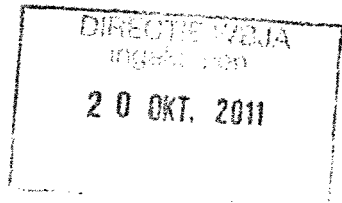




## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak



De Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid  
drs. P. de Krom  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Afdeling Strategie en  
Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

datum 19 oktober 2011  
contactpersoon  
doorkiesnummer  
faxnummer  
e-mail  
ons kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
uw kenmerk IVV/I/2011/14658  
cc de Minister van Justitie  
onderwerp Adviesaanvraag concept wetsvoorstel aanscherping handhaving  
en sanctiebeleid SZW-wetgeving

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 46  
www.rechtspraak.nl

Geachte heer De Krom,

Bij brief van 24 augustus jl. met bovengenoemd kenmerk heeft u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") verzocht advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (het "**Wetsvoorstel**"). Met deze wijziging van de sociale zekerheidswetten, arbeidswetten en de wetgeving op het terrein van de kinderopvangtoeslag wordt uitvoering gegeven aan een strenger frauderegime, waartoe de eerste aanzet is gegeven in het meest recente Regeerakkoord. Het een en ander is nader is uitgewerkt in het Handhavingsprogramma 2011-2014<sup>1</sup> en de brief van de minister en staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid van 10 maart 2011 aan de Tweede Kamer.<sup>2</sup>

In het Handhavingsprogramma is het algemene handhavingsbeleid uiteengezet. Als peilers worden onder andere genoemd een betere informatie-uitwisseling ter verhoging van de pakkans en goede voorlichting, zodat burgers en bedrijven goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Versteving van het handhavingsbeleid is echter niet compleet zonder aanscherping van het sanctieregime, aldus de inleiding van de Memorie van Toelichting (MvT). Gesteld wordt dat, gezien de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek, het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer voldoet.

Het kabinet, zo is te lezen in de brief van 10 maart 2011, koestert de sociale zekerheid en verantwoorde arbeidsomstandigheden als een essentiële verworvenheid van de Nederlandse samenleving. Daarom wil het kabinet de maatschappelijke norm, dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking brengen in de handhaving van uitkeringsregels en arbeidswetgeving.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 402

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 403



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 2 van 10

### *Sociale zekerheid*

Met het Wetsvoorstel wordt het sanctiebeleid in de sociale zekerheid aangescherpt. Zo zullen burgers die als gevolg van informatiefraude ten onrechte een uitkering hebben ontvangen, deze in haar geheel moeten terugbetalen. De mogelijkheid om af te zien van terugvordering wordt ingeperkt.

Kwijtschelding van schulden door gemeenten zal alleen nog mogelijk zijn voor niet verwijtbare vorderingen: verwijtbare vorderingen dienen teruggevorderd te worden. De terugbetalingstermijn voor verwijtbare vorderingen wordt verlengd van vijf naar tien jaar. Verder wordt de bestuurlijke boete bij fraude met uitkeringen en kinderopvangtoeslag verhoogd naar 100% van het benadelingsbedrag. Het instrument van de bestuurlijke boete wordt (weer) ingevoerd in de bijstandswetgeving. Slechts indien er sprake is van een uitzonderlijke dringende reden kan van het opleggen van een bestuurlijke boete worden afgezien.

Bij recidive van uitkeringsfraude worden naast de boete andere maatregelen gewenst geacht. Volgens het Wetsvoorstel zal men bij recidive in beginsel voor 5 jaar worden uitgesloten van het recht op een uitkering/kinderopvangtoeslag. Voor de Wet Werk en Bijstand (WWB) zal een termijn van 3 maanden gelden. Deze kortere termijn hangt samen met het vangnet karakter van de WWB.

