

Vergaderjaar 2012–2013

**33 207**

## **Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)**

**C**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 september 2012

#### **1. Inleiding**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het voorliggende wetsvoorstel om het handhaving- en sanctiebeleid op het SZW-domein aan te scherpen. De regering is verheugd dat de partijen de uitgangspunten en doelstelling van het wetsvoorstel onderschrijven en met de regering van mening zijn dat fraude niet mag lonen.

Uit het verslag leidt de regering af dat er enkele vragen zijn over de uitwerking van het wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. De regering heeft bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen een indeling per onderwerp aangehouden. De regering wijkt daarmee af van de indeling van het verslag van de Eerste Kamer waarin de inbreng per fractie staat weergegeven. De regering heeft hiervoor gekozen om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden.

#### **2. Noodzaak en effectiviteit**

De leden van de fractie van de PvdA vinden dat er in de memorie van toelichting ten onrechte wordt gesteld dat er sprake is van een groeiende groep hardnekkige fraudeurs. Er wordt volgens de leden een onjuist beeld opgeroepen, dat vervolgens als motivatie dient om tot een forse verzwaring van het sanctieregime te komen. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of de regering bereid is de stellingname in de memorie van toelichting dat er sprake is van «een relatief kleine maar gestaag groeiende groep hardnekkige fraudeurs te rectificeren. Deze leden vragen zich tevens af of de regering bereid is op grond hiervan het onderhavige wetsvoorstel in heroverweging te nemen en als dit niet het geval is waarom een dergelijke stellingname dan in de memorie van

toelichting betrokken wordt. Deze vraag over de noodzaak van het wetsvoorstel komt ook aan de orde in de brief van de FNV, waarop de leden van de fractie van de SP een reactie vragen.

Kijkend naar de in de memorie van toelichting genoemde cijfers over de periode 2008 tot en met 2010 is er een onderscheid te maken naar de relatieve en procentuele ontwikkeling. In de genoemde periode daalde het aantal debiteuren met verwijtbare bijstandsvorderingen van 25 000 euro en meer (van 4 980 gevallen naar 4 840), maar steeg het relatieve aandeel van deze groep. Waar het totaal aantal bijstandsdebiteuren een constante daling vertoonde en het totaal openstaand bedrag geleidelijk afnam, is in genoemde periode het *relatieve* aandeel van de groep debiteuren met de grootste openstaande bedragen toegenomen van 7 tot 7,7 procent voor wat betreft het aantal personen en van 46,5 tot 49,3 procent voor wat betreft het totaal openstaande bedrag. Uit inmiddels beschikbare cijfers over 2011 blijkt dat zowel het aantal absolute als relatieve fraudegevallen met hoge bedragen, is toegenomen. Het aantal geconstateerde overtredingen met de WWB is van 11 100 in 2010 naar 12 600 in 2011 gestegen, terwijl het gemiddelde benadelingsbedrag is gestegen van 4 800 euro naar 5 300 euro<sup>1</sup>. Het aantal personen met een groot fraudebedrag is verder opgelopen tot 50,7 procent. Dit bevestigt het beeld van een groeiende groep hardnekkige fraudeurs. De constatering dat tussen 2010 en 2011 het aantal overtredingen gestegen is, evenals het gemiddelde benadelingsbedrag, rechtvaardigt het benoemen van deze groep als een relatief kleine maar gestaag groeiende groep hardnekkige fraudeurs die verantwoordelijk is voor een steeds groter deel van het totale fraudebedrag en waarop het huidige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigende werking heeft.

De leden van de fractie van de PvdA menen dat anders dan de titel van de wet suggereert, de wet voornamelijk betrekking heeft op aanscherping van het sanctiebeleid. De leden vragen zich af waarom de regering er niet voor kiest om juist in te zetten op effectievere handhaving, daar waar dit de afgelopen jaren als zodanig succesvol is gebleken. Deze vraag komt ook aan de orde in de brief van de FNV, waarop de leden van de fractie van de SP een reactie vragen.

Het onderhavige voorstel voor aanscherping van de sancties bij misbruik van de sociale zekerheid of arbeidsregelingen, kan niet los gezien worden van andere inspanningen van de regering om de zogenoemde handhavingsketen te versterken. We spreken van een keten omdat het gaat om een gecombineerde aanpak bij misbruik en fraude van voorlichting en preventie, controle en verhogen van de pakkans en met als sluitstuk terugvorderen van onterecht verkregen voordeel en bestraffen. Op al deze onderdelen zijn concrete stappen gezet om tot een betere naleving te komen. Bijlage 1 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel geeft een overzicht van de maatregelen die al eerder zijn genomen om de handhavingsketen te versterken. Kijkend naar de bestraffing signaleert de regering dat het huidige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigend werkt bij doelbewuste en calculerende fraudeurs. De regering wil daarom ook voor de toekomst de aanpak van de handhavingsketen op alle fronten intensiveren: van preventie tot opsporen en bestraffen. Dat betekent: zowel zorgen dat frauderende mensen en frauderende bedrijven eerder gepakt worden als de strafmaat verhogen en tegelijk voorlichting geven. Naast een strenger sanctiebeleid, waarin dit wetsvoorstel voorziet, zet de regering daarom ook in op effectievere handhaving. Zo is het voor gemeenten belangrijk dat zij, om fraude te voorkomen en te bestrijden, bestanden kunnen koppelen. Samen met de gemeenten, UWV en SVB is een inventarisatie gedaan naar de ervaren knelpunten en mogelijkheden van een bredere inzet van bestandskoppeling. Deze inventarisatie heeft

---

<sup>1</sup> bron: Bijstand Fraude Statistiek (BFS)

een lijst van maatregelen opgeleverd. De meeste daarvan zijn mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving. In de brief van 13 maart 2012 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstukken II, 2011/12, 17 050, nr. 416). Voor de overige maatregelen is wetswijziging nodig. Het streven is een wetsvoorstel hiertoe dit najaar aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Ook het wetsvoorstel huisbezoeken, dat tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel in uw Kamer in behandeling is, vervult een belangrijke rol in de handhaving. De introductie van het onderhavige wetsvoorstel, gericht op sanctioneren, gaat ook samen met een intensieve voorlichting in het kader van de overheids campagne «Weet hoe het zit». Iedereen kan dan weten wat er van hem of haar verwacht wordt. De regering vindt voor het versterken van de handhavingsketen een voldoende afschrikkend sanctiebeleid ook essentieel. Afschrikking door sancties is het sluitstuk van de keten.

De leden van de fracties van D66 en de PvdA wijzen op de in hun ogen enigszins dunne motivering van de afschrikkende werking van het wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat het gegeven dat sancties bij onvoldoende meewerken aan re-integratie een positief effect blijken te hebben, één op één vertaald wordt naar de uitkeringsfraude, ook al is daar minder onderzoek naar gedaan. De leden van de fractie van D66 vragen nog eens met andere goed onderbouwde argumenten uit te leggen waarom succes verwacht wordt van verhoging van het sanctiestelsel. De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering het met deze leden eens is dat hier een generalisatie wordt toegepast die niet nader is onderbouwd en of de regering in staat en bereid is deze onderbouwing alsnog te bieden. Deze vraag over de afschrikkende werking van hogere sancties komt ook aan de orde in de brief van de FNV, waarop de leden van de fractie van de SP een reactie vragen.

De onderbouwing van de afschrikkende werking van het wetsvoorstel is erop gebaseerd dat binnen het domein van de sociale zekerheid meerdere onderzoeken<sup>1</sup> hebben aangetoond dat sancties bij onvoldoende medewerking aan re-integratie effect hebben.

