

Vergaderjaar 2011–2012

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 juni 2012

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het voorliggende wetsvoorstel om het handavings- en sanctiebeleid op het SZW-domein aan te scherpen. De regering is verheugd dat alle partijen de uitgangspunten en doelstelling van dit wetsvoorstel onderschrijven. Uit het verslag leidt de regering wel af dat in de Tweede Kamer wisselend wordt geoordeeld over de uitwerking van de voorgestelde aanscherping van sancties. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. De regering neemt bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen de indeling van het verslag van de Tweede Kamer als uitgangspunt. Echter, om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden, is de regering op een aantal plaatsen afgeweken van het verslag. Verder heeft de regering een nota van wijziging ingediend voor enkele technische aanpassingen.

1.1. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden de fracties van het CDA, de PvdA en SP stellen vragen over de omvang van de fraude met sociale zekerheid en de voorgestelde verzwaring van het sanctieregime. De leden van de SP-fractie vragen of bestaande handavingsinstrumenten niet voldoen en vragen een onderbouwing voor de stelling dat een kleine maar groeiende groep fraudeurs zich schuldig maakt aan benadeling. Ook de leden van de CDA-fractie stellen vragen over de cijfers die een toename van fraude laten zien en de voorgestelde verzwaring van het sanctieregime. Ook de leden van de fractie van de VVD gaan in op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en andere handavingsmaatregelen waarin de regering wil investeren. Deze leden vragen zich af aan welke investeringen zij hierbij kunnen denken en wanneer de Kamer een eerste aanzet hiervoor kan verwachten. De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de argumentatie

van de regering voor een forse verzwaring van het regime, te beperkt en niet overtuigend is.

De regering staat voor een sociale zekerheid die mensen activeert, naar vermogen laat participeren en waar nodig een adequaat vangnet biedt. Het draagvlak van dit vangnet vereist solidariteit. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat alleen die mensen die het echt nodig hebben gebruik maken van de sociale zekerheid. Misbruik van de sociale zekerheid tast het vertrouwen aan en versmalt de financiële basis voor de mensen die het echt nodig hebben. Het voorkomen van misbruik acht de regering daarom cruciaal.

De afgelopen tien jaar zijn al vele stappen gezet om de zogenoemde handhavingsketen te verbeteren. 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. Een kleine maar gestaag groeiende groep fraudeurs maakt zich schuldig aan fraude met steeds grotere bedragen. De voetnoot in de memorie van toelichting – aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State – geeft aan dat er procentueel steeds meer fraudeurs met verwijtbare vorderingen boven de 25 000 euro in de bijstand zijn: hun aandeel is toegenomen van 7,0 procent in 2008 naar 7,7 procent in 2010. Deze aanzienlijke stijging (van 7,0 procent naar 7,7 procent) in drie jaar tijd toont aan dat er sprake is van een kleine, maar in relatieve omvang toenemende groep van grote fraudeurs in de bijstand. Deze harde kern van verwijtbare debiteuren is goed voor bijna de helft van alle vorderingen in de bijstand. In absolute aantallen is het aantal verwijtbare vorderingen en het aantal verwijtbare vorderingen boven de grens van 25 000 euro gedaald. Die afname van het aantal verwijtbare vorderingen kan, zoals de leden van de CDA-fractie opmerken, inderdaad samenhangen met een grotere pakkans.

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 mensen en bedrijven eerder gepakt worden als de strafmaat verhogen en tegelijk voorlichting geven. Het kabinet heeft voor het vergroten van de pakkans al voorstellen gepresenteerd op het terrein van bestandskoppeling, waarover de regering nog dit jaar een wetsvoorstel zal aanbieden aan de Kamer. De introductie van het onderhavige wetsvoorstel, gericht op sanctioneren, gaat 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 afschrikwekkend sanctiebeleid ook essentieel. Afschrikking door sancties is het sluitstuk van de keten. Het is echter zaak om alle schakels te versterken: de keten is uiteindelijk zo sterk als de zwakste schakel.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een uitsplitsing van het openstaande fraudebedrag naar uitkering.

Het grootste openstaande fraudebedrag, ongeveer 500 miljoen euro, heeft betrekking op de WWB. Een uitsplitsing van de openstaande vorderingen bij de SVB en het UWV naar regeling is niet beschikbaar. Bij het UWV stond er eind 2011 een totaalbedrag van ongeveer 300 miljoen euro aan vorderingen open en bij de SVB 90 miljoen euro. De openstaande bedragen bij het UWV en de SVB zien op alle openstaande vorderingen, waarvan fraudevorderingen slechts een deel uitmaken.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1. Sociale zekerheid

2.1.1. Het huidige sanctiebeleid in de sociale zekerheid

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering om een overzicht waarin is aangegeven hoe de handhavingsactiviteiten en maatregelen van de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB aan de ene kant zich verhouden tot de gemeenten als uitvoeringsorganisatie. Deze leden zijn blij dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan een verdere uniformering van de handhavingsaanpak en vragen waar de voornaamste verschillen nog liggen.

De Integrale Rapportage Handhaving 2010 bevat een overzicht van de handhavingsactiviteiten en maatregelen van het UWV, de SVB en de gemeenten. De handhaving door UWV, SVB en gemeenten kent veel overeenkomsten. Zij handhaven allen door voorlichting, opsporing en sanctioneren. Preventie moet mensen en bedrijven ervan weerhouden te frauderen.

Elke uitkering of toeslag verschilt in de factoren die het recht op een uitkering en de hoogte ervan bepalen. Zo telt vermogen mee in de bijstand, maar niet bij het recht op een werkloosheidsuitkering. Het aantal gewerkte uren is wel van invloed op de hoogte van de werkloosheidsuitkering, maar niet op de hoogte van een AOW-uitkering. Dit betekent dat ook de controles en de gebruikte informatie per uitkering of toeslag verschillen.

De verschillen vloeien logisch voort uit de aard van de regelingen die de uitvoerders uitvoeren. Niet alle verschillen zijn echter logisch. Zo zijn UWV en SVB nu al verplicht om alle te veel ontvangen bedragen daadwerkelijk terug te vorderen. Gemeenten hebben daarin echter beleidsvrijheid. De regering wil dit verschil aanpakken. Daarom regelt de regering met dit wetsvoorstel dat gemeenten, net als UWV en SVB, ook moeten terugvorderen.

De leden van de PVV-fractie vragen of er inzicht kan worden verschaft in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de bevoegdheid om mensen tijdelijk te ontheffen van de arbeidsplicht in de Wet werk en bijstand (WWB) en daarbij in ieder geval na te gaan of bepaalde groepen automatisch, zonder aanvraag, een dergelijke ontheffing of vrijstelling krijgen.

De WWB kent als uitgangspunt dat financiële zelfstandigheid door te werken de voorkeur heeft boven uitkeringsafhankelijkheid. Werk leidt tot economische zelfstandigheid en tot participatie in de maatschappij. Daarom moeten zoveel mogelijk mensen in de bijstand aan het werk.

Mensen met bijstand kunnen tijdelijk in individuele gevallen ontheven worden van de arbeids- en/of re-integratieverplichting. Dat kan alleen bij dringende redenen zoals uitzonderlijke medische en/of sociale omstandigheden, bijvoorbeeld ernstige verslavingsproblemen, maar ook zorgtaken,

als hier geen andere oplossing voor is. De twee ontheffingen staan los van elkaar. Iemand die niet naar werk hoeft te zoeken, kan wel verplicht worden aan een traject richting de arbeidsmarkt mee te doen of aan een andere re-integratievoorziening. Deze ontheffingsmogelijkheid betreft een bevoegdheid van gemeenten.

Daarnaast is met de Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders (2009) een recht op ontheffing van de arbeidsverplichting in de WWB gekomen voor alleenstaande ouders die voor één of meer kinderen jonger dan vijf jaar zorgen. De ontheffing kan worden aangevraagd voor de duur van maximaal vijf jaar. De alleenstaande ouder houdt zijn re-integratieverplichting om zijn positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Gemeenten geven aan deze re-integratieverplichting invulling.

Het procentuele aandeel ontheffingen in de bijstand is de afgelopen jaren gedaald. In 2006 had volgens Divosa 33 procent van alle personen met een WWB-uitkering een ontheffing van de arbeidsplicht; in 2011 was dit aandeel gedaald tot 27 procent. Tussen gemeenten zijn er verschillen, maar deze zijn de afgelopen jaren steeds kleiner geworden.

Onderzoek naar de werking van de Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders gedurende het eerste jaar, dat op 21 januari 2010 naar uw Kamer is gestuurd, liet zien dat meer dan tweederde van de ontheffingen van de doelgroep, zijn verleend op de algemene ontheffingsgrond van dringende redenen. Verder ontplooiden gemeenten verschillende initiatieven om de doelgroep te ondersteunen; het aanbod verschilde per cliënt en is maatwerk.

Aan de Inspectie SZW is gevraagd gemeentelijke verschillen in de aanpak van ontheffingsverzoeken te onderzoeken. Dit onderzoek is voorjaar 2013 klaar. De Kamer zal hier vervolgens zo snel mogelijk over worden geïnformeerd. Verder wordt de Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders geëvalueerd. Naar verwachting ontvangt de Kamer de resultaten hiervan eind 2013.

Effectiviteit aanscherpen sancties

De leden van de SP-fractie vragen waaraan de regering de verwachting ontleent dat zwaardere sancties effectief zijn en zullen leiden tot minder uitkeringsfraude. Ook de leden van PvdA-fractie, en de fractie van de ChristenUnie stellen deze vraag.

De regering acht de huidige boete van tien en vijftien procent bij fraude met sociale verzekeringen te beperkt en wil met deze strenge aanpak ook de maatschappelijke norm bevestigen dat misbruik streng bestraft moet worden. Burgers verwachten dat ook van de overheid. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoekt regelmatig hoe de Nederlandse bevolking denkt over maatschappelijke ontwikkelingen en (communicatie over) haar beleid. De meest recente peiling van de Issue-monitor SZW geeft veel steun voor de aanpak van fraude met uitkeringen. Zo vindt meer dan de helft van de mensen die meededen de aanpak van misbruik van uitkeringen en toeslagen een van de drie belangrijkste onderwerpen op SZW-terrein waar de regering op dit moment aandacht aan moet besteden. Tevens blijkt het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de door de regering voorgestelde maatregelen groot. Meer dan 60 procent van de respondenten vindt de door de regering voorgestelde boete bij een eerste overtreding (100 procent van het benadelingsbedrag) passend of niet streng genoeg. Op de vraag of de uitvoerder bij herhaling van de fraude een uitkering tijdelijk mag stopzetten, vindt meer dan 90 procent van de respondenten dit passend of niet streng genoeg.

Deze uitkomsten ondersteunen het draagvlak voor de door de regering voorgestelde aanpak als mensen of bedrijven opnieuw in de fout gaan. Opvallend is ook de steun voor deze maatregel bij mensen met een uitkering. Bij de groep respondenten met een bijstandsuitkering vindt ook het overgrote deel van de respondenten het tijdelijk stopzetten van een uitkering bij recidive passend of niet streng genoeg.

De regering verwacht mede op basis van onderzoek dat hogere sancties bij fraude afschrikkend zal werken. Zo blijkt uit onderzoek dat sancties bij onvoldoende meewerken aan re-integratie een positief effect hebben: mensen gaan eerder aan het werk. 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 (Staghoj 2007) laat soortgelijke effecten zien. Er is zowel nationaal als internationaal minder onderzoek over het effect van sancties op sociale zekerheidsfraude. Maar van sancties wegens uitkeringsfraude verwacht de regering ook een dergelijk positief effect. Om de gedragseffecten zo goed mogelijk in beeld te brengen heeft de regering ook gebruik gemaakt van deskundigen. Zo zijn de gedragseffecten van de voorstellen in overleg met het Centraal Plan Bureau op aannemelijkheid getoetst. Daarbij spelen naast economische ook psychologische factoren een rol bij de beslissing van een individu om wel of niet te frauderen. Een hogere boete, in combinatie met een hogere pakkans, zorgt ervoor dat het gemiddelde inkomen van de fraudeur daalt en men sneller aan het werk gaat. Dit wetsvoorstel regelt de hogere boete.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de inbreng van het CPB in zijn plausibiliteitstoets.

Op basis van zijn kennis en ervaring in het maken van complexe ramingen heeft het CPB de uitgangspunten en veronderstellingen in de raming sociale zekerheid getoetst. Naar aanleiding van deze toets zijn geen aanpassingen in de raming doorgevoerd. Wel heeft er uitwisseling van ideeën plaatsgevonden, bijvoorbeeld over de kwantificering van het gedragseffect.

2.1.2. Aanscherping van het sanctiebeleid in de sociale zekerheid

Terugvordering

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering kiest voor een periode van tien jaar voor de verplichte terugvordering en niet bijvoorbeeld voor de periode dat al de ten onrechte betaalde uitkeringen teruggevorderd zijn. De leden van SP-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen in welke mate wordt bevorderd dat fraudeurs daadwerkelijk verwijtbare vorderingen betalen als zij een inkomen onder de beslagvrije voet ontvangen of drie maanden helemaal geen inkomen hebben.

De regering vindt dat fraude nooit mag lonen. Dit uitgangspunt betekent dat ten onrechte betaalde uitkeringen altijd terugbetaald moeten worden. De boetes die iemand opgelegd krijgt vanwege fraude, zijn het gevolg van eigen keuzes. Daadwerkelijke incasso is daarbij van groot belang. In dit verband merkt de regering op dat het wetsvoorstel regelt dat de boete bij herhaalde fraude 150 procent van het benadelingsbedrag zal zijn. Deze boete wordt direct verrekend met de uitkering en de beslagvrije voet vervalft. Concreet betekent dat in de WW-casus uit de memorie van toelichting dat betrokkene vijftien maanden niet kan beschikken over de WW-uitkering omdat de boete van rechtswege direct en netto verrekend

wordt met de WW-uitkering. Na vijftien maanden is de boete in deze casus dus afgelost. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet draagt er aan bij dat de uitstaande boete wordt geïnd.

Daarnaast regelt de regering met het voorliggende wetsvoorstel dat UWV, SVB en gemeenten de plicht krijgen om verwijtbaar ten onrechte betaalde uitkeringen gedurende een langere periode (tien jaar) terug te vorderen. Nu is dat voor UWV en de SVB vijf jaar; gemeenten hebben hierin beleidsvrijheid.

Gemeenten mogen nu nog besluiten om ten onrechte betaalde uitkeringen niet terug te vorderen. Vrijwel alle gemeenten hebben de terugvordering wel in hun eigen regelingen opgenomen. Ongeveer een derde van de gemeenten scheldt niet-verwijtbare schulden kwijt als mensen drie jaar regelmatig aflossen. In tweederde van de gemeenten kunnen ook verwijtbare vorderingen (zoals een vordering in verband met gepleegde fraude) na vijf jaar regelmatige aflossing kwijtgescholden worden. Daarnaast zien gemeenten vanuit het oogpunt van een kosten-baten-afweging soms af van het innen van kleine bedragen – tussen de 20 en 250 euro – als die niet te verrekenen zijn met een uitkering.

