren waaruit blijkt dat sprake kan zijn van ernstige problemen of een noodsituatie. De gemeente kan zelf besluiten om de hoogte van een maatregel, terugvordering of boete hieraan aan te passen of ervan af te zien.
- **Beoordeling vergissing:** Een inwoner moet in principe zelf aangeven dat hij zich vergist heeft. Maar de gemeente kan een vergissing meenemen in de verwijtbaarheidstoets binnen het afwegingskader voor het opleggen van een sanctie.

Beleid

- **Invulling begrip vergissing:** Er is geen vaste definitie voor 'vergissing' opgenomen. Gemeenten kunnen beleidsregels opstellen om te verduidelijken aan de hand van welke criteria de gemeente

beoordeelt of er sprake is van een vergissing. Er kan gedacht worden aan een kennelijke fout of verschrijving.

- **Zienswijze bij maatregelen en terugvorderingen:** Bij boetes is het verplicht om inwoners de gelegenheid te bieden een reactie te geven op een voorgenomen besluit. Als er dringende redenen zijn, kan de inwoner deze hierin vermelden. Hoewel het niet wettelijk verplicht is, kunnen gemeenten bij zwaardere maatregelen en hogere terugvorderingen de inwoner standaard wel de gelegenheid bieden mondeling of schriftelijk een zienswijze te geven op het voorgenomen besluit.

6 Invordering en kwijtschelding

6.1 Wat wijzigt er voor invordering en kwijtschelding?

Invordering begint zodra de gemeente een terugvorderingsbesluit heeft genomen of een boete heeft opgelegd. Invordering ziet op het daadwerkelijk innen van het geld. Daarbij bepaalt de gemeente op welke wijze en binnen welke termijn de inwoner de boete of de ten onrechte ontvangen bijstandsuitkering terugbetaald moet hebben.

Kwijtschelding is de mogelijkheid om na een bepaalde periode onder voorwaarden de resterende schuld niet meer te laten betalen. Na kwijtschelding kan de gemeente het resterende bedrag niet meer invorderen.

Geen wijzigingen voor invordering

Het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid wijzigt niets voor invordering. Gemeenten maken hun eigen invorderingsbeleid, dat in de beleidsregels van de gemeente blijft opgenomen.

De belangrijkste wijzigingen voor kwijtschelding zijn:

Kwijtschelding na 5 jaar bij schending inlichtingenplicht	De kwijtscheldingbevoegdheid wordt van 10 jaar teruggebracht naar 5 jaar (artikel 58 lid 7 Pw, artikel 25 lid 6 IOAW/IOAZ).
Kwijtschelding boete bij minnelijke schuldregeling wordt verruimd	Kwijtschelding van een bestuurlijke boete wordt mogelijk bij een minnelijke schuldregeling. De nu nog bestaande voorwaarden: ○ geen sprake van opzet of grove schuld; en ○ een jaar na de overtreding niet nogmaals een overtreding inlichtingenplicht met boete begaan, komen te vervallen. Bestuurlijke boete: Ook het voorwaardelijk karakter van de kwijtschelding vervalt. ⁸⁶

6.2 Kwijtschelding na 5 jaar

De kwijtscheldingsbevoegdheid bij schending inlichtingenplicht wordt teruggebracht van 10 naar 5 jaar. Hiermee is kwijtschelding voor een gedraging met en zonder schending inlichtingenplicht gelijkgesteld. Hiermee wordt teruggekeerd naar de situatie van voor 2013.

De achterliggende gedachte uit het wetsvoorstel is dat de inwoner perspectief moet hebben op een schuldenvrij bestaan. Met verkorting van deze termijn heeft een inwoner dat perspectief eerder.

Discretionaire bevoegdheid

De bevoegdheid om na 5 jaar kwijt te schelden is een discretionaire bevoegdheid. De gemeente heeft dus beleidsvrijheid en is niet verplicht een vordering kwijt te schelden. De gemeente moet in beleidsregels vastleggen hoe het van deze bevoegdheid gebruikmaakt. De gemeente moet bij de beoordeling van een kwijtscheldingsverzoek een belangenafweging maken.⁸⁷ Dit is bestaande

⁸⁶ Artikel 18a lid 13 en lid 14 Pw (oud) en artikel 20a lid 12 en 13 IOAW/IOAZ (oud)

⁸⁷ Zie hierover onder andere de uitspraak van 26 januari 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:330](#).

praktijk die onder de huidige wetgeving ongewijzigd zal blijven. Ook gelden de overige voorwaarden om voor kwijtschelding in aanmerking te komen nog steeds.

Voorbeeld kwijtschelding

In het lokale terug- en invorderingsbeleid Participatiewet van de gemeente staat dat de inwoner schriftelijk kan verzoeken om kwijtschelding:

- in het geval van niet-fraudevorderingen; en
- voor zover de hoofdsom minder dan € 50.000 bedraagt; en
- de inwoner 60 maanden aaneengesloten de aflossing heeft betaald.

De gemeente ontvangt het verzoek, beoordeelt het op grond van het eigen terug- en invorderingsbeleid en besluit (Awb) al dan niet tot kwijtschelding over te gaan.