Op grond hiervan verwacht de regering dat binnen het domein van de sociale zekerheid sancties wegens uitkeringsfraude ook een positief effect zullen hebben. Deze analogie redenering als onderbouwing berust er onder meer op dat het gaat om gedragingen binnen het zelfde domein, namelijk dat van de sociale zekerheid. Daarnaast moet de verhoging van de boetes in de totale context van het beleid worden gezien. Hierin zijn ook de al genoemde pakkans (bestandskoppeling), de snelheid van bestraffing (door de hogere aangiftegrens zal de meeste uitkeringsfraude snel via bestuurlijk boete kunnen worden gesanctioneerd) en de consistentie van bestraffing die dit wetsvoorstel regelt, van belang.

Dat strengere straffen een afschrikkend effect heeft en bijdraagt aan het bestrijden van fraude blijkt ook uit het sanctiebeleid van de Wet arbeid vreemdelingen. Sinds 2005 is sprake van bestuursrechtelijke handhaving van deze wet. Voordien was de handhaving strafrechtelijk. Bij de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving in 2005 zijn de boetes voor illegale tewerkstelling in Nederland fors verhoogd, nl. van ca. 1 000 tot 8 000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer. Uit een evaluatieonderzoek<sup>2</sup> is gebleken, dat deze forse verhoging van de boetenormbedragen heeft bijgedragen aan de daling van de illegale tewerkstelling in de periode 2005 (bij 26 procent van de controles werd illegale tewerkstelling geconstateerd) tot 2009 (16 procent). Ook de resultaten van de hercontroles wijzen daarop. In 2004 overtrad 30 procent van de werkgevers bij wie eerder al een overtreding was geconstateerd de wet opnieuw, in 2008 was dat percentage gedaald tot 18 procent.

<sup>1</sup> In Nederland hebben meerdere onderzoeken aangetoond dat sancties een effectief middel zijn om mensen sneller aan de slag te helpen (o.m. Van der Klaauw en Van Ours, 2010, Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours, 2004 en Abbring en Van den Berg, 2003). Internationaal onderzoek uit Zwitserland (Lechner en Smith 2003) en Denemarken (Staghøj 2007) laat soortgelijke effecten zien.

<sup>2</sup> Evaluatie invoering bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen, november 2009, Kamerstukken II, 2009/10, 17 050, nr. 396

Sinds 2009 is echter sprake van een stabilisatie van het percentage geconstateerde overtredingen. Kennelijk is er een groep hardnekkige malafide werkgevers die zich niet laten afschrikken door de huidige boetes of voor wie illegale tewerkstelling ondanks de boete nog altijd lonend lijkt te zijn. Met het oog op deze groep heeft de regering besloten het sanctiebeleid verder aan te scherpen in de verwachting dat dit opnieuw zal bijdragen aan een daling van het aantal overtredingen. Voorts wil de regering met de strengere aanpak de maatschappelijke norm bevestigen dat misbruik fors bestraft moet worden.

De leden van de VVD-fractie vragen de minister een verklaring te geven voor het feit dat minder dan 10 procent van het totaal geconstateerd fraudebedrag aan boetes wordt opgelegd bij het UWV en de SVB.

De opgelegde boetes geschieden conform het staande boetebeleid zoals is vastgelegd in het huidige Boetebesluit sociale zekerheidswetten. Volgens het staande boetebeleid leggen het UWV en de SVB bij een eerste overtreding een boetebedrag op dat afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid *maximaal* 10 procent bedraagt van het gefraudeerde bedrag. Opgelegde boetes kunnen lager uitvallen als er matigingsgronden zijn. Bij recidive leggen UWV en SVB een boete op die maximaal 15 procent bedraagt van het gefraudeerde bedrag. Ook hier kan sprake zijn van matiging. De regering vindt dat bij fraude met uitkeringen zwaardere maatregelen wenselijk en billijk zijn en heeft daarom dit wetsvoorstel ingediend, waarmee de maximumboetes op 100 procent en bij recidive op maximaal 150 procent komen van het gefraudeerde bedrag. Hierbij is aangesloten bij de gangbare strafmaat in onder meer de fiscaliteit.

De leden van de VVD-fractie vragen de minister om aan te geven waarom de handhavingskosten bij het UWV en de SVB zo hoog zijn. Tevens vragen deze leden of de minister verwacht dat er op het gebied van handhavingskosten nog winst te behalen valt en zo ja, op welke wijze.

Handhaving door SVB en UWV gebeurt niet alleen in gespecialiseerde afdelingen, maar is ook geïntegreerd in de reguliere processen en de dienstverlening. Daarom is van de kosten van de handhaving alleen een indicatie te geven. De handhavingskosten bestaan uit zowel preventieve als repressieve activiteiten. Door het UWV en de SVB wordt stevig geïnvesteerd in preventie, zoals voorlichting en controles, om zo te voorkomen dat mensen gaan frauderen. De opbrengsten van preventieve activiteiten zijn lastig te kwantificeren. Verder is het Internationaal Bureau Fraude bij het UWV ondergebracht. Het IBF verricht voor gemeenten onderzoek naar fraude in het buitenland.

De regering streeft naar een effectieve en efficiënte handhaving. Daarmee moet in de eerste plaats fraude voorkomen worden. In het Handhavingsprogramma 2011–2014 wordt daarom ondermeer ingezet op informatie gestuurd handhaven (hoofdstuk 4). Daarbij wordt geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van de gebruikte gegevens, het meer gebruiken van externe gegevens zoals internet en de doorontwikkeling van klant- en risicoprofielen.

De leden van de VVD-fractie vragen de minister ook de handhavingskosten bij gemeenten inzichtelijk maken.

De minister beschikt niet over deze gegevens. Volgens de systematiek van de WWB zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de inzet van de middelen uit het Gemeentefonds, dus gemeenten bepalen zelf hoeveel budget wordt ingezet voor handhaving. De verantwoording hierover loopt via de gemeenteraad. Daarbij is het van belang dat gemeenten hun

handhavingstaken veelal geïntegreerd hebben in hun totale dienstverlening, waardoor deze kosten niet apart te onderscheiden zijn. Fraudebestrijding is van belang om te voorkomen dat er onnodig en onterecht uitkeringen worden verstrekt en zodoende onnodige kosten worden gemaakt. De WWB systematiek stimuleert gemeenten om hun handhaving effectief en efficiënt in te vullen.

### **3. Sociale zekerheid**

#### **Begrip uitkeringsfraude**

De fractie van GroenLinks vraagt of in het kader van de wet een precieze definitie van fraude gegeven kan worden.

In de sociale zekerheid is het begrip fraude direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op een uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. De cliënt dient het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. Veel voorkomende vormen van fraude zijn het niet melden van betaald werk naast de uitkering, van verandering in de leefsituatie of van vermogen of bezittingen.