De regering regelt met dit wetsvoorstel dat gemeenten verplicht zijn om verwijtbaar ten onrechte betaalde uitkeringen terug te vorderen. Zoals dit nu al geldt voor UWV en de SVB. In beginsel gaat de regering daarbij uit van een volledige terugbetaling. Dit betekent dat ook kleine bedragen teruggevorderd moeten worden. Gemeenten mogen pas afzien van invordering van verwijtbaar ten onrechte betaalde uitkeringen als iemand tien jaar lang aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. UWV, SVB en gemeenten mogen pas afboeken als er gedurende tien jaar geen betaling is verricht en ook niet aannemelijk is dat dit nog zal gebeuren. Gemeenten mogen evenals UWV en SVB straks in het kader van minnelijke schuldhulpverlening niet meer afzien van een deel van de terugvordering van verwijtbaar teveel betaalde uitkeringen door mee te werken aan een schuldregeling. Ook deze aanscherpingen zullen substantieel bijdragen aan het daadwerkelijk innen van verwijtbare vorderingen.

De regering geeft met deze forse aanscherping het duidelijke signaal af dat fraude nooit mag lonen en moet leiden tot volledige terugbetaling. De periode van terugbetaling kan naar het oordeel van de regering ook langer zijn dan tien jaar. De regering wil uitvoerders daartoe echter niet bij wet verplichten, maar na deze periode van tien jaar uitvoerders ruimte geven voor maatwerk. Dit maatwerk kan er uit bestaan dat uitvoerende organisaties na die tien jaar een kosten-baten-afweging maken bij het verdere terughalen van de resterende schuld.

De leden van de VVD-fractie vragen ook waarom hierbij onderscheid gemaakt wordt tussen verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen.

Het voorgestelde onderscheid tussen verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen wordt ook nu al gehanteerd bij terugvorderingen in de sociale verzekeringen en sluit aan bij de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Deze wet staat in beginsel alleen open voor mensen met schulden die bij het ontstaan of onbetaald laten van die schulden in de vijf jaar voorafgaand aan het Wsnp-verzoek te goeder trouw zijn geweest. Dit betekent dat de schulden dus niet mogen zijn ontstaan uit fraude, een misdrijf of onverantwoord gedrag.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering er voor kiest om het begrip fraude ruim te hanteren. Ook verwijtbaarheid valt daar onder. Dit betekent dat burgers die iets «vergeten» te melden of niet weten dat zij iets moeten melden bestraft kunnen worden voor fraude.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat mensen die een uitkering ontvangen door de SVB, UWV of gemeenten worden voorgelicht over hun rechten, maar ook over hun plichten. Een belangrijke verplichting is het melden van omstandigheden en feiten, waarvan het betrokkene redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het uitkeringsrecht.

Bij het vaststellen van de hoogte van de boete zal ook rekening gehouden worden met de mate van verwijtbaarheid. Van verminderde verwijtbaarheid kan bijvoorbeeld sprake zijn bij omstandigheden van sociale of medische aard of onvoorziene omstandigheden waardoor de overtreding niet volledig valt aan te rekenen. Deze systematiek wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd.

De leden van de fractie van de SP willen weten hoe de terugvorderingsbevoegdheid zich verhoudt tot de incassobevoegdheden van andere schuldeisers. De leden willen weten of het klopt dat de bestuurlijke boete in die zin altijd preferent is aan andere schuldeisers.

Alle uitkeringswetten bevatten nu al de verplichting voor de uitkeringsinstanties om de bestuurlijke boete te verrekenen met een uitkering. Daarbij geldt een bedrag waar niet aan mag worden gekomen, de zogenaemde beslagvrije voet.

Nieuw in dit wetsvoorstel is dat de bestuurlijke boete die bij herhaling van de fraude wordt opgelegd straks wordt verrekend met de gehele uitkering, dus ook over het deel dat nu nog de beslagvrije voet is. In verband met de invoering van de bestuurlijke boete in de WWB zal dit ook gaan gelden voor de gemeentes. Indien wordt verrekend zal er minder of geen ruimte zijn voor andere schuldeisers om hun vorderingen betaald te krijgen, bijvoorbeeld door het leggen van beslag. Ook bij beslag door een andere schuldeiser dan de uitkeringsinstantie, zal de ruimte voor dat beslag als gevolg van de verrekening navenant minder zijn.

De verplichting tot verrekening in dit wetsvoorstel gaat dus voor op de mogelijkheid om beslag op de uitkering te leggen. Andere schuldeisers komen dan niet meer in beeld. Wanneer door verrekening de boeteschuld is ingelost, en de betrokkene nog steeds recht heeft op een uitkering dan kunnen andere schuldeisers eventueel beslag leggen op de uitkering. Verder wordt erop gewezen dat de vordering tot terugbetaling van onverschuldigd betaalde uitkeringen indien er geen sprake is of meer is van verrekening omdat de betrokkene bijvoorbeeld is gaan werken, bevoorrecht is ten opzichte van vorderingen van private schuldeisers. Dit is nu al in alle uitkeringswetten, met inbegrip van de WWB, geregeld.

Beslagvrije voet

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering geen zwaarder belang hecht aan de acute financiële problemen die het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet veroorzaakt voor uitkeringsgerechtigden en hun familie. Genoemde leden willen weten om welke redenen de regering het maatschappelijk acceptabel vindt om de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen. De leden van de SP-fractie vragen waarom er wordt ingezet op een zeer vergaande «incassobevoegdheid» bij het opleggen van een bestuurlijke boete door de volledige uitkering in te houden. Ook vragen deze leden wat de consequenties zijn van deze verdergaande incassobevoegdheid bij een bestuurlijke boete. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe het

voorstel van het buiten werking stellen van de beslagvrije voet zich verhoudt tot de zorgplicht van gemeenten.

De regering vindt juist bij herhalingsfraude met uitkeringen zwaardere maatregelen noodzakelijk en gepast. De sanctie(s) bij de eerste overtreding hebben de fraudeur kennelijk niet weerhouden opnieuw over de schreef te gaan. Dit rechtvaardigt in de ogen van de regering bij recidive een bestuurlijke boete van in beginsel 150 procent van het benadelingsbedrag. Deze hogere bestuurlijke boete bij recidive moet zowel uitkeringsgerechtigden als cliënten die geen recht meer hebben op een uitkering 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. Notoire overtreeders worden niet afgeschrikt door een hoge bestuurlijke boete als er al openstaande vorderingen zijn en er incassotrajecten tot de beslagvrije voet lopen; zij hebben dan weinig te vrezen.

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. Deze verrekening impliceert dat de uitkeringsgerechtigde tijdelijk netto geen uitkering ontvangt. De regering ziet het buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij recidive als een robuuste vorm van incasso 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. Werken vanuit een uitkering blijft daarom altijd lonend omdat dan de reguliere beslagvrije voet van toepassing is.

De leden van de CDA-fractie stellen ook de vraag of de regering overwogen heeft een bedrag vrij te laten waarop geen beslag kan worden gelegd.

De regering heeft de voors en tegens van een andere benadering overwogen maar hier welbewust niet voor gekozen. Dat heeft een principiële en een praktische reden. De principiële overweging is dat de fraudeur zich voor de tweede keer ten onrechte gemeenschapsgeld toe-eigent. In hoeverre moet de maatschappij nog zorgen voor iemand die bewust de solidariteit in dezelfde maatschappij ondermijnt? Meestal heeft de fraudeur dan een baan of vermogen en kan hij daarmee voor zichzelf zorgen. Zou op een deel van de uitkering geen beslag gelegd kunnen worden dan wordt de incasso minder robuust en daarmee de boete minder afschrikwekkend. Dat doet afbreuk aan de verzwaren die de regering nu juist beoogt teneinde de norm te stellen dat fraude niet mag lonen en hard aangepakt moet worden. Praktisch zou het vrijlaten van een deel van de uitkering ook betekenen dat het langer duurt voordat de bestuurlijke boete bij recidive verrekend is met de uitkering.

Bij herhaalde fraude is het verrekenen van de bestuurlijke boete met een nog lopende uitkering legitiem. De recidive duidt er immers op dat iemand bij herhaling onwillig is om zich aan de inlichtingenplicht te houden die nodig is voor het vaststellen van het recht op een uitkering. Diegene ondermijnt met zijn recidive het draagvlak voor de sociale minimumbescherming die juist wordt beoogd met de uitkering en de beslagvrije voet. De regering acht het, omwille van deze sociale bescherming en het draagvlak daarvan bij alle burgers, legitiem juist voor deze groep en voor deze situatie de bescherming van de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen.

Het tijdelijk buiten werking stellen geldt voor maximaal vijf jaar voor alle uitkeringen, met uitzondering van de WWB. Daar is het maximaal drie

maanden, gelet op het vangnetkarakter van de WWB. De regering is van oordeel dat een periode van vijf jaar het maximum zou moeten zijn, om te voorkomen dat er grote en langdurige problemen zouden ontstaan op het terrein van armoede.

Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet is overigens niet nieuw: het kan nu ook al in alle sociale zekerheidswetten wanneer cliënten de inlichtingen die nodig zijn voor terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen of de betaling van de bestuurlijke boete niet verstrekken. De periode van drie maanden sluit aan bij de huidige bepalingen in de WWB over verlaging van de bijstand «bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid» en overige verplichtingen in de WWB.

Maatschappelijke effecten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de strengere wetgeving zich gaat richten op symptoombestrijding terwijl de achterliggende maatschappelijke problemen er alleen maar groter door worden. Op welke wijze wordt rekening gehouden met de negatieve gevolgen voor mensen met problematische schulden, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen of deze maatregel niet juist contraproductief werkt.

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, minder terugvorderingen nodig zijn, minder vaak boetes opgelegd worden en minder mensen een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Dit is terug te zien in de ramingen van de indirecte effecten (de gedragseffecten). Deze effecten zijn in de Memorie van toelichting in het wetsvoorstel gekwantificeerd. Een strenge sanctie is, bij een goede voorlichting, niet iets dat iemand die fraudeert overkomt, maar een situatie waarin betrokkene door eigen handelen terecht is gekomen. Hogere boetes zijn een sterke prikkel om het gedrag te verbeteren en op zoek te gaan naar werk. De regering verwacht dat deze aanpak het bestaande draagvlak voor de sociale zekerheid onder burgers verder zal doen toenemen: mensen kunnen erop vertrouwen dat alleen mensen die het echt nodig hebben, gebruik maken van een voorziening zoals de WWB en dat fraude stevig wordt bestraft.

De regering beseft terdege dat het buiten werking stellen van de beslagvrije voet een forse incassomaatregel is. Omgekeerd is een uitkeringsgerechtigde die bij herhaling heeft gefraudeerd, over de randen van het speelveld gegaan. Tegenover de zorgplicht van de overheid, staan ook verplichtingen van de uitkeringsgerechtigde. Wie bij herhaling fraudeert met het sociale vangnet, moet er rekening mee gaan houden dat hij tijdelijk niet meer wordt opgevangen.

Dit kan soms leiden tot onwenselijke situaties, waarin de gemeente kan worden aangesproken op haar zorgplicht. De regering acht het van belang dat gemeenten de ruimte houden om bij dringende redenen af te zien van het opleggen van de bestuurlijke boete. Ook kan de uitvoering als er dringende redenen zijn, afzien van het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet. Dringende redenen zijn bijzondere omstandigheden in een individueel geval. Deze regel kan slechts toegepast worden indien voor met name de (mede)belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Het moet vast staan dat sprake is van een incidenteel geval en dat de behoeftige omstandigheden waarin de (mede)belanghebbende verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen. Daarnaast hebben gemeenten de ruimte om gedurende de drie

maanden van buitenwerking stellen van de beslagvrije voet in uitzonderlijke of schrijnende gevallen leenbijstand te verstrekken (die dan later terugbetaald moet worden). De regering is van oordeel dat hiermee voldoende ruimte is om ondersteuning in enig andere vorm te bieden.

De leden van de SP-fractie vragen naar het aantal recidivisten per uitkeringstype.

UWV heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat recidive bij UWV nu jaarlijks 2 500 keer voorkomt. Bij de UWV maatregelen geldt overigens nog een recidivetermijn van twee jaar. Bij het opleggen van boetes is dat vijf jaar. Bij de SVB was in 2011 sprake van 515 gevallen van recidive, te weten bij de AOW 146, bij de Anw 50 keer en bij de AKW 319 gevallen. Het gaat hierbij om gevallen van een boete in 2011 met een eerdere boete in de 5 jaren voorafgaand aan 2011. Cijfers over het huidig aantal recidivisten binnen het gemeentelijk domein zijn niet beschikbaar.

In de memorie van toelichting wordt een casus geschetst over de WW. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het gewenst is dat mensen die bestraft worden omdat zij frauderen met een WW-uitkering, alsnog worden beloond met een bijstandsuitkering.

Als iemand tweemaal gefraudeerd heeft met bijvoorbeeld de WW, wordt de bestuurlijke boete verrekend met zijn of haar WW-uitkering. De fraudeur ontvangt dan netto geen uitkering in handen. De regering is er zich van bewust dat een vangnet noodzakelijk blijft voor wie in het geheel geen inkomen of vermogen heeft. De bijstand vervult in de Nederlandse situatie deze vangnetfunctie. Als iemand geen inkomen, geen vermogen of een partner met inkomen heeft, heeft iemand recht op het vangnet. Overigens gaat het om een kleine groep mensen die bij herhaling fraudeert in de WW en instroomt in de WWB: ongeveer 125 mensen per jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij verrekening voor uitkeringen maximaal 5 jaar is en bij meerdere malen frauderen met de bijstand gemaximaliseerd is op 3 maanden.

Bij de vormgeving van wetgeving dient het evenredigheidsbeginsel in acht te worden genomen. Dit betekent dat voor een of meer belanghebbenden de nadelige gevolgen van een regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot met die regeling te dienen doelen. Dit beginsel ligt ook ten grondslag aan de uitvoering van wetgeving door bestuursorganen zoals dit is gecodificeerd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

In dit verband merkt de regering op dat zoals hiervoor geschetst is, gezocht is naar een goed evenwicht tussen enerzijds een effectief sanctiebeleid bij recidive en de daarbij behorende robuuste invordering en het belang dat de regering hecht aan sociale bescherming in brede zin en de functie van de beslagvrije voet in het bijzonder. De regering is van oordeel dat het voorstel om maximaal vijf jaar de beslagvrije voet buiten werking te kunnen stellen een forse maatregel is en dat een langere periode niet wenselijk is, om te voorkomen dat er grote problemen zouden ontstaan op het terrein van armoede. Gelet op het vangnetkarakter van de bijstand heeft de regering gekozen voor het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet voor een maximale duur van drie maanden. Deze periode van drie maanden sluit aan bij mogelijkheden die nu al aanwezig zijn in de WWB. Op grond van artikel 18 WWB kunnen gemeenten de WWB voor een periode van drie maanden verlagen indien sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid ten

opzichte van deze voorziening of als overigens niet wordt voldaan aan verplichtingen in de WWB. Verder wordt opgemerkt dat bij de verrekening van de bestuurlijke boete het recht op uitkering of bijstand wel blijft bestaan maar dat gedurende de periode van verrekening feitelijk geen uitkering of bijstand wordt verstrekt. Na de periode van verrekening wordt de uitkering of bijstand weer uitbetaald; hiervoor is geen aparte beschikking nodig. Uiteraard is alleen sprake van hervatting van de uitbetaling voor zover er nog recht bestaat op uitkering of bijstand.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een beroep op de WWB gedaan kan worden als de beslagvrije voet buiten werking is gesteld voor fraude met de WW en in hoeverre gemeenten gehouden zijn deze toe te kennen.