6.3 Kwijtschelding bestuurlijke boete bij minnelijke schuldregeling

Gemeenten kunnen, ook bij opzet en grove schuld, een bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk en onvoorwaardelijk kwijtschelden bij medewerking aan een minnelijke schuldregeling.

Van voorwaardelijk naar onvoorwaardelijk

Tot 1 januari 2027 waren er nog 2 voorwaarden verbonden aan kwijtschelding van de bestuurlijke boete bij een minnelijke regeling:

- 1 Er mocht geen sprake zijn van opzet of grove schuld; en
- 2 In het jaar na de overtreding mocht iemand geen nieuwe overtreding van de inlichtingenplicht begaan, waarvoor een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Deze voorwaarden komen te vervallen. Hierdoor is de kwijtschelding van de boete bij medewerking aan een minnelijke schuldregeling onvoorwaardelijk. Als wordt kwijtgescholden, is dat onherroepelijk. Door het vervallen van deze voorwaarden wordt de uitvoering van kwijtschelding door de gemeente eenvoudiger.

7 Inwerkingtreding en overgangsrecht

7.1 Wet handhaving sociale zekerheid

De inwerkingtreding van de Wet handhaving sociale zekerheid is 1 januari 2027.

Bij inwerkingtreding per 1 januari 2027 gelden de wijzigingen van de Participatiewet in principe voor alle beslissingen die vanaf dat moment genomen worden. De gewijzigde wetsartikelen zijn ook van toepassing op overtredingen die weliswaar vóór de datum van inwerkingtreding hebben plaatsgevonden, maar waar na die datum op besloten is.

Praktisch: overgangsrecht

Vóór 1 januari 2027 gedraging en besluit	Pw oud
Vóór 1 januari 2027 gedraging, na 1 januari 2027 besluit	Pw nieuw
Na 1 januari 2027 gedraging en besluit	Pw nieuw

Voorbeeld overgangsrecht

Kevin komt op 2 december 2026 zijn afspraak voor re-integratie niet na. De gemeente doet onderzoek en besluit op 7 januari 2027 tot het opleggen van een maatregel. De nieuwe regelgeving is hierop van toepassing.

7.2 Samenloop inwerkingtreding Participatiewet in balans

Per 1 januari 2027 treden ook enkele wijzigingen van de Participatiewet in balans in werking die betrekking hebben op handhaving. Een aantal wijzigingen uit de Participatiewet in balans die op 1 januari 2026 in werking zijn getreden, zijn ook belangrijk voor de uitvoering van de Wet handhaving sociale zekerheid:

- **Vermogenstoets:** Staffelen is per 1 januari 2026 afgeschaft. Bij vermogensmutaties wordt het vermogen opnieuw vastgesteld. Anders dan voorheen wordt het vermogen steeds opnieuw vastgesteld bij een mutatie. Als een mutatie vóór 1 januari 2026 heeft plaatsgevonden geldt nog wel de oude regeling.
- **Ambtshalve verstrekken individuele inkomenstoelag:** Als hierin fouten worden gemaakt, is de vraag wanneer je kunt terugvorderen. Ambtshalve verstrekken beperkt achteraf de terugvorderingsbevoegdheden. De vraag is namelijk of het voor de inwoner redelijkerwijs duidelijk is dat hij dat bedrag onterecht heeft ontvangen. De gemeente kan nog wel terugvorderen op grond van artikel 58 lid 2 onder a Participatiewet. De gemeente moet dan een belangenafweging maken. Dit vereist een voorafgaand besluit tot herziening en intrekking op grond van 54 lid 3, 2^e volzin Participatiewet. En daarvoor geldt de voorwaarde dat de inwoner redelijkerwijs kon begrijpen dat hij te veel bijstandsuitkering ontving (rechtszekerheidsbeginsel).
- **Automatisch verrekenen van inkomsten arbeid:** Als hierin (systeem)fouten worden gemaakt, is de vraag wanneer je kunt terugvorderen. Is het voor de inwoner redelijkerwijs duidelijk dat hij te veel bijstandsuitkering ontving? Zo nee, dan kun je de inwoner niet meer verwijten dat hij

bepaalde gegevens niet heeft aangeleverd. De gemeente kan nog wel terugvorderen op grond van artikel 58 lid 2 onder a Participatiewet. De gemeente moet dan een belangenafweging maken. Dit vereist een voorafgaand besluit tot herziening en intrekking op grond van 54 lid 3, 2^e volzin Participatiewet. En daarvoor geldt de voorwaarde dat de inwoner redelijkerwijs kon begrijpen dat hij te veel bijstandsuitkering ontving (rechtszekerheidsbeginsel).

De invoering van automatisch verrekenen betekent ook dat de inkomensgegevens uit de polisadministratie gehaald moeten worden (zie [Handreiking Participatiewet in balans](#), hoofdstuk 13 § 4). Het zou kunnen dat de polisadministratie dan wel een direct toegankelijke administratie wordt (artikel 58 lid 9 onder b Pw). Dat zou betekenen dat de inwoner wel moet melden dat hij gaat werken, maar de hoogte van het inkomen niet meer hoeft door te geven.