#### **Recidive en beslagvrije voet**

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering onderbouwt dat bij de tijdelijke uitsluiting sprake is van een herstelmaatregel en niet van een punitieve sanctie en of deze maatregelen niet op gespannen voet staan met het proportionaliteitsbeginsel van het EVRM, de Grondwet of het Europees Sociaal Handvest.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel had de regering het voorstel opgenomen om fraudeurs na recidive tijdelijk uit te sluiten van het recht op uitkering. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, waarin is aangegeven dat een dergelijke maatregel als een punitieve sanctie moet worden beschouwd, heeft de regering besloten het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en af te zien van de mogelijkheid van tijdelijke uitsluiting. In plaats hiervan stelt de regering in het onderhavige wetsvoorstel voor bij recidive een hogere bestuurlijke boete op te leggen van in beginsel 150 procent van het benadelingsbedrag. Deze hoge boete heeft een bestraffend karakter en zal alleen afschrikwekkend werken als de boete ook daadwerkelijk wordt geïnd. Notoire overtreeders worden op dit moment niet afgeschrikt door een hoge bestuurlijke boete als er al openstaande vorderingen zijn en er incassotrajecten tot de beslagvrije voet lopen.

De regering wil dit ondervangen door de bestuurlijke boete bij recidive volledig te verrekenen met de (toekomstige) uitkering en daarbij de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen totdat de boete is afbetaald. De regering ziet het buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij recidive als een robuuste vorm van incasso van de boete, die past bij mensen die herhaald frauderen met uitkeringen. Bij cliënten die geen recht meer hebben op een uitkering wordt de boete via de gangbare regels voor loonbeslag en beslagvrije voet geïnd.

Het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet is naar de mening van de regering geen uitsluiting van het uitkeringsrecht en is niet in strijd met de zorgplicht zoals neergelegd in de Grondwet omdat het voorliggende wetsvoorstel met zich mee brengt dat iemand een beroep op bijstand kan doen in het geval betrokkene door deze wijze van

incasseren van de bestuurlijke boete onvoldoende middelen van bestaan heeft. Daarnaast is bij tweede nota van wijziging geregeld dat een deel van de uitkering zal worden vrijgelaten in verband met de zorgkosten, woonkosten en kosten van kinderen. Daarmee is gewaarborgd dat gemeenten indien nodig uitdrukking kunnen geven aan hun zorgplicht. Gemeenten hebben ook de mogelijkheid tot het verstrekken van leenbijstand. Mede gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de regering ook geen sprake van strijdigheid met het Europees Sociaal Handvest. Immers betrokkene blijft verzekerd van ondersteuning en kan zo nodig een beroep op het vangnet doen.

Het voorstel is ook niet strijdig met ILO verdragen. Met betrekking tot uitkeringsfraude kan er op worden gewezen dat in deze verdragen een «misbruik» bepaling is opgenomen op grond waarvan op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom de uitkeringen kunnen worden geschorst. Wel moet er een voorziening zijn in de situatie dat gezinsleden afhankelijk zijn van de geschorste uitkering. In deze situatie kunnen deze gezinsleden een beroep doen op een WWB-uitkering, voor zover er geen andere inkomsten zijn, zodat overeenkomstig deze verdragen kan worden gehandeld.

Het voorstel is evenmin in strijd met het EVRM. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete worden, gezien het punitieve karakter van deze sanctie, de voorschriften in acht genomen zoals vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht en de rechtswaarborgen die op grond van artikel 6 EVRM gelden bij strafvervolgning. Zo zijn de onschuldpresumptie, het zwijgrecht en de cautie, de hoorplicht en het una via-beginsel van toepassing en wordt bij het opleggen van de bestuurlijke boete getoetst of deze in overeenstemming is met de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid. Daarmee is voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel. Voorts is ook van belang dat gemeenten als gevolg van het amendement van het lid Sterk c.s. nu de bevoegdheid hebben om bij herhaalde fraude in de bijstand een afweging te maken of in de individuele omstandigheden van het geval, moet worden overgegaan tot deze manier van incasseren waarbij de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking wordt gesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of met het amendement van het lid Sterk c.s. waarmee de verplichting tot het buiten werking stellen van de beslagvrije voet vervalt, ook de mogelijkheid tot het buiten werking stellen van de beslagvrije voet wordt uitgesloten. Ook vragen deze leden hoe de regering waarborgt dat van een eventuele onevenredigheid van sancties geen sprake zal zijn.

Met het amendement van het lid Sterk c.s. vervalt de verplichting voor gemeenten tot het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet na recidive in de bijstand. Deze verplichting is vervangen door een discretionaire bevoegdheid voor gemeenten om bij recidive in de bijstand de beslagvrije voet buiten werking te stellen. De regering hoopt en verwacht dat gemeenten daar waar nodig gebruik zullen maken van deze robuuste incassobevoegdheid. Geregeld is dat gemeenten hierover bij verordening regels moeten stellen.

Bij het opleggen van de bestuurlijke boete zijn de voorschriften zoals vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing. Dit betekent ondermeer dat zal worden getoetst of de hoogte van de boete in overeenstemming is met de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid. In beginsel bedraagt de bestuurlijke boete bij de eerste overtreding 100 procent en na recidive 150 procent van het benadelingsbedrag. Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid, zal de boete gematigd worden. Hiermede is gewaarborgd dat van een eventuele onevenredigheid van sancties geen sprake zal zijn.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat het volledig verrekenen van de uitkering zonder beslagvrije voet door UWV of SVB impliceert dat gemeenten dit vanuit de WWB moeten compenseren en vragen de regering of zij dit wenselijk en billijk vindt.

De regering vindt dat bij herhalingsfraude met uitkeringen zwaardere maatregelen wenselijk en billijk zijn. Een hogere bestuurlijke boete bij recidive moet de fraudeur afschrikken om een volgende overtreding te plegen. Deze hoge boete moet dus een preventieve werking hebben. Dat gebeurt alleen als de boete ook daadwerkelijk geïnd wordt. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij recidive is een robuuste vorm van incasso die past bij mensen die herhaald frauderen met uitkeringen. In sommige gevallen kan dit er inderdaad toe leiden dat betrokkene na herhaalde fraude met bijvoorbeeld een WW-uitkering gedurende een lange periode feitelijk niet over de WW-uitkering kan beschikken. Dit zal een sterke stimulans zijn om werk te zoeken en te aanvaarden. Maar mocht betrokkene daar ondanks deze inspanningen niet in slagen en voor het overige geen inkomen en geen vermogen hebben, dan is naar het oordeel van de regering het vangnet van de WWB noodzakelijk. De regering verwacht overigens dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen zal optreden. UWV heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat recidive bij UWV nu jaarlijks 2 500 keer voorkomt. De inschatting is dat straks in zeer beperkte mate bij recidive in de WW een beroep op bijstand zal worden gedaan.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de minister toe te lichten waarom de sociale zekerheidsuitkeringen een dermate verschillend karakter hebben dat fraude met bijvoorbeeld de WW en vervolgens met de WWB niet als recidive aangemerkt zou moeten worden. Deze leden vragen waarom het uitvoeringstechnisch complex zou zijn om overtredingen uit de verschillende domeinen van de sociale zekerheid samen te stellen ten behoeve van een breder recidivebegrip. Deze leden vinden het ook onwenselijk dat als iemand twee maal fraudeert in de WW en vervolgens in de WWB terecht komt, alsnog de bescherming van de beslagvrije voet geniet en vragen om hier op in te gaan.

Bij het clusteren en afbakenen van recidive in de sociale zekerheid heeft de regering gekeken naar de aard van de uitkeringen, de uitvoerbaarheid en de huidige praktijk van verrekenen. De clustering speelt zowel een rol bij het vaststellen van recidive als bij de gevolgen van recidive.