Naar aanleiding van deze vraag merkt de regering op dat het verrekenen en buiten werking stellen van de beslagvrije voet er toe kan leiden dat betrokken na herhaalde fraude met 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. Gemeenten hebben vervolgens de beleidsvrijheid om de WWB te verlagen of weigeren op grond van artikel 18 WWB. Deze beslissing moet na drie maanden worden heroverwogen.

De leden van de VVD-fractie vragen om voorbeelden waarbij op grond van dringende redenen (hardheidsclausule) afgezien kan worden van het opleggen van een boete.

In het wetsvoorstel geeft de regering aan dat UWV, SVB en gemeenten bij fraude de ten onrechte betaalde uitkering altijd moeten terugvorderen en een boete moeten opleggen. Alleen bij dringende redenen kan worden afgezien van het opleggen van de boete en van de volledige verrekening. Deze mogelijkheid om bij dringende redenen af te zien van het opleggen van een boete of sanctie bestaat nu al in alle sociale verzekeringswetten.

Dringende redenen zijn bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Het gaat dus niet om een algemene regel. Uit het woord «dringend» blijkt dat er iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van de regel gerechtvaardigd zijn. Het moet om incidentele gevallen gaan waarbij de behoeftige omstandigheden op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen. Afzien van de verrekening in deze vorm is dan onvermijdelijk. Van dringende redenen is slechts sprake als voor de belanghebbenden onaanvaardbare consequenties optreden. Het ontbreken van voldoende middelen om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen. Een dringende reden kan bijvoorbeeld wel zijn dat iemand door de fraude geen inkomen meer heeft en met zijn of haar partner uit huis gezet dreigt te worden terwijl deze partner ernstig ziek is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het wetsvoorstel niet een perverse prikkel bevat, omdat de leenbijstand in tegenstelling tot de fraudevordering niet volledig terug hoeft te worden betaald. Hoe wordt voorkomen dat mensen de leenbijstand gaan gebruiken als uitweg om de fraudevordering te betalen, maar vervolgens de leenbijstand niet meer terugbetalen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom gemeenten de mogelijkheid geboden wordt om leenbijstand te verstrekken en of leenbijstand niet altijd zou moeten worden aangeboden in plaats van het volledig afzien van een bestuurlijke boete of het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet. De leden vragen ook naar het onderscheid tussen dringende redenen en uitzonderlijke of schrijnende gevallen.

De regering wijst erop dat de Raad van State in haar advies heeft opgemerkt dat gelet op de functie van de bijstand in de nakoming van de zorgplicht (zoals neergelegd in de Grondwet) verzekerd moet zijn dat ondersteuning in enige andere vorm dan ook wordt geboden. Deze mogelijkheid van ondersteuning is naar de mening van de regering op twee manieren wenselijk, namelijk bij dringende redenen en in de vorm van een geldlening.

Allereerst kunnen gemeenten bij dringende redenen afzien van het opleggen van een boete of van het verrekenen met het buiten werking stellen van de beslagvrije voet. Wat de regering onder dringende redenen verstaat, is hiervoor aangegeven.

Daarnaast zijn situaties denkbaar, die niet als dringende redenen zijn aan te merken, maar waarbij het vanuit maatschappelijk oogpunt toch wenselijk is enige vorm van ondersteuning te verlenen. Om te voorkomen dat iemand na herhaalde fraude met bijstand in deze drie maanden niet kan voorzien in de basis levensbehoeften is een vorm van bijstand in de vorm van een geldlening denkbaar. Hierbij valt te denken aan een situatie waarbij het tijdelijk niet kunnen beschikken over de bijstand er toe zou leiden dat de huur niet betaald kan worden en huisuitzetting dreigt. In die situatie zouden gemeenten kunnen overgaan tot het verstrekken van bijstand in de vorm van een lening. Deze mogelijkheid bestaat ook nu al. Op grond van artikel 48 WWB kan bijstand worden verleend in de vorm van een geldlening, bijvoorbeeld indien de noodzaak tot bijstandsverlening het gevolg is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Naar het oordeel van de regering roept deze mogelijkheid geen perverse prikkel op omdat bijstand die verleend is in de vorm van een geldlening ook volledig moet worden terugbetaald. De mogelijkheid van leenbijstand is geen uitweg om de fraudevordering niet te betalen, maar biedt gemeenten de ruimte om tijdelijk en in acute situaties in een ondersteuning te voorzien. De regering is van oordeel dat hiermee voldoende ruimte is om ondersteuning in enig andere vorm te bieden. Naar het oordeel van de regering is het wenselijk dat gemeenten zowel de mogelijkheid hebben om bij dringende redenen af te zien van een boete of verrekening als de mogelijkheid van een geldlening. Gelet op het vangnetkarakter van de WWB zal de gemeente altijd moeten beoordelen of er (dringende) redenen zijn om algemene bijstand te verlenen. Als deze redenen zich voordoen dan hebben betrokkenen recht op algemene bijstand en zijn gemeenten verplicht tot toekennen van bijstand om niet. Als zich een (dringende) reden voordoet kan niet worden volstaan met bijstand in de vorm van een geldlening (leenbijstand). In tegenstelling tot de verplichting van de gemeente algemene bijstand te verlenen indien zich een (dringende) reden voordoet heeft de gemeente een bevoegdheid om leenbijstand in een individueel geval te verlenen op basis van de criteria genoemd in 48 van de WWB. Gemeenten zijn derhalve niet verplicht een bijstand in de vorm van een geldlening aan te bieden. Het begrip «dringende redenen» is een objectief begrip dat in de rechtspraak verdere inhoud heeft gekregen en nog krijgt in het kader van de toepassing van de bestuurlijke boete en die straks ook van betekenis is bij de toepassing van de verplichte verrekening van de boete over de beslagvrije voet. Dit bevordert een uniforme toepassing en daarmee de

rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Op deze wijze wordt op een juridisch verantwoorde wijze inhoud gegeven aan de zorgplicht die op gemeentes rust om bij een dringende reden algemene bijstand te verlenen en die ook op grond van internationale verdragen gegarandeerd moet zijn. De zorgplicht in relatie tot het internationaal recht was ook in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een expliciet aandachtspunt. Gelet hierop is het niet mogelijk de bijstandsverlening in deze omstandigheden te beperken tot bijstand in de vorm van een geldlening. Los van het bovenstaande wijst de regering er op dat in de sociale verzekeringen ook de mogelijkheid is opgenomen om op grond van dringende redenen uitkering te verstrekken en het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet achterwege te laten.

Recidive

De leden van de VVD-fractie vragen of de waarschuwing in de sociale zekerheid ook wordt meegenomen in de recidivetermijn.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat iemand alleen een waarschuwing in de sociale zekerheid krijgt als het overtreden van de inlichtingenplicht niet heeft geleid tot het ten onrechte verstrekken van een uitkering. In dat geval is er geen sprake van fraude. Daarom kiest de regering ervoor om de waarschuwing niet mee te laten tellen voor de termijn waarbinnen herhaling extra zwaar bestraft wordt.

De leden van de fractie van de VVD willen een toelichting op de clusters van wetten die in de sociale zekerheid recidive bepalen en de afbakening van het sociaal zekerheidsdomein. De leden willen ook voorbeelden van situaties waarin geen sprake is van recidive terwijl iemand wel meerdere malen fraudeert met uitkeringen. De leden van de VVD-fractie vragen ook om een voorbeeld waarin gefraudeerd wordt in de WW gevolgd door fraude met de WWB. De leden willen ook duidelijkheid over het cluster SVB en UWV en vragen zich af of dit eenzelfde cluster is.

Bij het clusteren en afbakenen van recidive in de sociale zekerheid heeft de regering gekeken naar de aard van de uitkeringen. Deze clusters zijn van belang voor het vaststellen van recidive omdat sommige uitkeringssituaties elkaar logisch opvolgen. Daarnaast sluit het wetsvoorstel aan bij praktische mogelijkheden en de huidige uitvoeringspraktijk. Overtredingen van verschillende uitkeringswetten worden voor het begrip recidive bij elkaar opgeteld als dit gezien de onderlinge samenhang van deze wetten, de aard van de uitkeringen en de doelgroep in de rede ligt. Bij de werknemersverzekeringen en voor de volksverzekeringen gebeurt dat nu al. Het UWV en de SVB wikkelen overtredingen van de inlichtingenplicht uitsluitend binnen het door UWV of SVB uitgevoerde cluster van wetten af. Voor de SVB zijn dit de ANW, AKW en AOW en voor het UWV de WW, TW, WAZ, IOW, ZW, WIA, Wajong en WAO.

De regering stelt voor om ook voor de gevolgen van recidive – het verrekenen van de (tweede) bestuurlijke boete met de uitkering – dezelfde clusters van wetten toe te passen. Bijvoorbeeld: iemand fraudeert voor de tweede keer en heeft op dat moment een Ziektewetuitkering. De bestuurlijke boete kan dan door UWV gedurende een periode van vijf jaar verrekend worden met de Ziektewetuitkering of een toekomstige WW- of WIA-uitkering door tijdelijke buiten werkingstelling van de beslagvrije voet. Hetzelfde geldt voor een cliënt die recidive pleegt, op dat moment een Anw-uitkering heeft en kort daarop 65 jaar wordt. De bestuurlijke boete van 150 procent op grond van de Anw kan dan nog verrekend worden met de AOW. Ook dit sluit aan bij de huidige verrekeningssystematiek in deze wetten.

Indien eerst gefraudeerd wordt met de WW en later met bijvoorbeeld de AKW of de bijstand dan wordt in deze systematiek de latere overtreding niet als recidive aangemerkt, maar als eerste overtreding gezien. Het samentellen van overtredingen uit de verschillende domeinen van de sociale zekerheid ligt gezien het verschillend karakter van deze sociale zekerheidsuitkering naar de mening van de regering niet in de rede en zou uitvoeringstechnisch complex zijn.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de VVD over de recidivetermijn merkt de regering op dat in de sociale zekerheid is geregeld dat sprake is van ernstige overtredingen die leiden tot een verlenging van de redivetermijn, indien de eerste overtreding is bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

De leden van de fracties van de VVD en de PVV stellen vragen over de stand van zaken van het frauderegister. De leden van de VVD-fractie willen tevens weten hoe er rekening gehouden wordt met de privacy-aspecten. De leden van de PVV willen weten of ook de achtergrond van de desbetreffende persoon wordt geregistreerd.

Een gemeente die overweegt een boete op te leggen moet kunnen vaststellen of het om een eerste overtreding gaat of om recidive. Ook bij het toekennen van een uitkering moet de gemeente weten of er nog een verrekening met een andere gemeente loopt. Gemeenten moeten weten van mogelijke eerdere overtredingen in andere gemeenten. De noodzakelijke onderlinge gegevensuitwisseling tussen gemeenten wordt dit jaar nog gerealiseerd. Die sluit technisch en qua beveiliging/privacybescherming aan bij de bestaande voorzieningen voor gemeenten, namelijk het uitwisselen van gegevens via het Digitaal Klant Dossier.

Het recidiveregister registreert niet op achtergrond. Voor het uitwisselen van informatie over strafrechtelijke sancties die meetellen voor recidive, wordt het Besluit Justitiële en strafvorderlijke gegevens aangepast. Voor de wijziging van dit besluit en de waarborg van privacy-aspecten wordt het College Bescherming Persoonsgegevens om advies gevraagd.

Beleidsvrijheid gemeenten

De leden van de fractie van de PvdA vragen om meer beleidsvrijheid voor gemeenten bij het opleggen van sancties. De verplichte sanctionering moet volgens deze leden vervallen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom de regering de beleidsvrijheid van gemeenten wil beperken ten aanzien van de bestrijding van fraude.

De regering heeft er begrip voor dat gemeenten in de dagelijkse praktijk rekening willen kunnen houden met de specifieke omstandigheden van de burger. Dit is ook een belangrijke reden waarom de WWB is vormgegeven volgens het uitgangspunt: «decentraal wat kan, centraal wat moet». Maar er zijn grenzen aan decentralisatie. Rechtsgelijkheid en het algemeen belang kunnen reden 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 de rechtsgelijkheid belangrijke uitgangspunten. Solidariteit tussen burgers is essentieel voor het draagvlak van de sociale zekerheid. Iedereen moet erop kunnen vertrouwen 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.

Daarnaast vindt de regering dat burgers er bij een streng sanctiebeleid op moeten kunnen vertrouwen dat voor iedereen dezelfde aanpak geldt. Dit komt de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ten goede. Rechtsgelijkheid betekent naar het oordeel van de regering dat niet alleen sprake is van uniformiteit bij het opleggen van sancties, maar ook bij de tenuitvoerlegging in de vorm van terug- en invordering en verrekening. Zorgvuldigheid en professionaliteit van het uitkeringsorgaan staan borg voor evenwichtige afwegingen. Gemeenten kunnen met de introductie van de bestuurlijke boete bij fraude een passende sanctie opleggen, ook als er geen recht op uitkering meer bestaat. Op dit moment hebben gemeenten die sanctiemiddelen niet als iemand geen recht op uitkering (meer) heeft. Dit is dus een nieuwe vorm van maatwerk die het instrumentarium van gemeenten voor een adequate handhaving uitbreidt. De regering verandert aan het begrip fraude en de toepassing van het verwijtbaarheids criterium met dit wetsvoorstel niets ten opzichte van de huidige situatie. Mensen die een uitkering ontvangen, worden door de SVB, UWV of gemeenten voorgelicht over hun rechten, maar ook over hun plichten. Een belangrijke verplichting is het melden van omstandigheden die van invloed zijn op het recht en de hoogte van de uitkering. Houdt een uitkeringsgerechtigde zich niet aan deze informatieplicht en ontvangt hij of zij daardoor te veel uitkering, dan is er in beginsel sprake van fraude. Naast de terugbetaling wordt dan een boete opgelegd van 100 procent van het benadelingsbedrag. Bij het vaststellen van de hoogte van de boete wordt rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid. Omstandigheden van sociale of medische aard of onvoorziene omstandigheden kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid waardoor de overtreding niet volledig valt aan te rekenen. Deze toets op verwijtbaarheid vindt ook nu al plaats. Het wetsvoorstel verandert deze toets niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarop de inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid gebaseerd is en verwijzen daarbij naar het onderzoek in opdracht van het ministerie SZW (Tot de laatste cent?, Regioplan 2009). Deze leden willen weten waarom de regering het gezien de uitkomsten van het genoemde onderzoek reëel vindt dat gemeenten het invorderingsbeleid wel kunnen verbeteren.