- **Giften:** Giften en kostenbesparende maatregelen worden sinds 1 januari 2026 deels vrijgelaten. Voor de inwoner zal niet altijd duidelijk zijn dat hij de grens heeft overschreden en dat hij bepaalde bedragen moet melden. Mogelijk moet je tot een herziening van de bijstandsuitkering overgaan, maar wegens de complexiteit van de regelgeving of de onbekendheid ermee volstaat met een waarschuwing.

De gemeente kan nog wel terugvorderen op grond van artikel 58 lid 2 onder a Participatiewet. De gemeente moet dan een belangenafweging maken. Dit vereist een voorafgaand besluit tot herziening en intrekking op grond van 54 lid 3, 2^e volzin Participatiewet. En daarvoor geldt de voorwaarde dat de inwoner redelijkerwijs kon begrijpen dat hij te veel bijstandsuitkering ontving (rechtszekerheidsbeginsel).

Afgewacht moet worden hoe hier in de rechtspraak invulling aan zal worden gegeven.

- **Samenloop met ALO-kop:** Per 1 januari 2026 zijn er verruimde uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip. Daardoor hebben meer mensen recht gekregen op het kindgebonden budget en de ALO-kop. Als zij daarnaast nog gemeentelijke compensatie ontvangen, kan sprake zijn van een te veel verleende bijstandsuitkering. Herziening, intrekking en terugvordering kunnen dan aan de orde zijn. Van belang is of de inwoner de gewijzigde aanspraak op toeslagen had moeten melden en of redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat deze wijziging gevolgen had voor het recht op de bijstandsuitkering. Als inwoners zich niet melden kun je spreken van schending inlichtingenplicht, maar de vraag is of je inwoners dat kunt toerekenen.

7.3 Overgangsrecht Maatregelenbesluit

De inwerkingtreding van het Maatregelenbesluit is 1 januari 2027.

Op besluiten die zijn genomen vóór 1 januari 2027 op grond van artikelen die in het Maatregelenbesluit door het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid gewijzigd of vervallen zijn, blijft het Maatregelenbesluit van toepassing zoals dat gold op 31 december 2026.

7.4 Overgangsrecht Boetebesluit

De inwerkingtreding van het Boetebesluit is 1 januari 2027.

Op besluiten die genomen zijn vóór 1 januari 2027, blijft het oude recht van toepassing. Let bij het opleggen van een bestuurlijke boete op dat als er een wijziging van de boeteregels heeft plaatsgevonden, de meest gunstige regels voor de inwoner moeten worden toegepast, ook als de overtreding onder de eerdere, strengere regelgeving is begaan.⁸⁸ Bij een heroverweging van een boete na 1 januari 2027 moet het voor de inwoner gunstigste recht worden toegepast, ook als de overtreding en het oorspronkelijke boetebesluit dateren van vóór 1 januari 2027.⁸⁹

⁸⁸ Lex-mitior-beginsel (mildere wet), artikel 7 lid 1 EVRM. Artikel 5:46 lid 4 Awb, jo. artikel 1 lid 2 Sr bepaalt dat bij posterieure wetswijziging de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast (lex mitior).

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 augustus 2023, [ECLI:NL:CRVB:2023:1513](#). Ook op grond van het lex-mitior-beginsel.

Let op: Dit geldt alleen bij boetes en niet bij maatregelen.

7.5 Overgangsrecht kwijtschelding

Voor het overgangsrecht geldt dat ten aanzien van kwijtscheldingsbesluiten die genomen zijn vóór 1 januari 2027 het recht van toepassing blijft zoals dat tijdens het nemen van dat besluit gold. Bijvoorbeeld op een besluit dat op 5 december 2025 is genomen geldt dus artikel 58 lid 7 van de Participatiewet zoals dat op dat moment gold.

De wet bevat geen specifiek overgangsrecht met betrekking tot de behandeling van verzoeken tot kwijtschelding. De gemeente heeft hierin beoordelingsvrijheid. Er is geen verplichting om alle vorderingen te bekijken en inwoners actief te gaan benaderen.

De Centrale Raad oordeelde met betrekking tot kwijtschelding van vorderingen die vóór 2013 zijn ontstaan, dat een kwijtscheldingsverzoek moet worden beoordeeld aan de hand van artikel 58 WWB zoals dat luidde toen de gemeente het terugvorderingsbesluit nam.⁹⁰ Dat zou betekenen dat als de gemeente een besluit neemt over de kwijtschelding van een terugvordering die op 6 juli 2020 is ontstaan, het destijds geldende (strengere) recht moet worden toegepast. Anders dan in 2013 het geval was, is de huidige wetswijziging voor de inwoner gunstiger. De vraag is of de gemeente voorrang moet geven aan dat voor inwoner gunstigere recht.⁹¹ Dat zou betekenen dat de gemeente vorderingen die in 2027 al 5 jaar of ouder zijn kan kwijtschelden.