Is er sprake van ernstige uitkeringsfraude met een hoog benadelingsbedrag dan zal een strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld. De geldende aangiftengrens zal worden verhoogd naar 50.000 euro. Het Wetsvoorstel brengt geen verandering in de mogelijkheid voor uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB en gemeenten) om in individuele gevallen de mate van verwijtbaarheid mee te wegen. Het vaststellen van eventuele verminderde verwijtbaarheid gebeurt momenteel aan de hand van een aantal beleidsregels en verordeningen. De factoren die, onder het Wetsvoorstel, een rol spelen bij de bepaling van de mate van verwijtbaarheid moeten nog nader worden bepaald. Zo zal het Boetebesluit socialezekerheidswetten aangepast worden.

### *Arbeidswetgeving*

Ook de sancties op niet naleving van arbeidswetten worden verder aangescherpt. Voor bedrijven die zich niet houden aan de geldende arbeidsregelgeving, leidt dit tot hogere boetes en strafverzwaring bij recidive. Verder wordt het recidive begrip verruimd, de recidivetermijn verlengd en wordt het mogelijk om een dwangsom op te leggen of de werkzaamheden van het bedrijf stil te leggen. Voorts is het kabinet voornemens om bij herhaalde recidive in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Arbowet de, bestaande strafrechtelijke handhaving te vervangen door bestuursrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving blijft wel bestaan voor die gevallen waarin sprake is van dodelijke arbeidsongevallen.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 3 van 10

### Advies

Het Wetsvoorstel geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

#### *1. Sanctie in geval van recidive*

In de MvT (blz. 54) wordt gesteld dat bij recidive van uitkeringsfraude naast de boete andere maatregelen noodzakelijk en gepast zijn. Bij recidive volgt wederom terugvordering van het ten onrechte genoten voordeel en een bestraffing in de vorm van een bestuurlijke boete van 100% van het benadelingsbedrag. Bovendien zal, omdat de boete en de terugvordering bij de eerste overtreding zichtbaar niet genoeg geweest zijn om betrokkene van een tweede overtreding af te houden, het uitvoeringsorgaan betrokkene in beginsel voor vijf jaar<sup>1</sup> uitsluiten van het recht op uitkering en op kinderopvangtoeslag. Als recidive wordt aangemerkt het niet of niet behoorlijk nakomen van verplichtingen binnen een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf het moment dat de eerste overtreding een sanctie heeft opgeleverd. Betreft de eerste sanctie een onvoorwaardelijke gevangenisstraf dan bedraagt de recidivetermijn tien jaar. Verder wordt voor de effectiviteit voorgesteld dat de tweede sanctie niet onherroepelijk hoeft te zijn opgelegd om tot uitsluiting over te gaan.

Het kabinet noemt de maatregel van tijdelijke uitsluiting van het recht op een uitkering een (nieuwe) voorwaarde voor het verkrijgen en behouden van rechten binnen de sociale zekerheidswetten. Er wordt een vergelijking gemaakt met polisvoorwaarden bij private verzekeringen. Het kabinet stelt zich dan ook op het standpunt dat geen sprake is van een punitieve maatregel of sanctie en dat dus artikel 6 EVRM bij de oplegging daarvan niet van toepassing is. De vraag is of dat terecht is.

#### Punitieve sanctie?<sup>5</sup>

Door de Wet Boeten, Maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, is in 1996 in alle sociale zekerheidswetten de mogelijkheid van een bestuurlijke boete ingevoerd.<sup>6</sup> De bestuurlijke boete wordt beschouwd als een strafrechtelijke sanctie in de zin van artikel 6 EVRM. Dat betekent dat de betrokkene aanspraak kan maken op een bijzondere rechtsbescherming. Er is een vermoeden van onschuld, een zwijgrecht<sup>7</sup>, een cautiëplicht<sup>8</sup>, de hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van de gedraging

tijvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>1</sup> Wegens het vangnetkarakter van de WWB stelt het kabinet voor om bij de WWB de recidiverende cliënt het recht op uitkering maximaal drie maanden te ontzeggen (MvT, p. 55).

<sup>5</sup> Zie het hoofdstuk Handhaving sociale zekerheid, van prof. dr. K.P. Goudswaard en prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss, in Handhaving, *Bestuurlijk handhaven in Nederland*, F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), Kluwer 2006, p. 639 e.v..

<sup>6</sup> Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid van 25 april 1996, Stb. 1996, 248.