Het onderzoek laat zien dat de ondervraagde gemeenten het uitgangspunt onderschrijven dat fraude niet mag lonen, maar dat zij dit niet interpreteren als een gebod om «tot de laatste cent» terug te vorderen. Gemeenten hanteren in de praktijk een betalingsverplichting van minimaal vijf jaar. Maar vaak wordt na verloop van tijd en na gedeeltelijke invordering het restant kwijtgescholden. Dit geeft aan dat er ruimte is om de gemeentelijke invorderingspraktijk te verbeteren. In februari 2011 heeft het ministerie van SZW de handreiking *Terugvordering op Maat* laten publiceren. Deze leidraad geeft gemeenten handvatten voor het verbeteren van de terugvordering van onrecht verstrekte bijstand. Dat betekent vooral een omslag van waarbij terugvorderen van de klant en niet meer het proces centraal staat. Enkele uitgangspunten daarbij zijn: alerter zijn op de mogelijkheden van terugvordering en meer contacten met de mensen die nog moeten (terug)betalen.

De leden van de PVV-fractie en de VVD-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat gemeenten meer dan gewenst gebruik maken van deze «ontsnappingsclausule». De fracties willen ook weten welke mogelijkheden de regering heeft om naleving te waarborgen.

Gemeenten krijgen met deze wet de opdracht om fraude met uitkeringen harder aan te pakken en strenger op te treden bij gesignaleerde fraude. Een goede uitvoering van die opdracht is in het belang van de solidariteit die aan ons sociale zekerheidsstelsel ten grondslag ligt en draagt bij aan kostenbeheersing bij de lokale overheid en rijksoverheid.

Deze kostenbeheersing is allereerst in het belang van individuele gemeenten zelf. Door de financieringswijze van de WWB, hebben gemeenten een sterk belang gekregen bij het terugdringen van de instroom in de WWB en het bevorderen van uitstroom. Ook bij een effectief handavings- en sanctiebeleid hebben gemeenten een groot belang.

Indien een gemeente desondanks de haar bij wet opgedragen taken op het terrein van fraudebestrijding en handhaving niet of niet juist uitvoert, en die tekortkoming als ernstig wordt gekwalificeerd, dan kan de minister van SZW de gemeente via een aanwijzing opdragen om de tekortkoming weg te nemen. Reeds de aanzegging van de aanwijzing leidt tot opschorting van de betaling van het WWB-budget van ten minste drie maanden. Indien de gemeente niet bereid is de aanwijzing op te volgen, kan de minister van SZW, op basis van de recent gewijzigde Gemeentewet (Stb. 2012, 233), overgegaan tot indeplaatsstelling.

De regering zal in aanvulling hierop in het Besluit WWB 2007 de voorwaarden voor het verkrijgen van een incidentele en meerjarige aanvullende uitkering (MAU) aanscherpen. De MAU compenseert individuele gemeenten met een meerjarig tekort op het WWB-budget die het gevolg is van het verdeelmodel. Wordt het tekort echter mede veroorzaakt door lokaal beleid en uitvoering, dan kunnen gemeenten alleen aanspraak maken op een MAU-uitkering indien zij de effecten van hun beleid en uitvoering naar het gewenste niveau verbeteren. De Inspectie SZW beoordeelt dit namens de Toetsingscommissie WWB. Het gemeentelijk verbeterplan moet een gerechtvaardigd vertrouwen bieden dat het tekort adequaat wordt weggewerkt.

De regering regelt met de voorgenomen wijziging van het Besluit WWB 2007 dat een gemeentelijk verbeterplan in ieder geval moet beschrijven hoe de effecten van het gemeentelijk handavings- en sanctiebeleid verbeterd kunnen worden en welke resultaten de gemeente daarbij nastreeft. Voldoet een verbeterplan niet aan deze eisen, dan wordt het verzoek voor een MAU-uitkering niet inhoudelijk in behandeling genomen. Indien een MAU-uitkering wordt toegekend met de voorwaarde dat de gemeente de effecten van haar beleid en uitvoering moet verbeteren, dient de gemeente hierover jaarlijks verantwoording af te leggen. Indien hieruit blijkt dat de verbeteringen onvoldoende zijn, dan kan de minister de MAU-uitkering verminderen of intrekken en de betaalde uitkering terugvorderen.

Gevolgen gezin

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke consequenties het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet kan hebben voor de betreffende persoon dan wel zijn gezin. De leden van fractie van de PvdA zijn van mening dat met het buiten werking stellen van de beslagvrije voet geen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de partner of kinderen van de vermeende fraudeur. De leden van fractie van de ChristenUnie vragen om een onderbouwing over hoe de kindrechten gewaarborgd blijven. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wanneer er sprake is van onwenselijke gevolgen voor kinderen en wanneer niet. En wat het betekent voor de primaire verantwoordelijkheid van de ouder tegenover zijn eigen kinderen. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de verantwoordelijk dan zou moeten worden overgenomen door de overheid.

Ouders die bij herhaalde fraude met een sociale zekerheidsuitkering door verrekening van de bestuurlijke boete met de uitkering onvoldoende middelen van bestaan hebben, kunnen een beroep doen op het vangnet van de bijstand. Bij herhaalde fraude in de bijstand is het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet beperkt tot maximaal drie maanden. Gemeenten kunnen in dringende gevallen afzien van het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet of bijstand in de vorm van een lening geven (leenbijstand).

Wat de regering onder dringende redenen verstaat is reeds eerder geschetst. Dat is voor kinderen niet anders. Ook hier moet uit het woord «dringend» blijken dat er iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is, wil een afwijking van de regel gerechtvaardigd zijn. Het moet om incidentele gevallen gaan waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de minderjarige gezinsleden komen te verkeren op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat afzien van de verrekening in deze vorm volstrekt onvermijdelijk is. Het feit bijvoorbeeld dat een gezin dat eerder een WW-uitkering had en na herhaalde fraude aangewezen raakt op bijstand, is op zich onvoldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen.

Dit is naar het oordeel van de regering in overeenstemming met het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind. Nederland heeft bij artikel 26 van dit verdrag een voorbehoud gemaakt en geeft kinderen geen eigen aanspraak op sociale zekerheid maar regelt dit via de ouders. Volgens artikel 27 heeft ieder kind recht op een levensstandaard die voldoende is voor zijn of haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling. Uitgangspunt daarbij blijft naar het oordeel van de regering dat ouders primair verantwoordelijk blijven voor de levensomstandigheden van het kind. De overheid moet hen hierbij helpen door bijstand en ondersteuning zodat het kind op het minst voldoende eten en kleding en adequate huisvesting heeft.

De leden van de SP-fractie vragen naar de hoogte van de beslagvrije voet per type huishouden in een netto bedrag uitgedrukt.

De beslagvrije voet bedraagt 90 procent van de toepasselijke bijstandsnorm, verhoogd met een bepaald deel van de woonkosten en de premie ziektekostenverzekering. De uiteindelijke hoogte van de beslagvrije voet verschilt dus per geval. Die hangt namelijk af van de feitelijke woonkosten en de hoogte van de ziektekostenverzekering. De volgende tabel geeft aan wat 90 procent van de toepasselijke bijstandsnorm is per huishoudtype, netto per maand inclusief vakantiegeld, peildatum 1 januari 2012:

	Paar	Alleenstaande	Alleenstaande ouder
100% toepasselijke bijstandsnorm	€ 1 336,42	€ 935,49	€ 1 202,78
90% toepasselijke bijstandsnorm	€ 1 202,78	€ 841,94 ¹	€ 1 082,50 ¹

¹ Bij een maximale toeslag voor alleenstaande ouders en alleenstaanden.

Voor een individuele berekening van de beslagvrije voet is een rekentool beschikbaar: www.wwb-beslagvrijevoet.nl

Problematische schulden

De fractie van de ChristenUnie wil weten hoe wordt voorkomen dat de strenge wetgeving zich richt op symptoombestrijding. Net als de ChristenUnie -fractie wil de SP-fractie weten hoe rekening wordt gehouden met mensen met problematische schulden.

Naar aanleiding van deze vragen merkt de regering op dat het onderhavige wetsvoorstel zich richt op het verstevigen van het handhavingsbeleid. Ook in geval van (het ontstaan van) problematische schulden mag fraude nooit lonen en mag geen reden zijn om frauduleus gedrag van mensen te belonen. Dit betekent dat ten onrechte betaalde uitkeringen altijd terug betaald moeten worden. De boetes die iemand opgelegd krijgt vanwege fraude, komen door eigen keuzes. Fraude ondermijnt de solidariteit en zet het draagvlak voor sociale voorzieningen onder druk. Dat iemand met schulden door eigen toedoen in een benarde positie kan belanden, is niet af te wentelen op de samenleving. Deze uitgangspunten wegen zwaar voor de regering. Het wetsvoorstel regelt daarom dat verwijtbare vorderingen op zijn vroegst na tien jaar regelmatige betaling mogen worden afgeboekt.

Het voorliggende wetsvoorstel regelt ook dat verwijtbare bijstandsvorderingen niet meer mogen worden kwijtgescholden in het kader van schuldsanering. Dit is nu al geregeld in de sociale verzekeringen. Deze benadering strookt met de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, waarbij is geregeld dat gemeenten schuldhelpverlening kunnen weigeren in geval van fraude. Ook de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) kent als voorwaarde dat iemand met schulden voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de vijf jaar voorafgaand aan het Wsnp-verzoek te goeder trouw moet zijn geweest. Voorwaarde voor de Wsnp is dus dat de schulden niet zijn ontstaan uit fraude, een misdrijf of onverantwoord gedrag.

Dit betekent echter niet dat geen rekening gehouden wordt met de positie van mensen met problematische schulden. Gemeenten houden de beleidsvrijheid om mensen die door de fraude met uitkeringen in de problemen zijn geraakt blijven ondersteunen bij het vinden van een goede oplossing gericht op de aflossing van andere schulden. Zo kunnen gemeenten met de uitkeringsgerechtigde werken aan stabilisering van de situatie en aan beter budgetbeheer voor de toekomst. Voor wat betreft de niet verwijtbare schulden en private schulden kan wel aan schuldsanering worden meegewerkt. Voorts is van belang dat de regering met het overgangsrecht in de nota van wijziging regelt, dat bestaande afspraken over betalingsregelingen en schuldsanering worden gerespecteerd.

Grondwet en WWB

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat het wetsvoorstel haaks staat op overige Nederlandse wetgeving, namelijk dat iemand die niet meer kan voorzien in zijn eigen onderhoud, recht heeft op hulp van overheidswege. De leden van de SP-fractie vragen of het buiten werking stellen van de beslagvrije voet niet strijdig is met de Grondwet.

Naar het oordeel van de regering is geen sprake van strijd met de zorgplicht, zoals neergelegd in de Grondwet. In artikel 20 van de Grondwet staat het volgende:

- 1. *De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.*
- 2. *De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.*
- 3. *Nederlanders hier te lande die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.*

De formulering van artikel 20 van de Grondwet geeft aan dat de overheid de aanspraken op sociale zekerheid en het recht op bijstand wettelijk moet regelen. De formulering in dit artikel van de Grondwet biedt naar de mening van de regering geen concrete rechten waarop mensen zich kunnen beroepen. Dat is concreet in de sociale verzekeringen en de WWB

geregeld. Het voorliggende wetsvoorstel brengt daarnaast met zich mee dat iemand een beroep op bijstand kan doen in het geval dat hij of zij als gevolg van herhaalde fraude met een sociale verzekering via verrekening van de bestuurlijke boete met de uitkering onvoldoende middelen van bestaan heeft. De beslagvrije voet wordt bij herhaalde fraude in de bijstand tijdelijk en hooguit voor drie maanden buiten werking gesteld, net zoals gemeenten in de huidige WWB de bijstand kunnen verlagen bij een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Als sluitstuk kunnen gemeenten in dringende gevallen afzien van het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet of bijstand in de vorm van een lening verstrekken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de verhouding tussen het recht op bijstand van overheidswege op grond van artikel 11 van de WWB en het buiten werking stellen van de beslagvrije voet.

In artikel 11 van de WWB wordt de kring van bijstandsgerechtigden afgebakend. Recht op bijstand van overheidswege heeft iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Dit artikel geeft echter geen onbeperkt recht op bijstand en zeker niet indien betrokkene niet de verplichtingen op grond van de WWB naleeft. In dit verband wordt gewezen op artikel 18 van de WWB op grond waarvan het college van B&W de bevoegdheid heeft om de bijstand geheel of gedeeltelijk te korten gedurende maximaal een periode van drie maanden indien betrokkene niet of onvoldoende bepaalde verplichtingen nakomt. Ook wordt gewezen op rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep waarbij is uitgemaakt dat het niet of onvoldoende nakomen van de wettelijke informatieplicht – in samenhang met artikel 11, eerste lid, WWB – een rechtsgrond is voor weigering of beëindiging van de bijstand, wanneer hierdoor het recht op bijstand niet of niet meer kan worden vastgesteld (CRvB 17 maart 1998, nr. 97/6793 ABW; USZ 1998/144). Bij het wetsvoorstel wordt een regeling voor de bestuurlijke boete in de WWB ingevoerd voor overtreding van de inlichtingenverplichting. De bestuurlijke boete bij herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting wordt verrekend met de bijstand en ook over het deel van de beslagvrije voet voor zover er nog recht bestaat op bijstand. Gelet op de huidige wettelijke mogelijkheden om de bijstand geheel of gedeeltelijk te korten en op voornoemde rechtspraak mag worden aangenomen dat de voorgestelde verrekening eveneens niet in strijd is met artikel 11 van de WWB. Verder merkt de regering op dat in bijzondere omstandigheden het college leenbijstand kan verstrekken.

Internationale verdragen

De leden van de fracties van de PvdA, de SP, het CDA en de ChristenUnie vragen de regering of de voorstellen niet strijdig zijn met internationale verdragen.

Naar het oordeel van de regering is geen sprake van strijdigheid met internationale verdragen zoals het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Artikel 13 van het ESH gaat over het recht op sociale bijstand. Een partij die het verdrag heeft geratificeerd verbindt zich o.a. om te waarborgen dat een ieder die geen toereikende inkomsten heeft en niet in staat is zulke inkomsten door eigen inspanning of met andere middelen te verwerven, in het bijzonder door uitkeringen krachtens een stelsel van sociale zekerheid voldoende bijstand verkrijgt en in geval van ziekte de voor zijn toestand vereiste verzorging geniet.

De artikelen 30 en 31 van het Europees Sociaal Handvest herzien (ESH herzien) gaan over het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting en het recht op huisvesting. Hierbij gaat het erom dat partijen bij het verdrag zich verbonden hebben om maatregelen te nemen om de daadwerkelijke toegang te bevorderen van personen die zich in een situatie van sociale uitsluiting of armoede bevinden of in die situatie terecht dreigen te komen, alsook hun gezinsleden, tot met name, werk, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand respectievelijk maatregelen te nemen die erop zijn gericht:

1. de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen;
2. dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen;
3. de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt.

De regering is van oordeel dat de voorgestelde verrekening van de bij recidive opgelegde bestuurlijke boete met de uitkering niet in strijd is met voornoemde bepalingen van het ESH en het ESH herzien omdat betrokkene verzekerd blijft van ondersteuning. Indien een bestuurlijke boete wordt verrekend met een uitkering op grond van een werknemersverzekering of een volksverzekering zou betrokkene in aanmerking kunnen komen voor een bijstandsuitkering op grond van de WWB indien betrokkene niet meer beschikt over (partner)inkomen of vermogen. Indien bij recidive van overtredingen van de WWB de bestuurlijke boete wordt verrekend met de bijstandsuitkering gedurende een periode van maximaal drie maanden zou betrokkene zo nodig in aanmerking kunnen komen voor leenbijstand.