Bij vorderingen uit 2018, 2019, 2020 en 2021, waarbij de inwoner in 2027 om kwijtschelding vraagt omdat meer dan 5 jaar is afgelost, heb je als gemeente de keuze: je kunt vasthouden aan de 10 jaar, maar je mag ook zeggen dat al langer dan 5 jaar is afgelost en dat je daarom kwijtscheldt. Je mag uitgaan van het oude recht, maar als de gemeente begunstigend beleid wil voeren, is dat ook mogelijk.

7.6 Gevolgen voor de uitvoering van het Bbz

Naar aanleiding van het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid wijzigt het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004).

De artikelen in de Participatiewet over terugvordering zijn ook van toepassing op de uitvoering van het Bbz 2004. Met name de wijzigingen van artikel 18a en van artikel 54 en artikel 58 Participatiewet zijn van belang voor terugvordering van een ten onrechte verleende bijstandsuitkering op grond van het Bbz 2004.

De wijzigingen van artikel 58 lid 1 (de introductie van een terugkijktermijn bij terugvordering) en lid 7 (het verkorten van de kwijtscheldingstermijn van 10 jaar naar 5 jaar) Participatiewet passen echter niet bij de systematiek van het Bbz 2004.

Nieuw artikel 44 Bbz 2004

In het Bbz 2004 komt daarom een nieuw hoofdstuk, hoofdstuk VI terugvordering lening bedrijfskapitaal, met daarin het nieuwe artikel 44 Bbz 2004.⁹² Met dit artikel wordt in de volgende gevallen van de Participatiewet afgeweken:

⁹⁰ Zie hierover de uitspraak van 21 juli 2023, [ECLI:NL:CRVB:2023:1458](#).

⁹¹ Zie hierover de uitspraak van 30 juni 2008, [ECLI:NL:CRVB:2008:BD5857](#).

⁹² Artikel 78f Pw: de bepalingen van de Participatiewet zijn van toepassing op een aanvraag van een zelfstandige om algemene bijstand, tenzij in het Bbz 2004 staat dat van die bepalingen wordt afgeweken.

- Voor de verplichting tot terugvordering van bedrijfskrediet geldt geen terugkijktermijn; en
- Voor de bevoegdheid tot kwijtschelding van bedrijfskrediet of de lening bedrijfskapitaal blijft een termijn van 10 jaar gelden.

Voor het regulier terugbetalen blijven op grond van het Bbz 2004 aparte regels bestaan.

Bijlagen

Was-woordt tabel maatregelwaardige gedragingen Participatiewet*

Maatregelwaardige gedraging	Was: huidige grondslag	Wordt: toekomstige grondslag
Het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid	Artikel 18 lid 4 onder a Participatiewet	Artikel 18 lid 4 Participatiewet
Het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau	Artikel 18 lid 4 onder b Participatiewet	Keert niet terug als afzonderlijke gedraging**
Het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere gemeente, voorafgaand aan verhuizing	Artikel 18 lid 4 onder c Participatiewet	Keert niet terug als afzonderlijke gedraging
Bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien noodzakelijk voor arbeidsinschakeling	Artikel 18 lid 4 onder d Participatiewet	Keert niet terug als afzonderlijke gedraging
Bereid zijn om te verhuizen indien dit noodzakelijk is voor arbeidsinschakeling en aan de wettelijke voorwaarden is voldaan	Artikel 18 lid 4 onder e Participatiewet	Keert niet terug als afzonderlijke gedraging
Het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor arbeidsinschakeling	Artikel 18 lid 4 onder f Participatiewet	Categorie III, artikel 5 onderdeel r Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Arbeidsinschakeling niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag	Artikel 18 lid 4 onder g Participatiewet	Categorie III, artikel 5 onderdeel g Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Gebruikmaken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en meewerken aan onderzoek naar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling	Artikel 18 lid 4 onder h Participatiewet	Categorie III, artikel 5 onderdeel p Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Zeer ernstig misdragen	Gemeentelijke verordening***	Artikel 18 lid 5 Participatiewet
Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid	Gemeentelijke verordening	Blijft in de gemeentelijke verordening
Zich tijdig laten registreren als werkzoekende bij UWV	Gemeentelijke verordening	Categorie II, artikel 4, onderdeel e Maatregelenbesluit
Het tijdig laten verlengen van de registratie als werkzoekende	Gemeentelijke verordening	Categorie II, artikel 4 onder e Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten

Meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a Participatiewet	Gemeentelijke verordening	Categorie III, artikel 5 onderdeel q Maatregelenbesluit, gekoppeld aan artikel 9 lid 1 onder b Pw.
Jonger dan 27 jaar: nakomen van verplichtingen als bedoeld in artikel 9 lid 1 of artikel 55 Participatiewet gedurende 4 weken na melding, voor zover niet genoemd in artikel 18 lid 4 Participatiewet	Gemeentelijke verordening	Afzonderlijke maatregelwaardige gedragingen voor personen jonger dan 27 jaar keren niet terug.
Intrekking door het college van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder op grond van artikel 9a lid 5 onder d Participatiewet	Gemeentelijke verordening	Niet-nakoming van artikel 9 lid 1 onder b Pw, maatregel op grond van Categorie III Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Verschuiven op een oproep in verband met arbeidsinschakeling of tegenprestatie	Gemeentelijke verordening	Nog niet duidelijk; mogelijk categorie II
Nakomen van een door het college opgelegde verplichting als bedoeld in artikel 55 Participatiewet, waaronder meewerken aan een noodzakelijke door een arts geadviseerde medische behandeling	Gemeentelijke verordening	Categorie III, artikel 5 onderdeel o Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Nakomen van de door het college opgelegde verplichting als bedoeld in artikel 56a Participatiewet	Gemeentelijke verordening	Categorie I, artikel 3 onderdeel k Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Het naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid zien te verkrijgen, voor zover dit niet voortvloeit uit artikel 18 lid 4 Participatiewet	Gemeentelijke verordening	Categorie III, artikel 5 onder g Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Het naar vermogen aanvaarden, verrichten of behouden van een door het college opgedragen tegenprestatie	Gemeentelijke verordening	Artikel 4, categorie II, onderdeel h, als het gaat om maatschappelijke participatie niet gericht op arbeidsinschakeling. Anders: categorie III, artikel 5 onderdeel p Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Taal(e)s (onvoldoende vaardigheden Nederlandse taal en voortgang)	Artikel 18b lid 4, 9-11 Pw	Categorie III, artikel 5, onderdeel s Maatregelenbesluit

*Een aantal maatregelwaardige gedragingen keert niet terug als afzonderlijke gedraging. Ook zijn er een aantal nieuwe gedragingen opgenomen in categorie I en II van het Maatregelenbesluit. Deze zijn niet in deze lijst opgenomen.

**Je kunt deze verplichtingen wel in een individueel geval concretiseren in je plan van aanpak.

Dan moet je wel kijken of je het niet nakomen van die verplichting dan onder een andere categorie kunt scharen, om het maatregelwaardig te laten zijn.

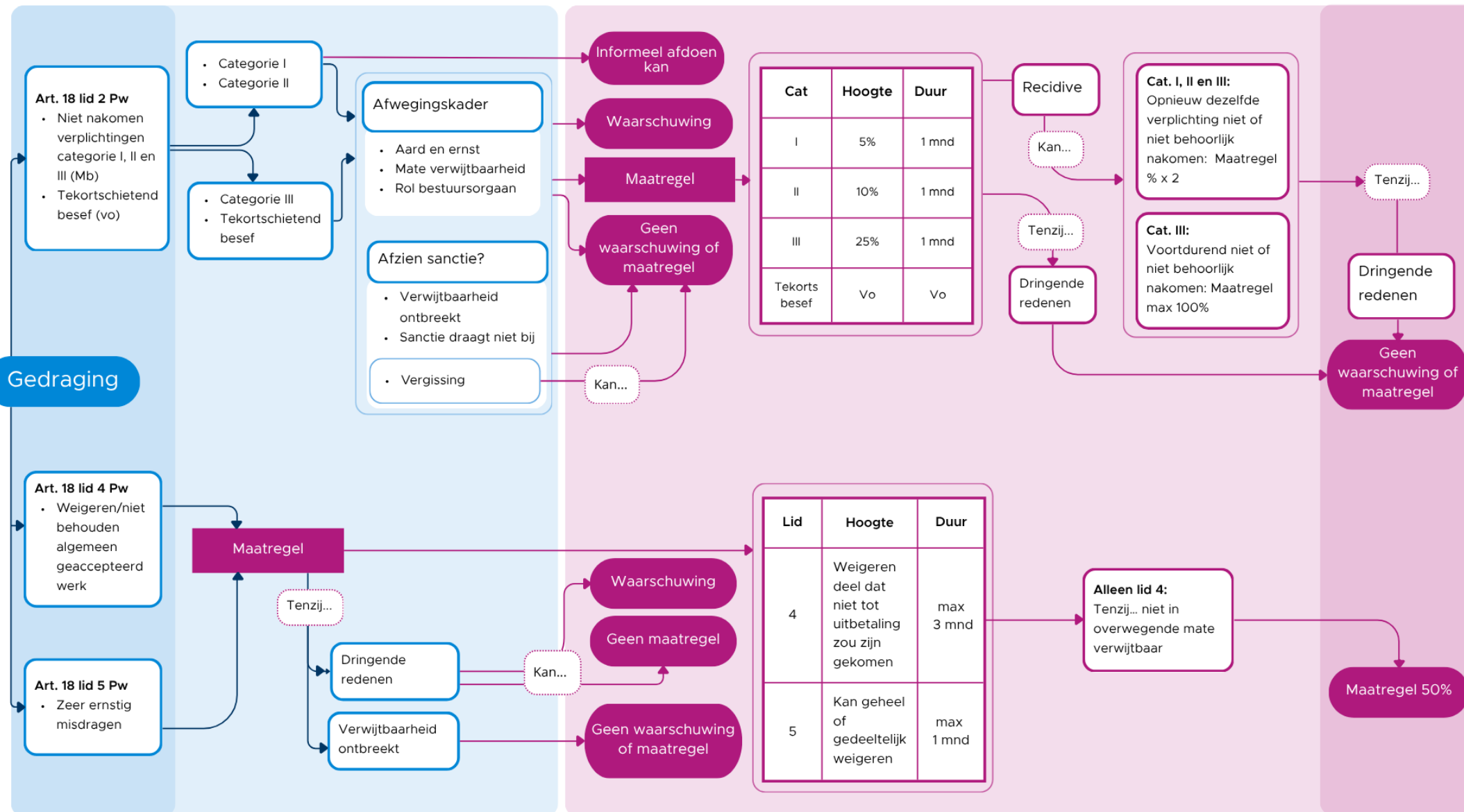
*** De maatregelwaardige gedragingen die in gemeentelijke verordeningen waren opgenomen, zijn niet uitputtend in dit overzicht opgenomen.