Voor wat betreft het vaststellen van recidive heeft de regering gekeken naar wetten die elkaar «logisch» opvolgen, zoals de ziektewet (ZW) en de WIA, en naar wetten die betrekking hebben op dezelfde doelgroep (werknemers of alle burgers) en met een zelfde werkings sfeer (loongerelateerd of minimumuitkering) en naar de huidige uitvoeringspraktijk. Op basis hiervan is gekozen voor drie clusters: de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen en het vangnet van de WWB. Overtredingen van verschillende uitkeringswetten binnen deze clusters worden voor het begrip recidive bij elkaar opgeteld. Bij de werknemersverzekeringen en voor de volksverzekeringen gebeurt dat nu ook al. UWV en SVB wikkelen herhaalde overtredingen van de inlichtingenplicht uitsluitend binnen de door UWV of SVB uitgevoerde clusters van wetten af. Ook bij de gevolgen van recidive speelt deze clustering een rol. Indien iemand bijvoorbeeld twee maal fraudeert met de ZW kan UWV de bestuurlijke boete gedurende een periode van vijf jaar verrekenen met de ZW-uitkering of een toekomstige WW- of WIA-uitkering door tijdelijke buiten werkingstelling van de beslagvrije voet. Indien de gevolgen van recidive over de clusters heen ook voor andere wetten zouden werken, zouden UWV, SVB en gemeenten

bij elke toekenning van een uitkering, kinderbijslag of pensioen moeten controleren of sprake is van een situatie van verrekening met tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij een andere uitkeringsinstantie. Dit is uitvoeringstechnisch bewerkelijk.

Daarnaast heeft de regering de verrekening over de beslagvrije voet bij recidive binnen de werknemersverzekeringen niet onverkort en verplichtend door willen trekken naar de WWB, gelet op het vangnetkarakter van deze regeling en de zorgplicht van gemeenten.

In dit verband wordt er op gewezen dat WWB nu al regels bevat inzake het verlagen van de bijstand als iemand na recidive in de werknemersverzekeringen een beroep moet doen op bijstand. Gemeenten moeten dit verlagingsbeleid in een gemeentelijke verordening vastleggen. Met het amendement van het lid Sterk c.s. heeft de Tweede Kamer van de verplichting voor gemeenten om na recidive *binnen* de bijstand over te gaan tot verrekenen van de boete zonder toepassing van de beslagvrije voet, een bevoegdheid voor gemeenten gemaakt. Ook hierover moeten gemeenten in een gemeentelijke verordening regels opnemen. Op grond van de huidige WWB en als gevolg van dit amendement komt de positie van de uitkeringsontvanger die na recidive in de werknemersverzekeringen een beroep op bijstand doet overeen met die van iemand die voor de tweede keer binnen de bijstand gefraudeerd heeft. In beide gevallen zijn gemeentelijke verordeningen van toepassing en hebben gemeenten de mogelijkheid om op basis van de individuele omstandigheden van het geval een afweging te maken en een besluit te nemen dat er toe leidt dat betrokkene gedurende maximaal drie maanden feitelijk geen bijstand ontvangt.

### **Recidive registratie gemeenten**

De leden van de fracties van de SP en D66 willen weten hoe het staat met de invoering van het frauderegister en de toezegging aan de Tweede Kamer dat dit per 1 januari 2013 gereed zou zijn.

De leden van de fractie de PvdA wijzen erop dat de regering bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft aangegeven dat het frauderegister op 1 januari 2013 gereed is en vragen naar de stand van zaken. De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat het frauderegister noodzakelijk is om de wet te kunnen uitvoeren en hebben een signaal gekregen van VNG en Divosa dat het register niet gereed zou zijn. De leden vragen of de regering kan garanderen dat het frauderegister klaar is als de wet in werking treedt.

Voor de uitvoering van de wet is het niet noodzakelijk dat het frauderegister gereed is. Het frauderegister ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van de wet. Gemeenten kunnen immers ook zonder register de wet uitvoeren, maar moeten dan per toekenning meer werk verrichten om te kijken of iemand (eerder) gefraudeerd heeft met een uitkering. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten de wet zo eenvoudig mogelijk kunnen uitvoeren. Gemeenten worden dan ook ondersteund door met relevante partijen te werken aan het frauderegister.

Voor het vaststellen of iemand eerder gefraudeerd heeft zijn twee informatiestromen van belang: 1) de onderlinge uitwisseling tussen gemeenten en 2) de verstrekking van gegevens door Justitie. Deze tweede informatiestroom is niet alleen van belang voor gemeenten, maar ook voor UWV en SVB. Onderstaand de stand van zaken per informatiestroom.

Onderlinge uitwisseling tussen gemeenten (recidive registratie): gemeenten moeten onderling gegevens kunnen uitwisselen over opgelegde bestuurlijke boetes voor fraude met de WWB. Iemand kan immers door verhuizing in meerdere gemeenten een uitkering hebben gehad. Voor het vaststellen van mogelijke recidive zijn dan gegevens van de betreffende gemeenten nodig. Voorwaarde voor een goede onderling uitwisseling van recidivegegevens is dat de gemeenten voor deze gegevens dezelfde definities hanteren. Hiertoe is inmiddels de «Richtlijn Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek» aangepast. Op grond van deze Richtlijn worden de registratiesystemen van de gemeenten aangepast. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2013 gemeenten bestuurlijke boetes elektronisch kunnen registreren volgens vergelijkbare definities. Gemeenten kunnen dan onderling nagaan of iemand eerder bij een andere gemeente een bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen en daarmee aangemerkt moet worden als recidivist.

De verstrekking van strafvorderlijke gegevens door Justitie is van belang omdat 1) een strafrechtelijke sanctie gevolgd door een bestuursrechtelijke sanctie ook recidive oplevert en 2) als iemand een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd krijgt voor fraude binnen het sociale zekerheidsdomein de recidivetermijn wordt verlengd naar tien jaar. De gegevensverstrekking van de Justitiële Informatiedienst aan gemeenten, UWV en SVB zal ook onderdeel uit gaan maken van de recidive registratie. Echter, om deze strafrechtelijke gegevens te ontsluiten moeten eerst het Besluit Justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit SUWI worden aangepast. De wijzigingen van deze besluiten zullen per 1 januari 2013 inwerking treden, waarmee de grondslag voor het verstrekken van justitiële gegevens is geregeld. Daarna zal ook voor de ontsluiting met de strafvorderlijke gegevens het implementatietraject worden ingezet. Het streven is om dit onderdeel in de loop van 2013 te realiseren, zodat dit automatisch gaat en gemeenten steeds minder handmatig moeten doen.

Voor zowel de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten onderling als de verstrekking van strafvorderlijke gegevens is per 1 januari 2013 de wettelijke grondslag geregeld. Gemeenten kunnen vanaf de inwerkingtreding van de wet boete gegevens uitwisselen (volgens vergelijkbare definities). De recidive registratie is dus per 1 januari 2013 beschikbaar. In de loop van 2013 zal dit verder geautomatiseerd worden waardoor het steeds makkelijker wordt voor gemeenten om snel recidive te constateren. De doorontwikkeling van de recidive registratie is bedoeld om informatie zo eenvoudig mogelijk te ontsluiten voor de uitvoerders.

### **Gemeentelijke beleidsvrijheid**

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de voorstellen zich verhouden tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals vastgelegd in de WWB. Ook de fractie van GroenLinks stelt vragen over de uitgangspunten van de WWB en de beleidsvrijheid van gemeenten. Deze vraag komt ook aan de orde in de brief van de FNV, waarop de leden van de fractie van de SP een reactie vragen.