Daarnaast zijn nog de artikelen 31 van het ESH en artikel G van het ESH herzien van belang waarin geregeld is dat een beperking van rechten mogelijk is indien deze bij wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden. De regering acht het verdedigbaar dat bij herhaalde fraude met bijstand sprake is van een situatie waarin de rechten van anderen in het geding zijn. Immers, fraude met uitkeringen ondermijnt het draagvlak voor sociale bescherming voor hen die daarop echt aangewezen zijn en leidt tot hogere belastingen en premies voor burgers die aan deze voorzieningen bijdragen.

Tot slot is van belang dat de WWB ook nu al de mogelijkheid kent om bij een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid ten aanzien van deze voorziening over te gaan tot een verlaging van de bijstand. In het uiterste geval kan sprake zijn van een verlaging van de uitkering tot nihil. Wel zal de gemeente dit elke drie maanden moeten heroverwegen. Van een verlaging wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Tot nu toe is nooit uitgesproken dat dit uitgangspunt in de WWB niet verdedigbaar zou zijn. Hierbij is van belang dat de betrokkene de beslissing waarbij een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de onafhankelijke rechter kan voorleggen.

Voorts is de regering van oordeel dat het wetsvoorstel evenmin in strijd is met artikel 6 EVRM.

De verrekening van de bij recidive opgelegde bestuurlijke boete met de uitkering, gaat slechts over het innen van deze bestuurlijke boete. Verrekening van bestuurlijke boeten met een uitkering is ook nu al mogelijk.

Bij het opleggen van de bestuurlijke boete worden de voorschriften zoals vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht en de rechtswaarborgen die op grond van artikel 6 EVRM gelden bij strafvervolgning, in acht genomen. Zo worden rechtswaarborgen zoals de onschuldpresumptie,

het zwijgrecht en de cautie, de hoorplicht en het una via beginsel in acht genomen 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.

Ook is het volledig verrekenen van een uitkering met een bij recidive opgelegde bestuurlijke boete niet in strijd met het EVRM. In dit verband kan gedacht worden aan artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM inzake de bescherming van het eigendomsrecht. Inbreuken op het eigendomsrecht zijn alleen mogelijk indien aan de voorwaarden van dit protocol wordt voldaan.

Van belang is dat het eigendomsrecht niet wordt ontnomen, immers het recht op uitkering blijft bestaan. Deze wordt gebruikt om de bestuurlijke boete te betalen. Er is met de voorgestelde wijze van verrekening wel sprake van regulering van eigendom. Van regulering van eigendom is sprake in geval van «het beperken van de gebruiksmogelijkheden van de eigendom zonder dat het beschikkingsrecht daarover (geheel) verloren gaat».

Indien er sprake is van regulering van eigendom zal beoordeeld moeten worden of voldaan is aan de drie volgende voorwaarden:

- 1 de regulering is gebaseerd op wettelijke bepaling;
- 2 het doel van de regulering is gelegen in de behartiging van het algemeen belang; en
- 3 de regulering staat in redelijke verhouding tot het nagestreefde doel (proportionaliteitstoets).

Aan het eerste vereiste wordt voldaan. Bij het tweede vereiste van «het algemeen belang» wordt beoordeeld of met de voorgestelde maatregel een legitiem doel in het algemeen belang wordt nagestreefd. Ook daaraan wordt naar het oordeel van de regering voldaan. Immers, zoals hierboven al aangegeven, ondermijnt fraude met uitkeringen enerzijds het draagvlak voor sociale bescherming voor hen die daarop echt aangewezen zijn en leidt het anderzijds tot hogere belastingen en premies voor burgers die aan deze voorzieningen bijdragen. Ten slotte gaat het bij de proportionaliteitstoets om de vraag of er een «fair balance» is tussen het doel en de gekozen middelen dat met de maatregel wordt beoogd. Er mag volgens de jurisprudentie van het EHRM geen onevenredige zware last op het individu worden gelegd («individual and excessive burdens»). Naar het oordeel van de regering gaat het in dit geval om een voorzienbaar effect van het bij herhaling plegen van fraude en is er om die reden geen sprake van een onevenredig zware last op het individu.

2.1.3. Aanscherping sanctiebeleid kinderopvangtoeslag

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de controles bij de kinderopvangtoeslag worden aangescherpt en hoe dat in de praktijk werkt.

De regering hecht aan goede en betaalbare kinderopvang. Die stelt ouders beter in staat om arbeid en zorg voor hun kinderen te combineren. De kinderopvangtoeslag is een belangrijk instrument om dit doel te bereiken. Om het draagvlak in de samenleving te behouden voor de uitgaven aan kinderopvangtoeslag is het belangrijk om fraude en oneigenlijk gebruik aan te pakken. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de toekenning van aanvragen kinderopvangtoeslag.

De Belastingdienst controleert zoveel mogelijk bij de aanvraag van de toeslag, op basis van risicoanalyse, in plaats van pas bij de definitieve toekenning. Leidraad bij de prioriteitsstelling is actualiteit en het inningsrisico. De grootste prioriteit komt dan te liggen bij aanvragers die meer dan de wettelijk toegestane uren aanvragen, die gebruik maken van een niet geregistreerd bureau, die geen eigen bijdrage betalen en die tot een doelgroep behoren (studenten, arbeidsre-integranten en inburgeraars).

Ook wordt aandacht gegeven aan aanvragers die geen wijziging doorgeven als hun kind vier jaar (overgang van dagopvang naar BSO) of twaalf jaar (overstap naar voortgezet onderwijs) wordt. Ten slotte wordt actief gezocht naar ouders die in het BRI (Basis Registratie Inkomen) niet bekend zijn met een inkomen. Met deze vroegtijdige behandeling wordt bereikt dat ouders zo min mogelijk ten onrechte ontvangen toeslag moeten terugbetalen. Dat verlicht de lasten voor de burger, maar zeker ook voor de invordering.

De Belastingdienst heeft vanaf dit jaar speciale fraudeteams bij de Belastingdienst/Toeslagen. Daarnaast werkt de FIOD bijvoorbeeld met een snelle interventieservice waarmee fraude opgespoord en aangepakt kan worden. Tevens is er een anti-fraudebox opgezet. Dit is een virtueel systeem van alle onderdelen binnen de Belastingdienst dat koppelingen legt met systemen van andere organisaties/instellingen. Het nieuwe toeslagen systeem biedt mogelijkheden klanten of groepen klanten gedifferentieerd te behandelen. Dit kan zowel in de behandeling achteraf (DT), tijdens het toeslagjaar (VT) als vooraf aan de aanvraag. De differentiatie heeft als doel dienstverlening op maat te bieden, dienstverlening die fouten in de aanvraag of zelfs misbruik van de aanvraag voorkomt. Tot slot kunnen burgers bij een telefonisch meldpunt tips over misbruik van de kinderopvangtoeslag melden.

2.1.4. Mate van verwijtbaarheid/hardheidsclausule

De vragen van de leden van de fractie van de VVD over de hardheidsclausule en de mogelijkheden die de regering heeft om naleving door gemeenten ten aanzien van dit criterium te waarborgen, zijn hiervoor al beantwoord.

2.1.5. Overige maatregelen ter bestrijding van onrechtmatig gebruik van sociale zekerheid

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven in hoeverre het wetsvoorstel ook de pakkans in het buitenland vergroot en in hoeverre er ook meer succesvol teruggevorderd kan worden vanuit het buitenland.

Het wetsvoorstel bevat een maatregel specifiek voor grensoverschrijdende controle van gegevens. Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering moet de cliënt de gemeente machtigen voor onderzoek naar gegevens die van belang zijn voor het vaststellen van het recht op bijstand. Een dergelijke machtiging vereenvoudigt de controle in het buitenland. Uitvoerders hebben het terugvorderen vanuit het buitenland – als sluitstuk van een grensoverschrijdend fraudeonderzoek – niet geheel zelf in de hand. Mede daarom adviseert en helpt het door het ministerie van SZW aangewezen coördinatiepunt voor grensoverschrijdende uitwisseling van fraude-informatie (Internationaal Bureau Fraude-informatie) gemeenten hierbij, onder meer met de schriftelijke handreiking «Inkomen en vermogen in het buitenland» uit juni 2011.

In de inleiding van het wetsvoorstel geeft de regering aan dat zij de komende jaren ook wil investeren in betere informatie-uitwisseling en in goede voorlichting. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om een toelichting over de wijze en de termijn waarop de investering in informatie-uitwisseling en voorlichting vorm krijgt. De leden willen ook weten wanneer de Kamer de wetswijzigingen tegemoet kan zien in het kader van verbeteren bestandskoppelingen voor opsporen van fraude.

De regering heeft op 30 oktober 2011 via een brief uw Kamer geïnformeerd over de inventarisatie die de staatssecretaris van SZW samen met gemeenten, UWV en SVB heeft gedaan naar de mogelijkheden van een bredere inzet van gegevensuitwisseling om fraude te voorkomen en te bestrijden¹. De inventarisatie van ervaren knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling heeft geresulteerd in een lijst van maatregelen. De meeste maatregelen liggen op het terrein van gemeenten en zijn mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving. Gemeenten zijn hierover voorgelicht met een aparte Verzamelbrief. Bij brief van 13 maart 2012 is uw Kamer daarover geïnformeerd².

Gemeenten, UWV en SVB hebben al veel mogelijkheden bij bestandskoppeling. Voor een aantal maatregelen ter verbetering van bestandskoppeling is er wel een wetswijziging nodig. De regering streeft er naar deze wetswijziging in het najaar aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Met investeren in goede voorlichting wil de regering bewerkstelligen dat zowel ontvangers van uitkeringen en werkgevers goed bekend zijn met wet- en regelgeving. Daarvoor zal de campagne «Voorkom problemen, weet hoe het zit» worden ingezet. Deze campagne loopt sinds 2009 en heeft als doel de bekendheid van regels in het sociale domein te vergroten. Zo probeert de regering te voorkomen dat overtredingen uit onbekendheid met de regels plaatsvinden. Ook de komende jaren wil de regering deze campagne blijven inzetten. De campagne wordt uitgevoerd in samenwerking met UWV, SVB en de Inspectie SZW. De campagne wordt ook ingezet door gemeenten. Daarnaast hebben de uitvoerders van de regelingen en de Inspectie SZW hun eigen verantwoordelijkheid in het voorlichten van uitkeringsontvangers en werkgevers.

2.2. Arbeidswetten

2.2.1. Aanscherping van het sanctiebeleid in de arbeidsregelingen

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een onderbouwing waarom het huidige sanctieregime niet voldoet en de sancties moeten worden verhoogd en verwijzen daarbij naar de reactie van de Raad van State.

In Nederland is geen plaats voor bedrijven die de wettelijke normen op het terrein van arbeidsomstandigheden en -verhoudingen niet naleven. Dit is niet alleen in het belang van de werknemers van die bedrijven en werklozen die worden verdrongen door illegale tewerkstelling, maar ook van goede werkgevers die de wet wel naleven. Het is niet acceptabel dat werkgevers die zich aan de wet houden worden weggeconcentreerd door werkgevers die kosten besparen door hun werknemers te weinig te betalen, de arbeidsomstandigheden niet op orde hebben of illegaal werk laten verrichten.

Uit het jaarverslag 2011 van de Inspectie SZW blijkt dat de regels nog te veel worden overtreden. Het huidige sanctiestelsel heeft dus een onvoldoende afschrikwekkende werking. Daarom scherpt de regering de handhaving van de arbeidswetten aan. Daarbij gaat het om hogere boetes en strafverzwaring bij recidive, de verruiming van het recidivebegrip, de verlenging van de recidivetermijn, de bevordering van bestuursrechtelijke afdoening en de introductie van de preventieve stillegging.

De evaluatie van de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving bij de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), zoals aangehaald in het Nader Rapport, laat zien dat zwaardere sancties in de WAV, naast andere factoren, hebben bijgedragen aan een aanzienlijke daling van het percentage overtredingen: van 26 procent in 2005 naar 17 procent in 2009; de boete voor illegale tewerkstelling is daarbij per 1 januari 2005 gesteld

¹ Tweede Kamer, 2011–2012, handelingen Aanhangsel van de Handelingen, 183. (Antwoord op vragen van de leden Spekman en Jadnanansing)

² Tweede Kamer, 2011–2012, 17 050, nr. 146.

op 8 000 euro per illegale werknemer. Tot 1 januari 2005 gold het strafrecht voor de WAV en was de geldboete die werd opgelegd gemiddeld 980 euro. Er is dus voor een stevig hogere boete gekozen bij de introductie van de bestuursrechtelijke handhaving. Sinds 2009 is het percentage overtredingen echter vrij constant gebleven en lijkt de hoge bestuurlijke boete voor een aantal werkgevers niet meer afschrikwekkend genoeg. Tegen deze achtergrond heeft de regering geconstateerd dat een aanscherping van het sanctieregime nodig is om het aantal overtreders verder terug te dringen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het voorstel ook leidt tot een strengere sanctieregime met betrekking tot de naleving van arbeidswetten. De leden van de CDA-fractie gaan hiermee akkoord en onderkennen het belang van de naleving daarvan. Boetes alleen helpen echter niet. Er moet ook worden gehandhaafd. De pakkans moet reëel zijn. Dit betekent volgens deze leden dat de handhaving van deze wetten moet worden geïntensiveerd. De leden vragen zich af of dit gaat gebeuren.

Door inzet van het strengere sanctieregime binnen het domein van de arbeidswetten treedt een groter preventief effect op. Dit zal op zich al leiden tot betere naleving. De preventieve werking voor bedrijven wordt aanmerkelijk verstrekt door intensieve voorlichting over het nieuwe regime, de druk van hogere boetes en het risico dat werkzaamheden worden stilgelegd. De risicoselectie van bedrijven wordt verscherpt. Bedrijven die het niet nodig hebben worden ontzien, bedrijven die het nodig hebben worden intensiever aangepakt. Door de samenvoeging van inspectiediensten en opsporing binnen de nieuwe Inspectie SZW wordt intensiever samengewerkt waardoor de slagkracht van de Inspectie SZW wordt vergroot.

Tot slot vindt er meer gegevensuitwisseling plaats tussen inspectiediensten en tussen de Inspectie SZW en de SNA (Stichting Normering Arbeid) en SNCU (Stichting Naleving CAO Uitzendbranche).

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat de regering de boetes binnen de WAV verhoogt. De leden vragen zich af waarom de regering van mening is dat deze verhoging proportioneel is. Daarnaast willen de leden weten of de gevolgen van de ketenaansprakelijkheid in kwetsbare sectoren zoals de dagbladsector niet te groot zijn. De dagbladuitgevers staan immers op grote afstand van de bezorgers omdat er zowel distributiebedrijven als deponhouders tussen zitten. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen ook weten waarom de deponhouders als onderdeel van de keten niet tevens verantwoordelijk worden. De leden vragen of de regering bereid is om meer duidelijkheid te verschaffen over de criteria voor de verwijtbaarheid door deze criteria op te nemen in het wetsvoorstel of nadere regelgeving.