<sup>7</sup> Zie voor de vraag wanneer sprake is van zwijgrecht en hoe dit zich verhoudt tot de informatieverplichting in verband met een rechtmatigheidsonderzoek, CRvB 18 februari 2003, RSV 2003/115, USZ 2003/115.

<sup>8</sup> CRvB 5 januari 2006, USZ 2006/98



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 4 van 10

(evenredigheidsbeginsel) en tweevoudige bestraffing of vervolging voor het zelfde feit is uitgesloten.<sup>9</sup>

Verder geldt dat een sanctie binnen een redelijke termijn moet worden opgelegd, maar dat geldt ook voor het vaststellen van 'burgerlijke rechten en verplichtingen' in de zin van artikel 6 EVRM, waaronder maatregelen en terugvorderingen worden begrepen.

Onder verwijzing naar een uitspraak van het EHRM<sup>10</sup> wordt gesteld (MvT blz. 58), dat het antwoord op de vraag of de tijdelijke intrekking van het recht op uitkering aangemerkt moet worden als straf, afhangt van het karakter van het vergrijp en de aard en zwaarte van de sanctie. Wat betreft het karakter van het vergrijp wordt in de toelichting diverse keren benadrukt dat het gaat om een nieuwe verzekeringsvoorwaarde, namelijk voor het verkrijgen en het behouden van een uitkering geldt als voorwaarde dat er geen sprake mag zijn van recidive van overtreding van de inlichtingenplicht. Aldus vindt het "tijdelijk onthouden van het recht op uitkering plaats in het kader van, maar tevens geheel binnen, de relatie die er bestaat tussen de verzekerde en de uitvoeringsinstantie" (MvT, blz. 66). Hierbij wordt uitgegaan van een stimulerende en preventieve werking. Er wordt niet beoogd leed toe te voegen (MvT, blz. 58). Een aantal malen wordt in de toelichting op het Wetsvoorstel dan ook gesproken van een herstelmaatregel. De Raad vindt deze redenering niet overtuigend. Herstel dient te zien op het terugbrengen in de toestand voordat de verzekerde zijn inlichtingenplicht schond. Daartoe is de bestaande maatregel van terugvordering geëigend. In geval van recidive, zo is hierboven al opgemerkt, zal in elk geval tot terugvordering worden overgegaan en een geldboete (van 100%) worden opgelegd. De Raad vraagt zich af hoe in dat licht de tijdelijke stopzetting van de uitkering nog als een herstelmaatregel kan worden gezien en niet als een (zuiver) punitieve sanctie.

"Waar het gaat om de zwaarte van de sanctie wijst het kabinet er op dat de duur van de uitsluiting van het recht op uitkering wordt verkort naar de mate waarin te veel aan uitkering is ontvangen" (MvT, blz. 66). De uitwerking hiervan kan van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een punitieve sanctie. Die uitwerking zal echter bij AMvB geschieden en die is thans nog niet beschikbaar. De Raad betreurt dit want dit bemoeilijkt de advisering. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat juist de koppeling van de duur van de tijdelijke uitsluiting aan de hoogte van het ten onrechte ontvangen bedrag bijzonder veel weg heeft van het opleggen van een sanctie op basis van de ernst van het feit. Zo'n koppeling past veel meer bij een punitieve sanctie dan bij een herstelmaatregel. De Raad wijst in dit verband op het evenredigheidsbeginsel van artikel 6 EVRM.

Aan de stelling dat bij de tijdelijke uitsluiting van het recht op een uitkering slechts sprake is van een herstelmaatregel, draagt ook niet bij dat de maatregel eerst wordt opgelegd als sprake is van recidive. Niet herstel (zo daarvan al sprake zou kunnen zijn) lijkt daarmee het primaire doel, maar het inscherpen van de norm bij degene voor wie de eerste boete kennelijk niet afschrikwekkend genoeg is geweest.

De vraag of in een concrete zaak de tijdelijke uitsluiting van het recht op uitkering niet als punitieve maatregel moet worden aangemerkt, kan ook aan de orde komen bij de strafrechtelijke vervolging van uitkeringsfraude. In het geval dat iemand recidiveert terwijl het benadelingsbedrag hoger is dan 50.000 euro (zie hierover ook punt 5), zal het uitvoeringsorgaan het benadelingsbedrag terugvorderen en betrokkene tijdelijk uitsluiten van een recht op uitkering, maar geen boete opleggen, omdat tot

<sup>9</sup> Volgens CRvB 18 maart 2004, USZ 2004/192 moet de betrokkene overtreding van deze beschermende voorschriften wel zelf in de procedure inbrengen.

<sup>10</sup> EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937 (O/tiirk).



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 5 van 10

strafvervolgning zal worden overgegaan. Het is dan aan de strafrechter om een punitieve sanctie op te leggen (een boete, een werkstraf of een gevangenisstraf). Als de strafrechter echter oordeelt dat de uitsluiting van het recht op uitkering op zichzelf reeds is te beschouwen als een straf, zal het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaard worden in zijn vervolging. Er geldt immers dat niemand tweemaal voor hetzelfde vergrijp kan worden gestraft. Dat de strafrechter een dergelijke beslissing zal nemen is, gelet op hetgeen hiervoor naar voren is gebracht, verre van denkbeeldig.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad (de typering van het karakter van) de tijdelijke uitsluiting van het recht op uitkering te heroverwegen en, indien deze maatregel wordt gehandhaafd, in de MvT beter te motiveren dat met de introductie van een recidiveregeling in de SZW-wetgeving sprake is van een herstelmaatregel en niet van een punitieve sanctie. Verzocht wordt hierbij het EVRM en de op dat verdrag gebaseerde jurisprudentie te betrekken.

### *2. ILO verdrag 121*

De Raad constateert dat de voorgenomen verhoging van de boete, de hantering van het uitgangspunt dat het gehele benadelingsbedrag moet worden terugbetaald, en de verlenging van de termijn waarin moet worden afgelost in geval van recidive, er toe leiden dat gezinnen door het onverantwoordelijke gedrag van een van de ouders gedurende zeer lange tijd op het absolute bestaansminimum terecht kunnen komen (de beslagvrije voet). De Raad vraagt zich af of gezinsleden nog wel voldoende beschermd worden in het licht van het ILO verdrag, in die zin dat betrokkenen niet in behoeftige omstandigheden mogen geraken.

### *3. (Her-)invoering en aanscherpen boeteregime*

Het Wetsvoorstel heeft tot gevolg dat ook voor de WWB, IOAW, IOAZ een boeteregime zal gaan gelden. De Raad acht het voor de rechtspleging van groot belang dat voorafgaande aan de herinvoering (bij de bijstandswetten) en de aanscherping van het boeteregime een toetsbaar boetebeleid ter beschikking komt. Het Boetebesluit socialezekerheidswetten dient op tijd aangepast te worden. In daaronder geplaatste beleidsregels en/of gemeentelijke afstemmingsverordeningen dient tevens de hoogte van de sanctie in overeenstemming met een soort tarief-systeem, richtinggevend te worden vastgelegd.

### *4. Van strafrecht naar bestuursrecht*

Het strafrecht kent een breder pallet van sancties dan het bestuursrecht. Daardoor kan in het strafrecht bij het opleggen van sancties beter met de omstandigheden van het geval en de persoon van de overtreder rekening worden gehouden. Het overbrengen van het grootste deel van de handhaving van de SZW-wetgeving naar het bestuursrecht heeft als gevolg dat minder maatwerk kan worden geleverd. De Raad acht het gewenst dat aan dit punt aandacht wordt besteed in de MvT.

Bij uitkeringsfraude met hogere benadelingsbedragen zal tot strafvervolgning worden overgegaan. De grens ligt op dit moment bij 10.000 euro voor zwarte fraude en bij 35.000 euro voor witte fraude. Vanwege het feit dat de bestuurlijke boeten fors worden verhoogd, wil het kabinet voorkomen dat het "strafrechtelijk traject aantrekkelijker wordt dan het bestuursrechtelijke" (MvT, blz. 56). Daarom is



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 6 van 10

met het Openbaar Ministerie afgesproken de aangiftegrens te verhogen naar een benadeling van 50.000 euro. Of dit zowel voor zwarte als witte fraude geldt, is niet duidelijk. Voor fraude boven dit bedrag zal door het Openbaar Ministerie in beginsel een gevangenisstraf worden geëist (MvT, blz 56). De Raad wijst erop dat het nog maar de vraag is of de strafrechter aanleiding ziet om het huidige straffoetmingsbeleid aan te passen, in het bijzonder op de enkele grond dat het Openbaar Ministerie gevangenisstraf moet eisen.

Aldus is het mogelijk dat iemand die voor bijvoorbeeld 60.000 euro gefraudeerd heeft bij de strafrechter een werkstraf krijgt en iemand die een benadelingshandeling van bijvoorbeeld 40.000 euro heeft gepleegd van de bestuursrechter een boete van een dergelijke omvang krijgt opgelegd.

### 5. Effectiviteit wetsvoorstel

Verhogingen van boetes in wetgeving die betrekking heeft uitkeringen, hebben niet altijd het beoogde effect. In de praktijk blijkt het vaak moeilijk om uitkeringsgerechtigden het benadelingsbedrag te laten terugbetalen. Die betalingsverplichting mondt niet zelden uit in (al dan niet gedeeltelijke) kwijtschelding. Ook nu is veelal het terug te betalen benadelingsbedrag ten opzichte van het bedrag waarover een uitkeringsgerechtigde ter vrije hesteding beschikt, dusdanig hoog dat er geen zicht is op een substantiële terugbetaling. Als men het dubbele moet terugbetalen van wat men toch al niet kan terugbetalen, zal de preventieve werking van de verhoging gering zo niet verwaarloosbaar zijn. Bovendien heeft het een en ander tot gevolg dat niet alleen de gevolgen voor betrokkene zelf aanzienlijk zullen zijn, maar dat ook hun gezinsleden ernstig de dupe zullen zijn. Als naast het fraudebedrag ook nog een boete verschuldigd is, rijst de vraag of die boete nog wel als een reële sanctie kan worden aangemerkt. Een reëel alternatief zou in dat geval, bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een werkstraf. Echter, een werkstraf kan echter alleen door de strafrechter en niet door de bestuursrechter worden opgelegd.

### 6. Tot slot

De Raad constateert dat het Wetsvoorstel na voorstellen tot de invoering van minimumstraffen en een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten wederom een ingrijpende wijziging van het sanctiestelsel inhoudt. Onder verwijzing naar zijn advies over het wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven van 15 juni 2011 aan de minister van Veiligheid en Justitie merkt de Raad op dat (wetenschappelijk) niet is aangetoond dat van een strafverhoging afschrikwekkende werking uitgaat. De Raad betreurt het dat in de MvT slechts gemeld wordt dat er nationaal en internationaal weinig onderzoek voorhanden is naar het effect van sancties op sociale zekerheidsfraude (MvT blz. 63). Een bespreking van resultaten van empirisch-wetenschappelijk onderzoek naar de afschrikwekkende werking van straffen, ontbreekt volledig. Bij wijze van voorbeeld verwijst de Raad naar een aantal recente publicaties, waarin onder meer het empirisch materiaal over afschrikking en verplichte minimumstraffen wordt samengevat.<sup>11</sup> Op basis van deze onderzoeken kan worden geconcludeerd dat er

<sup>11</sup> Zie o.a. de bijdragen van M. Tonry, R. Frase en L. Kazemian aan de bundel 'Previous Convictions at Sentencing' onder redactie van J.V. Roberts en A. Von Hirsch (Oxford 2010); D.S. Nagin, F.T. Cullen, C.L. Jonson, 'Imprisonment and Reoffending', 38 Crime and Justice (2009), 115; R. Paternoster, 'How Much Do We Really Know About Criminal Deterrence?', 100 Journal of Criminal Law and Criminology, 765 (2010); M. Tonry in Crime and Justice getiteld 'The



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 7 van 10

---

onvoldoende steun is te vinden voor de in de MVT vermelde claim dat een stelsel van minimum sancties zal bijdragen aan het terugdringen van uitkeringsfraude.

De Raad merkt voorts op dat ook de stelling dat uit de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek zou volgen dat het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer zou voldoen, in de toelichting op het Wetsvoorstel niet wordt onderbouwd. De Raad vreest dat het beoogde effect (terugdringing van fraude) niet wordt bereikt, terwijl de uitvoeringsdruk en dus ook de lasten toenemen.

### Werklast

Aanscherping van sancties, een grotere nadruk op de terugbetaling van hetgeen ten onrechte is ontvangen en een langere terugbetalingstermijn leiden tot meer bestuursrechtelijke zaken. In beginsel geldt dat hoe zwaarder de sanctie is, des te groter de beroepsbereidheid zal zijn. Gevolg van het voorgestelde sanctiestelsel is bovendien dat degenen, die na recidive van een uitkering worden uitgesloten, in de WWB komen. De groep bijstandsgerechtigden wordt hierdoor groter. Omdat deze groep op het bestaansminimum leeft, heeft zij een groot belang bij het voeren van een procedure. Daarnaast speelt ook mee dat de WBB veel bevoegdheden kent die vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

De vraag of voldaan is aan de inlichtingenplicht en de mate van verwijtbaarheid is in beroep vaak aan de orde. Dit zal met de aanscherping van het sanctiebeleid niet van karakter veranderen of verminderen. Wat betreft de werklast van voornamelijk de fraudezaken kan gesteld worden dat deze bewerkelijk zijn. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) stelt hoge eisen aan het bewijs van de fraude en aan de motivering van het oordeel van de lagere rechter daarover. Daarnaast is de volledige toets waaraan deze besluiten onderworpen moeten worden, bewerkelijk. Voorts is het de verwachting dat de bestuursrechter, gelet op de grotere financiële gevolgen voor de betrokkene(n), meer zaken dan tot dusverre in meervoudige samenstelling zal behandelen.

Het aantal rechtszaken dat instroomt bij de rechtspraak is mede afhankelijk van de intensiteit van opsporing van fraude. Het Wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat het totaal aantal fraudegevallen zal afnemen als gevolg van de toename van het nalevingsniveau door de veronderstelde preventieve werking van de voorgestelde maatregelen. In combinatie met een betere opsporing zal naar verwachting het aantal gedetecteerde fraudegevallen ongeveer gelijk blijven<sup>12</sup>. De Raad neemt deze aannames als leidraad bij de berekening van de werklastgevolgen voor de rechtspraak maar behoudt zich het recht voor daarop terug te komen, mocht het aantal gedetecteerde fraudegevallen toch aanzienlijk stijgen.

---

*Mostly Unintended Effects of Mandatory Penalties: Two Centuries of Consistent Findings*, 38 Crime and Justice: A Review of Research (2009), 65. Zie voorts R. van Swaaningen in NRC/Handelsblad van 19 april 2011:

*"Evaluatieonderzoek leert ons dat de meest effectieve sanctie verschilt per type 'delinquent' en per sociale context. De vraag hoe een crimineel de pakkans inschat, is van grotere invloed op de kans dat hij een misdood pleegt dan de strafbedreiging."*

<sup>12</sup> Verwezen wordt naar een mail van het Ministerie van SZW hierover van 27 september jl. en naar het handhavingsprogramma 2011-2014 (21 december 2010).



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 8 van 10

De Raad verwacht concluderend dat het Wetsvoorstel bij een gelijkblijvend aantal gedetecteerde fraudegevallen tot een grotere beroepsbereidheid zal leiden (bij hogere boetebedragen heeft de burger meer reden door te procederen). De inschatting is dat het aantal fraudezaken dat onder het bestuursrechtelijk regime wordt afgedaan met 10% zal toenemen (in totaal jaarlijks 206 zaken). Dit aantal is inclusief voorlopige voorzieningen aangezien verwacht wordt dat burgers en bedrijven vanwege de hogere sancties meer belang zullen hebben bij uitstel van de tenuitvoerlegging van een sanctie.

Als gevolg van het Wetsvoorstel zal een verschuiving van zaken plaatsvinden van het strafrechtelijk naar het bestuursrechtelijk regime. In de nieuwe situatie zal boven de 50.000 euro<sup>13</sup> een strafvordering bij de strafrechter worden ingesteld, maar ook dan zal terugvordering plaatsvinden met de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter. In zaken onder de 50.000 euro waarin nu een strafvervolgning wordt ingesteld, zal het uitvoeringsorgaan een sanctie opleggen en het beroep daartegen zal worden afgedaan door de bestuursrechter.

De Raad merkt verder op dat in het bestuursrechtelijk regime een ander filter geldt dan in het strafrechtelijke regime: in het strafrecht worden in de fase voor de rechter zaken afgevangen door politie en OM, in het bestuursrecht geldt een bezwaarschriftfase. De aanname is dat dit laatste filter minder zaken afvangt.

De Raad verwacht door de verschuiving naar de bestuursrechtelijke afdoening een vermindering van 100 MK-strafzaken in eerste aanleg en 44 MK-strafzaken in hoger beroep. Dit zal dan ook een besparing opleveren voor de strafsector. Een vermindering van zaken in eerste aanleg en in hoger beroep leidt tevens tot een vermindering van het aantal appellens en cassaties dat moet worden uitgewerkt in de strafsector.

Hoewel in de sector strafrecht in eerste aanleg 100 MK-zaken wegvallen, verwacht de Raad dat er 110 MK-zaken per jaar in de sector bestuursrecht eerste aanleg zullen bijkomen. Deze toename wordt veroorzaakt door de eerder genoemde verwachting dat politie en OM nu meer zaken afvangen dan straks door de bezwaarschriftfase bij bestuursrecht zal worden afgevangen. Naar verwachting volgen uit de 110 extra bestuurszaken per jaar 55 extra hoger beroepen bij het CRvB (met een half jaar vertraging).

### *Totale effect op de werklust*

Op basis van het voorgaande zijn de totale structurele effecten van het Wetsvoorstel op de werklust van de Rechtspraak (aantallen zaken en prijs per zaak) als volgt ingeschat. Bij deze berekening zijn de financiële consequenties van de verschuiving van zaken van de straf- naar de bestuurssector meegenomen. De werklustgevolgen zijn in 2012 lager vanwege het feit dat de wet naar verwachting per 1 juli 2012 in werking zal treden.

<sup>13</sup> Ten behoeve van de berekening van de werklust is ervan uitgegaan dat de grens van 50.000 euro geldt voor zowel zwarte als witte fraude.





## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 9 van 10

### Totale werklastconsequenties

	2012	2013	2014	2015	2016
Effect hogere aantallen	455 227	964 770	964 770	964 770	964 770
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	36 554	43 449	43 449	43 449	43 449
Effect behandeltime per zaak	0	0	0	0	0
Kosten RC	-	-	-	-	-
<b>Totale effect wetsvoorstel</b>	<b>491 782</b>	<b>1 008 219</b>	<b>1 008 219</b>	<b>1 008 219</b>	<b>1 008 219</b>

### Tot Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

J.C. van Dijk  
Lid Raad/voor de rechtspraak



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

---

datum 19 oktober 2011  
kenmerk UIT 4182 S&O / RMD  
pagina 10 van 10

---

### **Bijlage 1: overige inhoudelijke opmerkingen**

- Naast uitsluiting van het recht op uitkering "gedurende een tijdvlak van vijf jaar" is in de voorgestelde regeling (die voor de afzonderlijke materiewetten telkens hetzelfde is) ook opgenomen dat bij AMvB wordt bepaald dat het tijdvlak waarin de verzekerde geen recht heeft op een uitkering, wordt verkort naar mate waarin te veel aan uitkering is ontvangen overeenkomstig bij die AMvB gegeven categoriën. Gelet op deze bepaling ware in de verschillende daarop betrekking hebbende bepalingen op te nemen dat het recht op uitkering kan worden uitgesloten "gedurende een tijdvlak van *ten hoogste* vijf jaar".