Mede naar aanleiding van vragen van het Tweede Kamerlid Klaver bevat de memorie van toelichting in paragraaf 2.1.4 een beschrijving van het wetsvoorstel en de interbestuurlijke verhoudingen. De kern hiervan is dat uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» ook op de WWB van toepassing is. Dit betekent dat het beleid en de bekostiging in vergaande mate zijn gedecentraliseerd, maar ook dat sprake is van een balans met betrekking tot die decentralisatie. Ook bij een vergaand gedecentraliseerd beleidsterrein heeft de minister een systeemverantwoordelijkheid. Dit betekent onder meer dat hij maatregelen dient te

treffen wanneer blijkt dat het wettelijke systeem niet goed werkt of niet meer toegesneden is op de problemen van deze tijd. In de memorie van toelichting en hiervoor is aangegeven dat de regering heeft geconstateerd dat het aantal fraudeurs in de WWB en het gemiddelde fraudebedrag stijgen. Dit betekent dat het algemene belang dat met de harde fraude-aanpak wordt gediend is toegenomen en uitgaat boven het belang van individuele gemeenten, waaronder de bevoegdheid tot het maken van kosten-baten-afweging. De regering onderkent dat de voorgestelde wijziging van de WWB weliswaar voor gemeenten een zekere inperking van hun beleidsvrijheid betekent, maar is van oordeel dat dit wetsvoorstel dit ruimschoots compenseert door hen tevens instrumenten te bieden om fraude hard aan te pakken.

De regering heeft er begrip voor dat gemeenten in de dagelijkse praktijk rekening willen houden met de specifieke omstandigheden van de burger. Maar bij decentralisatie is het van belang een goede balans te vinden. Rechtsgelijkheid en het algemeen belang kunnen redenen zijn om te kiezen voor een meer centrale aanpak. Dit moet per keer worden afgewogen. Bij de aanpak van uitkeringsfraude zijn het algemeen belang en rechtsgelijkheid belangrijke uitgangspunten. Solidariteit tussen burgers is essentieel voor het draagvlak van de sociale zekerheid. Er moetop kunnen worden dat alleen mensen die echt aanspraak kunnen ontlenen aan de sociale zekerheid, hierop een beroep doen. Alleen dan zal er voldoende draagvlak voor de sociale zekerheid blijven bestaan. Tegelijk constateert de regering dat het huidige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigende werking heeft voor doelbewuste en calculerende fraudeurs. Ook in de aanpak van gemeenten bestaan verschillen. Het is aannemelijk dat van een meer uniforme uitvoering een betere preventieve werking uit zal gaan omdat uniformiteit bijdraagt aan de kenbaarheid en het voorkomen dat fraudeurs naar gemeenten vertrekken waar zij het minst hard aangepakt worden. Dit is in het algemeen belang.

De regering is van oordeel dat burgers er bij een streng sanctiebeleid ook op moeten kunnen vertrouwen dat sprake is van uniformiteit. Dit komt de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ten goede. Rechtsgelijkheid betekent naar het oordeel van de regering dat niet alleen sprake is van uniformiteit bij de sanctionering, maar ook bij de tenuitvoerlegging in de vorm van terug- en invordering. Alleen indien onterecht betaalde uitkeringen daadwerkelijk worden teruggevorderd en bestuurlijke boetes worden ingevorderd, zal hiervan een preventief effect uitgaan. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om de terugvordering en invordering van verwijtbare vorderingen niet alleen verplichtend op te leggen aan UWV en SVB, maar ook aan gemeenten. Voorts is ook van belang dat gemeenten als gevolg van het amendement van het lid Sterk c.s. nu de bevoegdheid hebben om bij herhaalde fraude in de bijstand een afweging te maken of in de individuele omstandigheden van het geval, moet worden overgegaan tot deze manier van incasseren waarbij de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking wordt gesteld. Daarmee is gewaarborgd dat gemeenten indien nodig maatwerk kunnen leveren en uitdrukking kunnen geven aan hun zorgplicht.

De fractie van GroenLinks vraagt in relatie hiermee ook naar de toelatingsvoorwaarden voor de MAU en de verplichting voor gemeenten om in hun verbeterplan een paragraaf op te nemen waarin ze beschrijven hoe ze het handhavings- en sanctiebeleid gaan «verbeteren». De fractie vraagt hoe dit beoordeeld gaat worden en of altijd helder en objectief is vast te stellen of het tekort (mede) veroorzaakt wordt door tekortschietend handhavings- en sanctiebeleid.

Het doel van de Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU) is om gemeenten financieel te compenseren voor tekorten die het gevolg zijn van aantoonbare verdeelstoornissen, dat wil zeggen dat sprake is van

bijzondere lokale omstandigheden buiten de invloedssfeer van de gemeente die wel leiden tot hogere bijstandsuitgaven maar die niet volledig tot uitdrukking komen in de objectieve verdeelsleutel. Zolang de MAU nog haar status van groeimodel heeft, worden gemeenten niet alleen gecompenseerd voor tekorten die uitsluitend het gevolg zijn van verdeelstoornissen maar ook voor tekorten die hierdoor slechts gedeeltelijk worden veroorzaakt. Uitgangspunt hierbij is dat tekorten die niet verklaarbaar zijn vanwege een verdeelstoornis, door de gemeente beïnvloedbaar zijn via beleid en uitvoering. Indien het gemeentelijk tekort slechts ten dele het gevolg is van een aantoonbare verdeelstoornis, kan de gemeente alleen aanspraak maken op een MAU-uitkering indien zij bereid is de effecten van haar beleid en uitvoering naar het gewenste niveau te verbeteren. Dit wil zeggen dat het beïnvloedbare deel van het tekort binnen een periode van drie jaar geheel weggewerkt moet zijn. Het is aan de gemeente te bepalen hoe zij dit zal realiseren. Gelet op het bovengemeentelijk belang van een harde aanpak van fraude en gelet op het feit dat de MAU-uitkering op basis van solidariteit betaald wordt door andere gemeenten, vindt de regering het van groot belang dat gemeenten bij het verbeteren van de effecten van hun beleid en uitvoering altijd hun handhavings- en sanctiebeleid kritisch onder de loep nemen en verbeteringen aanbrengen waar dit nodig is. Dit zal, voor de uiteindelijke beoordeling door de Toetsingscommissie WWB, moeten blijken uit het door de gemeente op te stellen verbeterplan. Indien de gemeente hiertoe niet bereid is, kan zij geen aanspraak maken op een MAU-uitkering. Het voorgaande is niet van toepassing op gemeenten wier meerjarig tekort volledig het gevolg is van een verdeelstoornis. Om aanspraak te kunnen maken op een MAU-uitkering zijn deze gemeenten immers niet verplicht de effecten van hun beleid en uitvoering te verbeteren, aangezien de oorzaak van hun tekort daarin niet schuilt.

#### **4. Arbeidswetten**

De FNV heeft op 10 september 2012 een brief geschreven aan de voorzitter en leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer.

Naar aanleiding van deze brief vragen de leden van de fracties van de VVD en de SP of er mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan de wens van de FNV om niet alleen de ondernemers die de regels overtreden te straffen, maar om er ook voor te zorgen dat de slachtoffers van deze ondernemers hun verschuldigd loon krijgen.

De leden van de fractie van de SP vragen ook om een reactie op de andere punten uit de brief van de FNV. De FNV houdt een pleidooi voor handhaving van de beloning door de Inspectie SZW op cao-niveau en voor uitbreiding van de aansprakelijkheid van inleners voor uitbetaling van het wettelijk minimumloon tot uitbetaling van het cao-loon.

Wat betreft de wens om ervoor te zorgen dat slachtoffers van ondernemers die de regels overtreden hun verschuldigd loon krijgen, wordt opgemerkt dat in het kader van de handhaving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag reeds aan deze wens tegemoet wordt gekomen. De Inspectie SZW stelt vast of sprake is geweest van onderbetaling van het minimumloon of van de minimumvakantiebijslag. Blijkt daar sprake van, dan is de werkgever geboden het achterstallige loon of de achterstallige vakantiebijslag binnen vier weken na te betalen. Als de werkgever niet nabetaalt krijgt hij een dwangsom opgelegd om de nabetaling af te dwingen.

Voor zover het gaat om het zorgen voor nabetaling van beloning op cao-niveau is het van belang om stil te staan bij de juridische status van cao's. De Wet op de cao bepaalt in de kern (als ordenend instrument) wat een cao is en bepaalt wie op welk moment aan een cao gebonden is. De

totstandkoming en inhoud van de cao's zijn in beginsel de verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en hun organisaties. Cao's zijn civielrechtelijke overeenkomsten tussen sociale partners die betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden waar de overheid geen partij bij is. In het verlengde hiervan vallen ook de naleving en het toezicht op de naleving van cao's volledig onder de eigen verantwoordelijkheid van cao-partijen. De overheid ondersteunt de handhaving door cao-partijen langs twee lijnen. Ten eerste kunnen cao-partijen afspraken maken over de naleving van cao-afspraken en de controle daarop, bijvoorbeeld door een controleorgaan op te richten. Bij gebleken onderbetaling kunnen cao-partijen vervolgens de betrokken werknemer ondersteunen bij het instellen van een civiele loonvordering. Op verzoek van cao-partijen kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze cao-bepalingen algemeen verbindend verklaren, zodat dit voor de gehele sector gaat gelden. Ten tweede kunnen cao-partijen, in geval van een algemeen verbindend verklaarde cao, ter ondersteuning van de civielrechtelijke handhaving de minister verzoeken om een onderzoek naar de naleving van cao-bepalingen in te stellen op grond van artikel 10 van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. De resultaten van dit onderzoek kunnen cao-partijen benutten om via een civielrechtelijke procedure nabetaling te vorderen voor de onderbetaalde werknemers. Er is dus sprake van een stevige ondersteuning van overheidswege van de handhaving van cao's door de cao-partijen. Wat betreft de door de FNV gewenste uitbreiding van de inlenersaansprakelijkheid tot het niveau van het cao-loon wordt aangesloten bij het hiervoor gestelde over de juridische status van een cao en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheidsverdeling voor de naleving en handhaving daarvan.

De FNV roept voorts op om detachingsconstructies die niet door de beugel kunnen te bestrijden.

De bestrijding van detachingsconstructies geschiedt in het kader van het toezicht van de Inspectie SZW op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Tijdens de werkplekcontroles wordt scherp gekeken naar mogelijke constructies, zoals oneigenlijk gebruik van de notificatieplicht en het werken met schijn zzp-ers. Grensoverschrijdende dienstverleners die doen aan dienstverlening anders dan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (zogenaamde zuivere dienstverlening) kunnen volstaan om deze dienstverlening te notificeren bij UWV-Werkbedrijf. Een werkgever die uitzendkrachten ter beschikking stelt moet een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Werkgevers die ten onrechte hebben genotificeerd en feitelijk in Nederland uitzendarbeid laten verrichten, worden door de Inspectie SZW beboet wegens overtreding van de Wav.

Werkgevers die werken met schijn zzp-ers proberen daarmee de verplichting om over een tewerkstellingsvergunning te beschikken te ontduiken. In 2011 zijn tijdens inspecties 938 buitenlandse zzp-ers aangetroffen. Hiervan zijn 382 zzp-ers aangemerkt als schijn zzp'er. Tegen de werkgevers zijn boeterapporten opgemaakt.

De boetes voor deze constructies bedragen 8 000 euro per vreemdeling. In het voorliggende wetsvoorstel (fraudewet) worden deze boetes aan werkgevers verhoogd tot 12 000 euro per vreemdeling. Specifiek ten aanzien van de champignonsector heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Inspectie SZW gevraagd extra capaciteit in te zetten voor controles van bedrijven die een verhoogd risicoprofiel hebben. De Inspectie SZW heeft ook een groter deel van de capaciteit ingezet voor de aanpak van malafide uitzendbureaus. Daartoe is, zoals bekend het project-AMU (aanpak malafide uitzendbureaus) opgezet. De Tweede Kamer is hierover op 10 september jl. geïnformeerd.

Ter versterking van de controles op constructies zal de Wav worden aangevuld met de verplichting dat de werkgever met bewijsstukken moet aantonen waaruit de aard van de arbeidsverhouding tussen hem en de arbeidskrachten blijkt.

## **5. Verhouding bestuursrecht en strafrecht**

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een toelichting waarom gekozen is voor onderbrenging van het sanctieregime in het bestuursrecht en voor bestuursrechtelijke handhaving. Verder vragen deze leden zich af of met deze keuze het proportionaliteitsvereiste wordt ontlopen. In verband hiermee vragen deze leden of de regering bereid is de adviezen van de Raad van State op dit punt alsnog over te nemen.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting, het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag sluit de regering met de keuze voor meer bestuurlijke afdoening aan bij de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 VI, D).

In deze Kabinetsnota is aangegeven, dat in het geval van ernstige feiten, waarbij hoge straffen ter afschrikking nodig zijn, een bestuurlijke boetebevoegdheid verantwoord kan zijn, mits het bestuursorgaan over de vereiste grote mate van professionaliteit beschikt.

Zowel bij de uitkeringswetten als bij de arbeidswetten vindt de feitelijke ontdekking van de normovertreding plaats door specifieke toezichthoudende organen die beschikken over gespecialiseerde en voldoende professionaliteit om die normen te handhaven. De vele honderden zeer uiteenlopende verplichtingen (vooral bij de arbeidswetten) vragen om vergaande specialisatie bij het opleggen van sancties. Op basis van genoemde Kabinetsnota is deze gespecialiseerde professionaliteit een belangrijk criterium voor de keuze voor bestuursrechtelijke sanctieoplegging. Dit betreft de zogenaamde «besloten context». Het toezicht op de arbeidswetten ligt bij de Inspectie SZW en die beschikt over de vergaande specialisatie, noodzakelijk om sancties op te kunnen leggen bij overtreding van de zeer uiteenlopende verplichtingen in de arbeidswetten. Het toezicht op de uitkeringswetten vindt plaats door het UWV, de SVB en de gemeenten. Ook deze instellingen beschikken over de nodige professionaliteit en een vergaande specialisatie ten aanzien van de uitkeringswetten die zij uitvoeren.

Bij de keuze voor het bestuursrecht speelt tevens mee dat bestuursrechtelijke afdoening sneller duidelijkheid biedt over de financiële consequenties van overtredingen. Hiermee kunnen de schade en fraudebedragen beter worden beperkt.

Dit past beter bij het lik-op-stukbeleid dat de regering voorstaat. Een overtreder moet zo snel mogelijk weten wat de financiële gevolgen zijn van zijn handelen, zodat hij weet wat de gevolgen van een herhaling van de overtreding zijn en herhaling achterwege laat. Bij een overtreding met mogelijk vergaande gevolgen, zoals een dodelijk ongeval of een overtreding van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) blijft toepassing van het strafrecht als ultimum remedium overigens wel mogelijk.

Voor het stelsel van bestuurlijke boeten voor de arbeidswetten geldt dat dit stelsel, meer dan het strafrecht, de mogelijkheid biedt om samenhangend handhavingsbeleid met andere bestuursrechtelijke instrumenten (zoals stillegging van de werkzaamheden) te voeren. De bestuurlijke boete zet andere handhavinginstrumenten kracht bij hetgeen verdere overtreding zal ontmoedigen.

Bij overtreding van de inlichtingenverplichtingen in de uitkeringswetten kan ook het strafrecht worden ingezet. De Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, vastgesteld door het College van procureurs-generaal, wordt

momenteel herzien. Deze nieuwe Aanwijzing voorziet meer dan voorheen in de mogelijkheid om in bijzondere gevallen – ook als de overtreding ligt onder de zo genoemde aangiftegrens (grens waarboven strafrechtelijk onderzoek volgt) – toch een strafrechtelijk onderzoek in te stellen en de zaak over te dragen aan het Openbaar Ministerie. Dit gezien de aard van de overtreding en de ernst van de inbreuk. Om effectief te kunnen sanctioneren bestaat echter ook de mogelijkheid om in bijzondere situaties boven de aangiftegrens alsnog uit te wijken naar het bestuursrecht. Overigens kent ook de huidige Aanwijzing sociale zekerheidsfraude dergelijke uitzonderingen. Voorbeelden van mogelijkheden om ook onder de aangiftegrens strafrechtelijke sancties op te leggen: sociale zekerheidsfraude in combinatie met andersoortige strafbare feiten, fraude gepleegd in georganiseerd verband en als feiten en omstandigheden aanleiding geven en/of de persoon van de verdachte daartoe aanleiding geeft. De aard van de overtreding speelt daarbij altijd een belangrijke rol. Zo bestaat ook in geval van recidive de mogelijkheid een strafrechtelijk onderzoek in te stellen.

Zoals hiervoor is gebleken wordt de keuze om voor de sanctionering van overtredingen meer aansluiting te zoeken bij het bestuursrecht niet ingegeven om eventueel het proportionaliteitsvereiste te ontlopen. Ook in het bestuursrecht geldt het evenredigheidsbeginsel op grond van artikel 3:4, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Verder is in artikel 5:46, lid 2, van de Awb bepaald dat de boete wordt afgestemd op de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State om de verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke sanctionering dragend te motiveren, is in het nader rapport verder ingegaan op de keuze van het sanctiestelsel langs bovenstaande lijn en is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe gewaarborgd wordt dat gemeenten de bestuurlijke handhaving op een professionele manier uitvoeren. Daarnaast willen de leden van deze fractie weten of gemeenten gecompenseerd zijn voor deze nieuwe taak.

De gemeenten beschikken over de nodige professionaliteit en ervaring ten aanzien van de uitkeringswetten die zij uitvoeren. De keuze van het sanctiestelsel is daarbij niet zozeer relevant. Thans wordt de WWB strafrechtelijke gehandhaafd, waartoe de gemeenten beschikken over sociaal rechercheurs. De waarborgen die een verdachte heeft in het strafrecht wijken niet veel af van die in het bestuursrecht. Of het nu gaat om een opsporingsonderzoek ter voorbereiding van een proces verbaal of een onderzoek ter voorbereiding van een boeterapport voor een bestuurlijke boete, beiden vereisen een professionele benadering. Gemeenten beschikken al over het instrument bestuurlijke boete, bijvoorbeeld bij de handhaving van de Algemene plaatselijke verordening. Bovendien zijn de beschikkingen vatbaar voor bezwaar en beroep en kennen dus ook een rechterlijke toets. Op basis van het voor dit wetsvoorstel uitgevoerde onderzoek naar kosten en baten (op grond van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet) zijn gemeenten voor deze nieuwe taak gecompenseerd, zowel voor incidentele als structurele uitvoeringskosten. Zo is incidenteel extra geld toegevoegd aan het Gemeentefonds voor onder meer de scholing van ambtenaren bij gemeenten.

## **6. Ontvangen adviezen en commentaren**

De leden van fractie van de SP vragen wat de regering vindt van de bezwaren van VNG en DIVOSA op het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering de mening van VNG deelt dat haar bezwaren door de regering, noch door de Tweede Kamer, in meerderheid zijn weggenomen.

De VNG en Divosa hebben in hun advies 5 oktober 2011 en van 1 maart 2012 over het wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de volgende aspecten van het wetsvoorstel.

### *Beleidsvrijheid gemeenten*

Bij het kiezen van de sanctie willen gemeenten rekening houden met de specifieke omstandigheden van de burger. De fraudeur moet bestraft worden, maar daarnaast moet gekeken worden naar de financiële zelfredzaamheid en de mogelijkheid voor participatie en activering.

De regering heeft er begrip voor dat gemeenten in de dagelijkse praktijk rekening willen houden met de specifieke omstandigheden van de burger. Anderzijds is de regering van oordeel dat, zoals hiervoor al aangegeven, bij het bestrijden van fraude met sociale uitkeringen sprake is van een groot algemeen belang. Teneinde het draagvlak van de sociale zekerheid te waarborgen, moeten burgers er op kunnen vertrouwen dat men alleen gebruik maakt van het vangnet van de sociale zekerheid als dit ook echt gerechtvaardigd is. Daarnaast acht de regering het met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gerechtvaardigd een zekere uniformiteit in het sanctiebeleid verplichtend neer te leggen. Bij een heldere communicatie en een uniforme uitvoering mag verwacht worden dat, juist door het preventieve effect dat uitgaat van deze uniforme harde fraude-aanpak, het uiteindelijk steeds minder vaak zal voorkomen dat de uitvoeringsorganen tot deze strenge aanpak moeten overgaan.

Daarbij blijft er naar het oordeel van de regering voldoende ruimte voor gemeenten voor maatwerk. In de eerste plaats doordat ook in het voorgestelde nieuwe sanctieregime de toets op verwijtbaarheid een centrale plaats inneemt. Daarnaast kunnen gemeenten in een individueel geval bij dringende redenen afzien van de zwaarste sanctie als dit onredelijk of onbillijk zou uitvallen. Prudentie en professionaliteit van het uitkeringsorgaan staan borg voor zorgvuldige afwegingen. Voorts biedt de introductie van de bestuurlijke boete gemeenten ook bij ernstige fraude de mogelijkheid om een passende sanctie op te leggen ook als er geen recht op uitkering meer bestaat. Op dit moment hebben gemeenten in een dergelijke situatie geen sanctiemiddelen. Dit is een vorm van maatwerk die nu niet mogelijk is. Voorts is ook van belang dat gemeenten als gevolg van het amendement van het lid Sterk c.s. nu de bevoegdheid hebben om bij herhaalde fraude in de bijstand een afweging te maken of in de individuele omstandigheden van het geval, moet worden overgegaan tot incasso waarbij de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking wordt gesteld. Daarmee is gewaarborgd dat gemeenten indien nodig uitdrukking kunnen geven aan hun zorgplicht.

### *Maatschappelijke effecten*

Gemeenten vragen aandacht voor de maatschappelijke effecten van de harde aanpak, zoals het niet kunnen betalen van ziektekostenverzekeringen en problemen met doorbetalen van de huur.

De regering verwacht overwegend positieve maatschappelijke effecten van de harde aanpak van fraude. Strengere sancties en handhaving in combinatie met een goede voorlichting zullen een preventieve werking hebben, waardoor minder mensen frauderen en minder mensen een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Bij een heldere communicatie is een zwaardere boete ook niet meer iets dat de degenen die dan nog fraudeert overkomt, maar een situatie waarin betrokkene in de eerste plaats door eigen handelen terecht is gekomen. Ook zullen de boete of het tijdelijk volledig verrekenen van de bestuurlijke boete bij recidive met de uitkering

een sterke prikkel vormen om het gedrag te beteren en op zoek te gaan naar werk. Al met al verwacht de regering dat met deze zakelijke in steek het draagvlak voor solidaire voorzieningen onder burgers zal toenemen, omdat men er op kan vertrouwen dat alleen gebruik gemaakt wordt van voorziening indien dit ook echt nodig is. De regering verwacht dus in brede zin een positief maatschappelijk effect.

De regering is er ook van doordrongen dat dit beleid in een incidenteel geval kan leiden tot onwenselijke situaties, waarin de gemeente kan worden aangesproken op haar zorgplicht. Van belang daarbij is dat gemeenten in het onderhavige voorstel de ruimte houden om bij dringende redenen af te zien van het opleggen van de bestuurlijke boete. Ook kunnen gemeenten als gevolg van het amendement van het lid Sterk c.s. afzien van verrekening met tijdelijke buiten werkingstellen van de beslagvrije voet. Bij dringende redenen gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval.

#### *De datum van inwerking treden*

Gemeenten verzoeken de ingangsdatum af te stemmen op andere beleidswijzigingen en op 1 januari 2013 te stellen. Dit advies heeft de regering overgenomen.

### **7. Financiële effecten**

De leden van de fracties van D66 en de PvdA vragen wanneer de Eerste Kamer het in de motie Klaver genoemde artikel 2 onderzoek in het kader van de Financiële verhoudingswet tegemoet kan zien. De leden van de fractie van de PvdA vragen tevens of de regering van mening is dat de behandeling pas kan plaatsvinden als een dergelijke financiële onderbouwing gereed is. De leden van de SP vragen hoe het staat met de uitvoering van de genoemde motie. De leden van de fractie van GroenLinks willen kennismaken van het onderzoek voor plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

In artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) is opgenomen dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd wordt wat de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Concreet betekent dit dat bij wetsvoorstellen altijd een apart hoofdstuk, getiteld Financiële toelichting, in de memorie van toelichting wordt opgenomen waarin een toelichting wordt gegeven op de financiële effecten van die wet. Ook in de toelichting van dit wetsvoorstel is een dergelijk hoofdstuk opgenomen waarin de financiële effecten in kaart zijn gebracht. Deze effecten zijn besproken met het Centraal Planbureau. Zoals reeds aangegeven door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, is de regering daarmee van mening dat het gevraagde onderzoek naar kosten en baten op grond van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet reeds is voltooid en de financiële onderbouwing volstaat voor behandeling. Overigens is dit onderdeel van de toelichting besproken met de VNG (zie ook paragraaf 4.1 en 4.4 van de memorie van toelichting). In de brief van de FNV, waarop de leden van de fractie van de SP een reactie vragen, wordt de vraag gesteld of de uitvoerbaarheid in het gedrang komt, vanwege de bezuinigingen. In de financiële paragraaf van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat uit de uitvoeringstoetsen bleek dat het wetsvoorstel ook gevolgen heeft voor de uitvoeringskosten. Deze zijn

door de verschillende uitvoerders inzichtelijk gemaakt. De extra uitvoeringskosten hebben voornamelijk betrekking op het aanpassen van systemen en werkprocessen, meer bezwaar en beroep, communicatie aan cliënten, hogere werklast voor de rechtspraak, hogere incassokosten, verhoging van de aangiftegrens en de introductie van de bestuurlijke boete voor gemeenten.

De in dit verband door de uitvoeringsinstellingen geraamde uitvoeringskosten zijn met de uitvoeringsinstellingen besproken en gehonoreerd. De regering verwacht daarom niet dat de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel in het gedrang komt vanwege budgettaire oorzaken.

## **8. Overige vragen**

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering op de hoogte is van het feit dat gemeenten het besluitvormingsproces dat nodig is voor de benodigde verordeningen niet voor 1 januari 2013 kunnen afronden.

De VNG en Divsoa hebben in hun advies bij het wetsvoorstel aangegeven dat invoering per 1 januari 2013 mogelijk is. Dit advies heeft de regering overgenomen. Met betrekking tot de besluitvorming rondom verordeningen is van belang dat het Landelijk Kenniscentrum Fraudebestrijding in samenwerking met de VNG werkt aan een modelverordening. Deze modelverordening zal naar verwachting nog voor 1 oktober 2012 worden afgerond.

De leden van de fractie van de VVD refereren aan een brief van de FNV en vragen hoe transparantie van wetgeving (rechten en plichten) gewaarborgd worden, met name in situaties waarin meerdere wetten van toepassing zijn. Hierbij refereren de leden aan een voorbeeld van de FNV met betrekking tot WW-gerechtigden die als zzp-er aan de slag zijn gegaan.

De regering is met de leden van de fractie van de VVD en met de FNV van mening dat wetgeving transparant moet zijn. Dat neemt niet weg dat wetten recht moeten doen aan een breed scala aan situaties en daardoor is wetgeving vaak complex. Transparantie ontstaat bij complexe wetten door de bekendheid met rechten en plichten die voortkomen uit de wetgeving te vergroten en burgers zo goed en eenduidig als mogelijk voor te lichten. Daarom is het voorlichten over wetgeving richting iedereen die op een of andere manier met de wetgeving te maken heeft van groot belang. Het informeren van ontvangers van uitkeringen over hun rechten en plichten is een in de wet vastgelegde taak van de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten. Voor het UWV is het onderhavige wetsvoorstel mede aanleiding geweest om de informatievoorziening over de rechten en plichten in het voorlichtingsmateriaal aan te scherpen. Dat wordt op dit moment gedaan. Het UWV heeft aangekondigd dit proces voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te hebben afgerond. Naast de informatievoorziening door de uitvoerders heeft het ministerie van SZW een campagne (Voorkom problemen, weet hoe het zit) opgezet. Deze campagne heeft als doel om informatie te geven over rechten en plichten van ontvangers van uitkeringen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering hecht aan draagvlak onder sociale diensten en gemeenten voor een wetsvoorstel dat (mede) door de sociale diensten en onder verantwoordelijkheid van de gemeenten zal moeten worden uitgevoerd.

De regering hecht aan draagvlak onder de sociale diensten en gemeenten voor de invoering van dit wetsvoorstel. Om deze redenen is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving veelvuldig

op ambtelijk niveau overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de VNG, Divosa en het Uitvoeringspanel gemeenten. Ook is aan het onderhavige wetsvoorstel en de implementatie ruim aandacht besteed op de verschillende gemeentedagen die door SZW zijn georganiseerd. Het gaat bij draagvlak in de eerste plaats om kennis bij de uitvoerders van de wet- en regelgeving als belangrijke voorwaarde. Vervolgens gaat het om noodzakelijke aanpassingen ten behoeve van efficiënte werkwijzen en aanpakken bij de uitvoering. Hiermee is inmiddels een start gemaakt. In de komende periode zal door middel van voorlichting en informatie-uitwisseling verder gewerkt worden aan draagvlak voor een effectieve en efficiënte uitvoering. Daarbij zullen bestaande mogelijkheden, zoals verzamelbrieven, het gemeenteloket, website Naleving.net en de campagne «Weethoehetzit.nl» goed benut worden evenals de inzet van het Landelijke Kenniscentrum Handhaving.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
P. de Krom