Illegale tewerkstelling is een ernstige overtreding die streng moet worden aangepakt. Het boetenormbedrag is in 2004 op 8 000 euro gesteld. Inmiddels is het 2012. Het is niet onredelijk om het bedrag na acht jaar op te hogen. Ook blijft ondanks uitgebreide voorlichting over de wetgeving een deel van de werkgevers de wetgeving overtreden. Kennelijk is de huidige sanctie niet meer afschrikwekkend genoeg. Hogere boetes zijn nodig en dragen bij aan het verder terugdringen van malafide gedrag. In plaats van ketenaansprakelijkheid kan beter de term «breed werkgeversbegrip» worden gebruikt. Op basis van het brede werkgeversbegrip in de WAV is het mogelijk om ook bij opdrachtgevers of andere werkgevers in de keten boetes op te leggen. In de dagbladsector zijn aan een aantal uitgeverijen en distributiebedrijven boetes opgelegd wegens illegale tewerkstelling. Wat de deponhouders betreft is in deze zaken vastgesteld dat zij dermate sterk verweven zijn met de distributiebedrijven dat het niet

opportuun was om hen separaat een boete op te leggen. Mocht in komende zaken blijken dat zij door zelfstandig te handelen verantwoordelijkheid dragen voor illegale tewerkstelling dan zal ook aan hen een afzonderlijke sanctie worden opgelegd. Evenzo geldt, dat dagbladuitgevers die voor hun distributie gebruik maken van uitbesteding en daarvoor derden inhuren, een eigen verantwoordelijkheid hebben om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden in hun opdracht de wet worden uitgevoerd. Een opdrachtgever zal moeten doen wat redelijkerwijs tot zijn mogelijkheden behoort om een overtreding van de wet te voorkomen. Doet hij dat, dan worden de boetes gematigd. Is hem geen enkel verwijt te maken dan zal ook geen boete worden opgelegd.

De criteria voor verwijtbaarheid zijn opgenomen in de beleidsregels van de WAV en in de beleidsregels van de andere arbeidswetten. Voorbeelden van gronden voor matiging in de WAV zijn: de werkgever heeft wel alle zorgvuldigheid betracht maar heeft redelijkerwijs afwijkingen in identiteitsdocumenten niet vast kunnen stellen; de tewerkstellingsvergunning is wel aangevraagd en er is positief beslist, maar de werkzaamheden zijn enkele dagen te vroeg begonnen.

Een voorbeeld van grond voor matiging in de arboreggeving is: een werkgever kan aantonen adequaat toezicht te hebben gehouden of voldoende instructies te hebben gegeven. Daarnaast geldt de evenredigheidstoets in het kader van de Algemene Wet bestuursrecht. De Algemene Wet bestuursrecht bepaalt dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als de overtreder niet verwijtbaar heeft gehandeld.

De leden van de fractie van het CDA willen een overzicht met de voorgenomen (netto) boetebedragen per overtreden arbeidswet die met dit wetsvoorstel worden ingesteld (minimum en maximum).

Het maximale boetenormbedrag voor een overtreding van de WAV en de WML wordt 12 000 euro. De Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet (Atw) kennen een grote diversiteit aan verplichtingen en verboden die bij overtreding tot het opleggen van een boete leiden. De huidige boetenormbedragen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet liggen tussen de 90 euro en de 22 500 euro. Het laatste boetenormbedrag heeft betrekking op de situatie dat sprake is van een normovertreding met ernstig gevaar dat geleid heeft tot een dodelijk ongeval. Alle boetenormbedragen zullen aanzienlijk verhoogd worden. De huidige boetenormbedragen in de Arbeidsomstandighedenwet zijn nog gebaseerd op de indeling die dateert van de introductie van de bestuurlijke boete in de Arbeidsomstandighedenwet in 1998. Sommige van deze normbedragen voldoen niet meer aan de huidige inzichten over de zwaarte van een overtreding. Daarom wordt tevens bekeken of de verhouding tussen de huidige boetenormbedragen nog adequaat is en waar eventueel extra verhogingen gewenst zijn.

De boetenormbedragen worden in beleidsregels per arbeidswet vastgelegd. Het is het streven om deze beleidsregels komend najaar te publiceren. De maximale boete voor bedrijven wordt gelijk aan het maximum van de vijfde boetecategorie in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Momenteel is dat 78 000 euro.

De leden van de fractie van het CDA geven aan dat met betrekking tot de WAV, Atw en Arbeidsomstandighedenwet de strafrechtelijke handhaving voor bedrijven wordt geschrapt. Deze leden verzoeken de regering een overzicht te geven van de strafrechtelijke handhaving in 2011 per wet (aantal zaken en bedragen).

Het volgend overzicht geeft de strafrechtelijke handhaving in 2011 per wet weer. De met de processen-verbaal gemoeide bedragen zijn niet bekend. De reden hiervoor is gelegen in het gegeven dat het Openbaar Ministerie niet stelselmatig de uitkomsten van terechtzittingen terugkoppelt aan de Inspectie SZW.

<i>Strafrechtelijke Handhaving 2011</i>	<i>Aantal processen-verbaal</i>
WAV	36
WML	9
Arbeidsomstandighedenwet	100

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering ook een overzicht te geven van de cijfers van de bestuurlijke handhaving van eerdergenoemde wetten en van de Wet op het minimumloon (WML) en de wet Waadi.

Het volgend overzicht geeft de cijfers van de bestuurlijke handhaving in 2011 per wet weer. Hierin zijn zowel aantallen inspecties als bestuurlijke boetes opgenomen.

Bestuursrechtelijke Handhaving 2011	Aantal inspecties	Aantal bestuurlijke boetes
WAV en WML	9 225	2 105
Atw ¹	189 (Inspectie SZW) + 11 787 (ILT)	64
Arbeidsomstandighedenwet	18 729	1 334
Waadi ²	–	–

¹ Het toezicht op de Arbeidstijdenwet is een integraal onderdeel van de inspecties op het terrein van de arbeidsomstandighedenwet van de Inspectie SZW. Daarnaast zijn door deze dienst nog 189 specifiek op de Atw gerichte inspecties uitgevoerd in 2011. Het toezicht op de naleving van de arbeidstijdenwet in het vervoer is overgedragen aan de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

² De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) wordt pas per 1 oktober 2012 bestuurlijk beboetbaar.

Gerealiseerde opbrengsten staan bij de beantwoording van de financiële effecten.

De leden van de VVD-fractie willen weten wat moet worden verstaan onder het begrip «overtredingen van soortgelijke verplichtingen» in de arbeidsregelingen.

Het begrip «overtredingen van soortgelijke verplichtingen» is van belang bij het vaststellen van recidive. Nu moet een bedrijf bij recidive dezelfde overtreding begaan. Dit wetsvoorstel verbreedt het begrip recidive. Het gaat niet langer alleen om overtreding van dezelfde verplichting of hetzelfde verbod, maar ook om overtredingen van soortgelijke verplichtingen en verboden. Daarom legt de regering in de lagere regelgeving per arbeidswet vast wat «soortgelijke overtredingen» zijn. Dit verbrede recidivebegrip heeft zowel gevolgen bij het opleggen van een boete, bij het besluit om werkzaamheden stil te leggen als bij de verlenging van de recidivetermijn naar tien jaar bij ernstige overtredingen.

De WAV en de WML kennen nu slechts een beperkt aantal verplichtingen en verboden en de Waadi kent slechts één beboetbaar feit. In de WAV komen er – ter vaststelling van soortgelijke overtredingen in verband met recidive – straks twee clusters van overtredingen: één met administratieve overtredingen (die zijn dan soortgelijk) en één waarin illegale tewerkstelling en de medewerkingsplicht «soortgelijke overtredingen» zijn. De

gemeenschappelijke noemer bij deze laatste twee overtredingen is het overtreden van artikelen die gericht zijn op het voorkómen van illegale tewerkstelling. In de WML worden alle overtredingen als «soortgelijk» aangemerkt, omdat de bijbehorende artikelen die zijn overtreden gericht zijn op het waarborgen van de wettelijke beloning van de werknemer. De Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet kennen een diversiteit aan verplichtingen en verboden die qua ernst en aard verschillend kunnen zijn. De regering zal de precieze duiding van de verplichtingen en verboden die in deze wetten «soortgelijk» zijn in lagere regelgeving uitwerken.

De toezichthouder zal de beslissing om werkzaamheden stil te leggen nemen aan de hand van de concrete situatie en de gevolgen van deze beslissing voor het betrokken bedrijf en derden. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voorbeelden kan geven waarneer er sprake is van zodanige maatschappelijke en economische gevolgen dat van deze beslissing tot stilleggen zou moeten worden afgezien.

De nieuwe wet maakt het mogelijk om bij alle bedrijven en instellingen werkzaamheden stil te leggen. Stillegging is een zwaar middel en moet met zorgvuldigheid en met inachtneming van met de overtreding of met het bedrijf samenhangende omstandigheden worden toegepast. Met die omstandigheden bedoelt de regering nadrukkelijk ook de maatschappelijke gevolgen van stillegging. Openbare dienstverlening mag niet in de knel komen, veiligheid en gezondheid moeten gewaarborgd blijven en nutsvoorzieningen moeten geleverd blijven worden. Dat houdt in dat in deze gevallen geen werkzaamheden stilgelegd zullen worden, of alleen die werkzaamheden die daar niet aan raken. Concreet kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan essentiële onderdelen van ziekenhuizen of een energiebedrijf.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er niet vrijwel altijd sprake is van schade en hinder bij derden, wanneer een bedrijf stil wordt gelegd, en dat werkzame werknemers hun baan en dus hun inkomen verliezen. De leden van de VVD-fractie vragen zich dan ook af in hoeverre daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van deze sanctiemaatregel en in hoeverre een waarschuwing bij eerste overtreding dan nog effectief is, ook met het oog op de aangenomen motie Azmani en Van den Besselaar (Kamerstukken II 2010/11, 17 050, nr. 411).

Bij het bepalen van de stil te leggen werkzaamheden zal in eerste instantie aansluiting gezocht worden bij de overtreding die tot de stillegging leidt. Is bij een groot bedrijf in één productiehul sprake van een onveilige situatie, dan zullen de werkzaamheden in die productiehul worden stilgelegd. Vindt onderbetaling van personeel plaats in één bepaalde functiegroep, dan zullen de werkzaamheden die tot die functiegroep behoren worden stilgelegd. Vindt de overtreding verspreid door een bedrijf of bij allerlei functies plaats, dan ligt het voor de hand dat een bredere selectie van werkzaamheden wordt stilgelegd. Dit betekent dat de schade voor de eigen werknemers en van derden in principe wordt beperkt tot de werkzaamheden waarop de overtreding betrekking heeft. De waarschuwing voor een bevel tot preventieve stillegging is er juist op gericht dat het bedrijf tijdig de noodzakelijke maatregelen neemt. Bij een ernstige overtreding wordt die waarschuwing al bij de eerste overtreding gegeven. Dit is in lijn met de genoemde motie van de Tweede Kamerleden Azmani en Van den Besselaar.

Een stillegging komt nooit onverwacht. Alleen bij die bedrijven die willens en wetens ondanks de waarschuwing niet tijdig maatregelen nemen zal het leiden tot stillegging van werkzaamheden. Voor de betrokken werknemers kan dat zeer vervelend zijn, maar het is de uiterste conse-

quentie van de breed gedragen opvatting dat voor werkgevers die bij herhaling de arbeidswetten overtreden geen plaats is in Nederland.

De leden van de VVD vragen naar een toelichting op de maximale duur van drie maanden voor de stillegging van werk.

De wetgever dient altijd het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. Dit betekent dat voor één of meer belanghebbenden de nadelige gevolgen van een regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel van die regeling. Bestuursorganen hanteren dit beginsel dat staat in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht ook als grondslag bij de uitvoering van wetgeving.

De waarschuwing voor en de bevoegdheid tot stillegging van werkzaamheden heeft in dit geval als doel: voorkomen van herhaling of verdere herhaling van overtredingen. De waarschuwing is: pleeg niet opnieuw een overtreding, want dan kan het werk worden stilgelegd. De vraag is dan: voor hoe lang? De regering acht, gelet op het evenredigheidsbeginsel, het stilleggen van werkzaamheden voor maximaal drie maanden in evidente gevallen proportioneel. Daarnaast kan ook een bestuurlijke boete worden opgelegd die bij recidive substantieel hoger is. Het toepassen van de maatregel wordt in de praktijk afgestemd op de specifieke feiten en omstandigheden die zich bij het overtredende bedrijf hebben voorgedaan en waarmee recht gedaan kan worden aan het evenredigheidsbeginsel in het individuele geval.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de VVD informeren naar de algemene maatregel van bestuur die sommige aspecten van de wet nader uitwerkt. Zij vragen of deze AMvB zal worden voorgehangen bij de Tweede Kamer.

De AMvB zal niet worden voorgehangen bij de Tweede Kamer. De AMvB biedt een nadere invulling van de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel, zoals die zijn opgenomen in de wet. De AMvB bevat onderdelen op het terrein van de sociale zekerheid de WWB en de arbeidsbesluiten. Ook het Besluit Justitiële en Strafvorderlijke gegevens zal worden aangepast.

In de sociale zekerheid gaat het om het bepalen van de hoogte en het minimum van de bestuurlijke boete bij fraude met uitkeringen. Daarnaast worden criteria gegeven die in ieder geval leiden tot een verminderde verwijtbaarheid en waardoor de uitvoerende instantie de bestuurlijke boete kan verlagen.

Het besluit WWB 2007 wordt aangepast in verband met een wijziging van de meerjarige aanvullende uitkering (MAU). Doel is te voorkomen dat gemeentelijke tekorten die komen doordat gemeenten tekortschieten in beleid en uitvoering op het terrein van handhaving en sanctionering kunnen leiden tot een toewijzing van een MAU-verzoek.

Het Besluit Justitiële en Strafvorderlijke gegevens zal worden gewijzigd zodat justitiële gegevens die nodig zijn om vast te kunnen stellen of iemand recidiveert, verstrekt kunnen worden aan de uitvoerders van de wet.

Voor de arbeidswetten stelt de AMvB nadere regels voor de uitwerking wanneer sprake is van soortgelijke verplichtingen en verboden, voor uitwerking van een norm voor «ernstige overtredingen» en voor de nadere invulling van de toepassing van de preventieve stillegging. Deze invullingen passen binnen de kaders die de wet stelt. De AMvB is nu in voorbereiding en treedt tegelijk met de wet in werking.

2.2.2. Verwijtbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de beoordeling van de verwijtbaarheid ook de elementen «opzet» en «te kwader trouw» worden betrokken.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een sanctie met een punitief karakter. Dit stelt strenge eisen aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit. Ook moet de verwijtbaarheid van het beboetbare feit bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie worden betrokken. Dit volgt uit de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het evenredigheidsbeginsel.

Schuld in de zin van verwijtbaarheid is doorgaans geen bestanddeel van het beboetbare feit. Dit geldt ook voor elementen als «opzet» of «te kwader trouw». Dit is anders dan in het strafrecht waarbij deze elementen wel vaak deel uitmaken van het strafbare feit en ook bewezen moeten worden. Voor de bestuurlijke boete geldt dat wanneer het daderschap vaststaat, wordt verondersteld dat daarmee ook de verwijtbaarheid vaststaat. Niettemin geldt altijd «geen straf zonder schuld». Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding de overtreder niet te verwijten is (dit is expliciet geregeld in artikel 5:41 Awb). Het is aan de overtreder, als hij van oordeel is dat er geen sprake is van verwijtbaarheid (schuld), om dit aannemelijk te maken. Dit staat dus tegenover het strafrecht, waarin het Openbaar Ministerie moet aantonen dat de overtreder schuldig is. Bovenstaande geldt overigens zowel voor de sociale zekerheidswetten als de arbeidswetten.