Was-wordt tabel boete, herziening en terugvordering

	Nu	Wordt
Boete	Artikel 18a Pw Hoofdstuk 5 Awb Boetebesluit SZ-wetten IOAW/IOAZ: artikel 20a	Artikel 18a Pw (gewijzigd) Artikel 18ab Pw (nieuw) Hoofdstuk 5 (ongewijzigd) Boetebesluit (gewijzigd) IOAW/IOAZ: artikel 20a en 20b
Herziening en terugvordering	Artikel 54 lid 3 Artikel 58 Artikel 59 Artikel 60 IOAW/IOAZ: artikel 17 en 25	Artikel 54 lid 3 (gewijzigd) Artikel 58 (deels gewijzigd) Artikel 59 (deels gewijzigd) Artikel 60 (deels gewijzigd) IOAW/IOAZ: artikel 17 en 25 (deels)
Gemeente	Beleidsregels	Beleidsregels

Maatregelen

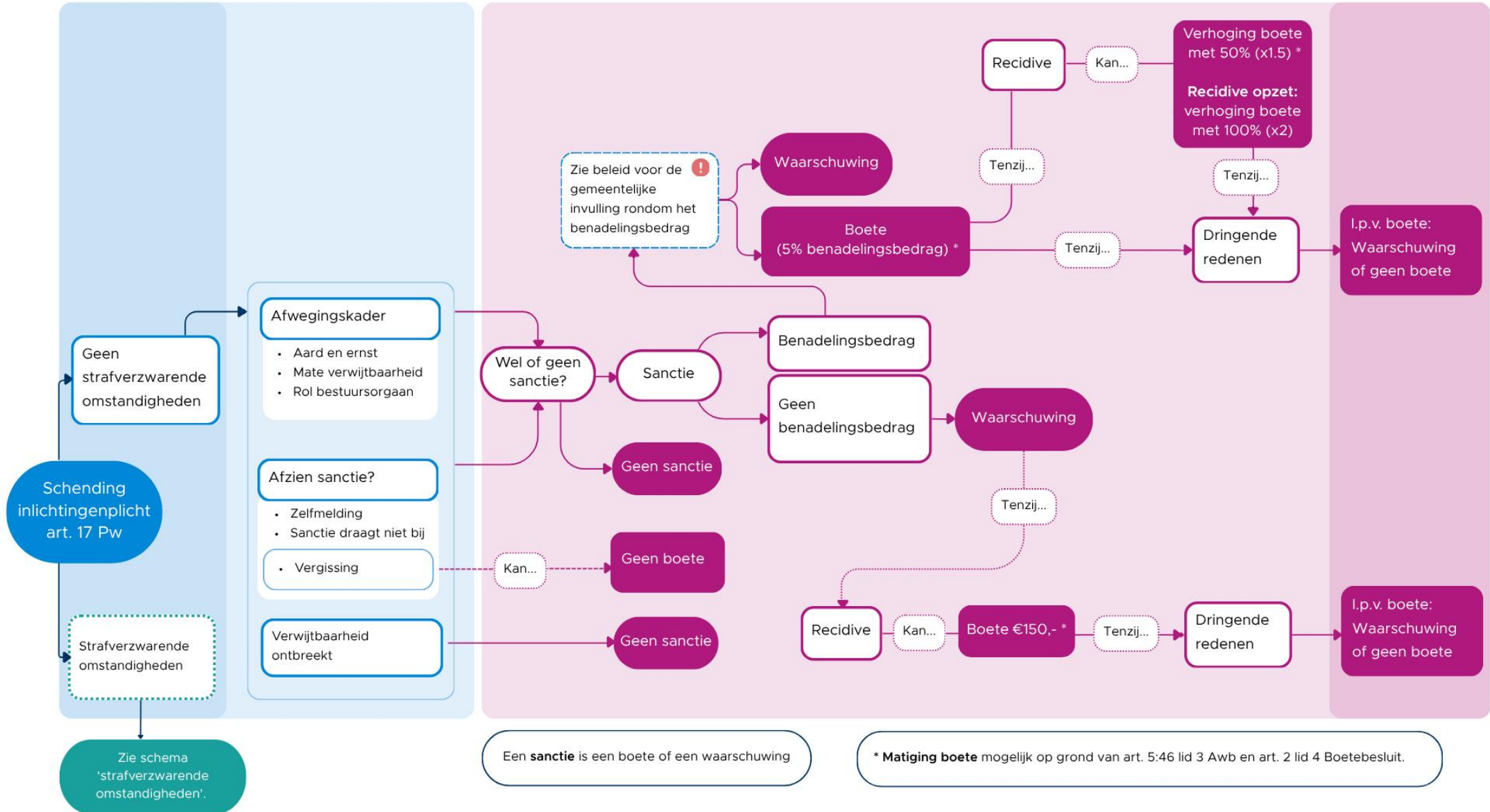
Welke maatregel leg je op?



Boete

Leg je een boete op?

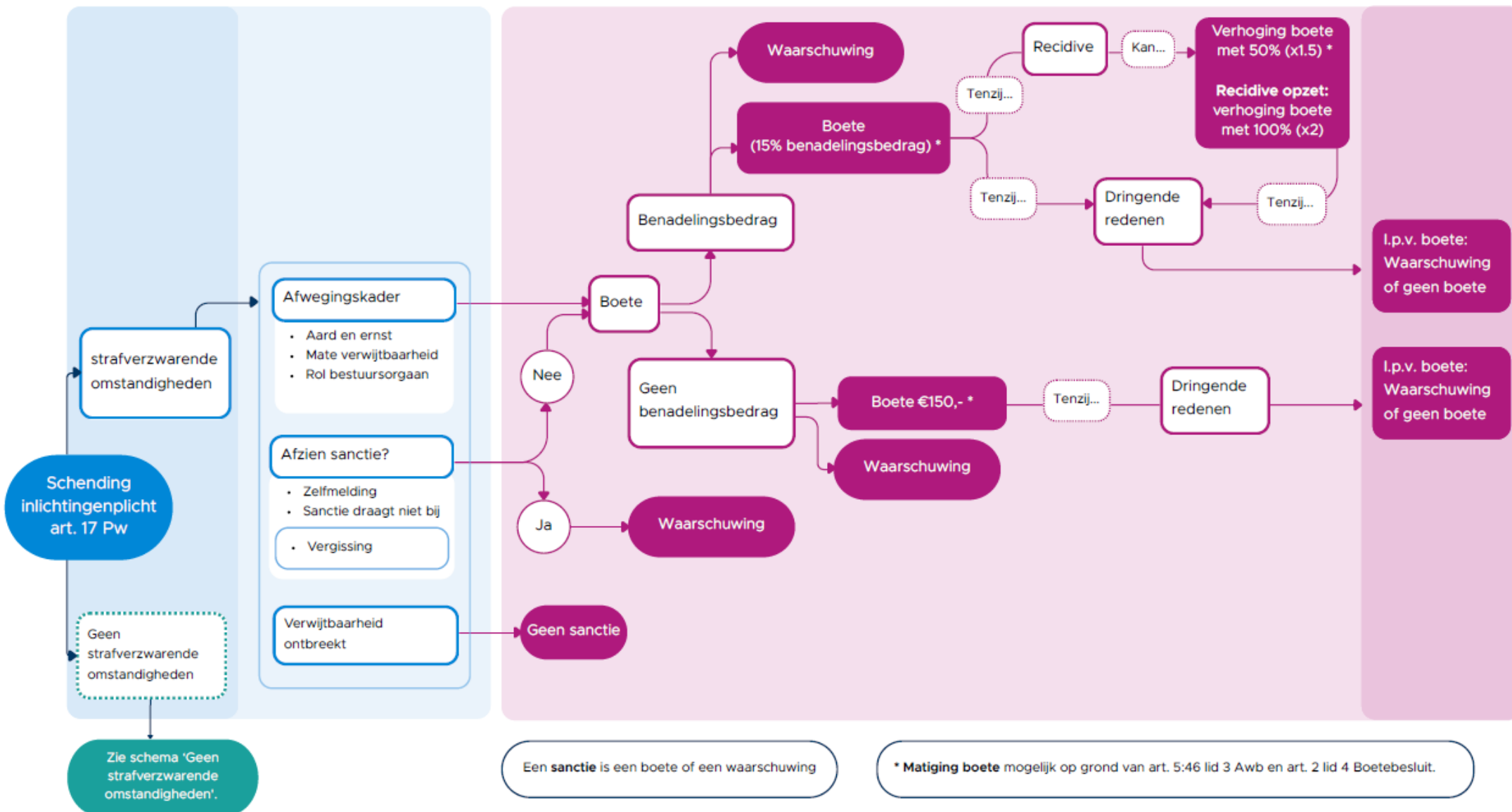
Geen strafverzwarende omstandigheden

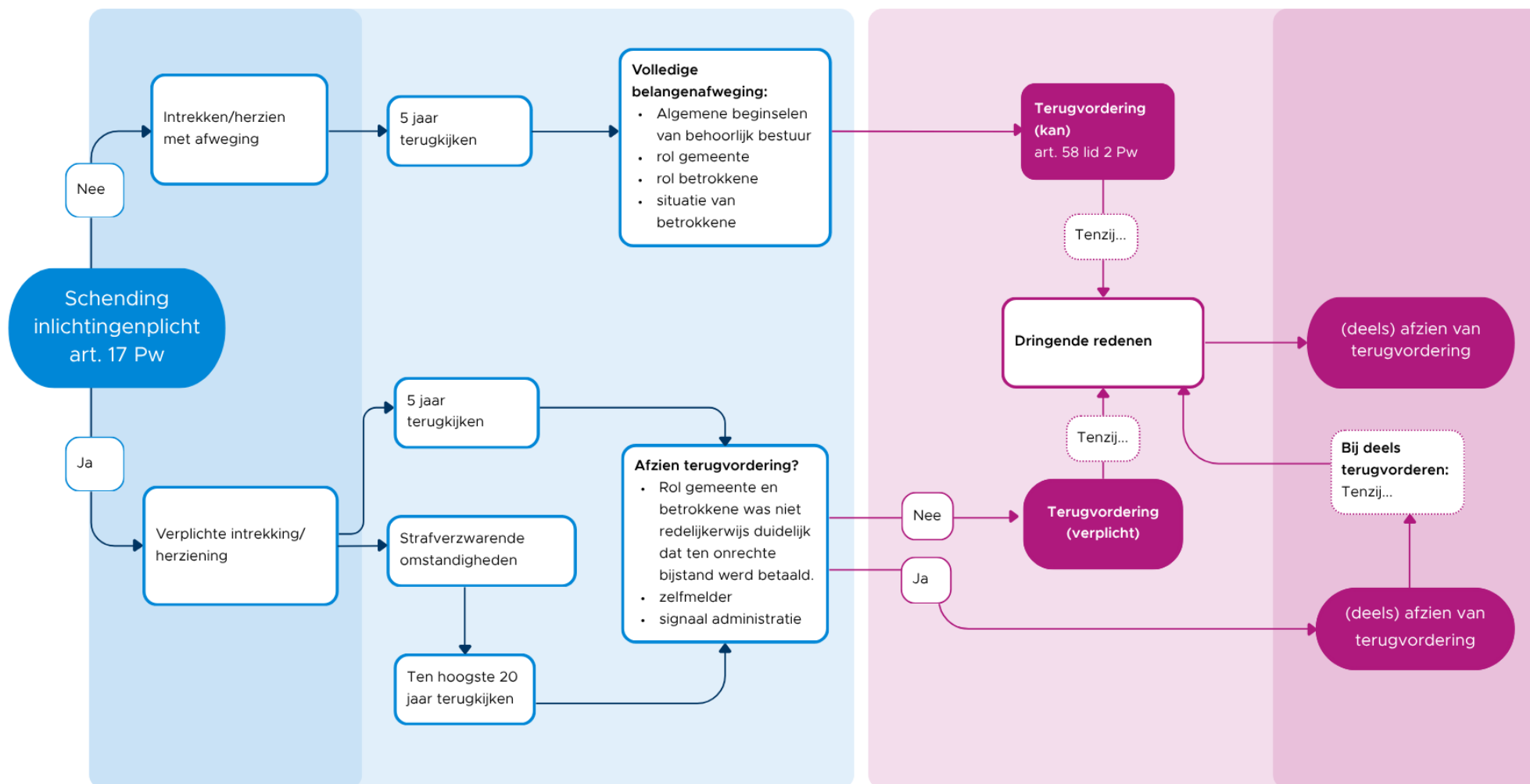


Boete

Leg je een boete op?

Strafverzwarende omstandigheden





Colofon

Deze handreiking is geschreven door Stimulansz in opdracht en in samenwerking met VNG en het ministerie van SZW.

Auteurs

Mark Husen

Marlijn Smit

Annelien Tienstra

Illustraties

Félice Angevaare

Eindredactie

Annelien Tienstra

Annemieke Wildenburg

Stimulansz

info@stimulansz.nl

030 298 2800

www.stimulansz.nl



Over Stimulansz



Stimulansz helpt professionals van gemeenten alle veranderingen in het sociaal domein zo soepel mogelijk te doorlopen.

Dit doen we door steeds een stap op de ontwikkelingen vooruit te lopen en te kijken wat er mogelijk is met nieuwe en bestaande wet- en regelgeving.

We zorgen altijd voor een heldere andere kijk, gidsen gemeenten en bieden hierbij diverse diensten aan. Zo kunnen zij het beste effect voor hun inwoners bereiken, nu en straks.

Stimulansz is uitvinder van de [Omgekeerde Toets](#)[®], de beproefde en juridisch onderbouwde maatwerkmethode die veel navolging heeft gekregen en in meer dan 50% van de Nederlandse gemeenten succesvol wordt toegepast.

Nieuwsgierig?

Benieuwd wat Stimulansz nog meer te bieden heeft?
Ga naar stimulansz.nl voor meer trainingen, kennis en advies.

Volg ons ook op:



stimulansz.nl

**Anders kijken
is meer bereiken**