2.2.3. Verhouding toepassing bestuursrecht/strafrecht

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar het belang dat de regering hecht aan een sneller proces tot sanctionering en de keuze voor het bestuursrecht boven het strafrecht en zij wijzen op het alternatief van de bestuurlijke strafbeschikking.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting en het nader rapport 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 een besloten context als bij de arbeidswetten – met specifieke rechtsbetrekkingen tussen de toezichthouder en het object van toezicht – is de toepassing van de bestuurlijke boete het uitgangspunt. De kabinetsnota geeft tevens aan dat ook bij hoge straffen een bestuurlijke boetebevoegdheid verantwoord kan zijn, mits het bestuursorgaan voldoende professioneel is. 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. Bij de keuze voor het bestuursrecht speelt tevens mee dat bestuursrechtelijke afdoening sneller duidelijkheid biedt over de financiële consequenties van overtredingen. 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 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.

Wat betreft het alternatief van de bestuurlijke strafbeschikking wordt opgemerkt dat dit alternatief naar het oordeel van de regering niet geschikt is. Wanneer tegen een strafbeschikking verzet wordt aange-tekend, wordt de verplichting tot betaling van de geldboete opgeschort en de zaak verder als een gewone strafzaak behandeld door de strafrechter. Dit gevolg druist in tegen het lik-op-stuk beleid dat de regering voor ogen staat. Indien bezwaar of beroep wordt aangetekend tegen een bestuurlijke boete dan wordt de betalingsverplichting van de boete niet opgeschort zodat dit beter past in het beoogde lik-op-stuk beleid.

De leden van de fractie van de VVD zijn benieuwd waarom de WML en de Waadi geen strafrechtelijke handhaving kennen.

De keuze voor de introductie een bestuurlijke boete in de WML en recent in de Waadi – beide wetten werden oorspronkelijk via het civiele recht gehandhaafd – werd ingegeven door het feit dat een bestuurlijke boete veel sneller dan in het strafrecht de (financiële) consequenties van overtredingen duidelijk maakt. Bovendien worden zaken centraal afgehandeld en is de hoogte van de boete overal gelijk. Het bestuursrecht biedt daardoor meer mogelijkheden voor een lik-op-stuk-beleid. De evaluatie van de bestuurlijke boete in de WAV (Kamerstukken II 2009/10, 17 050 nr. 396) liet ook zien dat dit een effectief sanctiemiddel is. Zoals net geschetst is meer bestuurlijke afdoening in lijn met de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D). Bij een besloten context, zoals bij de arbeidswetten – met specifieke rechtsbetrekkingen tussen de toezicht-houder en het object van toezicht – is de toepassing van de bestuurlijke boete het uitgangspunt.

De leden van de VVD-fractie willen weten of de regering voorbeelden heeft waaruit volgt dat de strafoplegging door de rechter niet heeft geleid tot strengere sanctietoepassing dan de bestuurlijke sanctietoepassing bij recidive bij de WAV en soms zelfs lagere straffen zijn opgelegd.

In het geval van recidive worden in de WAV boetes opgelegd van 150 procent van het boetenormbedrag. Als een werkgever de overtreding voor de derde keer begaat (herhaalde recidive), gaat onder het huidige recht de afhandeling daarvan over naar het strafrecht. Bij de keuze voor het strafrecht bij herhaalde recidive speelde destijds de overweging mee dat een derde overtreding zwaarder zou moeten worden bestraft dan een tweede overtreding. Uit de evaluatie van de bestuurlijke boete in de WAV (Kamerstukken II 2009/10, 17 050 nr. 396) blijkt dat tot 2009 twintig zaken zijn voorgedragen aan de rechter wegens herhaaldelijke recidive. Aangezien de zaken in het kader van dit onderzoek niet afzonderlijk zijn geanalyseerd, is het niet mogelijk er inhoudelijk op in te gaan. De strafrechtelijke geldboetes die de strafrechter oplegde bedroegen slechts in een aantal gevallen 150 procent van het boetenormbedrag; in de overige gevallen zijn lagere boetes opgelegd. Ook heeft de strafrechter geen gebruik gemaakt van aanvullende mogelijkheden, zoals het (tijdelijk) stilleggen van bedrijven. De strafrechtelijke vervolging van herhaalde recidive heeft in geen enkel geval geleid tot zwaardere sancties dan de sancties bij eerste recidive in het bestuursrechtelijke traject; in sommige gevallen was de sanctie bij een derde overtreding zelfs lichter dan die bij een tweede overtreding.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af welke consequenties het verhogen van de aangiftegrens heeft voor de opsporing van fraude en de instrumenten die daarbij ingezet kunnen worden.

Het bestuursrecht zal voor het overgrote deel van de overtredingen de weg zijn waarlangs de fraude wordt aangepakt. Voor de fraudeur betekent dit dat de sanctie sneller bekend wordt dan in het strafrecht het geval zou zijn. Bij de inzet van het bestuursrecht zal gebruik gemaakt worden van de aangescherpte instrumenten die de wet gaat bieden, te weten de verhoogde boetes bij recidive, de verscherpte terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen. Fraude boven de 50 000 euro wordt in beginsel strafrechtelijk afgedaan met de inzet van het huidige instrumentarium.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af in hoeverre er in dit kader ook contact is geweest met het Openbaar Ministerie als gevolg van de aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2008A019) waarin wordt voorgeschreven dat er beneden de aangiftegrens geen opsporingsonderzoeken worden verricht, anders dan in het geval van recidive.

De regering heeft het voornemen om de aangiftegrens sociale zekerheidsfraude te verhogen afgestemd met alle relevante partijen. Zo is er intensief overlegd met het Openbaar Ministerie en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af welke gevolgen het in stand houden van deze beleidslijn van het College van procureurs-generaal heeft voor de Sociale Recherche.

Het aantal fraudegevallen dat strafrechtelijk wordt afgedaan zal met de verhoging van de aangiftegrens naar 50 000 euro naar verwachting aanzienlijk afnemen.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wanneer volgens de regering afgeweken kan worden van het beginsel dat onder de 50 000 euro in principe bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD naar de stand van zaken van de toezegging door de minister tijdens het begrotingsdebat van SZW 2012 om bijstandsfraudeurs in het uiterste geval vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen als zij het onterecht genoten gemeenschapsgeld niet willen of kunnen terugbetalen. Deze maatregel moet het argument wegnemen dat «van een kale kip toch niet valt te plukken».

In de aanwijzing sociale zekerheidsfraude staat wanneer in beginsel strafrechtelijk opgetreden wordt en wanneer bestuursrechtelijk. Vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen vanuit het strafrecht worden ingezet. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Veiligheid en Justitie overleggen nog over de exacte aanpassing van de aanwijzing sociale zekerheidsfraude om de aanpak van fraude via zowel het bestuursrecht als het strafrecht aan te scherpen. De voorgenomen uitzonderingen om onder de grens van 50 000 euro uit te wijken naar het strafrecht zal in de nieuwe concept-aanwijzing in grote mate gelijk zijn aan de uitzonderingen in de huidige aanwijzing. Echter, in de nieuwe aanwijzing kan ook bestuursrechtelijk worden gehandhaafd boven 50 000 euro als er bijvoorbeeld sprake is geweest van gebrekkige preventie en detectie. Beneden de 50 000 euro kan volgens de nieuwe aanwijzing strafrechtelijke vervolging plaatsvinden onder meer bij samenloop van bijstandsfraude met andere strafbare feiten, bij recidive, met medeweten van een ambtenaar van de uitkerende instantie of als de

feiten of omstandigheden of de persoon van de verdachte daartoe aanleiding geven.

In overleg tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie is in de concept-aanwijzing sociale zekerheidsfraude een nieuwe passage opgenomen om ook bij fraude onder de 50 000 euro uit te kunnen wijken naar het strafrecht, bijvoorbeeld omdat iemand niet kan of wil betalen. Die passage luidt: «Indien er aanwijzingen zijn dat een bestuurlijke boete ook voor de langere termijn niet of niet effectief ten uitvoer kan worden gelegd, wordt strafrechtelijk opgetreden. Deze aanwijzingen worden gebaseerd op een onderzoek naar de vermogenspositie van betrokkenen en de mogelijkheid voor betrokkenen om inkomen te verwerven zowel in de actuele situatie als op langere termijn.»

Strafrechtelijk optreden zal niet direct leiden tot vrijheidsbeperkende maatregelen. Het Openbaar Ministerie zal met de nieuw voorgestelde richtlijn sociale zekerheidsfraude wel eerder zwaardere straffen kunnen eisen dan nu het geval is. Zo zal straks al vanaf een fraudebedrag van 35 000 euro een gevangenisstraf geëist kunnen worden; nu is dat pas vanaf 70 000 euro.

Momenteel kan de officier van justitie bij een fraudebedrag van 70 000 tot 130 000 euro nog kiezen tussen het eisen van een taakstraf of een gevangenisstraf. De nieuwe richtlijn maakt het mogelijk dat de officier van justitie al vanaf 35 000 euro een gevangenisstraf of een taakstraf eist. Vanaf 55 000 euro kan straks alleen nog maar een gevangenisstraf worden geëist.

De huidige aanwijzing en richtlijn zullen worden aangepast aan de wet en gelijktijdig met de inwerkingtreding van de wet van kracht worden.

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat er naast repressieve maatregelen ook preventieve maatregelen komen. Daarnaast pleiten deze leden voor het verlagen van de aangiftegrens naar 7 500 euro omdat fraude niet mag lonen.

De regering deelt de opvatting dat het van belang is om naast repressieve maatregelen ook preventieve maatregelen te nemen. Het voorliggende wetsvoorstel moet beoordeeld worden in het licht van het totale pakket aan maatregelen – huidige en toekomstige – om de handhavingsketen te versterken. Bij de handhavingsketen gaat het om voorlichting en preventie, controle en pakkans en als sluitstuk de terugvordering en bestraffing. Het is dus een integrale aanpak.

Een effectieve bestuursrechtelijke sanctie is in dit verband onmisbaar. De regering stelt daarom voor de aangiftegrens waarboven het Openbaar Ministerie wordt ingeschakeld, te verhogen. Dit betekent dat zaken vaker bestuursrechtelijk en minder strafrechtelijk worden afgedaan.

Het verlagen van de aangiftegrens, zoals de leden van de CDA-fractie bepleiten, heeft om een aantal redenen niet de voorkeur van de regering. Onderzoek toont aan dat snel reageren op het overtreden van regels bijdraagt aan het veranderen van gedrag. Bestuursrechtelijke afdoening past daar goed bij: ze heeft als voordeel dat fraude doorgaans sneller – veel meer «lik op stuk» – kan worden afgedaan, dan in het strafrecht mogelijk is. Bovendien kent het bestuursrecht geen schorsende werking: er wordt direct een boete opgelegd en daardoor kunnen zaken sneller worden afgedaan. Daarnaast stelt strafrechtelijke afdoening andersoortige eisen aan de bewijslast dan bestuursrechtelijke sanctionering. In het strafrecht moeten opzet en schuld bewezen worden en is iemand onschuldig tot het tegendeel is bewezen. Voor de bestuurlijke boete geldt dat wanneer het daderschap vaststaat, wordt verondersteld dat daarmee ook de verwijtbaarheid vaststaat. Niettemin geldt altijd «geen straf zonder schuld». Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding de overtreder niet te verwijten is (dit is expliciet geregeld in

artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht). Het is aan de overtreder, als hij van oordeel is dat er geen sprake is van verwijtbaarheid, om dit aannemelijk te maken. Dit staat dus tegenover het strafrecht, waarin het Openbaar Ministerie moet aantonen dat de overtreder schuldig is. Bij bestuursrechtelijke afdoening hebben cliënten derhalve zelf een actieve informatieplicht en geldt een andersoortige toets op verwijtbaarheid dan in het strafrecht. Dit komt dichterbij de eerder door de leden van de CDA-fractie bepleite omkering van bewijslast. Tot slot verwacht de regering met het terugvorderen van ten onrechte betaalde uitkeringen en het opleggen van bestuurlijke boetes bij fraude, de fraudeur te treffen waar hij het meest gevoelig is: financieel. De regering vindt, gelet op het voorgaande, dat bestuursrechtelijke afdoening, waar mogelijk, de voorkeur heeft. Dit neemt niet weg dat bij fraude in complexe zaken en/of met grote bedragen het strafrecht de uiteindelijke remedie moet blijven en dat in uitzonderlijke gevallen ook beneden de nieuwe aangiftegrens van 50 000 euro, strafrechtelijke afdoening mogelijk moet blijven, zoals eerder genoemd.

2.2.4. Communicatie

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering duidelijk aan te geven hoe de voorlichting plaats zal vinden. Bovendien willen deze leden weten welke vormen van voorlichting worden gebruikt, wanneer betrokkenen worden geïnformeerd en wat het bereik is van de gebruikte communicatie. Het moet immers voor een ieder wel duidelijk zijn wat de sancties, maatregelen en effecten van dit wetsvoorstel zijn.

De preventieve werking van de sancties die de regering met deze wet beoogt, treedt pas op als sancties ook voldoende bekend zijn. Daarom zal de regering niet alleen investeren in de bekendheid van regels die ontvangers van uitkeringen en werkgevers moeten naleven maar ook investeren in de bekendheid van de sancties. Na de parlementaire behandeling en publicatie van de wet wil de regering de communicatie over de nieuwe sancties opstarten.

Met de uitvoerders van de regelingen en de Inspectie SZW is afgesproken dat in hun voorlichtingsmateriaal daar waar dat relevant is, de nieuwe sancties genoemd worden. Het UWV zal bijvoorbeeld op verschillende pagina's van hun website aangeven wat de sancties zijn als een regel wordt overtreden. Ook in correspondentie met cliënten de betrekking hebben op overtredingen zal gewezen worden op sancties. Zo zal een cliënt die voor eerst een sanctie krijgt opgelegd, in dezelfde brief waarbij de sanctie wordt toegelicht worden gewezen op de consequentie van recidive.

Naast de communicatie door de uitvoerders en de Inspectie SZW wil de regering de campagne «Voorkom problemen, weet hoe het zit» inzetten om bekendheid te geven aan de nieuwe sancties. Daartoe komt de regering met een deelcampagne met advertenties en radiospotjes in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. Uit evaluaties van eerdere deelcampagnes blijkt dat de campagne effectief is en dat het bereik onder de doelgroepen groot is.

Met sociale partners vindt overleg plaats om hen te informeren over het wetsvoorstel en het nieuwe sanctiebeleid. Langs deze weg worden ook de werkgevers en werknemers bereikt.

3. Ontvangen Commentaren en adviezen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het gewijzigde wetsvoorstel ook aan de Raad voor de Rechtspraak is voorgelegd.

Het aanvankelijke wetsvoorstel is aan de Raad voor de Rechtspraak voorgelegd. Nadat de Afdeling advisering van de Raad van State in laatste instantie heeft geadviseerd wordt in beginsel over een wetsvoorstel niet meer aan andere instanties advies gevraagd. Bij het onderhavige wetsvoorstel is dat ook niet gebeurd maar was dat ook niet nodig. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel aangepast om tegemoet te komen aan de bezwaren zodat geen sprake meer is van een dubbele sanctionering door een cumulatie van een bestuurlijke boete met een uitsluiting van het uitkeringsrecht. In het huidige voorstel is de uitsluiting van het uitkeringsrecht geschrapt maar is de bestuurlijke boete gehandhaafd en aangescherpt. Waar het gaat om de betaling van de bestuurlijke boete bij recidive is geregeld dat verrekening ook kan plaatsvinden over de beslagvrije voet. Dit is geen sanctionering maar een (robuuste) wijze van incasso van boeteschulden bij recidive. Er bestond dan ook geen aanleiding de Raad voor de Rechtspraak andermaal te consulteren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer kengetallen en indicatoren en eventuele streefcijfers over de effectiviteit van het fraudebeleid zullen worden opgeleverd.

De regering zal op de gebruikelijke momenten inzicht geven in de kerncijfers op het terrein van handhaving, dat wil zeggen bij de departementale Begroting en bij het Jaarverslag van SZW. Een verdere verdieping op deze kerncijfers zal voor de Kamer beschikbaar komen in de Integrale Handhavingrapportage die, zoals gebruikelijk, tegelijkertijd met de SZW-Begroting aan de Kamer wordt aangeboden. Momenteel wordt in samenspraak met de uitvoeringsorganisaties bezien over welke kengetallen en indicatoren vanaf 2013 gerapporteerd zal gaan worden. Er zijn geen streefcijfers geformuleerd, maar de inzet is om fraude zo ver mogelijk te reduceren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de evaluatie van het wetsvoorstel. Daarnaast vragen deze leden met welke frequentie en via welke indicatoren de Kamer geïnformeerd wordt over de uitvoering van dit wetsvoorstel.

Er komt geen aparte evaluatie van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voorziet in het aanpassen van sanctiebepalingen van alle relevante SZW-wetgeving. Het aangepaste sanctieregime loopt bij gelegenheid mee in de evaluaties van de afzonderlijke materiewetten. De regering wil wel zicht houden op de fraudebestrijding. De belangrijkste indicatoren zullen jaarlijks worden opgenomen in de begroting. Het betreft per wet de omvang van de vastgestelde schade en het aantal fraudegevallen. Voor de begroting 2014 zullen er nog geschikte kerncijfers op de terreinen preventie en terugvordering worden ontwikkeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering de handhaafbaarheid van de voorstellen uit de wetswijziging beoordeelt.

De regering betreft bij het beoordelen van wetswijzigingen de daarvoor relevante uitvoerders, handhavers en toezichthouders. Bij de voorbereiding van een wetswijziging wordt aan deze uitvoerders, handhavers en toezichthouders gevraagd een uitvoerings- of handhaafbaarheidstoets uit te brengen. Dat is ook gebeurd bij onderliggend wetsvoorstel. Daarnaast zijn de relevante partijen ook op verschillende momenten formeel en informeel betrokken, om zo te komen tot een uitvoerbaar en handhaafbaar voorstel.

4. Financiële effecten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de in het wetsvoorstel genoemde besparingen op de WWB en de WW zich verhouden tot de geconstateerde fraude in 2010: de leden willen weten hoe het kan dat de geraamde besparing bij de WWB hoger is dan bij de WW, terwijl er in 2010 juist meer fraudegevallen onder WW'ers dan onder WWB'ers zijn geconstateerd.

Dit heeft te maken met het feit dat er bij de WWB weliswaar minder fraudegevallen zijn geconstateerd, maar dat het bij de WWB gemiddeld genomen om grotere bedragen gaat. Zo is er in 2010 bij de WWB voor 53 miljoen euro aan fraude opgespoord, terwijl het bij de WW ging om een bedrag van 30 miljoen euro aan geconstateerde fraude in 2010.

De leden van de SP-fractie willen een overzicht van de middelen die gemeenten en uitkeringsinstanties inzetten voor handhaving afgezet tegen de resultaten en kosten. De leden van de SP-fractie vragen daarnaast naar het aantal fraudegevallen en bijbehorende bedragen per regeling in 2011 en vragen wat de doelstelling ten aanzien van fraudebestrijding is.

Handhaving door de SVB, het UWV en gemeenten 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. Voor het UWV worden de kosten aan de handhaving in 2011 geschat op circa 44,1 miljoen euro en voor de SVB bedraagt de schatting van de handhavingskosten in 2011 circa 6,5 miljoen euro. Van gemeenten zijn de kosten niet bekend. De inzet is om fraude zo ver mogelijk te reduceren. De resultaten zijn niet altijd precies te meten. Om te beginnen is er de geconstateerde fraude. Onderstaande tabel laat zien dat die voor UWV, SVB en gemeenten bij elkaar in 2011 153 miljoen euro bedroeg. Dat is een belangrijk resultaat van handhavingsactiviteiten. Vervolgens leidt geconstateerde fraude tot terugvordering van het gefraudeerde bedrag. Er volgt ook een maatregel – bijvoorbeeld het verlagen of stoppen van de uitkering of een boete. Het UWV heeft in 2011 voor circa 5,8 miljoen euro aan boetes en maatregelen opgelegd, het SVB voor zo'n 2 miljoen euro. Er gaat ook een preventieve werking uit van handhavingsactiviteiten. Mensen besluiten daardoor van fraude af te zien. Ook worden in het reguliere proces onterechte aanvragen ontdekt, waardoor wordt voorkomen dat mensen een uitkering krijgen. Tot slot leidt het vaststellen van fraude ertoe dat mensen eerder uit de uitkering stromen. Dit levert een besparing op toekomstige uitkeringslasten op. Resultaten van de handhaving worden jaarlijks opgenomen in de Integrale Rapportage Handhaving die de minister van SZW naar de Tweede Kamer stuurt. De volgende tabel geeft de aantallen en bedragen van geconstateerde overtredingen per uitvoeringsorganisatie.

	Geconstateerde fraudebedrag 2010	Geconstateerde fraudebedrag 2011	Percentage geconstateerde fraude bedrag van totaal 2011	Aantal geconstateerde fraudegevallen 2011
UWV	€ 50 000 000	€ 64 000 000	42%	45 000
SVB	€ 16 000 000	€ 22 000 000	14%	29 500
Gemeenten/ WWB	€ 53 000 000	€ 67 000 000	44%	12 600
Totaal	€ 119 000 000	€ 153 000 000	100%	87 100

Bron UWV en SVB: Jaarverslag 2011; WWB: Bijstandsfraudestatistiek (CBS).

Bij het UWV gaat het in 75 procent van de gevallen (en bij 70 procent van het fraudebedrag) om overtredingen door WW'ers. De cijfers van de SVB hebben ook betrekking op niet verwijtbare benadeling.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering meerjarig inzichtelijk te maken welke bijstandsvorderingen openstaan (2007 – 2011) en wat er jaarlijks wordt ingevorderd. Daarnaast vragen deze leden de regering om een schatting te maken van de bijstandsvorderingen en wat er jaarlijks zal worden ingevorderd voor de jaren 2012 – 2015.

Over de periode 2007/2011 stond aan verwijtbare bijstandsvorderingen (fraudevorderingen) het volgende open (cijfers over 2011 zijn nog niet beschikbaar):

- 2007: € 485 miljoen
- 2008: € 523 miljoen
- 2009: € 506 miljoen
- 2010: € 497 miljoen.

De ervaring leert dat jaarlijks omstreeks 12 procent hiervan wordt afgelost. De regering verwacht dat dit percentage door dit wetsvoorstel zal toenemen, omdat gemeenten worden verplicht tot het opleggen van terugvordering, en deze tien jaar lang daadwerkelijk moeten incasseren. Een schatting van de bijstandsvorderingen en de aflossing daarvan voor de komende jaren is echter niet beschikbaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SP-fractie vragen naar de uitgangspunten van en veronderstellingen bij de raming, met daarbij aandacht voor de sociale zekerheid, arbeidswetten en kinderopvang-toeslag.

Voor het ramen van de besparing in de sociale zekerheid is gewerkt met directe effecten en indirecte effecten (de gedragseffecten). De directe effecten vloeien voort uit de hogere boete opbrengsten. Het directe effect is gebaseerd op realisaties van 2010, waarin voor 119 miljoen euro aan fraude is geconstateerd en voor 12 miljoen euro aan boetes is opgelegd. De regering wil met dit wetsvoorstel de boetes verhogen naar 100 procent van het fraudebedrag en 150 procent bij recidive. Deze verhoging van boetes en de verplichting tot terugvordering over 10 jaar zijn uitgangspunten bij de raming.

Het indirecte gedragseffect heeft betrekking op de afschrikwekkende werking van hoge boetes hetgeen leidt tot lagere uitkeringslasten. De gedragseffecten zijn bepaald aan de hand van elasticiteiten. In dit geval gaat het om de elasticiteit tussen de verwachte opbrengst van frauderen en de mate van frauderen. De verwachte opbrengst van frauderen hangt af van de hoogte van de uitkering, de pakkans en de hoogte van de boete. Als gevolg van hogere boetes loont het minder om te frauderen en neemt de schade door fraude af. De gedragseffecten zijn met het CPB besproken en het CPB acht deze plausibel.

De ramingen van de opbrengsten van de arbeidsregelingen zijn gebaseerd op de ervaringsgegevens over de boetes die in de periode 2008–2010 geïnd zijn. Daarbij houdt de regering rekening met de verhoging van de boetes in dit wetsvoorstel. Ook wordt (beperkt) rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten die vanwege de hogere boetes en hun afschrikwekkende werking kunnen optreden. In de geraamde opbrengsten is ook rekening gehouden met reeds genomen besluiten. De volgende overzichten laten de realisaties van de afgelopen jaren zien en de verwachte opbrengsten over de periode 2013–2016.

Tabellen: Realisatie van de boete-opbrengsten 2007–2011, de raming van de totale boete-opbrengsten en de extra boete-opbrengsten 2013–2017

Realisatie 2008–2011 (x 1 000 euro)

	2008	2009	2010	2011
Arbo	8 084	11 842	8 314	7 329
WAV	28 896	16 375	16 980	19 925
WML /ATW	676	671	681	613
Waadi	nvt	nvt	nvt	nvt

Verwachte opbrengst 2013-2016 (x 1000 euro)

	2013	2014	2015	2016
Arbo	11 000	11 850	12 233	12 280
WAV/Waadi	22 212	22 482	21 795	25 673
WML/ATW	636	809	902	959

Extra verwachte opbrengst ten opzichte van de begroting (x 1.000 euro)

	2013	2014	2015	2016
Arbo	3 008	3 849	4 234	4 280
WAV/Waadi	6 275	6 545	5 858	9 736
WML/ATW	225	398	491	548

In de afgelopen jaren is er bij de kinderopvangtoeslag circa 10 miljoen euro aan fraude per jaar geconstateerd. Daarnaast was er een onbekend bedrag aan niet geconstateerde fraude. Naast wetgeving is ook de uitvoeringspraktijk aangepast. De Belastingdienst controleert meer «aan de voorkant» en daarmee wordt fraude voorkomen. Daarnaast heeft de Belastingdienst door het koppelen van de door ouders opgegeven kinderopvanginstelling aan het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen en door invoering van het nieuwe toeslagensysteem meer mogelijkheden om fraude in een vroeg stadium te constateren en aan te pakken. Op basis van deze gegevens neemt de regering aan dat een extra opbrengst van circa 25 miljoen euro mogelijk is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de berekeningen die aan de raming ten grondslag liggen en uitvoerig zijn bediscussieerd met en op plausibiliteit getoetst door het Centraal Planbureau (CPB) nog aangepast zijn.

Het CPB vindt de raming van SZW plausibel. Daarom is de raming niet aangepast.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de dekking van tegenvallers in de uitvoering.

De verschillende uitvoerders hebben extra middelen van de regering gekregen voor de uitvoering van de nieuwe wet. Die bedragen worden in principe niet meer aangepast. Eventuele tegenvallers in de uitkeringslasten van de diverse regelingen – mochten de gedragseffecten bijvoorbeeld kleiner zijn dan de regering nu aanneemt – worden binnen de SZW-begroting gedekt.

5. Overgangsrecht

De leden van de fractie van de PVV vragen of het terugvorderen van onrecht uitgekeerde bijstandsuitkeringen ook betrekking heeft op 500 miljoen euro aan openstaande verwijtbare fraudevorderingen die in de afgelopen jaren nog niet zijn teruggevorderd.

Zonder overgangsrecht zou de aangescherpte terugvorderingsplicht voor deze zogenoemde fraudevorderingen op grond van de sociale verzekeringen en voorzieningen, zoals dit is geregeld in het wetsvoorstel, ook gaan gelden voor openstaande fraudevorderingen die zijn ontstaan voor de inwerkingtreding van de wet. In het wetsvoorstel is op dit punt geen overgangsrecht geregeld. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit evenwel ongewenst. Bij nota van wijziging wordt dit gerepareerd. Hierbij wordt geregeld dat de nieuwe bepalingen over de verplichte terugvordering van ten onrechte verleende of tot een te hoog bedrag verleende uitkering of bijstand in verband met het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen niet van toepassing zijn op vorderingen die zijn ontstaan voor de datum van inwerkingtreding van de wet. Voor deze lopende vorderingen blijft het oude recht van toepassing. In verband hiermee zijn ook de nieuwe bepalingen in de sociale voorzieningen waarbij wordt bepaald dat het college van B&W geen medewerking verleent aan een schuldregeling, niet van toepassing op deze vorderingen. Hiermee wordt bereikt dat eventuele afspraken op grond van een bestaande schuldregeling ten aanzien van reeds bestaande vorderingen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen, in stand kunnen blijven.

Het voorgestelde overgangsrecht sluit aan bij het in het wetsvoorstel geregelde overgangsrecht voor overtredingen die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet. Op deze overtredingen blijft in beginsel ook het oude recht van toepassing.

In het kader van het overgangsrecht vragen de leden van de VVD hoe wordt omgegaan met strafbare of beboetbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet maar daarna zijn doorgegaan en ontdekt.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat alleen beboetbare overtredingen of strafbare feiten die zijn begaan *na* de inwerkingtreding van de wet worden betrokken bij een mogelijke waarschuwing of een bevel tot stillegging van werkzaamheden. Daarvoor geldt wel een uitzondering, namelijk: voortdurende overtredingen die al zijn begaan *voor* de inwerkingtreding van de wet, tenzij die zijn opgeheven of geconstateerd voor de dertigste dag na de inwerkingtreding van de wet. Dit brengt met zich mee dat voortdurende overtredingen meetellen bij een besluit het werk stil te leggen indien deze overtredingen na de dertigste dag waarop de wet in werking is getreden, nog steeds plaatsvinden. Zoals hierboven aangegeven tellen deze voortdurende overtredingen niet mee indien ze voor de dertigste dag na de inwerkingtreding van de wet zijn gestopt of geconstateerd. Dit is geregeld in het overgangsrecht artikel XXV, vierde lid, van het wetsvoorstel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp