

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

	blz.
I. ALGEMEEN DEEL	2
1. Inleiding	2
1.1. Achtergrond van het wetsvoorstel	2
1.2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel	3
2. Hoofdpijnen wetsvoorstel	4
2.1. Sociale zekerheid	4
2.1.1. Het huidige sanctiebeleid in de sociale zekerheid	5
2.1.2. Aanscherping van het sanctiebeleid in de sociale zekerheid	5
2.1.3. Aanscherping sanctiebeleid Kinderopvang-toeslag	11
2.1.4. Het wetsvoorstel en de interbestuurlijke verhoudingen	11
2.1.5. Mate van verwijtbaarheid/hardheidsclausule	12
2.1.6. Verhouding toepassing bestuursrecht/strafrecht	13
2.1.7. Overige maatregelen ter bestrijding van onrechtmatig gebruik van de sociale zekerheid	13
2.1.8. Maatschappelijke effecten aanpak socialezekerheidsfraude	14
2.1.9. Communicatie	14
2.2. Arbeidswetten	14
2.2.1. Aanscherping van het sanctiebeleid in de arbeidsregelingen	15
2.2.2. Verwijtbaarheid	18
2.2.3. Verhouding toepassing bestuursrecht/strafrecht	18
2.2.4. Overige maatregelen om naleving arbeidswetten te bevorderen	19

2.2.5	Maatschappelijke effecten strengere aanpak bedrijven	20
2.2.6	Communicatie	20
3.	Ontvangen commentaren en adviezen	20
3.1	VNG, Divosa en Uitvoeringspanel gemeenten	21
3.2	Sociale Verzekeringsbank	23
3.3	UWV	23
3.4	Inspectie SZW	24
3.5	Raad voor de rechtspraak	24
4.	Financiële aspecten	25
4.1	Financiële gevolgen sociale zekerheid	25
4.2	Financiële gevolgen arbeidsregelingen	26
4.3	Financiële gevolgen kinderopvangtoeslag	27
4.4	Uitvoeringskosten	27
4.5	Regeerakkoord	28
5.	Administratieve lasten	28
6.	Overgangsrecht	29
II.	ARTIKELSGEWIJS	30
	Bijlage 1: Overzicht concrete stappen ter verbetering naleving	60
	Bijlage 2: Model hoofdlijnen sancties arbeidsregelingen	62
	Bijlage 3: Voorbeelden sancties huidige situatie/nieuwe sancties na invoering wetsvoorstel	63
	Bijlage 4: Verwijtbare bijstandsvorderingen van € 25 000 en meer per debiteur	64

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1. Achtergrond van het wetsvoorstel

De regering staat voor een samenleving die mensen de kans biedt zich te ontwikkelen en eigen initiatief beloont. Hierbij past een sociaal stelsel dat mensen stimuleert en waar nodig een adequaat vangnet biedt, maar ook een slagvaardige overheid die corrigeert wanneer mensen misbruik maken van de solidariteit van de samenleving. Daarom heeft de regering in het Regeerakkoord afgesproken fraude met uitkeringen harder aan te pakken.

De sociale zekerheid en verantwoorde arbeidsomstandigheden zijn essentiële verworvenheden van de Nederlandse samenleving. Werkende burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat alleen die mensen die er recht op hebben een uitkering of kinderopvangtoeslag ontvangen. Ondernemers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid oneerlijke concurrentie hard aanpakt.

De regering kiest voor maatregelen om iedereen zo veel mogelijk naar vermogen te laten participeren in de samenleving. Doel is om mensen perspectief te geven op fatsoenlijk werk en inkomen en het draagvlak voor sociale voorzieningen te behouden. Fraudebestrijding in de sociale zekerheid, de arbeidswetgeving en de kinderopvangtoeslag is daarbij cruciaal.

De komende jaren investeert de regering in betere informatie-uitwisseling (tussen uitvoeringsorganen onderling en met publieke en private nutsbedrijven). Dit verhoogt de pakkans. Ook investeert de regering in goede voorlichting. Het is belangrijk dat burgers en bedrijven de regels kennen en dat zij weten wat de gevolgen zijn als zij die overtreden. Zie ook

bijlage 1 voor een overzicht van de concrete stappen die vanaf het begin van het vorige decennium zijn gezet om de naleving van de regelgeving door burgers en bedrijven in het SZW-domein te verbeteren.

Maar versteviging van het handhavingsbeleid is niet compleet zonder het sanctieregime aan te scherpen. Gezien de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek voldoet het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer.¹ Hogere straffen moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden. De regering wil de maatschappelijke norm dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking laten komen. Dit moet een duidelijk signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen.

In het Handhavingsprogramma 2011–2014 (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 402) heeft de regering gewezen op de omvang en hardnekkigheid van de fraudeproblematiek en in de brief van 10 maart 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 403) is een strenger sanctiebeleid verder uitgewerkt. Dit wetsvoorstel beoogt uitvoering te geven aan het strengere frauderegime voor zowel de sociale zekerheid als de arbeidswetgeving. Het wetsvoorstel omvat hiermee zowel de portefeuille van de Minister als van de Staatssecretaris van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid.

1.2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Bij de beoogde aanscherping van het sanctieregime gaat de regering uit van enkele basisprincipes. Deze liggen ten grondslag aan de uitwerking die binnen de verschillende domeinen van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden.

Het algemene uitgangspunt is dat sancties onlosmakelijk verbonden zijn met de solidariteit in de sociale zekerheid en arbeidsregelingen. Fraude mag daarom niet lonen en zwaardere sancties moeten preventief werken. Zwaardere sancties zijn geen doel op zichzelf.

Solidariteit

Het sanctiebeleid is onlosmakelijk verbonden met de solidariteit in onze sociale zekerheid en arbeidsregelingen. Er is een breed draagvlak voor onze sociale zekerheid. Burgers zijn bereid elkaar solidariteit te bieden, vooral ook omdat zij zelf hechten aan de zekerheid van een vangnet. Solidariteit impliceert dat men alleen een beroep doet op publieke middelen als dat strikt noodzakelijk is.

Fraude mag niet lonen

- Uitkeringsontvangers betalen teveel ontvangen uitkering helemaal terug, ongeacht de hoogte daarvan.
- Bij fraude betalen ze daar bovenop als straf een substantiële geldboete.
- Voor bedrijven gaan de boetenormbedragen bij overtreding van de arbeidswetten fors omhoog.

Preventieve werking door zwaardere sancties

Hogere straffen en het hard aanpakken van recidivisten moet mensen ervan weerhouden in de verleiding te komen de regels te overtreden.

- Bij uitkeringsfraude vindt bij de eerste overtreding naast de terugvoering oplegging van een boete plaats die in beginsel even hoog is als

¹ Ter illustratie enkele cijfers van 2010 (bron: Integrale Rapportage Handhaving 2010). Ook bij meer gerichte inspecties werd in 18 procent van de inspecties illegale tewerkstelling en/of onderbetaling geconstateerd. Het nalevingsniveau van de zorgplicht van de Arbeidsomstandighedenwet lag op 58 procent (van de bedrijven). In bijna 82 000 gevallen was bij de Wwb en de regelingen van UWV en SVB sprake van uitkeringsfraude door het niet nakomen van de inlichtingenplicht, met een totaal schadebedrag van € 119 miljoen.

het ten onrechte genoten voordeel. Bij recidive legt het uitvoeringsorgaan naast de terugvordering een boete op van 150 procent van het benadelingsbedrag. Deze tweede boete wordt volledig verrekend met de (toekomstige) uitkering waarbij de verrekening plaatsvindt over de beslagvrije voet, totdat de boete is afbetaald. Uitzondering hierop is het vangnet van de bijstand. Daar wordt bij recidive de beslagvrije voet ten hoogste drie maanden buiten werking gesteld.

- Voor bedrijven volgt bij de tweede en derde overtreding een extra verhoging van de boete (twee- respectievelijk drievoudig). Daarnaast kan de toezichthouder¹ bedrijven na een overtreding de waarschuwing geven dat bij herhaling van de overtreding de werkzaamheden stilgelegd kunnen worden.

Normaliter zal deze waarschuwing volgen na de tweede overtreding (de maatregel wordt dan geëffectueerd na de derde overtreding). Bij ernstige overtredingen kan de toezichthouder de waarschuwing echter al na de eerste overtreding geven en effectueren na de tweede. Bij ernstige overtredingen zal de boete reeds bij recidive worden verdrievoudigd.

De periode waarbinnen een tweede of derde overtreding als recidive geldt, harmoniseert de regering voor de verschillende regelingen op vijf jaar. Voor ernstige overtredingen verlengt de regering de termijn naar tien jaar.

Straffen is geen doel op zich

Mensen moeten hun verplichtingen serieus nemen. De voorgestelde straffen zijn fors maar zullen in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Voor uiterste maatregelen als het stilleggen van werkzaamheden zullen in een algemene maatregel van bestuur nadere criteria worden vastgelegd.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1. Sociale zekerheid

Onze sociale zekerheid is een van de terreinen waarop de solidariteit tussen burgers nadrukkelijk tot uitdrukking komt. We moeten er op kunnen vertrouwen dat alleen mensen die echt aanspraken kunnen ontlenen aan de sociale zekerheid er gebruik van maken. De regering neemt het beschamen van dit vertrouwen hoog op. Het voorkomen van misbruik wordt het best bereikt wanneer iedereen weet dat fraude niet loont.

Ondanks de sterk verbeterde opsporingspraktijk blijkt dat een relatief kleine maar gestaag groeiende groep hardnekkige fraudeurs verantwoordelijk is voor een steeds groter deel van het totale fraudebedrag (zie **bijlage 4**). Wanneer de fraudeur getroffen wordt in zijn portemonnee zal dit een afschrikkend effect hebben. Het huidige sanctiestelsel heeft naar het oordeel van de regering onvoldoende ontmoedigende werking op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. De regering neemt hier geen genoegen mee en stelt met dit wetsvoorstel een strengere regime voor.

¹ Voor de arbeidswetten is de Inspectie SZW (voormalige Arbeidsinspectie) de voornaamste toezichthouder. Daarnaast zijn het Staatstoezicht op de Mijnen en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT, de voormalige Inspectie Verkeer en Waterstaat) voor enkele deelterreinen de toezichthouder

Wetenschappelijk onderzoek naar naleving van sociale zekerheidswetgeving dat zich richt op het effect van sancties op de uitstroom naar werk van werklozen in Nederland heeft aangetoond dat sancties een effectief middel zijn om de uitstroom naar werk te versnellen. In internationaal onderzoek uit Zwitserland en Denemarken worden soortgelijke effecten gevonden. Er is minder onderzoek voorhanden naar het effect van

sancties op sociale zekerheidsfraude. Maar verwacht mag worden dat dit positieve effect zich ook bij sancties in relatie tot uitkeringsfraude zal voordoen. Zie ook de reactie op het advies van de Raad voor de rechtspraak in paragraaf 3.5.

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt wat de strengere aanpak op hoofdlijnen voor de sociale zekerheid betekent.

2.1.1. Het huidige sanctiebeleid in de sociale zekerheid

Het begrip uitkeringsfraude

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

De sanctie-instrumenten van UWV en SVB

Het instrumentarium voor UWV en SVB is in de loop der jaren aangescherpt. De Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid van 1996¹ heeft van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties en het terugvorderen van onverschuldigd betalingen voor UWV en SVB een wettelijke plicht gemaakt. Ook is met de wet het bestuurlijk beboeten van overtreding van de inlichtingenplicht geïntroduceerd.² Dit maakt het voor UWV en SVB mogelijk bij uitkeringsfraude lik-op-stuk te geven in de vorm van een boete.

Het sanctieregime van de gemeenten

Met de Wet werk en bijstand (WWB) is gemeenten sinds 2004 de ruimte gegeven om, binnen de kaders van de WWB, zelf invulling te geven aan het sanctiebeleid bij overtreding van de in de wet vastgelegde verplichtingen. In de WWB is in 2004 met het oog op eenvoudigere/effectievere handhaving gekozen voor één sanctieregime, namelijk het opleggen van maatregelen (aanpassing van de uitkering naar de mate waarin cliënt de wettelijke inlichtingenplicht heeft verzaakt). Hiermee is de uit 1996 daterende bestuurlijke boete afgeschaft.

Strafrechtelijke afdoening

Bij uitkeringsfraude met een benadelingsbedrag van in beginsel meer dan € 10 000 wordt strafrechtelijk onderzoek ingesteld. In 2009 is met het Openbaar Ministerie afgesproken deze zgn. aangiftegrens te verhogen naar € 10 000 voor zwarte fraude³ en naar € 35 000 voor witte fraude. Bij recidive binnen vijf jaar volgt eerder strafrechtelijk onderzoek, namelijk bij een benadelingsbedrag van de eerste en tweede overtreding samen van € 10 000.

2.1.2. Aanscherping van het sanctiebeleid in de sociale zekerheid

Uitgaande van de eerder beschreven basisprincipes werkt de regering de beoogde aanscherping van het sanctieregime voor de sociale zekerheid als volgt uit.

¹ Wet van 25 april 1996 (Stb. 1996, 248).

² Voor de duidelijkheid: bij een maatregel past het uitkeringsorgaan de uitkering aan (verlaging, opschorting/beëindiging). Bij een boete moet betrokkene een boetebedrag betalen.

³ Zwarte fraude is fraude die niet door gegevensuitwisseling of het koppelen van bestanden te achterhalen is.

Het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen betekent dat mensen ten onrechte ontvangen uitkeringen helemaal terug moeten betalen. Dit is nu al wettelijk voorgeschreven voor UWV en SVB (rekening houdend met de per leefsituatie geldende beslagvrije voet). Ook veel gemeenten hebben dit uitgangspunt in hun verordeningen opgenomen.

Maar de uitvoeringspraktijk kan per gemeente sterk verschillen. Sinds de invoering van de WWB hebben gemeenten beleidsvrijheid om op dit punt eigen beleid te voeren en daarbij prioriteiten te stellen. Dit leidt ertoe dat gemeenten ook rekening houden met de kosten en baten van terugvordering.

Gelet op de verschillen in uitvoeringspraktijk per gemeente stelt de regering voor om gemeenten te verplichten tot het opleggen van terug- en invordering. Dit leidt tot meer helderheid over de gevolgen van niet-naleving, meer gelijke behandeling en bevordert het draagvlak voor de sociale zekerheid.

Daarnaast wil de regering de mogelijkheden voor het afzien van het incasseren van de terugvordering inperken. Op dit moment kunnen UWV en SVB afzien van (verdere) invordering als een cliënt vijf jaar volledig (rekening houdend met de beslagvrije voet) aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan, of als vijf jaar lang niet is betaald en het ook niet aannemelijk is dat dit in de toekomst zal gebeuren. De regering stelt voor deze periode te verlengen naar tien jaar. Ook voor gemeenten gaat dit regime gelden. Dit zal alleen van toepassing zijn op verwijtbare vorderingen die zijn ontstaan na de inwerkingtreding van deze wet.

Gemeenten moeten verwijtbare vorderingen gaan terugvorderen. Dit betekent dat kwijtschelding na afloop van een schuldhulpverleningstraject alleen mogelijk blijft voor niet verwijtbare schulden.

Zwaardere sancties, ook bij gemeenten

Het verhogen van de bestuurlijke boeten bij fraude met uitkeringen en kinderopvangtoeslag is het tweede onderdeel van de voorgestelde aanpak van fraude. De regering stelt een verhoging voor naar in beginsel 100 procent van het benadelingsbedrag. Dit komt overeen met de gangbare strafmaat bij belasting- en premiefraude.

Daarnaast wil de regering het instrument van de bestuurlijke boete voor gemeenten herinvoeren in de WWB, IOAW en IOAZ. Op dit moment kennen gemeenten alleen het instrument van de bestuurlijke *maatregel* (geheel of gedeeltelijke verlaging van de uitkering) en niet de mogelijkheid van de bestuurlijke *boete*. In het Handhavingsprogramma 2011–2014 heeft de regering de herinvoering bij gemeenten van de bestuurlijke boete aangekondigd. Gemeenten kunnen dan ook een boete opleggen als iemand geen uitkering van de gemeente meer heeft. Dit maakt het mogelijk fraudeurs waarvan het recht op uitkering na de fraude beëindigd is aan te pakken. Ook voorkomt het dat calculerende fraudeurs verhuizen naar gemeenten die minder streng handhaven.

In de sociale verzekeringen die UWV en SVB uitvoeren, moet de uitvoerder een bestuurlijke boete opleggen als sprake is van uitkeringsfraude, dat wil zeggen een overtreding van de inlichtingenplicht met onterechte betaling als gevolg. Bij andere type overtredingen, bijvoorbeeld niet voldoende solliciteren, kan UWV een maatregel opleggen in de vorm van een verlaging, opschorting of beëindiging van de uitkering. De

regering stelt voor deze systematiek (van bestuurlijke boeten naast de mogelijkheid van een maatregel) ook voor gemeenten in te voeren. Dit bevordert de rechtszekerheid en de uniformiteit van het sanctieregime binnen de sociale zekerheid. Ook vergroot het de effectiviteit van de samenwerking op de werkpleinen.

Bij uitkeringsfraude zijn gemeenten dan verplicht een bestuurlijke boete op te leggen van in beginsel 100 procent van het benadelingsbedrag. Net als UWV en SVB moeten gemeenten daarbij wel de verwijtbaarheid toetsen. Daarnaast kunnen zij bij (uitzonderlijke) dringende redenen afzien van het opleggen van een boete (hardheidsclausule). Ook als er geen sprake is van een onterechte betaling, maar alleen van het niet naleven van de inlichtingenplicht, kunnen gemeenten een boete opleggen, maar zij kunnen in die situatie ook volstaan met het geven van een waarschuwing (mits er de laatste twee jaar geen waarschuwing is geweest).

De in dit wetsvoorstel beoogde versterking van de bestuursrechtelijke handhaving sluit aan bij de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken I, 2008/09, 31 700 VI, D). Bij de uitvoering door bestuursorganen van wetten die veelal specifieke rechtsbetrekkingen tussen burgers/bedrijven en de overheid scheppen («besloten context») is toepassing van de bestuurlijke boete het uitgangspunt. Dit in tegenstelling tot de handhaving van algemene normen zonder specifieke rechtsbetrekking («open context»), waarbij het strafrecht het uitgangspunt is.

In de Kabinetsnota worden als belangrijke elementen van de besloten context genoemd dat de feitelijke ontdekking van de normovertreding door specifieke toezichthoudende organen plaatsvindt en dat er sprake moet zijn van voldoende professionaliteit om die normen te handhaven. De regering is van mening dat dit bij de uitvoering van de sociale zekerheid zeker het geval is. Ook zijn de contra-indicaties van de Kabinetsnota, zoals internationale verplichtingen die dwingend een sanctiestelsel voorschrijven, afwezig.

Recidive leidt tot verhoogde boete alsmede volledige verrekening daarvan met de (toekomstige) uitkering

De regering is van mening dat bij recidive van uitkeringsfraude andere maatregelen noodzakelijk en gepast zijn. Bij recidive volgt daarom wederom terugvordering van het ten onrechte genoten voordeel en een bestraffing in de vorm van een bestuurlijke boete van in beginsel 150 procent van het benadelingsbedrag (of een strafrechtelijke sanctie). Deze zelfde lijn geldt voor herhaalde recidive.

De verhoogde boete van 150 procent sluit aan bij het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (waarin recidive leidt tot een 50 procent zwaardere maatregel dan de maatregel die zou zijn opgelegd bij een eerste overtreding).

Van deze hogere bestuurlijke boete bij recidive zal zowel naar uitkeringsgerechtigden als naar cliënten die geen recht meer hebben op een uitkering een sterkere preventieve werking uitgaan. UWV, SVB en gemeenten zullen bij het opleggen van deze bestuurlijke boete ook de verwijtbaarheid toetsen.

De regering is er zich van bewust dat van een hogere bestuurlijke boete bij recidive alleen een preventieve werking uit zal gaan, indien de incasso van deze boete ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Een hoge

bestuurlijke boete kan bij notoire overtreders minder afschrikwekkend zijn, als zij openstaande vorderingen hebben en er al incassotrajecten tot de beslagvrije voet lopen. Ook gemeenten hebben in hun advies op deze incassoproblematiek gewezen.

Deze incassobezwaren wil de regering ondervangen door de bestuurlijke boete bij recidive volledig te verrekenen met de (toekomstige) uitkering en daarbij de beslagvrije voet tijdelijk (voor maximaal vijf jaar) buiten werking te stellen totdat deze boete is afbetaald. Dit laat onverlet de rechten en plichten die uit de desbetreffende uitkeringswet voortvloeien. Het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij verrekening van de bestuurlijke boete bij recidive kan gezien worden als een robuuste incasso die passend is voor recidive met uitkeringen. Deze wijze van verrekenen is niet eerder aan de orde dan bij de boete bij recidive, maar kan zich daarna ook uitstrekken over de boete bij de eerste overtreding als deze nog niet is betaald.

Legitimering tijdelijk buiten werking stellen beslagvrije voet bij verrekenen boete recidive

Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet is al mogelijk in alle sociale zekerheidswetten als cliënten niet de inlichtingen willen verstrekken die van belang zijn voor terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de betaling van de bestuurlijke boete. Omdat het uitkeringsorgaan in dat geval niet kan beoordelen tot welk bedrag de terugvordering en de boete verrekend kunnen worden met de uitkering, kunnen zij de beslagvrije voet buiten beschouwing laten.

Bij recidive is verrekening van de bestuurlijke boete met een nog lopende uitkering legitiem vanuit het motief dat recidive er op duidt dat betrokkene bij herhaling onwillig is om zich aan de inlichtingenplicht te houden die nodig is voor het vaststellen van het uitkeringsrecht. Betrokkene ondermijnt door zijn gedrag het draagvlak voor de sociale minimumbescherming die beoogd is met de uitkering en de beslagvrije voet. Teneinde deze sociale bescherming en het draagvlak daarvan voor alle burgers overeind te houden, is het legitiem alleen voor deze groep en voor deze situatie de bescherming van de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen.

Het gaat in dit specifieke geval om een verrekening binnen het sociale zekerheidsdomein van een bestuurlijke boete bij recidive, met het oogmerk om het draagvlak voor de sociale bescherming, inclusief de beslagvrije voet, intact te houden. Het verrekenen van schulden uit andere domeinen dan de sociale zekerheid zonder toepassing van de beslagvrije voet, zou betekenen dat de sociale bescherming van de beslagvrije voet helemaal niet meer zou gelden. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet ziet daarom alleen op een tijdelijke verrekening na recidive, om te voorkomen dat er grote problemen ontstaan op het terrein van armoede.

Deze verrekening impliceert dat de uitkeringsgerechtigde tijdelijk een nihil-uitkering ontvangt. Dit laat onverlet de rechten en plichten die uit de betreffende uitkeringswet voortvloeien. Het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet ziet in dit voorstel op een periode van maximaal vijf jaar. In de WWB is de periode, gelet op het vangnetkarakter van de WWB, gesteld op maximaal drie maanden. Bij cliënten die geen recht hebben op een uitkering, maar bijvoorbeeld inkomen uit arbeid, zal de boete via de gangbare regels rondom loonbeslag en beslagvrije voet worden geïnd. Gaan werken blijft zo lonend, omdat dan de reguliere beslagvrije voet van toepassing is.

Casus WW

Een voorbeeld ter verduidelijking. Een werkloze met een WW-uitkering van € 2 000 per maand heeft voor de tweede keer gefraudeerd door zwart te werken. De ten onrechte betaalde uitkering bedraagt € 20 000. Dit resulteert in een terugvordering van € 20 000 en een bestuurlijke boete van € 30 000 (150 procent van het benadelingsbedrag). Als betrokkene vervolgens gaat of blijft werken, zullen zowel de ten onrechte betaalde uitkering als de bestuurlijke boete via regulier loonbeslag worden ingevorderd.

Als betrokkene niet aan het werk gaat, zal de bestuurlijke boete gedurende 15 maanden¹ worden verrekend met de WW-uitkering. De uitkering is dan feitelijk nihil. Daarna volgt terugvordering van teveel betaalde uitkeringen via de reguliere verrekening. Als betrokkene er niet in slaagt werk te vinden en er ook voor het overige geen inkomen of vermogen is, kan hij gedurende de 15 maanden dat de beslagvrije voet buiten werking is gesteld een beroep op de WWB doen (na eventueel drie maanden met toepassing art. 18 WWB²).

Hierbij is van belang dat er op grond van artikel 15 van de WWB alleen recht op bijstand bestaat voor zover geen beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die passend en toereikend is. In de situatie dat er formeel recht bestaat op een uitkering op grond van een werknemersverzekering of volksverzekering, maar deze uitkering niet tot uitbetaling komt omdat een bestuurlijke boete hiermee volledig wordt verrekend, is er geen sprake van een voorliggende voorziening meer. Immers feitelijk wordt geen uitkering verstrekt en daarmee is het formele recht op uitkering op grond van een dergelijke verzekering niet als een toereikende en passende voorliggende voorziening aan te merken. Hiermee wordt aangesloten bij rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep.³

Casus WWB

Als iemand voor de tweede maal in de bijstand de inlichtingenplicht overtreedt, volgt oplegging van een bestuurlijke boete van 150 procent van het benadelingsbedrag. Deze bestuurlijke boete wordt de eerste drie maanden volledig in mindering gebracht op de WWB-uitkering, met buiten werking stellen van de beslagvrije voet.

De uitkering is dan feitelijk nihil. Na deze drie maanden wordt het restant van de bestuurlijke boete en de ten onrechte betaalde uitkering verrekend met de bijstand conform de reguliere beslagvrije voet.

Van belang is dat gemeenten bij dringende redenen af kunnen zien van het opleggen van de bestuurlijke boete of het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet. Daarnaast hebben gemeenten de ruimte om gedurende de drie maanden van buiten werking stelling van de beslagvrije voet in uitzonderlijke of schrijnende gevallen leenbijstand te verstrekken (die dan later terugbetaald moet worden).

Reikwijdte recidive

De regering gaat bij de definitie van recidive uit van clusters van wetten. Overtredingen van verschillende uitkeringswetten worden voor het begrip recidive samengeteld als dit gezien de aard van de uitkering in de rede ligt. Voor de werknemersverzekeringen enerzijds en voor de volksverzekeringen anderzijds is het op dit moment al staand beleid dat UWV en SVB overtredingen van de inlichtingenplicht uitsluitend binnen het door UWV of SVB uitgevoerde cluster van wetten afwickelen. De definitie van

¹ De boete van € 30 000 is na 15 maanden volledig verrekend met de uitkering van € 2 000 per maand.

² Mogelijkheid voor gemeente om uitkering tijdelijk te verlagen wegens betoond tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

³ CrvB 20 juni 2000, nr. 98/5545 NABW; USZ 2000/196.

recidive in het wetsvoorstel sluit (mede gezien de uitvoeringsaspecten) hierop aan. Dit betekent dat er bijvoorbeeld sprake is van recidive als iemand eerst fraudeert met zijn WW-uitkering en daarna binnen de recidivetermijn met zijn ZW-uitkering.

Ook voor de gevolgen van recidive, namelijk de verrekening van de (tweede) bestuurlijke boete met de uitkering, stelt de regering voor dit toe te passen op dezelfde clusters van wetten. 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 met tijdelijke buiten werkingstelling van de beslagvrije voet. Hetzelfde geldt voor de situatie dat een cliënt die recidive pleegt op dat moment een Anw-uitkering geniet 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.

Voor wat betreft de termijn waarbinnen sprake is van recidive is de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Azmani en Van den Besselaar (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 410) van belang. Hierin wordt de regering verzocht deze termijn te verdubbelen van vijf naar tien jaar. De regering stelt voort om op de volgende wijze uitvoering te geven aan de motie. De regering vindt een generieke verlenging van de recidivetermijn naar tien jaar te vergaand. Ook in het strafrecht geldt een termijn van vijf jaar. Voorstel is de recidivetermijn alleen bij ernstige gevallen te verlengen naar tien jaar. Voor de sociale zekerheid definiëren we ernstige gevallen als situaties waarbij de eerste overtreding is bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Gegevensuitwisseling

Gemeenten zullen, om bij het opleggen van een bestuurlijke boete wegens het overtreden van de inlichtingenplicht vast te kunnen stellen of er sprake is van recidive, op de hoogte moeten zijn van mogelijk eerder in andere gemeenten opgelegde boeten. Hiertoe zal onderlinge gegevensuitwisseling met betrekking tot recidive tussen de gemeenten gaan plaatsvinden.¹

Ook dienen UWV, SVB en gemeenten voor het vaststellen van recidive (waarbij zowel bestuurlijke boeten als strafrechtelijke sancties wegens het overtreden van de inlichtingenplicht meetellen) te beschikken over justitiële gegevens als veroordelingen, strafbeschikkingen of transacties, inclusief het gegeven of bij veroordeling door de strafrechter onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Op grond van de artikelen 64, vierde lid, van de WWB en 54, derde lid, onderdeel j, van de Wet SUWI zijn rechterlijke instanties nu al verplicht desgevraagd gegevens en inlichtingen te verstrekken in de vorm van uittreksels uit of afschriften van uitspraken, registers en andere stukken. Dit is echter niet voldoende omdat het in voorkomende gevallen ook kan gaan om informatie van het Openbaar Ministerie, zoals strafbeschikkingen en transacties. Daarom zal in overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie het op de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens gebaseerde Besluit justitiële gegevens worden gewijzigd, zodat de uitvoeringsinstanties deze gegevens kunnen gebruiken voor (uitsluitend) de uitvoering van de uitkeringswetten. UWV, SVB en gemeenten zullen de betreffende strafrechtelijke gegevens niet uitwisselen als dat niet nodig is voor de recidiveregeling. De recidiveregeling is alleen aan de orde voor de toepassing van de uitkeringswetten die óf UWV óf SVB óf de gemeenten uitvoeren (de gemeenten wisselen deze gegevens onderling wel uit).

¹ De artikelen 64 en 67 van de Wet werk en bijstand (Wwb) en artikel 62 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) geven de wettelijke basis voor de gegevensuitwisseling tussen gemeenten onderling en tussen UWV en SVB en alle andere instanties op het terrein van werk en inkomen.

2.1.3. Aanscherping sanctiebeleid Kinderopvangtoeslag

De regering hecht aan goede en betaalbare kinderopvang. Die stelt werkende ouders beter in staat om arbeid en zorg voor hun kinderen te combineren. Het overgrote deel van de aanvragers maakt op een goede wijze gebruik van de kinderopvangtoeslag. Helaas zijn er ook mensen die frauderen met de kinderopvangtoeslag. Om de budgettaire beheersbaarheid van de kinderopvangtoeslag te verbeteren en het draagvlak in de samenleving voor de regeling te behouden, is het noodzakelijk om fraude en oneigenlijk gebruik effectief aan te pakken.

De regering voert verschillende maatregelen in om fraude met de kinderopvangtoeslag tegen te gaan. De controle bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag wordt aangescherpt. Ook zal de regering de sancties bij fraude (naast het terugvorderen van het fraudebedrag) verzwaren. Als het bij fraude met de kinderopvangtoeslag om grote bedragen gaat, volgt strafrechtelijke afdoening. De bestuurlijke boete bij fraude wordt per 1 juli 2012 (in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) verhoogd naar maximaal 100 procent van het benadelingsbedrag.

Als betrokkene na beboeting of strafrechtelijke sanctieoplegging binnen vijf jaar nogmaals fraudeert met de kinderopvangtoeslag, wordt de bestuurlijke boete verhoogd naar 150 procent (te regelen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). De recidivetermijn wordt verlengd naar tien jaar in geval voor de eerste overtreding een onvoorwaardelijke gevangenisstraf was opgelegd.

2.1.4. Het wetsvoorstel en de interbestuurlijke verhoudingen

Tijdens het debat over allochtonen in de bijstand (Tweede Kamer, 43e vergadering, 19 januari 2012) is naar aanleiding van vragen van het Kamerlid de heer Klaver toegezegd in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel in te gaan op een denkraam dat aangeeft wat wel of niet naar gemeenten wordt gedecentraliseerd en wat centraal door de overheid geregeld moet worden.

De WWB is vormgegeven volgens het uitgangspunt: «decentraal wat kan, centraal wat moet». De invoering van de WWB is dan ook gepaard gegaan met een vergaande decentralisatie. Zoals later ook tot uitdrukking is gekomen in het decentralisatiekader¹, zijn er begrenzings met betrekking tot de decentralisatie. Redenen om te kiezen voor centralisatie houden ondermeer verband met de rol van de diverse bestuurslagen, de vereiste rechtsgelijkheid, het bijsturen van maatschappelijke ontwikkelingen die gemeenteoverstijgend zijn, het opzetten van pilots en de omvang van het financieel belang dat het Rijk heeft bij het beleidsterrein. Deze benadering heeft er toe geleid dat bijvoorbeeld de uitkeringsvoorwaarden voor de WWB centraal zijn vastgelegd en dat gemeenten voor wat betreft bijvoorbeeld de terugvordering een decentrale vrijheid kregen, waarbij zij bevoegd zijn om hierin een kosten-baten-afweging te maken.

Zoals al eerder opgemerkt is de sociale zekerheid een terrein waar de solidariteit tussen burgers nadrukkelijk tot uiting komt. We moeten er op 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 op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. Een kleine, gestaag groeiende groep fraudeurs maakt zich schuldig aan benadeling met grotere bedragen. Dit impliceert dat het algemene belang dat met de harde fraudeaanpak wordt gediend is toegenomen en uitgaat boven het belang van individuele gemeenten, waaronder de bevoegdheid tot het maken van een kosten-baten-afweging.

¹ Zie hiervoor de brief van de minister en staatssecretaris van BZK van 31.08.2009 over het kader voor decentralisatie en differentiatie. Kamerstuk 2008/09, 31 700 VII, nr. 100

Dit is een belangrijke reden om het strengere frauderegime centraal in wetgeving vast te leggen. Daarnaast is de regering van oordeel dat burgers er bij een streng sanctiebeleid ook op moeten kunnen vertrouwen dat de overheid adequaat reageert op overtredingen van de inlichtingenplicht en dat daarbij sprake is van een zekere uniformiteit. Dit komt de rechtsgelijkheid ten goede. Rechtsgelijkheid betekent naar het oordeel van de regering ook dat niet alleen sprake is van een zekere uniformiteit bij de sanctionering, maar ook bij de tenuitvoerlegging in de vorm van terug- en invordering. Alleen indien onterecht betaalde uitkeringen daadwerkelijk worden teruggevorderd en bestuurlijke boetes worden ingevorderd, zal hiervan een preventief effect uitgaan. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om de terugvordering en invordering van verwijtbare vorderingen verplichtend op te leggen aan gemeenten en hier ook geen ruimte meer te bieden voor schuldsanering. Ten aanzien van niet verwijtbare vorderingen blijft deze beleidsvrijheid wel bestaan.

Een andere overweging voor de wettelijke regeling is dat de voorgestelde wijziging van de WWB weliswaar voor gemeenten een zekere inperking van hun beleidsvrijheid betekent, maar dat dit wetsvoorstel dit ruimschoots compenseert door hen tevens instrumenten te bieden om fraude hard aan te pakken. Het bovengemeentelijke belang van een harde fraudeaanpak en het aanreiken van instrumenten voor de fraudeaanpak door gemeenten rechtvaardigen een wettelijke regeling. Daarnaast past de voorgestelde wetswijziging ook goed in de systeemverantwoordelijkheid van die de minister van SZW heeft met betrekking tot werk en bijstand. Dit houdt in dat de minister van SZW niet alleen verantwoordelijk is voor de wijze waarop gemeenten invulling kunnen geven aan hun taken, zowel via bevoegdheden als via de middelen, maar ook voor het aanpassen van het systeem wanneer blijkt dat het wettelijke systeem niet goed werkt of niet meer toegesneden is op de problemen van deze tijd.

2.1.5. Mate van verwijtbaarheid/hardheidsclausule

Dit wetsvoorstel bepaalt de sancties die gemeenten en uitvoeringsorganisaties bij fraude moeten toepassen. UWV, SVB en gemeenten hebben op dit moment de wettelijke bevoegdheid om in individuele gevallen de mate van verwijtbaarheid (naast de ernst van de overtreding) mee te wegen bij het vaststellen van de sanctie. Het wetsvoorstel verandert dat niet.

Het bepalen van verminderde verwijtbaarheid gebeurt op grond van beleidsregels en verordeningen. De factoren die bij het opleggen de bestuurlijke boete in ieder geval aanleiding moeten zijn voor verminderde verwijtbaarheid zal de regering nader vaststellen. Van verminderde verwijtbaarheid is bijvoorbeeld sprake bij omstandigheden van sociale, psychische of medische aard waardoor de overtreding betrokkene niet volledig is aan te rekenen, of bij onvoorziene en ongewenste omstandigheden waardoor betrokkene feitelijk niet in staat was zijn verplichtingen na te komen. Om een uniforme uitvoering door UWV en SVB te bevorderen zal een niet limitatieve lijst van criteria in het Boetebesluit socialezekerheidswetten worden neergelegd. Deze criteria gelden in ieder geval en kunnen worden aangevuld met beleidsregels van UWV en SVB. Het Boetebesluit wordt ook van toepassing op de gemeentelijke regelingen, waardoor de vast te leggen criteria ook leidend zullen zijn voor het gemeentelijk sanctiebeleid.

Los van de verwijtbaarheid kan de overtreder in omstandigheden verkeren die het opleggen van de zwaarste sanctie onredelijk en onbillijk maken. Hierbij kan bijvoorbeeld een rol spelen dat een sanctie op een overtreding door de cliënt gevolgen heeft voor zijn kinderen. Onwenselijke gevolgen voor bijvoorbeeld gezinsleden of kinderen wil de regering voorkomen. Prudentie en professionaliteit van het beoordelende orgaan

vormen hierbij het kader van de afwegingen. Het is vooral aan gemeenten en uitvoeringsorganen om hier goed mee om te gaan.

2.1.6. Verhouding toepassing bestuursrecht/strafrecht

Bij uitkeringsfraude met hogere benadelingsbedragen wordt strafrechtelijk onderzoek ingesteld. De zogenoemde aangiftegrens (grens waarboven strafrechtelijk onderzoek volgt) is in 2009 op verzoek van SZW verhoogd van € 6 000 naar € 10 000 voor zwarte fraude en van € 6 000 naar € 35 000 voor witte fraude. De verbeteringen van de handhavingsprocessen van UWV en SVB, de wens om meer zaken bestuursrechtelijk te handhaven en de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening lagen daar destijds aan ten grondslag.

Sinds de verhoging van de aangiftegrens is het aantal zaken dat UWV en SVB bij het Openbaar Ministerie hebben ingediend sterk afgenomen. Maakten UWV en SVB in 2009 nog tegen bijna 300 verdachten proces verbaal op, in 2010 was dat ruim 150. Dit komt door de succesvolle aanpassingen van UWV en SVB in hun handhavingsprocessen: door meer controle aan de voorkant onderkennen UWV en SVB fraude sneller. Goede controle bij aanvraag van de uitkering draagt bij aan schadelastbeperking en voorkomt hoog oplopende vorderingen.¹

Voorkomen moet worden dat de aanscherping van de bestuurlijke boeten leidt tot een onbalans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. De regering heeft gekozen voor meer lik-op-stuk en bestuurlijke handhaving. In overleg met het Openbaar Ministerie is besproken in welke gevallen bestuursrechtelijke, dan wel strafrechtelijke interventie effectief is. Het voornemen is de aangiftegrens te verhogen naar € 50 000. Onder deze grens zullen zaken in beginsel bestuursrechtelijk worden afgedaan en boven deze grens in beginsel strafrechtelijk.

2.1.7. Overige maatregelen ter bestrijding van onrechtmatig gebruik van de sociale zekerheid

Het verzwaren van sancties staat niet op zichzelf. Het zal in samenhang gebeuren met andere instrumenten die sturing geven aan de strenge fraudeaanpak. Deze zijn onder meer neergelegd in het Handhavingsprogramma 2011–2014.

Een belangrijk element bij de handhaving is het vergroten van de ervaren pakkans. Onder meer de volgende voorgestelde maatregelen dragen bij aan het vergroten van de pakkans bij uitkeringsfraude:

- Het beter en meeromvattend uitwisselen van gegevens tussen uitvoeringsorganen onderling (o.a. gemeenten, UWV, Belastingdienst, DUO, Kadaster). Voor een aantal gewenste bestandskoppelingen is wetswijziging noodzakelijk. Wij verwachten hierover in 2012 een voorstel te kunnen doen.
- Wetsvoorstel huisbezoeken: dit is thans in behandeling bij de Staten-Generaal.
- Pakkans in het buitenland: voorliggend wetsvoorstel verplicht cliënten om bij de aanvraag van bijstand het College van B&W te machtigen onderzoek te doen naar de door de cliënt verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die van belang zijn voor de vaststelling van het recht op bijstand. Een dergelijke machtiging is in de praktijk bij de grensoverschrijdende verificatie van gegevens noodzakelijk.

Daarnaast wil de regering het handhavings- en sanctiebeleid van aan de uitkering verbonden arbeids- en re-integratieverplichtingen aanscherpen. De verwachting is dat er in de loop van 2012 hierover een voorstel gedaan kan worden.

¹ Zie Integrale Rapportage Handhaving 2010, hoofdstuk 4 (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 414).

Communicatie over deze maatregelen en over succesvolle handhavingsacties dragen bij aan de vergroting van de gepercipieerde pakkans. In combinatie met de communicatie over de nieuwe sancties van dit wetsvoorstel verwacht de regering hiermee een extra preventief effect te bereiken.

2.1.8. Maatschappelijke effecten aanpak socialezekerheidsfraude

Tijdens de behandeling van de begroting voor 2011 van SZW in de Tweede Kamer (8 en 9 december 2010) heeft de Kamer gevraagd om bij de uitwerking van de fraudeaanpak te kijken naar de mogelijke maatschappelijke effecten van zwaardere sancties.

De regering ziet deze effecten overwegend als positief. Van strengere sancties in combinatie met heldere communicatie en gerichte handhaving gaat een sterke preventieve werking uit. Dit zal naar het oordeel van de regering de bereidheid tot naleving vergroten. Bij heldere communicatie en consequente uitvoering is een zware maatregel niet iets dat de fraudeur overkomt, maar een situatie waarin de persoon in de eerste plaats door eigen gedrag terecht is gekomen.

Ook zal het volledig verrekenen van de bestuurlijke boete bij recidive met de (toekomstige) uitkering vaak leiden tot een financiële prikkel voor de fraudeur om zijn gedrag te beteren, bijvoorbeeld door intensiever te zoeken naar werk. Daarnaast kan het aanleiding zijn in te teren op reserves of een beroep te doen op het inkomen van een partner, huisgenoot of kinderen. Voor de WWB-uitkeringsontvangers bestaan deze mogelijkheden, gezien de beperkte vermogensvrijstelling en de aansluiting bij het huishoudinkomen, in mindere mate. Dit kan maatschappelijke effecten veroorzaken, zoals het oplopen van betalingsachterstanden en problematische schulden. De regering beseft dat dit tot ernstige en onwenselijke situaties kan leiden, die in de praktijk een drempel vormen om te (gaan) participeren.

De regering is doordrongen van deze consequenties. Bij het opleggen van zware sancties zullen de uitvoerende instanties zorgvuldig te werk moeten gaan, waarbij de mate van verwijtbaarheid en in uitzonderlijke gevallen dringende redenen een rol kunnen spelen. Dit laat echter onverlet dat de overtreders door hun gedrag en keuzes wel zelf de eersten zijn die op hun gedrag aangesproken moeten worden.

2.1.9. Communicatie

De nieuwe sancties die de regering met dit wetsvoorstel wil invoeren, zijn niet alleen bedoeld om fraudeurs strenger te straffen, maar ook ter preventie. Het preventieve effect zal alleen plaatsvinden als de ontvangers van de uitkeringen de nieuwe sancties en de consequentie van recidive kennen. UWV, SVB en gemeenten zullen hun bestaande cliënten voor de inwerkingtreding van de wet hiervan schriftelijke op de hoogte brengen. Nieuwe cliënten (die pas na de inwerkingtreding van de wet aanspraak maken op een uitkering) zullen bij aanvang van hun uitkering op vergelijkbare wijze op de hoogte worden gebracht.

Rond de inwerkingtreding van de wet volgt ook op andere wijze communicatie over de wet, onder meer door gebruik te maken van de meerjarige doelgroepcampagne «voorkom problemen, weet hoe het zit».

2.2. Arbeidswetten

Arbeidswetgeving moet werknemers beschermen tegen onder meer slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling, illegaliteit en verdringing op de arbeidsmarkt. Het overtreden van deze arbeidswetten mag niet

lonen. Voor bedrijven kan het financieel voordelig zijn de wetgeving te ontduiken. Door werknemers te weinig te betalen dan wel te lang of onder slechte arbeidsomstandigheden te laten werken, besparen bedrijven op de kosten en behalen zij een oneigenlijk concurrentievoordeel. Deze kosten komen ook elders in de samenleving terecht. Zo beperkt het illegaal te werk stellen van vreemdelingen de mogelijkheden voor re-integratie op de arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigden.

De regering stelt voor het sanctieregime van de arbeidswetten aan te scherpen. De regering wil het niet-naleven van arbeidswetten terugdringen en bijdragen aan eerlijke concurrentie tussen werkgevers. Deze aanpak steunt werkgevers die hun bedrijf binnen de wettelijke kaders voeren. Werknemers kunnen rekenen op een veilige werkomgeving en behoorlijke arbeidsverhoudingen.

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt wat de strengere aanpak op hoofdlijnen voor de arbeidswetten betekent.

2.2.1. Aanscherping van het sanctiebeleid in de arbeidsregelingen

De regering maakt met dit sanctiebeleid duidelijk dat er in ons land geen plaats is voor bedrijven die de wettelijke normen inzake arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen niet na willen leven. De regering wil met dit geheel aan maatregelen een effectieve invulling geven aan het zero-tolerancebeleid ten aanzien van werkgevers die herhaaldelijk de arbeidswetten overtreden.

De aanscherping van het sanctiebeleid voor bedrijven kent de volgende elementen:

- hogere boetes en strafverzwaring bij recidive;
- verruiming van het recidivebegrip;
- verlenging van de recidivetermijn;
- de mogelijkheid om bij de tweede of derde overtreding preventief de werkzaamheden stil te kunnen leggen;
- het bevorderen van bestuursrechtelijke afdoening (zie paragraaf 2.2.3).

Hogere boetes en strafverzwaring bij recidive

De boetenormbedragen bij de eerste overtreding van de arbeidswetten gaan fors omhoog. Dit wordt per arbeidswet in beleidsregels vastgelegd.

De maximale boete voor bedrijven wordt gelijk aan het maximum van de vijfde boetecategorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit maximum gaat voor alle arbeidswetten gelden.

Bij een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) gaat het om een ernstige vorm van arbeidsmarktfraude waarbij de werkgever oneigenlijk financieel gewin behaalt ten koste van de positie van de werknemer. De maximale boete voor de Wav was al afgestemd op bovengenoemde vijfde boetecategorie, maar sinds 2005 niet meer geïndexeerd. In 2005 was het maximum van de vijfde boetecategorie € 49 000. Inmiddels is dat € 78 000, een verhoging van 55 procent. Het in de praktijk te hanteren boetenormbedrag voor de Wav wordt nu bijna evenredig verhoogd, namelijk met 50 procent van € 8 000 tot € 12 000. De maximale boete voor een overtreding van de Wml wordt eveneens gelijk gesteld aan het maximum van de vijfde boetecategorie.

Met name de Arbeidsomstandighedenwet kent een grote hoeveelheid verschillende bepalingen en daarbij horende boetenormbedragen. Ook deze boetenormbedragen zullen aanzienlijk stijgen. Deze boetenormbe-

dragen zijn 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, bijvoorbeeld als het gaat om de inspanningen van werkgevers om hun werknemers te beschermen tegen agressie en geweld of als het gaat om het ongecertificeerd of onveilig werken met asbest. Daarom zal tevens worden bekeken of de verhouding tussen de huidige boetenormbedragen nog adequaat is en waar eventueel extra verhogingen gewenst zijn.

Voor de werkgever die opnieuw een overtreding begaat, volgen voor de tweede en derde overtreding zware verhogingen van de boetes. De eerste boete heeft dan kennelijk niet tot de gewenste gedragsverbetering geleid, zodat een hogere boete bij een vervolgovertreding gepast is. Op dit moment wordt de boete bij recidive met 50 procent verhoogd en bij herhaalde recidive volgt (met uitzondering van de Wml) strafrechtelijke afdoening. Het voorstel is de boetes bij recidive en herhaalde recidive met respectievelijk 100 en 200 procent te verhogen ten opzichte van het boetenormbedrag van de eerste overtreding. Bij ernstige overtredingen vindt de verhoging met 200 procent al plaats bij recidive, zodat de boete in die situatie hoger is dan bij recidive van een minder ernstige overtreding. In de algemene maatregel van bestuur op grond van de desbetreffende arbeidswetten wordt nader uitgewerkt wanneer er sprake is van ernstige overtredingen.

Verruiming van het recidivebegrip

In de huidige situatie tellen voor het bepalen van recidive voor de bestuurlijke boete alleen dezelfde overtredingen mee. De regering stelt voor het recidivebegrip te verruimen. Bij het terugkijken naar eerdere overtredingen zal het dan niet alleen gaan om dezelfde overtreding, maar ook om overtredingen van soortgelijke verplichtingen en verboden. Dit zal voor zowel de bestuurlijke beboeting als de stillegging gaan gelden. Bij een algemene maatregel van bestuur volgt per arbeidswet de nadere uitwerking hiervan.

Verlenging van de recidivetermijn

De regering stelt voor de periode waarbinnen sprake kan zijn van recidive te verlengen. Hierbij is de door de Tweede Kamer aanvaarde motie Azmani en Van den Besselaar van belang (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 410). De Tweede Kamer verzoekt de regering in deze motie om de in de brief van 10 maart 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 403) voorgestelde recidivetermijn van vijf jaar in ieder geval te verdubbelen tot tien jaar. Achtergrond hiervan is het voeren van een zero-tolerancebeleid ten aanzien van wetsovertreders in het bedrijfsleven die oneerlijk concurreren en afdingen op de veiligheid en gezondheid van werknemers.

De regering vindt een generieke verlenging van de recidivetermijn tot tien jaar te vergaand. Ook in het strafrecht geldt een termijn van vijf jaar. Alleen bij ernstige overtredingen van de arbeidswetten, bijvoorbeeld de illegale tewerkstelling van een groot aantal vreemdelingen, zal een termijn van tien jaar gelden.

Preventief stilleggen van de werkzaamheden

Als sluitstuk van het sanctie-instrumentarium krijgen de toezichthouders ter voorkoming van verdere overtredingen de mogelijkheid om preventief werkzaamheden stil te leggen.¹

¹ Het stilleggen richt zich op het staken van de werkzaamheden en betekent dus niet per definitie het stopzetten van het hele bedrijf. Het bevel daartoe kan betrekking hebben op werkzaamheden in een gebouw, maar kan zich ook uitstrekken naar werkzaamheden die niet aan een bepaalde ruimte gebonden zijn.

De regering kiest in principe voor drie stappen (zie ook **bijlage 2**: model hoofdlijnen sancties arbeidsregelingen):

- *eerste overtreding*:
 - o enkelvoudige boete opleggen;
 - o voor ernstige overtredingen kan de toezichthouder *naast* de boete de waarschuwing geven dat bij herhaling van de overtreding stillegging van de werkzaamheden volgt;
- *tweede overtreding*:
 - o verdubbeling boete;
 - o de waarschuwing dat bij herhaling van de overtreding stillegging van de werkzaamheden volgt;
 - o voor ernstige overtredingen verdrievoudiging van de boete en mogelijkheid tot effectueren van de bij de eerste overtreding aangezegde stillegging van werkzaamheden;
- *derde overtreding*:
 - o verdrievoudiging boete;
 - o mogelijkheid over te gaan tot stillegging van de werkzaamheden.

Hierbij gaat het om het preventief stilleggen van werkzaamheden om een herhaling van de overtreding te voorkomen. Dit moet worden onderscheiden van de huidige mogelijkheid van de toezichthouder (inspectie SZW) om op grond van artikel 28, lid 1, van de Arbeidsomstandighedenwet de werkzaamheden stil te laten leggen als naar het oordeel van deze toezichthouder die werkzaamheden ernstig gevaar opleveren voor personen. Deze laatste vorm van stillegging wordt opgeheven op het moment dat naar het oordeel van de toezichthouder geen ernstig gevaar meer aanwezig is.

Sancties en maatregelen vergen een goede afweging tussen de ernst van de overtreding en het wederrechtelijk genoten voordeel enerzijds en de zwaarte van de sanctie anderzijds. Dat geldt nog sterker als het naast het opleggen van bestuurlijke boetes gaat om de preventieve stillegging van werkzaamheden. De regering is zich ervan bewust dat dit een zeer ingrijpende maatregel is. Dit kan echter nodig zijn als bedrijven herhaaldelijk de arbeidswetten overtreden – bijvoorbeeld in het geval van veel te lange werkdagen, slechte arbeidsomstandigheden, illegale tewerkstelling, onderbetaling – ondanks eerder opgelegde (forse) bestuurlijke boetes. De beslissing om werkzaamheden stil te leggen en of het daarbij gaat om het hele bedrijf of specifieke werkzaamheden, zal de toezichthouder nemen aan de hand van de concrete situatie en de gevolgen van deze beslissing voor het betrokken bedrijf en derden. Bij die beslissing kan het volgende meewegen:

- De maatschappelijke en economische gevolgen van het stilleggen, zoals het wegvallen van algemeen maatschappelijke dienstverlening. Bij de economische gevolgen kan het niet zo zijn dat derden schade ondervinden, bijvoorbeeld omdat door stillegging van een bedrijf de aanlevering van noodzakelijke producten stopt.
- De positie van de werknemers. Het verdient de voorkeur een sanctie te treffen die er niet bij voorbaat toe leidt dat de in het bedrijf werkzame werknemers (van wie velen geen verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de overtreding) hun baan en dus hun inkomen verliezen.
- Het is niet bij elk bedrijf mogelijk om op korte termijn het bedrijf veilig stil te leggen. Zo duurt het veilig stilleggen van een olieraffinaderij ongeveer een week.

Voorts zal deze maatregel niet aan de orde zijn als de laatste overtreding beperkt van omvang is of een minder zware overtreding is. Denk hierbij aan een zeer geringe mate van onderbetaling, een administratieve

omissie of een andere overtreding zonder directe gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van werknemers.

Anderzijds biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om al na de eerste overtreding een preventieve stillegging van werkzaamheden in het vooruitzicht te stellen. De Tweede Kamer heeft de regering hiertoe opgeroepen met de aanvaarde motie Azmani en Van den Besselaar (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 411). Het spreekt voor zich dat dit alleen bij ernstige overtredingen zal plaatsvinden, zoals in situaties waarbij de veiligheid en gezondheid van veel werknemers ernstig in het geding is of waarbij de werking van de arbeidsmarkt ernstig wordt verstoord. Naar verwachting zullen deze situaties zich slechts incidenteel voordoen. Om uitdrukking te geven aan de zwaarte van de overtreding zal in het geval van ernstige overtredingen al bij recidive de boete worden verhoogd met 200 procent.

De maximale duur van de stillegging is drie maanden. Overtreding van de stillegging is strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten.

In de algemene maatregelen van bestuur op grond van de desbetreffende arbeidswetten worden criteria opgesteld met betrekking tot het inzetten van de preventieve stillegging, het bepalen van de duur daarvan en het afzien daarvan bij administratieve of geringe overtredingen.

2.2.2. Verwijtbaarheid

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. Als 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. Het is aan de overtreder, als hij van oordeel is dat er geen sprake is van schuld, om dit aannemelijk te maken. Dit staat tegenover het strafrecht, waarin het Openbaar Ministerie moet aantonen dat de overtreder schuldig is.

2.2.3. Verhouding toepassing bestuursrecht/strafrecht

De regering wil de bestuursrechtelijke afdoening bij de arbeidswetten bevorderen. Dit geeft veel sneller duidelijkheid over de (financiële) consequenties van overtredingen dan het strafrecht. Bovendien is er sprake van centrale afhandeling en een uniforme boetehoogte. Het bestuursrecht biedt daardoor meer mogelijkheden voor een lik-op-stuk-beleid.

Meer bestuurlijke afdoening sluit ook aan bij de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken I, 2008/09, 31 700 VI, D). Bij de arbeidswetten is veelal sprake van specifieke rechtsbetrekkingen tussen toezichthouder en object van toezicht. Bij een dergelijke «besloten context» is toepassing van de bestuurlijke boete het uitgangspunt. Ook ander in de Kabinetsnota genoemde elementen dragen hier aan bij. Zo vindt de feitelijke ontdekking van de normovertreding bij de arbeidswetten plaats door specifieke toezichthoudende organen die voldoende professionaliteit hebben om die normen te handhaven.

In de Wav, de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Arbeidsomstandighedenwet is er tot nu toe voor gekozen herhaalde recidive strafrechtelijk af te handelen. Uit de ervaringen bij de Wav¹ blijkt echter dat de strafoplegging door de rechter niet heeft geleid tot een strengere sanctietoepassing dan de bestuursrechtelijke sanctietoepassing bij recidive. Soms zijn zelfs lagere straffen opgelegd.

Herhaalde recidive wordt daarom bij de Wav, Atw en Arbeidsomstandighedenwet overgeheveld naar het bestuursrecht. In de huidige situatie betreft dit een gering aantal zaken per jaar. De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) kennen op dit moment overigens geen strafrechtelijke handhaving en dat blijft zo.

In 1998 is in de Arbeidsomstandighedenwet (als eerste in een reeks van arbeidswetten) de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Doel hiervan was de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te vergroten. Het strafrecht bleef wel van toepassing voor overtredingen waarbij de werkgever weet of redelijkerwijs moet weten dat daardoor levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van werknemers kan ontstaan. Ook overtredingen van het mede op de Arbeidsomstandighedenwet gebaseerde Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO: de Nederlandse uitwerking van de Europese richtlijn die elke lidstaat verplicht om inspecties uit te voeren bij bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen) vallen uitsluitend onder de strafrechtelijke afdoening.

De regering stelt voor de bestuursrechtelijke handhaving binnen de Arbeidsomstandighedenwetgeving in meer situaties toe te passen. Zo vervalt de verwijzing naar het strafrecht in geval een werkgever onvoldoende maatregelen neemt om gevaar voor de veiligheid of gezondheid van andere personen dan zijn eigen werknemers te voorkomen (bijvoorbeeld voorbijgangers). Ook vervallen de verwijzingen naar bepaalde in het Arbobesluit en de Arboregeling opgenomen overtredingen. Deze zullen in het vervolg onder het bestuursrecht vallen (onder meer: gevaar voor verstikking, vergiftiging of brand; arbeidsverbod voor jeugdigen om te werken met gevaarlijke stoffen.) Wel blijft de strafrechtelijke handhaving bestaan voor situaties waarbij dodelijke arbeidsongevallen zijn betrokken.

Voor het BRZO zal de regering naast de strafrechtelijke ook bestuursrechtelijke handhaving invoeren. Voor de keuze tussen straf- en bestuursrecht zijn onder meer de aard en ernst van de overtreding van belang. Over de afbakening zullen afspraken worden gemaakt met het Openbaar Ministerie. De grote impact van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken rechtvaardigen zeer hoge boetenormbedragen. Met het oog daarop zal in de wet de maximale boetehoogte voor overtredingen van het BRZO gelijk zijn aan de zesde geldboetecategorie uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (thans € 780 000).

2.2.4. Overige maatregelen om naleving arbeidswetten te bevorderen

Het verzwaren van sancties staat niet op zichzelf. Het zal in samenhang gebeuren met andere instrumenten die sturing geven aan de strenge aanpak van overtredingen van de arbeidswetten. Deze zijn onder meer neergelegd in het Handhavingprogramma 2011–2014 en de aanpak/maatregelen om arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa in goede banen te leiden. Daarnaast dragen de volgende separate wetsvoorstellen bij aan het bevorderen van de naleving van de arbeidswetgeving:

- Wijziging Waadi: de wet zal onder meer een bepaling krijgen die het mogelijk maakt dat de Inspectie SZW en de Belastingdienst de uitzendbranche informeren over ondernemingen die zijn beboet of

¹ Evaluatie Invoering bestuurlijke boete Wav (Kamerstukken II, 2009/10, 17 050 en 29 523, nr. 396)

waarbij een overtreding is vastgesteld. Zo kan de branche de zelfregulering beter invullen. Het wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2011/12, nr. 32 872, nr. 8).

- Herziening Wav: deze zal onder meer bepaling bevatten die UWV meer mogelijkheden geeft een tewerkstellingsvergunning te weigeren of in te trekken wegens gebleken slecht werkgeverschap, zoals aangekondigd in de brief van 18 september 2009 (Kamerstukken II, 2009/10, 32 144, nr. 1). De regering verwacht hierover in 2012 een voorstel te kunnen doen.
- Wijziging Wav: in verband met de implementatie van een Europese Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor sancties tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen komt in de Wav een notificatieplicht voor werkgevers, op straffe van een boete. Ook wordt een ketenaansprakelijkheid voor loonvorderingen ingevoerd. Het wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Staten-Generaal. (Kamerstukken II, 2011/12, nr. 32 843, nr. 2).

2.2.5. Maatschappelijke effecten strengere aanpak bedrijven

Strengere sancties en gerichte handhaving zullen de bereidheid tot naleving door bedrijven vergroten. De boetebedragen gaan fors omhoog. Daarbij is gekozen voor het vaker bestuurlijk afdoen van boetes zodat de overtreder veel sneller weet hoe hoog de boete is. Om herhaling van overtreding te voorkomen kan de preventieve stillegging van het werk worden opgelegd.

De toezichthouder zal stilleggen van (een deel) van een bedrijf alleen inzetten als uiterste middel. Het moet dan gaan om een werkgever bij wie herhaaldelijk is vastgesteld dat hij de wetgeving niet naleeft en bij wie een eerste boete niet tot gedragsverbetering heeft geleid. Uiteraard zal de toezichthouder daarbij ook de maatschappelijke en economische gevolgen van het stilleggen, zoals het tijdelijk stoppen van de productie en de gevolgen voor de betrokken werknemers, meewegen. De werkgever heeft de verantwoordelijkheid om met inachtneming van de arbeidswetten zijn bedrijf te voeren. Indien hij dit niet in de praktijk weet te brengen, acht de regering deze forse ingreep aanvaardbaar om nieuwe overtredingen te voorkomen.

2.2.6. Communicatie

De nieuwe sancties die de regering met dit wetsvoorstel wil invoeren, zijn niet alleen bedoeld om fraudeurs strenger te straffen, maar ook ter preventie. Het preventieve effect zal alleen plaatsvinden als de bedrijven en instellingen op de hoogte worden gebracht van de nieuwe sanctie-maatregelen. Hierbij zal samenwerking met werkgeversorganisaties gezocht worden. Voorts zullen de inspectie- en handhavingsorganisaties de werkgevers bij herhaalde overtredingen informeren welke maatregelen daarop kunnen volgen. Rond de inwerkingtreding van de wet volgt ook op andere wijze communicatie over de wet.

3. Ontvangen commentaren en adviezen¹

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gevraagd om een bestuurlijk advies. Het wetsvoorstel is daarnaast voor advies voorgelegd aan Divosa, het Uitvoeringspanel gemeenten.² Het wetsvoorstel is ook aan UWV en SVB voorgelegd, evenals aan de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en het Staatstoezicht op de Mijnen (toezichtbaarheidstoets). Het Adviescollege vermindering administratieve lasten heeft aangegeven dat geen adviesaanvraag nodig was.

De Belastingdienst heeft laten weten dat de voorstelde aanscherping van het sanctiebeleid voor de Kinderopvangtoeslag uitvoerbaar is.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² In het Uitvoeringspanel gemeenten participeren 18 gemeenten, VNG en Divosa.

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft aangegeven in te stemmen met een stevige aanpak van fraude, omdat fraude de solidariteit ondermijnt. Wel vraagt de LCR aandacht voor een zorgvuldige toetsing op verwijtbaarheid en een goede voorlichting om de preventieve werking van de maatregelen te versterken

3.1. VNG, Divosa en Uitvoeringspanel gemeenten

VNG en Divosa onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat fraude de solidariteit ondermijnt en dat fraude niet mag lonen. In aansluiting op het Uitvoeringspanel gemeenten brengt VNG de volgende aandachtspunten naar voren:

Beleidsvrijheid gemeenten

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

De regering heeft er begrip voor dat gemeenten in de dagelijkse praktijk rekening willen kunnen houden met de specifieke omstandigheden van de burger. Anderzijds is de regering van oordeel dat bij een heldere communicatie en een uniforme uitvoering verwacht mag worden dat, juist door het preventieve effect dat uitgaat van deze uniforme harde fraude-aanpak, het uiteindelijk steeds minder vaak zal voorkomen dat de uitvoeringsorganen tot deze strenge aanpak moeten overgaan.

Daarbij blijft er naar het oordeel van de regering voldoende ruimte voor gemeenten voor maatwerk. In de eerste plaats doordat ook in het voorgestelde nieuwe sanctieregime de toets op verwijtbaarheid een centrale plaats inneemt. Daarnaast kunnen gemeenten in een individueel geval bij dringende reden afzien van de zwaarste sanctie als dit onredelijk of onbillijk zou uitvallen. Prudentie en professionaliteit van het uitkeringsorgaan staan borg voor zorgvuldige afwegingen. Voorts biedt de introductie van de bestuurlijke boete gemeenten ook bij ernstige fraude de mogelijkheid om een passende sanctie op te leggen ook als er geen recht op uitkering meer bestaat. Op dit moment hebben gemeenten in een dergelijke situatie geen sanctiemiddelen. Dit is een vorm van maatwerk die nu niet mogelijk is.

Maatschappelijke effecten

Gemeenten vragen aandacht voor de maatschappelijke effecten van de harde aanpak, zoals het niet kunnen betalen van ziektekostenverzekeringen en problemen met doorbetalen van de huur. Ook hebben de maatregelen naar het oordeel van gemeenten negatieve gevolgen voor participatie en schuldhulpverlening.

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 sterke preventieve werking hebben, waardoor minder mensen frauderen en minder mensen een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Bij een heldere communicatie is een zwaardere boete ook niet meer iets dat de degenen die dan nog fraudeert overkomt, maar een situatie waarin betrokkene in de eerste plaats door eigen handelen terecht is gekomen. Ook zullen de boete of het tijdelijk volledig verrekenen van de bestuurlijke boete bij recidive met de uitkering een sterke prikkel vormen om het gedrag te beteren en op zoek te gaan naar werk. Al met al verwacht de regering dat met deze zakelijke

insteek het draagvlak voor solidaire voorzieningen onder burgers zal toenemen, omdat men er op kan vertrouwen dat alleen gebruik gemaakt wordt van voorziening indien dit ook echt nodig is. De regering verwacht dus in brede zin een positief maatschappelijk effect.

De regering is er ook van doordrongen dat dit beleid in een incidenteel geval kan leiden tot onwenselijke situaties, waarin de gemeente kan worden aangesproken op haar zorgplicht. Van belang daarbij is dat gemeenten in het onderhavige voorstel de ruimte houden om bij dringende redenen af te zien van het opleggen van de bestuurlijke boete. Ook kan de uitvoering indien hiervoor dringende redenen aanwezig zijn, afzien van verrekening met tijdelijke buiten werkingstellen van de beslagvrije voet. Bij dringende redenen gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Deze regel kan slechts toegepast worden indien door de verrekening over de beslagvrije voet voor met name de (mede)belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Vast dient te staan dat sprake is van zeer incidentele gevallen en dat de behoeftige omstandigheden waarin de (mede)belanghebbende verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen.

Naast de mogelijkheid om bij dringende redenen af te zien van het opleggen van de bestuurlijke boete of het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet, 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 er hiermee voldoende ruimte is om ondersteuning in enig andere vorm te bieden.

De datum van inwerking treden

Gemeenten verzoeken de ingangsdatum af te stemmen op andere beleidswijzigingen en op 1 januari 2013 te stellen.

De regering erkent het belang van een zorgvuldige implementatie, mede ook gezien het grote belang van een strikt handhavingsbeleid en sanctiebeleid en wil daarom het advies van gemeenten honoreren door aan te koersen op invoering per 1 januari 2013.

Incassoruimte

De gemeenten geven aan dat de gemeentelijke mogelijkheden op het terrein van incasso moeten worden vergroot, er vanuit gaande dat gemeenten dit instrument zelf kunnen inzetten.

De regering heeft er goede nota van genomen dat de beslagvrije voet en de complexiteit in de toepassing daarvan mogelijkheden van gemeenten voor incasso beperken. Het voorstel van de regering om bij recidive de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen komt hier ook aan tegemoet.

Naar aanleiding van de aanpassingen in het wetsvoorstel na het advies van de Raad van State hebben de VNG en Divosa aangegeven dat de kern van de bezwaren met het aangepaste wetsvoorstel niet zijn weggenomen. Ook is men kritisch ten aanzien van het voornemen om de beslagvrije voet bij recidive tijdelijk buiten werking te stellen, gelet op de zorgplicht van gemeenten. Wel zijn de VNG en Divosa verheugd dat het advies ten aanzien van de datum van inwerkingtreding is overgenomen.

3.2. Sociale Verzekeringsbank

De SVB brengt in haar advies enkele punten onder de aandacht die de uitvoerbaarheid raken.

Karakter tijdelijke uitsluiting

De SVB heeft juridische kanttekeningen bij de tijdelijke uitsluiting van het recht op AOW. Deze zou naar het oordeel van de SVB als punitief gezien kunnen worden. Ook kan de beoordeling of bij de tijdelijke uitsluiting sprake is van eigendomsontneming gezien het opbouw karakter van de AOW anders uitvallen.

Voor een reactie op dit aandachtspunt van de SVB verwijst de regering naar hetgeen hierover is opgemerkt in het nader rapport (punt 3) en de toelichting onder 2.1.2.

Overgangsrecht

Naar aanleiding van de opmerkingen van de SVB over het overgangsrecht zijn de overgangsbepalingen aangepast.

In het overgangsrecht is verduidelijkt dat op overtredingen die gepleegd zijn vóór de inwerkingtreding van deze wet, maar die voortduren na inwerkingtreding van deze wet, het oude recht van toepassing blijft mits de overtreding is gemeld of geconstateerd binnen dertig dagen na inwerkingtreding van deze wet.

Met deze bepaling wordt voorkomen dat een overtreding die is aangevangen voor het inwerkingtreden van deze wet, bijvoorbeeld zwart werken of het niet melden van samenwonen, ook als deze fraudesituatie nog lange tijd voortduurt, volgens het oude recht moet worden afgedaan. Immers bij de inlichtingenplicht geldt dat belanghebbende onverwijld alle omstandigheden en feiten moet melden die invloed hebben op de uitkering. Ook wanneer deze omstandigheden niet onverwijld worden meegedeeld, ontslaat dit betrokken niet van de plicht dit alsnog te doen. In het overgangsrecht is daarom expliciet geregeld dat indien deze omstandigheden niet binnen dertig dagen zijn gemeld, alsnog het nieuwe recht van toepassing is. Het is immers niet de bedoeling dat iemand beter af is door de juiste feiten te blijven verzwijgen.

3.3. UWV

UWV acht de voorgestelde aanscherping van het sanctiebeleid uitvoerbaar en handhaafbaar.

De beoogde invoeringsdatum, 1 juli 2012, staat onder druk. UWV is in staat de wet per 1 oktober goed in te voeren mits de teksten van het wetsvoorstel en de te treffen algemene maatregel van bestuur uiterlijk 1 november 2011 beschikbaar zijn. Voor het overgangsrecht gaat UWV er vanuit dat alleen overtredingen begaan na de inwerkingtreding volgens het nieuwe recht worden afgehandeld. Als invoering op een eerdere datum wenselijk is, kan UWV dit slechts ten dele met automatisering ondersteunen.

De regering erkent het belang van een zorgvuldige implementatie, mede ook gezien het grote belang van een strikt handhavingsbeleid en sanctiebeleid, en wil daarom het advies van UWV honoreren door te koersen op invoering per 1 januari 2013.

3.4. Inspectie SZW

De verschillende onderdelen van de Inspectie SZW hebben gezamenlijk een toets op het conceptwetsvoorstel uitgevoerd. Bij de uitvoering van de toets zijn de Inspectie Leefomgeving en Transport en het Staatstoezicht op de Mijnen eveneens betrokken (op de terreinen waarop zij samenwerken met de Inspectie SZW). De uitgevoerde toets geeft de Inspectie SZW aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Toerekening recidive en oplegging boete of strafrechtelijke sanctionering

De Inspectie SZW stelt vragen over de toerekening van recidive en de gevolgen van de uitsluiting. Deze vragen zijn in het licht van de wijzigingen in het wetsvoorstel niet meer actueel.

Arbeidswetten

Gelet op het belang van goed werkbare regelgeving voor de toezichthouders zullen de Inspectie SZW, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Staatstoezicht op de Mijnen betrokken worden bij de nadere uitwerking van het sanctiebeleid bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur.

3.5. Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak adviseert in de toelichting op het wetsvoorstel beter te motiveren dat met de introductie van de uitsluiting van de uitkering bij recidive in de SZW-wetgeving sprake is van een herstelsanctie en niet van een punitieve sanctie. Voor een reactie op dit advies van de Raad voor de Rechtspraak verwijst de regering naar hetgeen hierover is opgemerkt in het nader rapport en de toelichting onder 2.1.2.

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat op basis van (internationale) onderzoeken onvoldoende steun te vinden is voor de claim in de memorie van toelichting dat strafverhoging een afschrikkende werking heeft.

Over de vraag of strafverhoging in algemene zin afschrikkend werkt, kan verschillend worden gedacht. Uit nationale en internationale studies over de effectiviteit van sancties in brede zin komt geen eenduidig beeld naar voren.

Anders ligt dit op het terrein van de sociale zekerheid. Veel wetenschappelijk onderzoek naar naleving van sociale zekerheidswetgeving richt zich op sancties op het niet of onvoldoende meewerken aan re-integratie. Deze studies meten het effect van sancties op de uitstroom naar werk van werklozen. In Nederland hebben dergelijke onderzoeken aangetoond dat sancties een effectief middel zijn om de uitstroom naar werk te versnellen (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). In internationaal onderzoek uit Zwitserland en Denemarken worden soortgelijke effecten gevonden.

Er is zowel nationaal als internationaal minder onderzoek voorhanden naar het effect van sancties op sociale zekerheidsfraude. Maar verwacht mag worden dat dit positieve effect zich ook bij sancties in relatie tot uitkeringsfraude zal voordoen.

Verder zijn studies bekend van buiten het sociale zekerheidssterrein. Zo blijkt uit onderzoek naar effectiviteit van sancties in het verkeer (Tierolf e.a., 2009) dat zowel hogere boetes als een hogere pakkans effectief zijn om het aantal snelheids- en alcoholovertredingen te beperken.

De effectiviteit en gedragseffecten van voorliggend wetsvoorstel zijn ook in overleg met het CPB op plausibiliteit getoetst.

Overigens speelt bij het wetsvoorstel niet alleen het preventieve effect van de strengere aanpak een rol, maar wil de regering ook de maatschappelijke norm dat misbruik streng bestraft moet worden bevestigen. Dit is nodig ter behoud van het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid.

4. Financiële aspecten

4.1. Financiële gevolgen sociale zekerheid

In Nederland worden jaarlijks 6,5 miljoen uitkeringen, AOW-pensioenen en kinderbijslagen verstrekt. Bij 1% daarvan wordt fraude geconstateerd. Het gaat daarbij in 2010 in totaal om een fraudeschade van € 119 miljoen. Wel zijn er aanzienlijke verschillen naar wet. De meeste fraudegevallen worden geconstateerd in de WWB en de WW; relatief weinig fraude wordt geconstateerd in de AOW. Uiteraard worden niet alle fraudegevallen gedetecteerd.

De nieuwe fraudeaanpak kan op diverse manieren financiële gevolgen hebben. Zowel hogere boeten, een hogere gepercipieerde pakkans als een hogere incassoratio leveren op twee manieren een besparing op. In de eerste plaats is er het *directe effect*: de boete-inkomsten stijgen. Dit materialiseert zich in een verlaging van de uitkeringslasten. Daarnaast is er een *gedragseffect*. Hogere boetes, pakkans en incassoratio maken fraude minder aantrekkelijk. Verwacht mag worden dat hierdoor het aantal fraudeurs zal afnemen en daarmee ook de fraudeschade. Ook dit kan zich materialiseren in een daling van de uitkeringslasten, bijvoorbeeld als mensen inkomsten naast de uitkering volledig opgeven of de correcte samenwoonsituatie melden.

Op dit moment bedraagt de boete gemiddeld 10 procent van het fraudebedrag. In de nieuwe fraudeaanpak stijgt dit naar 100 procent. Op basis van het aantal geconstateerde fraudegevallen en de gemiddelde stijging van de boetehoogte is een inschatting gemaakt van de extra boete-inkomsten als gevolg van de nieuwe fraudeaanpak (het directe effect).

Het kwantificeren van de gedragseffecten is bijzonder lastig. Dit komt onder meer omdat naast economische ook psychologische factoren (zoals gangbare sociale normen) een rol spelen bij de beslissing van het individu om wel of niet te frauderen. Ook is er zowel nationaal als internationaal weinig onderzoek voorhanden naar het effect van sancties op sociale zekerheidsfraude. De berekeningen die aan de raming ten grondslag liggen zijn daarom uitvoerig bediscussieerd met en op plausibiliteit getoetst door het CPB.

Extra besparingen door hogere boeten bij recidive zijn niet meegenomen in de raming. Verondersteld wordt dat recidive door de zeer hoge sancties nauwelijks zal voorkomen. Mocht het toch voorkomen dan kan de ten onrechte ontvangen uitkering verrekend worden met de lopende uitkering, waarbij de beslagvrije voet op nul gezet wordt. Daarbij kunnen recidivisten in andere uitkeringen mogelijk aanspraak maken op de

bijstand. Mede om deze reden wordt het directe effect van stijgende boete-inkomsten voor gemeenten lager ingeschat.

De middenschatting van de totale besparing bedraagt € 140 miljoen per jaar vanaf 2014. De verhoging van de boetes levert ongeveer € 80 miljoen op en daarbovenop komt een gedragseffect van circa € 60 miljoen. In onderstaande tabel wordt weergegeven wat de omvang is van deze effecten voor de verschillende uitvoerders.

Tabel: Besparingen per uitvoerder (x € 1 miljoen)

	Gemeenten	UWV	SVB	Totaal
Direct effect	23	49	6	78
Gedragseffect	29	21	12	62
Totaal	52	71	18	140

De besparing in 2013 is lager: de wet gaat in op 1 januari en gedurende het eerste half jaar houden we rekening met aanloopeffecten. In onderstaande tabel wordt per regeling aangegeven welke besparingen zijn ingeboekt.

Tabel: Besparingen sociale zekerheid per regeling (x € 1 miljoen)

Regeling	2013	2014	2015	2016
Gemeenten				
– WWB	40	52	52	52
UWV				
– WW	33	42	42	42
– WIA	3	4	5	5
– WAO	6	7	6	6
– Wajong/WAZ	3	4	4	4
– ZW	4	5	5	5
– TW	6	8	8	8
SVB				
– ANW	3	3	3	3
– AOW	8	11	11	11
– AKW	3	4	4	4
Totaal	107	140	140	140

4.2. Financiële gevolgen arbeidsregelingen

De omvang van de boeteopbrengsten op het terrein van de arbeidsregelingen wordt bepaald door het aantal boeterapporten, het gemiddelde boetebedrag en de incassoratio. Het aantal opgestelde boeterapporten is van veel factoren afhankelijk, zoals het aantal inspecteurs, de soort activiteiten (actief/reactief), gedragseffecten (afschrikkende werking van de verhoogde boetes), aanscherping van het handhavingsbeleid, matigingsbeleid (waardoor overtreders geen of minder boete krijgen als hen geen blaam treft voor de overtreding begaan door het bedrijf dat het werk feitelijk uitvoert) en de gevolgen van het vrijgeven van de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren in 2014. Door verhoging van de boetes zal het gemiddelde boetebedrag vanaf 1 januari 2013 toenemen. Het beleid is erop gericht om de incassoratio te verhogen, maar naarmate boetes hoger worden, wordt de inning van die boetes ook moeilijker. De verwachting is daarom dat de huidige incassoratio, die per arbeidswet verschilt, ongewijzigd blijft.

Op basis van het aantal opgelegde boetes, het gemiddelde boetebedrag en de incassoratio van de afgelopen jaren wordt de volgende verhoging van de boeteopbrengsten verwacht. De tijdelijke verlaging van de

boeteopbrengsten WAV in 2015 is het gevolg van het vrijgeven van de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren per 2014.

Tabel: Verhoging boeteopbrengsten arbeidsregelingen (x € 1 miljoen)

Regeling	2013	2014	2015	2016
WAV/Waadi	6,2	6,5	5,8	9,7
ATW/WML	0,2	0,4	0,5	0,5
Arbo	3,0	3,8	4,2	4,3
Totaal	9	11	11	15

4.3. Financiële gevolgen kinderopvangtoeslag

Het aantal geconstateerde fraudegevallen in de kinderopvangtoeslag is klein. Op basis van informatie van de Belastingdienst blijkt dat er in de periode 2005–2010 80 fraudezaken strafrechtelijk zijn afgedaan of nog lopen en 200 zaken administratief. Het totale fraudebedrag is ongeveer € 50 miljoen, dus gemiddeld € 10 miljoen per jaar. Het gemiddelde fraudebedrag is hoog omdat enkele zeer grote fraudezaken het gemiddelde optrekken. Naast deze fraudegevallen is ook sprake van oneigenlijk gebruik van de toeslag door kinderopvangtoeslag aan te vragen voor uren waar feitelijk geen arbeid tegenover staat. Om dit oneigenlijke gebruik tegen te gaan wordt per 2012 het aantal uren recht op toeslag gekoppeld aan het aantal gewerkte uren. Deze maatregel valt buiten het bestek van de voorliggende wet.

De nieuwe fraudeaanpak betekent een inperking van de mogelijkheden tot fraude bij de kinderopvangtoeslag. Bijvoorbeeld door aanvragen met terugwerkende kracht zeer beperkt toe te staan (via Verzamelwet Kinderopvang 2012, kamerstuk 33 014, nr.2). Er zal meer aan de voorkant worden gecontroleerd, zodat fraude voorkomen kan worden. Daarnaast zal meer gebruik worden gemaakt van koppeling van gegevens, worden terugvorderingen met andere toeslagen verrekend en wordt effectiever gecontroleerd op basis van risicoanalyse. Ook de controle door de Belastingdienst op de rechtmatigheid van toeslagaanvragen aan de hand van het Landelijk Register Kinderopvang verkleint het aantal fraudegevallen. De verwachting is dat de fraude die nu nog plaatsvindt straks verder voorkomen kan worden. In aanvulling op de maatregelen uit de Verzamelwet Kinderopvang 2012 en versterkte controle door de Belastingdienst worden de maximale boetes bij niet, te laat, onvolledig of onjuist verstrekken van gegevens verhoogd. Met het totaal van de maatregelen in het kader van de nieuwe fraudeaanpak wordt in 2012 een besparing verwacht van € 12,5 miljoen. Vanaf 2013 wordt € 25 miljoen bespaard.

4.4. Uitvoeringskosten

In het Regeerakkoord is een taakstelling voor fraudeaanpak opgenomen met een structurele opbrengst van € 180 miljoen. Bij het invullen van deze taakstelling is in eerste instantie geen rekening gehouden met extra uitvoeringskosten.

Uit de uitvoeringstoetsen bleek dat er toch enige gevolgen zijn voor de uitvoeringskosten. Deze zijn door de verschillende uitvoerders inzichtelijk gemaakt. Voor de gemeenten heeft SZW deze geraamd. De extra uitvoeringskosten hebben voornamelijk betrekking op het aanpassen van systemen en werkprocessen, meer bezwaar en beroep, communicatie aan cliënten, hogere werklust voor de rechtspraak, hogere incassokosten, verhoging van de aangiftegrenzen en de introductie van de bestuurlijke boete voor gemeenten.

In onderstaand overzicht zijn de uitvoeringskosten voor de verschillende uitvoerders opgenomen. Dit betreffen zowel incidentele kosten (voornamelijk in 2012) als structurele kosten. Deze kosten zullen worden gedekt binnen de SZW-begroting.

	2012	2013	2014	2015	2016
UWV ¹	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0
SVB ²	3,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Gemeenten ³	2,0	3,8	3,8	3,8	3,8
Belastingdienst	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Inlichtingenbureau	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3
Raad voor de Rechtspraak	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
SZW/Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8
SZW/Inspectie	0,4	2,1	2,1	2,1	2,1
Totaal	8,7	12,2	11,9	11,9	11,9

¹ De besparingen in de uitvoeringskosten die bij UWV worden gerealiseerd als gevolg van een vermindering van het aantal uitkeringen zullen conform de reguliere systematiek worden verwerkt.

² De besparingen in de uitvoeringskosten die bij SVB worden gerealiseerd als gevolg van een vermindering van het aantal uitkeringen zullen conform de reguliere systematiek worden verwerkt.

³ Bij de vergoeding van de extra uitvoeringskosten van gemeenten is al rekening gehouden met een besparing op de uitvoeringskosten als gevolg van een vermindering van het aantal uitkeringen.

Met de gemeenten, UWV, SVB, de Belastingdienst en de Inspectie SZW zullen nadere afspraken gemaakt worden over kengetallen en indicatoren om de effectiviteit van het fraudebeleid de komende jaren te kunnen monitoren.

4.5. Regeerakkoord

De besparingen van de huidige plannen tellen op tot € 180 miljoen in 2016. Hiermee wordt invulling gegeven aan de taakstellende besparing uit het regeerakkoord. De besparingen tellen sneller op naar hun structurele niveau dan in het regeerakkoord is opgenomen. Hierdoor is opgeteld over de periode 2013–2015 sprake van een grotere besparing dan in het regeerakkoord is voorzien.

Tabel: Samenvatting financiële gevolgen wetsvoorstel (x € 1 miljoen)¹

Regeling	2013	2014	2015	2016
Sociale zekerheid	107	140	140	140
Arbeidsregelingen	9	11	11	15
Kinderopvangtoeslag	25	25	25	25
Totaal	141	176	176	180

¹ In de tabellen kan als gevolg van afronding de som der delen afwijken van het totaal.

5. Administratieve lasten

Onder administratieve lasten voor bedrijven wordt verstaan de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet en regelgeving. Administratieve lasten voor burgers zijn de kosten die de burger maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het gaat hier

zowel om kosten gemoeid met het nakomen van verplichtingen als met het uitoefenen van rechten.

Met dit wetsvoorstel worden geen nieuwe administratieve verplichtingen opgelegd aan bedrijven of burgers. Wellicht leidt het tot enige toename van het aantal beschikkingen. In termen van administratieve lasten is dit echter verwaarloosbaar. Het Adviescollege vermindering administratieve lasten heeft aangegeven dat geen adviesaanvraag nodig was.

6. Overgangsrecht

Op grond van het overgangsrecht blijft voor beboetbare overtredingen (feiten waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd) en strafbare feiten die zijn begaan uiterlijk op de dag voor de dag waarop deze wet in werking is getreden het oude recht gelden. Dit brengt met zich mee dat voor deze overtredingen de regelingen voor de bestuurlijke boete die golden voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven gelden. Ook voor strafbare feiten geldt dat het oude recht van toepassing blijft indien deze feiten zijn begaan voor de inwerkingtreding van deze wet. Dit betekent dat wanneer strafbare feiten die na de inwerkingtreding van deze wet niet meer als strafbare feiten zijn aangemerkt maar als beboetbare feiten, het oude recht van toepassing blijft indien deze strafbare feiten zijn begaan voor de inwerkingtreding van deze wet.

In de uitkeringswetten is in het kader van de bestuurlijke boete een regeling voor recidive opgenomen. In het overgangsrecht is geregeld dat een verhoogde bestuurlijke boete wegens recidive van overtreding van de inlichtingenverplichting eerst wordt opgelegd indien de eerste overtreding is begaan en vervolgens is geconstateerd na de inwerkingtreding van de wet waarvoor een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie is opgelegd die onherroepelijk is geworden. Hierbij dient de tweede overtreding vervolgens te zijn geconstateerd binnen een tijdvak van vijf jaar na de constatering van de eerste overtreding.

In het overgangsrecht is verder geregeld dat ten aanzien van de toepassing van de nieuwe bevoegdheid in de arbeidswetten om stillegging van werkzaamheden te bevelen alleen overtredingen worden betrokken die zijn begaan (en vervolgens geconstateerd) na de inwerkingtreding van de wet. Op deze wijze kunnen betrokkenen anticiperen op de nieuwe bevoegdheid en weten dat wanneer onder het nieuwe recht overtredingen worden begaan deze kunnen worden betrokken bij de inzet van deze bevoegdheid.

In het overgangsrecht is verder rekening gehouden met de huidige recidivetermijn bij de bestuurlijke boete in de arbeidswetten van twee jaar. Met deze omstandigheid wordt rekening gehouden bij de bepaling van het tijdstip van aanvang van de nieuwe recidivetermijn van vijf jaar. Indien uiterlijk twee jaar voor de dag van inwerkingtreding van de wet een eerste overtreding is geconstateerd waarvoor een bestuurlijke boete is opgelegd die onherroepelijk is geworden, dan geldt het tijdstip van constatering van die eerste overtreding als aanvang voor de bepaling van de recidivetermijn.

II. ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstukken I en II Werknemersverzekeringen en Volksverzekeringen

Het opschrift van deze hoofdstukken is indicatief. In hoofdstuk I gaat het om de wetten die door het Uitvoeringinstituut werknemersverzekeringen (UWV) worden uitgevoerd. Hierbij gaat het niet alleen om zuivere werknemersverzekeringen maar bijvoorbeeld ook om de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen. In hoofdstuk II gaat het om de wetten die door de Sociale verzekeringsbank (SVB) worden uitgevoerd.

Artikel I, onderdelen A, B en C (artikelen 14a, 14c, 14f en 14g van de Toeslagenwet); Artikel II, onderdelen A, B en C (artikelen 27a, 27c, 27f en 27g van de Werkloosheidswet); Artikel III, onderdelen A, B en C (artikelen 48, 50, 53 en 54 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen); Artikel IV, onderdelen A, B en C (artikelen 21, 23 en 24 van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen); Artikel V, onderdelen A, B en C (artikelen 29a, 29c, 29f en 29g van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering); Artikel VI, onderdelen C, D, E en F (artikelen 2:69, 3:40, 3:41, 3:42 en 3:43 van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten); Artikel VII, onderdelen B, C en D (artikelen 91, 93, 96 en 118 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen); Artikel VIII, onderdelen C, D en E (artikelen 45a, 45c, 45f, 45g van de Ziektewet); Artikel IX, onderdelen A, B en C (artikelen 17a, 17f en 17g van de Algemene Kinderbijslagwet); Artikel X, onderdelen A, B en C (artikelen 39, 44 en 45 van de Algemene nabestaandenwet) en Artikel XI, onderdelen A, B en C (artikelen 17c, 17h en 17i van de Algemene Ouderdomswet).

(bestuurlijke boete)

Algemeen

Waar in deze toelichting wordt gesproken over de uitvoering wordt hier zowel het UWV als de SVB onder begrepen. De artikelleden die niet zijn toegelicht betreffen bestaande bepalingen die niet inhoudelijk zijn gewijzigd.

Bij de sociale verzekeringen vormt de inlichtingenverplichting een integraal onderdeel van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. De rechten en plichten, verbonden aan de uitkering, vormen twee kanten van dezelfde medaille: worden de plichten niet nagekomen, dan kan ook het recht niet (volledig) geldend worden gemaakt. Indien sprake is van een overtreding van de inlichtingenverplichting en al dan niet in verband hiermee tevens ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen (benadelingsbedrag), wordt een bestuurlijke boete opgelegd of, in de situatie dat een met het Openbaar Ministerie afgesproken hoogte van het benadelingsbedrag is overschreden en strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, na veroordeling een strafrechtelijke sanctie opgelegd. In beide gevallen wordt het benadelingsbedrag als onverschuldigde betaling teruggevorderd. Naast een verhoging van de bestuurlijke boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting wordt voorgesteld deze boete te verhogen bij recidive van overtreding van de inlichtingenverplichting.

Eerste en tweede lid

De bestuurlijke boete wordt opgelegd aan degene die de inlichtingenverplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen. Dat kan in voorkomende gevallen ook een ander zijn dan de uitkeringsgerechtigde, bijvoorbeeld een echtgenoot of een wettelijke vertegenwoordiger. De uitvoering legt op grond van het eerste lid een bestuurlijke boete op van maximaal het

bedrag dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen. De bestuurlijke boete is niet lager dan de boete die op grond van het derde lid zou worden opgelegd indien er geen sprake was van een benadelingsbedrag en geen waarschuwing op grond van het vierde lid zou zijn gegeven. Deze toevoeging aan het eerste lid is noodzakelijk om in de situatie dat er sprake is van lage benadelingsbedragen, de boete niet lager te laten zijn dan in de situatie, bedoeld in het derde lid, dat er geen sprake is van een benadelingsbedrag. Deze afstemming wordt gerealiseerd bij de algemene maatregel van bestuur op grond van het tiende lid. In het tweede lid is gedefinieerd wat onder het benadelingsbedrag wordt verstaan. Hierbij wordt uitgegaan van het brutobedrag van de uitkering dat ten onrechte of te veel is betaald. De sociale verzekeringspremies die de uitvoering verschuldigd is, zijn hierbij niet inbegrepen.

Derde en vierde lid

Indien als gevolg van de overtreding van de inlichtingenverplichting geen sprake is geweest van benadeling dan wordt op grond van het derde lid een boete opgelegd van maximaal het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Hierbij gaat het per 1 januari 2012 om een bedrag van € 3 900,-. Als gevolg van deze verwijzing wordt de maximale bestuurlijke boete automatisch aangepast aan de tweejaarlijkse wijzigingen van de maximale strafrechtelijke geldboetes op grond van artikel 23, negende lid, van het Wetboek van Strafrecht. In artikel VI, onderdelen D en E (artikelen 2:69, derde lid, en 3:40, derde lid van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten) is de werkgeversboete, die was opgenomen in het eerste lid van voornoemde artikelen hiermee in overeenstemming gebracht.

Het vierde lid regelt de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete indien geen sprake is van een benadelingsbedrag bij overtreding van de inlichtingenverplichting.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag indien sprake is geweest van een herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een benadelingsbedrag en in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het constateren van de overtreding sprake is geweest van een eerdere overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een benadelingsbedrag. Hierbij geldt verder dat voor de overtreding van de inlichtingenverplichting sprake moet zijn geweest van een bestuurlijke beboeting of een strafrechtelijke sanctie die onherroepelijk is geworden. In dit verband wordt het begrip «strafrechtelijke sanctie» ruim opgevat. Hierbij kan sprake zijn van een strafrechtelijke veroordeling door de strafrechter. Maar het kan hierbij ook gaan om een strafbeschikking als bedoeld in de artikelen 257a, 257b en 257ba van het Wetboek van Strafvordering opgelegd door respectievelijk de officier van Justitie, daartoe aangewezen opsporingsambtenaren of bestuursorganen. Verder kan het hierbij ook gaan om een transactie door de officier van Justitie of daartoe aangewezen opsporingsambtenaren als bedoeld in de artikelen 74 en 74c Sr. In verband met het overtreden van de inlichtingenverplichting zal in de regel een bestuurlijke boete worden opgelegd. Indien echter het benadelingsbedrag een bepaald bedrag te boven gaat, dan wordt op grond van afspraken met het OM (Aanwijzing sociale zekerheidsfraude) aangifte gedaan van een strafbaar feit. De opsporing en vervolging zullen over het algemeen worden gebaseerd op commune delicten zoals valsheid in geschrifte. Hiermee is rekening gehouden in het vijfde lid

waarin is bepaald dat de sanctie is opgelegd wegens eenzelfde gedraging, waarmee tot uitdrukking is gebracht dat de sanctionering niet alleen betrekking kan hebben op de overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een bestuurlijke boete maar ook wanneer de overtreding van de inlichtingenplicht heeft geleid tot een strafrechtelijke sanctie wegens een gepleegd strafbaar feit.

Zesde lid

De eerdere overtreding waarvoor een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie is opgelegd heeft betrekking op eenzelfde gedraging waarvoor wederom een sanctie wordt opgelegd. In het zesde lid is aangegeven wat in dit verband onder eenzelfde gedraging dient te worden verstaan. De overtredingen van de inlichtingenverplichtingen op grond van de verschillende uitkeringswetten worden hierbij in aanmerking genomen. Het gaat hierbij om dezelfde inlichtingenverplichtingen jegens de uitvoering. Gelet op het overeenkomstige doel van de inlichtingenverplichtingen is het redelijk om voor de beoordeling of sprake is van recidive de overtredingen van deze verplichtingen gelijk te schakelen. Voor de werknemersverzekeringen geldt dat deze zijn gericht op dezelfde doelgroep, gelijksoortige voorwaarden voor uitkering kennen en het recht op deze uitkeringen vaak in onderlinge samenhang bestaat. De inlichtingenverplichtingen op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen worden hierbij buiten beschouwing gelaten omdat het hierbij gaat om specifieke doelgroepen. Verder worden de overtredingen van de inlichtingenverplichting op grond van de werknemersverzekeringen bij de beoordeling of sprake is van recidive niet meegeteld bij overtredingen van de inlichtingenverplichting op grond van de volksverzekeringen en omgekeerd. De reden hiervan is dat de werknemersverzekeringen die alleen betrekking hebben op de verzekerde (voormalige) werknemer een ander karakter hebben dan de volksverzekeringen die voor de gehele bevolking gelden en deels een opbouw karakter hebben. Bij de overtredingen van de inlichtingenverplichting op grond van de volksverzekeringen worden overtredingen van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) buiten beschouwing gelaten omdat deze wet een ander karakter heeft dan de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Algemene nabestaandenwet (ANW). In de AKW en de ANW is geen definitie opgenomen wat onder «eenzelfde overtreding» dient te worden verstaan. In deze wetten heeft de eerdere sanctionering wegens eenzelfde gedraging alleen betrekking op de overtreding van de inlichtingenverplichting in de wet zelf.

Zevende lid

Op grond van het zevende lid wordt het tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de constatering van de overtreding waarbinnen sprake moet zijn van een eerdere (onherroepelijke) sanctionering wegens overtreding van de inlichtingenverplichting (recidivetermijn), verlengd naar tien jaar indien de eerdere overtreding is bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De strafrechtelijke overtreding moet dus kunnen worden bestraft met gevangenisstraf, zoals dat bijvoorbeeld bij de misdrijven, bedoeld in de artikelen 227a en 227b Sr. (opzettelijk niet naar waarheid verstrekken van gegevens, respectievelijk opzettelijk nalaten tijdig benodigde gegevens te verstrekken) het geval is. Uit de strafoplegging dient te blijken dat er voor het geheel of een deel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Het is ook mogelijk dat daarnaast een deel van de gevangenisstraf voorwaardelijk is opgelegd of een geldboete is opgelegd; het gaat er om dat in ieder geval voor een deel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die

langer dan vijf jaar geleden maar niet langer dan tien jaar geleden is opgelegd telt zo dus eveneens mee bij de bepaling of er sprake is van recidive.

Achtste en tiende lid

Op grond van het voorgestelde achtste lid, onderdeel a, verlaagt de uitvoering de boete indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In het tiende lid is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. Deze regels zijn en worden opgenomen in het Boetebesluit socialezekerheidswetten en hebben betrekking op factoren die bepalend zijn voor de boetehoogte zoals de mate van verwijtbaarheid. Waar het gaat om de verwijtbaarheid zullen criteria worden opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Hiermee wordt ruimte gelaten voor de uitvoering om in concrete situaties rekening te houden met overige omstandigheden in het individuele geval die behoren te leiden tot een lagere bestuurlijke boete als gevolg van verminderde verwijtbaarheid. Dit sluit aan bij de gangbare praktijk bij de uitvoering. Thans worden ook op grond van de Beleidsregel boete werknemer 2011 door het UWV en op grond van het Besluit Beleidsregels SVB 2011 door de SVB omstandigheden in aanmerking genomen die leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Met het bepalen van deze criteria voor verminderde verwijtbaarheid in het Boetebesluit socialezekerheidswetten wordt een meer uniforme toepassing van de bestuurlijke boete door zowel het UWV als de SVB nagestreefd.

Deze criteria zullen ook leidend zijn bij de vaststelling van criteria die leiden tot verminderde verwijtbaarheid bij de toepassing van bestuurlijke boetes door gemeenten in het kader van de WWB en aanverwante wetten. Als gevolg van de hiermee beoogde uniformiteit is tevens de verwachting dat hiermee de rechtsgelijkheid en de kenbaarheid worden bevorderd en daarmee ook de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van de uitkeringswetten.

Het tiende lid biedt tevens de mogelijkheid om regels te stellen voor de hoogte van de bestuurlijke boete bij recidive van overtreding van de inlichtingenverplichtingen waarbij geen sprake is of is geweest van een benadelingsbedrag (zie derde lid). In het Boetebesluit socialezekerheidswetten en het Besluit WWB zal hieraan uitvoering worden gegeven.

Artikel I, onderdeel D (artikel 14h van de Toeslagenwet); Artikel II, onderdeel D (artikel 27h van de Werkloosheidswet); Artikel III, onderdeel D (artikel 54a van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen); Artikel IV onderdeel D (artikel 24a van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen); Artikel V, onderdeel D (artikel 29h van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering); Artikel VI, onderdelen B en G (artikelen 2:60 en 3:44 van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten); Artikel VII, onderdeel E (artikel 97 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen); Artikel VIII, onderdeel F (artikel 45h van de Ziektewet); Artikel IX, onderdeel D (artikel 17h van de Algemene Kinderbijslagwet); Artikel X, onderdeel D (artikel 45a van de Algemene nabestaandenwet) en Artikel XI, onderdeel D (artikel 17j van de Algemene Ouderdomswet)

(verrekening bestuurlijke boete bij recidive)

Eerste lid

In het eerste lid is geregeld dat de verrekening van de bestuurlijke boete die is opgelegd bij recidive zich ook uitstrekt over de beslagvrije voet gedurende een tijdvak van ten hoogste vijf jaar. In dit lid wordt afgeweken

van artikel 4:93 van de Awb. Volgens dit artikel is verrekening niet toegestaan voor zover beslag op de vordering van de wederpartij niet geldig is. Dit heeft tot gevolg dat de beslagvrije voet niet vatbaar is voor verrekening. In het eerste lid wordt echter bepaald dat de beslagvrije voet wel vatbaar is voor verrekening van de bestuurlijke boete bij recidive. Hierbij wordt aangesloten bij de al bestaande mogelijkheid van verrekening van de bestuurlijke boete en verrekening van de onverschuldigd betaalde uitkering over de beslagvrije voet indien de belanghebbende de inlichtingenplicht ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de boete en de terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkering niet of niet behoorlijke nakomt. Voor de reden van deze aanvullende uitzondering wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Het tijdvak waarover verrekend wordt vangt aan op het moment van de dagtekening waarop de bestuurlijk boete is opgelegd. Indien in het tijdvak geen recht meer bestaat op uitkering dan stopt de verrekening en de verrekening wordt weer hervat indien binnen het tijdvak weer recht op uitkering bestaat en de boete nog niet (geheel) is verrekend. De verrekening over de beslagvrije voet kan dus niet langer plaatsvinden dan ten hoogste een aaneengesloten tijdvak van vijf jaar na dagtekening van de boetebeschikking.

Met betrekking tot de verplichting van de werkgever tot loondoorbetaling bij ziekte is in artikel 629, lid 5, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek geregeld dat het loon wordt verminderd met het bedrag van enige geldelijke uitkering die de werknemer toekomt krachtens enige wettelijke voorgescreven verzekering voor zover deze uitkering betrekking heeft op de bedongen arbeid waaruit het loon wordt genoten. In dit verband wordt er op gewezen dat wanneer sprake is van verrekening van de bestuurlijke boete met het ziekgeld de werknemer het ziekgeld wel toekomt in de zin van voornoemde bepaling, maar feitelijk niet of tot een lager bedrag tot uitbetaling komt. Dit betekent dat het loon wordt verminderd met het ziekgeld zonder dat rekening wordt gehouden met de verrekening.

Tweede lid

In dit lid is bepaald dat de verrekening over de beslagvrije voet ook van toepassing is op de verrekening van eerder opgelegde bestuurlijke boetes voor zover op het moment van verrekening van de bestuurlijke boete die bij recidive is opgelegd, die eerdere boetes nog niet zijn betaald. Hierbij gaat het niet alleen om bestuurlijke boetes die eerder zijn opgelegd op grond van de desbetreffende wet maar ook om bestuurlijke boetes die zijn opgelegd wegens overtreding van de inlichtingenverplichtingen op grond van andere uitkeringswetten die ook van toepassing zijn voor de bepaling of er sprake is van recidive in het kader van de bestuurlijke boete (zie hiervoor de toelichting op het zesde lid van de bepalingen over de bestuurlijke boete). Het gaat hierbij om dezelfde inlichtingenverplichtingen jegens de uitvoering.

Indien bijvoorbeeld eerder een bestuurlijke boete is opgelegd wegens overtreding van de inlichtingenverplichting op grond van de Werkloosheidswet en deze boete nog niet is betaald op het moment van verrekening van een bestuurlijke boete wegens recidive van overtreding van de inlichtingenverplichting op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, dan kan de eerdere boete op grond van de Werkloosheidswet ook worden verrekend waarbij de verrekening ook plaatsvindt over de beslagvrije voet.

Derde lid

Het UWV en de SVB kunnen besluiten de verrekening over de beslagvrije voet niet of niet langer toe te passen indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Hierbij gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Deze regel wordt slechts toegepast indien door de verrekening over de beslagvrije voet met name voor de (mede)belanghebbende minderjarige gezinsleden onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord «dringend» blijkt dat er iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van de regel gerechtvaardigd zijn. Uitsluitend vanwege het feit dat het de (mede-)belanghebbende minderjarige gezinsleden ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien, kan nog niet worden gesproken van dringende redenen zoals in dit lid bedoeld. Vast dient te staan dat sprake is van incidentele gevallen en dat de behoeftige omstandigheden waarin de (mede)belanghebbende minderjarige gezinsleden verkeren op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat afzien van de verrekening in deze vorm volstrekt onvermijdelijk is. Dat het betrokkene of medebelanghebbenden (minderjarige gezinsleden) door de verrekening aan middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen zoals in dit artikellid bedoeld.

Vierde lid

In dit lid is voor de duidelijkheid geregeld dat het UWV en de SVB de bestuurlijke boete (verder) verrekenen na het tijdvak van ten hoogste vijf jaar, bedoeld in het eerste lid. Hiervoor gelden de bestaande regels voor verrekening waarbij de beslagvrije voet in acht wordt genomen.

Artikel I, onderdeel E (artikel 20 van de Toeslagenwet); Artikel II, onderdeel E (artikel 36 van de Werkloosheidswet); Artikel III, onderdeel E (artikel 63 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen); Artikel IV onderdeel E (artikel, 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen); Artikel V, onderdeel E (artikel 57 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering); Artikel VI, onderdelen A en H (artikelen 2:59 en 3:56 van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten); Artikel VII, onderdeel A (artikel 77 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen); Artikel VIII, onderdeel A (artikel 33 van de Ziektewet); Artikel IX, onderdeel E (artikel 24 van de Algemene Kinderbijslagwet); Artikel X, onderdeel E (artikel 53 van de Algemene nabestaandenwet) en Artikel XI, onderdeel E (artikel 24 van de Algemene Ouderdomswet)

(terugvordering uitkering)

De termijnen van 5 jaar waarna het UWV en de SVB in een aantal omstandigheden kunnen afzien van terugvordering of van verdere terugvordering van onverschuldigde betalingen worden verlengd tot 10 jaar indien de terugvordering voortvloeit uit het niet of niet behoorlijke nakomen van de inlichtingenverplichting.

In artikel 77, eerste lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) is ten aanzien van de onverschuldigde betalingen een omissie hersteld en in overeenstemming gebracht met andere uitkeringswetten op dit punt. De onverschuldigde betaling hoeft niet alleen betrekking te hebben op de uitkering, maar kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op betaalde premies of voorzieningen.

Hoofdstuk III Sociale Voorzieningen

In dit hoofdstuk worden de wijzigingen in de uitkeringswetten toegelicht die door de gemeentelijke overheid worden uitgevoerd.

Artikelen XII en XIII (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ))

Onderdelen A en E (artikelen 20, tweede lid, IOAW en 20, eerste lid, IOAZ)

In het tweede lid van artikel 20 van de IOAW is geregeld dat wanneer de verplichtingen op grond van artikel 13 van de IOAW of artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (inlichtingsverplichtingen) niet of onvoldoende worden nageleefd, de uitkering overeenkomstig de gemeentelijke verordening wordt verlaagd. Hetzelfde is geregeld in artikel 20, eerste lid, van de IOAZ met betrekking tot de inlichtingenverplichting, bedoeld in artikel 13 van de IOAZ. Aangezien voor overtreding van artikel 13, eerste lid, van de IOAW en de IOAZ en artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen op grond van artikel 20a van de IOAW en de IOAZ in plaats van een verlaging van de uitkering een bestuurlijke boete wordt opgelegd, zijn deze overtredingen uit de artikelen 20, tweede lid, IOAW en 20, eerste lid, IOAZ geschrapt.

Onderdeel B (artikel 20a van de IOAW en IOAZ)

(bestuurlijke boete)

Algemeen

Ook voor het recht op uitkeringen op grond van de sociale voorzieningen IOAW en IOAZ vormt de inlichtingenverplichting een integraal onderdeel van de aan deze uitkeringen verbonden verplichtingen. De rechten en plichten, verbonden aan de uitkering, vormen twee kanten van dezelfde medaille: worden de plichten niet nagekomen, dan kan ook het recht niet (volledig) geldend worden gemaakt. Indien sprake is van een overtreding van de inlichtingenverplichting en al dan niet in verband hiermee tevens ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen (benadelingsbedrag), wordt een bestuurlijke boete voorgesteld overeenkomstig de regeling van de bestuurlijke boete in de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. In de situatie dat een met het Openbaar Ministerie afgesproken hoogte van het benadelingsbedrag is overschreden en strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, wordt na veroordeling een strafrechtelijke sanctie opgelegd. In beide gevallen wordt het benadelingsbedrag als onverschuldigde betaling teruggevorderd.

Eerste en tweede lid

De regeling van de bestuurlijke boete is afgeleid van de regelingen voor de bestuurlijke boete in de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen.

Het college legt op grond van het eerste lid van artikel 20a een bestuurlijke boete op van maximaal het geleden benadelingsbedrag dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen door het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen, bedoeld in artikel 13, eerste lid, of voor de IOAW, de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorgani-

satie werk en inkomen. De bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de degene die de inlichtingenverplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen. De bestuurlijke boete is niet lager dan de boete die op grond van het derde lid zou worden opgelegd indien er geen sprake was van een benadelingsbedrag en geen waarschuwing op grond van het vierde lid zou zijn gegeven. Deze toevoeging aan het eerste lid is noodzakelijk om in de situatie dat er sprake is van lage benadelingsbedragen, de boetehoogte niet lager te laten zijn dan in de situatie, bedoeld in het derde lid, dat er geen sprake is van een benadelingsbedrag. Deze afstemming wordt gerealiseerd bij de algemene maatregel van bestuur op grond van het negende lid.

In het tweede lid is gedefinieerd wat onder het benadelingsbedrag wordt verstaan. Hierbij wordt uitgegaan van het brutobedrag van de uitkering dat ten onrechte of te veel is betaald. De sociale verzekeringspremies die het college verschuldigd is, zijn hierbij niet inbegrepen.

Derde en vierde lid

Indien als gevolg van de overtreding van de inlichtingenverplichting geen sprake is geweest van benadeling dan wordt op grond van het derde lid een boete opgelegd van maximaal het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Hierbij gaat het per 1 januari 2012 om een bedrag van € 3 900,-. Als gevolg van deze verwijzing wordt de maximale bestuurlijke boete automatisch aangepast aan de tweejaarlijkse wijzigingen van de maximale strafrechtelijke geldboetes op grond van artikel 23, negende lid, van het Wetboek van Strafrecht. Het vierde lid regelt de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete indien geen sprake is van een benadelingsbedrag bij overtreding van de inlichtingenverplichting.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag indien sprake is geweest van een herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een benadelingsbedrag en in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het constateren van de overtreding sprake is geweest van een eerdere overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een benadelingsbedrag. Hierbij geldt verder dat voor de overtreding van de inlichtingenverplichting sprake moet zijn geweest van een bestuurlijke beboeting of een strafrechtelijke sanctie die onherroepelijk is geworden. In dit verband wordt het begrip «strafrechtelijke sanctie» ruim opgevat. Hierbij kan sprake zijn van een strafrechtelijke veroordeling door de strafrechter. Maar het kan hierbij ook gaan om een strafbeschikking als bedoeld in de artikelen 257a, 257b en 257ba van het Wetboek van Strafvordering opgelegd door respectievelijk de officier van Justitie, daartoe aangewezen opsporingsambtenaren of bestuursorganen. Verder kan het hierbij ook gaan om een transactie door de officier van Justitie of daartoe aangewezen opsporingsambtenaren als bedoeld in de artikelen 74 en 74c Sr. In verband met het overtreden van de inlichtingenverplichting zal in de regel een bestuurlijke boete worden opgelegd. Indien echter het benadelingsbedrag een bepaald bedrag te boven gaat, dan wordt op grond van afspraken met het OM (Aanwijzing sociale zekerheidsfraude) aangifte gedaan van een strafbaar feit. De opsporing en vervolging zullen over het algemeen worden gebaseerd op commune delicten zoals valsheid in geschrifte.

Hiermee is rekening gehouden in het vijfde lid waarin is bepaald dat de sanctie is opgelegd wegens eenzelfde gedraging, waarmee tot uitdrukking is gebracht dat de sanctionering niet alleen betrekking kan hebben op de

overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een bestuurlijke boete maar ook wanneer de overtreding van de inlichtingenverplichting heeft geleid tot een strafrechtelijke sanctie wegens een gepleegd strafbaar feit.

Zesde lid

Op grond van het zesde lid wordt het tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de constatering van de overtreding waarbinnen sprake moet zijn van een eerdere (onherroepelijke) sanctionering wegens overtreding van de inlichtingenverplichting (recidivetermijn), verlengd naar tien jaar indien de eerdere overtreding is bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De strafrechtelijke overtreding moet dus kunnen worden bestraft met gevangenisstraf, zoals dat bijvoorbeeld bij de misdrijven, bedoeld in de artikelen 227a en 227b Sr. (opzettelijk niet naar waarheid verstrekken van gegevens, respectievelijk opzettelijk nalaten tijdig benodigde gegevens te verstrekken) het geval is. Uit de strafoplegging dient te blijken dat er voor het geheel of een deel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Het is ook mogelijk dat daarnaast een deel van de gevangenisstraf voorwaardelijk is opgelegd of een geldboete is opgelegd; het gaat er om dat in ieder geval voor een deel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die langer dan vijf jaar geleden maar niet langer dan tien jaar geleden is opgelegd telt zo dus eveneens mee bij de bepaling of er sprake is van recidive.

Zevende en negende lid

Op grond van het voorgestelde zevende lid, onderdeel a, verlaagt het college de boete indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In het zevende lid, onderdeel b, is bepaald dat het college kan afzien van een bestuurlijke boete indien sprake is van dringende redenen. Voor een toelichting op het begrip «dringende redenen» wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op het nieuwe artikel 29 (verrekening bestuurlijke boete bij recidive).

In het negende lid is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. Deze regels hebben betrekking op factoren die bepalend zijn voor de boetheogte zoals de mate van verwijtbaarheid. Waar het gaat om de verwijtbaarheid zullen criteria worden opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Hiermee wordt ruimte gelaten voor het college om in concrete situaties rekening te houden met overige omstandigheden in het individuele geval die behoren te leiden tot een lagere bestuurlijke boete als gevolg van verminderde verwijtbaarheid. Dit sluit aan bij de gangbare praktijk bij de uitvoering van de regelingen van de bestuurlijke boete in het kader van de sociale verzekeringswetten door het UWV en de SVB. Thans worden op grond van de Beleidsregel boete werknemer 2011 door het UWV en op grond van het Besluit Beleidsregels SVB 2011 door de SVB omstandigheden in aanmerking genomen die leiden tot verminderde of verhoogde verwijtbaarheid. Deze omstandigheden zullen worden bepaald in het Boetebesluit socialezekeringswetten. Hiermee wordt een meer uniforme toepassing van de bestuurlijke boete door zowel het UWV als de SVB nagestreefd.

Deze criteria zullen ook leidend zijn bij de vaststelling van criteria die leiden tot (verminderde) verwijtbaarheid bij de toepassing van bestuurlijke boetes door gemeenten in het kader van de WWB, de IOAW en IOAZ. Als gevolg van de hiermee beoogde uniformiteit is tevens de verwachting dat hiermee de rechtsgelijkheid en de kenbaarheid worden bevorderd en daarmee ook de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van de uitkeringswetten.

Het negende lid biedt tevens de mogelijkheid om regels te stellen voor de hoogte van de bestuurlijke boete bij recidive van overtreding van de inlichtingenverplichtingen waarbij geen sprake is of is geweest van een benadelingsbedrag (zie derde lid). In het Boetebesluit socialezekerheidswetten en het Besluit WWB zal hieraan uitvoering worden gegeven.

Achtste, tiende en elfde lid

Op grond van achtste lid dient de belanghebbende het college inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete, bijvoorbeeld het verstrekken van inlichtingen die nodig zijn voor de vaststelling van de hoogte van de beslagvrije voet. In het tiende lid is de mogelijkheid opgenomen om uitvoeringsregels te stellen en kan op grond van het elfde lid door de rechter bij beroepszaken ook een hogere boete worden opgelegd. Ook deze leden zijn identiek aan de regelingen op dit punt in de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen.

Onderdeel C (artikelen 25 van de IOAW en IOAZ: Terugvordering)

Aan artikel 25 wordt een (nieuw) eerste lid toegevoegd waarin wordt geregeld dat het college moet terugvorderen indien er sprake is van ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen van uitkering als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 13, eerste lid, of, met betrekking tot de IOAW, de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

In het nieuwe artikel 29a is bepaald dat geen medewerking wordt verleend aan een minnelijke schuldregeling indien sprake is van vorderingen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen en bestuurlijke boetes die hiermee in verband staan.

In het nieuwe zesde lid van artikel 25 wordt geregeld dat het college kan afzien van terugvordering of van verdere terugvordering na een termijn van 10 jaar en in de omstandigheden, bedoeld in dat lid. Het nieuwe zevende lid geeft het college de bevoegdheid geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Voor een toelichting op het begrip «dringende redenen» wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op het nieuwe artikel 29 (verrekening bestuurlijke boete bij recidive).

Deze nieuwe bepalingen zijn ontleend aan de reeds bestaande regeling van terugvordering in het kader van de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen.

Onderdelen D (artikelen 28 van de IOAW en IOAZ: Verrekening)

In verband met de invoering van de regeling van de bestuurlijke boete zijn de regels met betrekking tot verrekening zoals opgenomen in de artikel 28 ook van toepassing op de bestuurlijke boete.

In artikel 28, derde lid, (vernummerd) is de bevoegdheid opgenomen voor het college om de onverschuldigd betaalde uitkering te verrekenen met de algemene bijstand of met een uitkering op grond van de IOAW, IOAZ of het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen. Hierop is een uitzondering gemaakt voor de onverschuldigd betaalde uitkering die worden teruggevorderd en voortvloeien uit het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting op grond van het nieuwe artikel 25, eerste lid. Op grond van het voorgestelde artikel 28, tweede lid, dienen deze onverschuldigd betaalde uitkering en de bestuurlijke boete altijd door het

college te worden verrekend met de algemene bijstand of met voornoemde uitkeringen.

Het vierde lid (vernummerd) en zesde lid (vernummerd) zijn zodanig gewijzigd dat de deze verrekeningsregels ook van toepassing zijn op de verplichting tot betaling van de bestuurlijke boete.

Onderdeel E (artikel 29 van de IOAW en IOAZ: Verrekening bestuurlijke boete bij recidive)

Eerste lid

In het eerste lid is geregeld dat de verrekening van de bestuurlijke boete die is opgelegd bij recidive zich ook uitstrekt over de beslagvrije voet gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden.

In dit lid wordt afgeweken van artikel 4:93 van de Awb. Volgens dit artikel is verrekening niet toegestaan voor zover beslag op de vordering van de wederpartij niet geldig is. Dit heeft tot gevolg dat de beslagvrije voet niet vatbaar is voor verrekening. In het eerste lid wordt echter bepaald dat de beslagvrije voet wel vatbaar is voor verrekening van de bestuurlijke boete bij recidive. Hierbij wordt aangesloten bij de al bestaande mogelijkheid van verrekening van de onverschuldigd betaalde uitkering indien de belanghebbende de inlichtingenplicht ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkering niet of niet behoorlijke nakomt. Voor de reden van deze aanvullende uitzondering wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Het tijdvak waarover verrekend wordt vangt aan op het moment van de dagtekening waarop de bestuurlijk boete is opgelegd. Indien in het tijdvak geen recht meer bestaat op uitkering dan stopt de verrekening en de verrekening wordt weer hervat indien binnen het tijdvak weer recht op uitkering bestaat en de boete nog niet (geheel) is verrekend. De verrekening over de beslagvrije voet kan dus niet langer plaatsvinden dan ten hoogste een aaneengesloten tijdvak van vijf jaar na dagtekening van de boetebeschikking.

Tweede lid

Het college kan besluiten de verrekening over de beslagvrije voet niet of niet langer toe te passen indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Hierbij gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Deze regel wordt slechts toegepast indien door de verrekening over de beslagvrije voet met name voor de (mede)belanghebbende minderjarige gezinsleden onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord «dringend» blijkt dat er iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van de regel gerechtvaardigd zijn. Uitsluitend vanwege het feit dat het de (mede-)belanghebbende minderjarige gezinsleden ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien, kan nog niet worden gesproken van dringende redenen zoals in dit lid bedoeld. Vast dient te staan dat sprake is van incidentele gevallen en dat de behoeftige omstandigheden waarin de (mede)belanghebbende minderjarige gezinsleden verkeren op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat afzien van de verrekening in deze vorm volstrekt onvermijdelijk is. Dat het betrokkene of medebelanghebbenden (minderjarige gezinsleden) door de verrekening aan middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen zoals in dit artikellid bedoeld.

Derde lid

Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de betaling door een andere gemeente en verrekening van de bestuurlijke boete (die bij recidive is opgelegd) door die andere gemeente met de door die andere gemeente verleende algemene bijstand of uitkeringen op grond van de IOAW of IOAZ aan de gemeente die de bestuurlijke boete bij recidive heeft opgelegd. Die andere gemeente heeft hierbij de bevoegdheid om de beslagvrije voet in acht te nemen uitsluitend indien dringende redenen daartoe nopen.

Vierde lid

In dit lid is bepaald dat de verrekening over de beslagvrije voet ook van toepassing is op de verrekening van eerder opgelegde bestuurlijke boetes voor zover op het moment van verrekening van de bestuurlijke boete die bij recidive is opgelegd, die eerdere boetes nog niet zijn betaald.

Vijfde lid

In dit lid is voor de duidelijkheid geregeld dat het college de bestuurlijke boete (verder) verrekenen na het tijdvak van ten hoogste vijf jaar, bedoeld in het eerste lid. Hiervoor gelden de bestaande regels voor verrekening waarbij de beslagvrije voet in acht wordt genomen.

Onderdeel E (artikel 29a: Geen schuldregeling bij overtreding informatie-verplichtingen)

Bij de wet van 4 december 2008 tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten teneinde de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen de mogelijkheid te geven om van terugvordering af te zien door medewerking aan voorstellen tot schuldregeling (Stb. 510) is in de desbetreffende uitkeringswetten expliciet de mogelijkheid van een buitengerechtelijke schuldregeling uitgesloten voor vorderingen, ontstaan vanwege het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht en waarbij als gevolg van dit gedrag een boete is opgelegd of waarvan aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie. Hieronder vallen naast de vordering zelf, in ieder geval de als gevolg van voornoemd gedrag opgelegde bestuurlijke boetes en vorderingen ontstaan als gevolg van een vermoeden van opzet, misbruik of ander bedrieglijk handelen. In deze gevallen is medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling niet aan de orde.

In de IOAW en de IOAZ wordt als gevolg van de wijziging van artikel 25 geregeld dat het college de uitkering terugvordert wanneer de uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag door betrokkene is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen. Ten aanzien van dergelijke vorderingen kan het college geen medewerking verlenen aan een buitengerechtelijke schuldsanering omdat het college juist verplicht is om deze kosten terug te vorderen. Om hier geen misverstand over te laten ontstaan is in artikel 29a, analoog aan de uitkeringswetten die door het UWV en de SVB worden uitgevoerd, bepaald dat ten aanzien van vorderingen, ontstaan vanwege het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen en waarbij als gevolg van dit gedrag een bestuurlijke boete is opgelegd of waarvan aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie, geen medewerking wordt verleend aan een buitengerechtelijke schuldregeling. Hieronder vallen naast de vordering zelf, in ieder geval de als gevolg van voornoemd gedrag opgelegde bestuurlijke boetes. Ook in geval van een aangifte op grond van het Wetboek van Strafrecht door het college wegens bijvoor-

beeld opzettelijke fraude of valsheid in geschrifte, wordt niet meegewerkt aan een schuldregeling ten aanzien van de vorderingen die daarmee samenhangen.

Artikel XIV (Wet werk en bijstand)

Onderdelen A en E (artikelen 18 en 47c)

In het tweede lid van deze artikelen is geregeld dat wanneer de verplichtingen op grond van de WWB of artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (inlichtingsverplichting) niet of onvoldoende worden nageleefd, de bijstand overeenkomstig de gemeentelijke verordening wordt verlaagd. Aangezien voor overtreding van artikel 17, eerste lid, van de WWB en artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen overeenkomstig de artikelen 18a en 47g van de WWB in plaats van een verlaging van de bijstand een bestuurlijke boete wordt opgelegd, zijn deze overtredingen uit de artikelen 18 en 47c geschrapt.

Onderdelen B en F (artikelen 18a en 47g)

(bestuurlijke boete)

Algemeen

Ook voor het recht op bijstand op grond van de WWB vormt de inlichtingenverplichting een integraal onderdeel van de aan de bijstand verbonden verplichtingen. De rechten en plichten, verbonden aan de bijstand, vormen twee kanten van dezelfde medaille: worden de plichten niet nagekomen, dan kan ook het recht niet (volledig) geldend worden gemaakt. Indien sprake is van een overtreding van de inlichtingenverplichting en al dan niet in verband hiermee tevens ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen (benadelingsbedrag), wordt een bestuurlijke boete voorgesteld overeenkomstig de regeling van de bestuurlijke boete in de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. In de situatie dat een met het Openbaar Ministerie afgesproken hoogte van het benadelingsbedrag is overschreden en strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, wordt na veroordeling een strafrechtelijke sanctie opgelegd. In beide gevallen wordt het benadelingsbedrag als onverschuldigde betaling teruggevorderd.

Eerste en tweede lid

De regeling van de bestuurlijke boete is afgeleid van de regelingen voor de bestuurlijke boete in de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen.

Het college legt op grond van het eerste lid van artikel 18a een bestuurlijke boete op van maximaal het geleden benadelingsbedrag dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen door het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Voor zover het gaat om de bijstandverlening aan ouderen wordt de WWB op grond van artikel 47a van de WWB door de SVB uitgevoerd. Indien de SVB de WWB uitvoert legt de SVB op grond van het eerste lid van artikel 47g een bestuurlijke boete op van maximaal het geleden benadelingsbedrag dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen door het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid.

De bestuurlijke boete wordt opgelegd aan degene die de inlichtingenverplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen. Dit kunnen naast de bijstandsgerechtigde, de echtgenoot, en het inwonende meerderjarig kind betreffen indien deze laatste personen de inlichtingenverplichting met betrekking tot de bijstand van de bijstandsgerechtigde hebben overtreden. De bestuurlijke boete is niet lager dan de boete die op grond van het derde lid zou worden opgelegd indien er geen sprake was van een benadelingsbedrag en geen waarschuwing op grond van het vierde lid zou zijn gegeven. Deze toevoeging aan het eerste lid is noodzakelijk om in de situatie dat er sprake is van lage benadelingsbedragen, de boetehoogte niet lager te laten zijn dan in de situatie, bedoeld in het derde lid, dat er geen sprake is van een benadelingsbedrag. Deze afstemming wordt gerealiseerd bij de algemene maatregel van bestuur op grond van het negende lid.

In het tweede lid is gedefinieerd wat onder het benadelingsbedrag wordt verstaan. Bij het bepalen van het benadelingsbedrag wordt uitgegaan van het nettobedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Aangezien de bijstandsuitkering als een nettobedrag wordt vastgesteld, wordt er bij het bepalen van het benadelingsbedrag ook uitgegaan van het nettobedrag.

Derde en vierde lid

Indien als gevolg van de overtreding van de inlichtingenverplichting geen sprake is geweest van benadeling dan wordt op grond van het derde lid een boete opgelegd van maximaal het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Hierbij gaat het per 1 januari 2012 om een bedrag van € 3 900,-. Als gevolg van deze verwijzing wordt de maximale bestuurlijke boete automatisch aangepast aan de tweejaarlijkse wijzigingen van de maximale strafrechtelijke geldboetes op grond van artikel 23, negende lid, Sr. Het vierde lid regelt de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete indien geen sprake is van een benadelingsbedrag bij overtreding van de inlichtingenverplichting.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag indien sprake is geweest van een herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een benadelingsbedrag en in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het constateren van de overtreding sprake is geweest van een eerdere overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een benadelingsbedrag. Hierbij geldt verder dat voor de overtreding van de inlichtingenverplichting sprake moet zijn geweest van een bestuurlijke beboeting of een strafrechtelijke sanctie die onherroepelijk is geworden. In dit verband wordt het begrip «strafrechtelijke sanctie» ruim opgevat. Hierbij kan sprake zijn van een strafrechtelijke veroordeling door de strafrechter. Maar het kan hierbij ook gaan om een strafbeschikking als bedoeld in de artikelen 257a, 257b en 257ba van het Wetboek van Strafvordering opgelegd door respectievelijk de officier van Justitie, daartoe aangewezen opsporingsambtenaren of bestuursorganen. Verder kan het hierbij ook gaan om een transactie door de officier van Justitie of daartoe aangewezen opsporingsambtenaren als bedoeld in de artikelen 74 en 74c Sr. In verband met het overtreden van de inlichtingenverplichting zal in de regel een bestuurlijke boete worden opgelegd. Indien echter het

benadelingsbedrag een bepaald bedrag te boven gaat, dan wordt op grond van afspraken met het OM (Aanwijzing sociale zekerheidsfraude) aangifte gedaan van een strafbaar feit. De opsporing en vervolging zullen over het algemeen worden gebaseerd op commune delicten zoals valsheid in geschrifte. Hiermee is rekening gehouden in het vijfde lid waarin is bepaald dat de sanctie is opgelegd wegens eenzelfde gedraging, waarmee tot uitdrukking is gebracht dat de sanctionering niet alleen betrekking kan hebben op de overtreding van de inlichtingenverplichting die heeft geleid tot een bestuurlijke boete maar ook wanneer de overtreding van de inlichtingenverplichting heeft geleid tot een strafrechtelijke sanctie wegens een gepleegd strafbaar feit.

Zesde lid

Op grond van het zesde lid wordt het tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de constatering van de overtreding waarbinnen sprake moet zijn van een eerdere (onherroepelijke) sanctionering wegens overtreding van de inlichtingenverplichting (recidivetermijn), verlengd naar tien jaar indien de eerdere overtreding is bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De strafrechtelijke overtreding moet dus kunnen worden bestraft met gevangenisstraf, zoals dat bijvoorbeeld bij de misdrijven, bedoeld in de artikelen 227a en 227b Sr. (opzettelijk niet naar waarheid verstrekken van gegevens, respectievelijk opzettelijk nalaten tijdig benodigde gegevens te verstrekken) het geval is. Uit de strafoplegging dient te blijken dat er voor het geheel of een deel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Het is ook mogelijk dat daarnaast een deel van de gevangenisstraf voorwaardelijk is opgelegd of een geldboete is opgelegd; het gaat er om dat in ieder geval voor een deel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die langer dan vijf jaar geleden maar niet langer dan tien jaar geleden is opgelegd telt zo dus eveneens mee bij de bepaling of er sprake is van recidive.

Zevende en negende lid

Op grond van het voorgestelde zevende lid, onderdeel a, verlaagt het college of de SVB de boete indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In het zevende lid, onderdeel b, is bepaald dat het college of de SVB kan afzien van een bestuurlijke boete indien sprake is van dringende redenen. Voor een toelichting op het begrip «dringende redenen» wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op het nieuwe artikel 60b (verrekening bestuurlijke boete bij recidive).

In het negende lid is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. Deze regels hebben betrekking op factoren die bepalend zijn voor de boetheogte zoals de mate van verwijtbaarheid. Waar het gaat om de verwijtbaarheid zullen criteria worden opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Hiermee wordt ruimte gelaten voor het college en de SVB om in concrete situaties rekening te houden met overige omstandigheden in het individuele geval die behoren te leiden tot een lagere bestuurlijke boete als gevolg van verminderde verwijtbaarheid. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de WWB en de gangbare praktijk bij de uitvoering van de regelingen van de bestuurlijke boete in het kader van de sociale verzekeringswetten door het UWV en de SVB. Thans worden op grond van de Beleidsregel boete werknemer 2011 door het UWV en op grond van het Besluit Beleidsregels SVB 2011 door de SVB omstandigheden in aanmerking genomen die leiden tot verminderde of verhoogde verwijtbaarheid. Deze omstandigheden zullen worden bepaald in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Hiermee wordt een meer

uniforme toepassing van de bestuurlijke boete door zowel het UWV als de SVB nagestreefd.

Deze criteria zullen ook leidend zijn bij de vaststelling van criteria die leiden tot (verminderde) verwijtbaarheid bij de toepassing van bestuurlijke boetes door gemeenten en de SVB in het kader van de WWB. Als gevolg van de hiermee beoogde uniformiteit is tevens de verwachting dat hiermee de rechtsgelijkheid en de kenbaarheid worden bevorderd en daarmee ook de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van de uitkeringswetten.

Het negende lid biedt tevens de mogelijkheid om regels te stellen voor de hoogte van de bestuurlijke boete bij recidive van overtreding van de inlichtingenverplichtingen waarbij geen sprake is of is geweest van een benadelingsbedrag (zie derde lid). In het Boetebesluit socialezekerheidswetten en het Besluit WWB zal hieraan uitvoering worden gegeven.

Achtste, tiende en elfde lid

Op grond van achtste lid dient de belanghebbende het college of de SVB inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete, bijvoorbeeld het verstrekken van inlichtingen die nodig zijn voor de vaststelling van de hoogte van de beslagvrije voet. In het tiende lid is de mogelijkheid opgenomen om uitvoeringsregels te stellen en kan op grond van het elfde lid door de rechter bij beroepszaken ook een hogere boete worden opgelegd. Ook deze leden zijn identiek aan de regelingen op dit punt in de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen.

Onderdeel C (artikel 41)

In artikel 53a van de WWB heeft het college de bevoegdheid om onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening of de voortzetting van bijstand. In het voorgestelde artikel 41, tiende lid, van de WWB wordt de verplichting opgenomen om bij de aanvraag een machtiging te verlenen voor dat onderzoek. Een dergelijke machtiging is in de praktijk bij de grensoverschrijdende verificatie van gegevens noodzakelijk voor een goede afhandeling van de aanvraag. Voor het college kan het noodzakelijk zijn om het vermogen in het buitenland te kunnen verifiëren om het recht op bijstand vast te stellen.

Onderdelen D en G (artikelen 47b en 58: Terugvordering)

Aan artikel 58 wordt een (nieuw) eerste lid toegevoegd waarin wordt geregeld dat het college moet terugvorderen indien er sprake is van ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen van bijstand als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Deze verplichting geldt ook voor de SVB op grond van artikel 47b.

In het nieuwe artikel 60c is bepaald dat geen medewerking wordt verleend aan een minnelijke schuldregeling indien sprake is van vorderingen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen en bestuurlijke boetes die hiermee in verband staan. Deze verplichting geldt ook voor de SVB op grond van artikel 47b.

In het nieuwe zevende lid van artikel 58 wordt geregeld dat het college en de SVB kunnen afzien van terugvordering of van verdere terugvordering na een termijn van 10 jaar en in de omstandigheden, bedoeld in dat lid. Het nieuwe achtste lid geeft het college en de SVB de bevoegdheid geheel

of gedeeltelijk van terugvordering af te zien indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Voor een toelichting op het begrip «dringende redenen» wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op het nieuwe artikel 60b (verrekening bestuurlijke boete bij recidive). Deze nieuwe bepalingen zijn ontleend aan de reeds bestaande regeling van terugvordering in het kader van de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen.

Onderdelen H en I (artikelen 60 en 60a: Verrekening)

In verband met de invoering van de regeling van de bestuurlijke boete zijn de regels met betrekking tot verrekening zoals opgenomen in de artikelen 60 en 60a ook van toepassing op de bestuurlijke boete, bedoeld in de artikelen 18a en 47g.

In artikel 60, derde lid, is de bevoegdheid opgenomen voor het college om de kosten van bijstand te verrekenen met de algemene bijstand of met een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ. Hierop is een uitzondering gemaakt voor kosten van bijstand die worden teruggevorderd en voortvloeien uit het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting op grond van het nieuwe artikel 58, eerste lid. Op grond van het voorgestelde artikel 60, vierde lid, dienen deze kosten en de bestuurlijke boete altijd door het college te worden verrekend met de algemene bijstand of met voornoemde uitkeringen.

Onderdeel J (artikelen 60b: Verrekening bestuurlijke boete bij recidive)

Eerste lid

In het eerste lid is geregeld dat de verrekening van de bestuurlijke boete die is opgelegd bij recidive zich ook uitstrekt over de beslagvrije voet gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden.

In dit lid wordt afgeweken van artikel 4:93 van de Awb. Volgens dit artikel is verrekening niet toegestaan voor zover beslag op de vordering van de wederpartij niet geldig is. Dit heeft tot gevolg dat de beslagvrije voet niet vatbaar is voor verrekening. In het eerste lid wordt echter bepaald dat de beslagvrije voet wel vatbaar is voor verrekening van de bestuurlijke boete bij recidive. Hierbij wordt aangesloten bij de al bestaande mogelijkheid van verrekening van de onverschuldigd betaalde bijstand indien de belanghebbende de inlichtingenplicht ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkering niet of niet behoorlijk nakomt. Voor de reden van deze aanvullende uitzondering wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Het tijdvak waarover verrekend wordt vangt aan op het moment van de dagtekening waarop de bestuurlijk boete is opgelegd. Indien in het tijdvak geen recht meer bestaat op bijstand dan stopt de verrekening en de verrekening wordt weer hervat indien binnen het tijdvak weer recht op bijstand bestaat en de boete nog niet (geheel) is verrekend. De verrekening over de beslagvrije voet kan dus niet langer plaatsvinden dan ten hoogste een aaneengesloten tijdvak van vijf jaar na dagtekening van de boetebeschikking.

Tweede lid

Het college en de SVB kunnen besluiten de verrekening over de beslagvrije voet niet of niet langer toe te passen indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Hierbij gaat het om bijzondere omstandigheden in het individuele geval. Deze regel wordt slechts toegepast indien door de verrekening over de beslagvrije voet met name voor de (mede)belanghebbende minderjarige gezinsleden onaanvaardbare consequenties zouden

optreden. Uit het woord «dringend» blijkt dat er iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van de regel gerechtvaardigd zijn. Uitsluitend vanwege het feit dat het de (mede-)belanghebbende minderjarige gezinsleden ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien, kan nog niet worden gesproken van dringende redenen zoals in dit lid bedoeld. Vast dient te staan dat sprake is van incidentele gevallen en dat de behoeftige omstandigheden waarin de (mede)belanghebbende minderjarige gezinsleden verkeren op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat afzien van de verrekening in deze vorm volstrekt onvermijdelijk is. Dat het betrokkene of medebelanghebbenden (minderjarige gezinsleden) door de verrekening aan middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen zoals in dit artikellid bedoeld.

Derde lid

Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de betaling door een andere gemeente en verrekening van de bestuurlijke boete (die bij recidive is opgelegd) door die andere gemeente met de door die andere gemeente verleende algemene bijstand of uitkeringen op grond van de IOAW of IOAZ aan de gemeente die de bestuurlijke boete bij recidive heeft opgelegd. Die andere gemeente heeft hierbij de bevoegdheid om de beslagvrije voet in acht te nemen uitsluitend indien dringende redenen daartoe nopen.

Vierde lid

In dit lid is bepaald dat de verrekening over de beslagvrije voet ook van toepassing is op de verrekening van eerder opgelegde bestuurlijke boetes voor zover op het moment van verrekening van de bestuurlijke boete die bij recidive is opgelegd, die eerdere boetes nog niet zijn betaald.

Vijfde lid

In dit lid is voor de duidelijkheid geregeld dat het college en de SVB de bestuurlijke boete (verder) verrekenen na het tijdvak van ten hoogste drie maanden, bedoeld in het eerste lid. Hiervoor gelden de bestaande regels voor verrekening waarbij de beslagvrije voet in acht wordt genomen.

Onderdeel J (artikel 60c: Geen schuldregeling bij overtreding inlichtingenverplichtingen)

Bij de wet van 4 december 2008 tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten teneinde de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen de mogelijkheid te geven om van terugvordering af te zien door medewerking aan voorstellen tot schuldregeling (Stb. 510) is in de desbetreffende uitkeringswetten expliciet de mogelijkheid van een buitengerechtelijke schuldregeling uitgesloten voor vorderingen, ontstaan vanwege het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting en waarbij als gevolg van dit gedrag een boete is opgelegd of waarvan aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie. Hieronder vallen naast de vordering zelf, in ieder geval de als gevolg van voornoemd gedrag opgelegde bestuurlijke boetes en vorderingen ontstaan als gevolg van een vermoeden van opzet, misbruik of ander bedrieglijk handelen. In deze gevallen is medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling niet aan de orde.

In de WWB wordt als gevolg van de wijziging van artikel 58 geregeld dat het college de kosten van bijstand terugvordert wanneer de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag door betrokkene is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen. Ten aanzien van dergelijke vorderingen kan het college geen medewerking verlenen aan een buitengerechtelijke schuldsanering omdat het college juist verplicht is om deze kosten terug te vorderen. Om hier geen misverstand over te laten ontstaan is in artikel 60c, analoog aan de uitkeringswetten die door het UWV en de SVB worden uitgevoerd, bepaald dat ten aanzien van vorderingen, ontstaan vanwege het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen en waarbij als gevolg van dit gedrag een bestuurlijke boete is opgelegd of waarvan aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie, geen medewerking wordt verleend aan een buitengerechtelijke schuldregeling. Hieronder vallen naast de vordering zelf, in ieder geval de als gevolg van voornoemd gedrag opgelegde bestuurlijke boetes. Ook in geval van een aangifte op grond van het Wetboek van Strafrecht door het college wegens bijvoorbeeld opzettelijke fraude of valsheid in geschrifte, wordt niet meegewerkt aan een schuldregeling ten aanzien van de vorderingen die daarmee samenhangen.

Hoofdstuk IV Arbeidswetten

Artikelen XV, onderdelen A, D, E en I (artikelen 6, 16, 28, 32, van de Arbeidsomstandighedenwet); XVI, onderdelen B, C, E, F, en I (artikelen 8:2, 8:3, 8:4, 10:6 en 11:3 van de Arbeidstijdenwet) en XX, onderdelen A, B en C (artikel 1 van de Wet op de economische delicten)

(strafbaarstelling strafbare feiten in de Wet op de economische delicten)

De strafbaarstelling van de strafbare feiten in de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet is geregeld in de Wet op de economische delicten (WED). De strafbare feiten zijn thans gerubriceerd in artikel 1, onder 3, van de WED. In de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet zijn deze strafbare feiten gekenmerkt als overtreding of misdrijf. Dit betekent dat op grond van artikel 6, eerste lid, onder 4, WED, indien deze strafbare feiten overtredingen zijn, de overtreder wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie. Indien deze strafbare feiten misdrijven zijn wordt de overtreder op grond van artikel 6, onder 2, WED gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

Voorgesteld wordt de strafbaarstelling van deze strafbare feiten te rubriceren onder artikel 1, onder 1, van de WED. Deze strafbare feiten zijn dan op grond van artikel 2, eerste lid, WED misdrijven indien zij opzettelijk zijn begaan en anders zijn het overtredingen. Dit betekent dat op grond van artikel 6, eerste lid, onder 3, WED, indien deze strafbare feiten overtredingen zijn, de overtreder wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie. Indien deze strafbare feiten misdrijven zijn wordt de overtreder op grond van artikel 6, eerste lid, onder 1, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie. Indien de overtreder een rechtspersoon is, dan kan op grond van artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht, indien de boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast gelegen hogere categorie.

De reden van de gewijzigde indeling van de strafbare feiten is om de strafbaarstelling in overeenstemming te brengen met het voorgestelde maximum van de bestuurlijke boetes voor de bestuursrechtelijke

overtredingen van deze wetten. Bij dit wetsvoorstel wordt de bestuurlijke boete die maximaal kan worden opgelegd, vastgesteld op de vijfde categorie geldboete, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2012 is dat maximaal een boete van € 78 000,-). De betreffende strafbare feiten zijn in vergelijking met de beboetbare feiten in deze wetten van ernstiger aard, die qua maximum straf dan ook op ten minste hetzelfde niveau als de maximum van de bestuurlijke boete behoren te worden gebracht.

In verband met de gewijzigde rubricering van de strafbare feiten in de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet naar artikel 1, onder 1, WED worden deze strafbare feiten niet meer in de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet aangemerkt als misdrijven of overtredingen omdat deze kwalificatie volgt uit artikel 2, eerste lid, WED.

Artikel XV, onderdelen B en J (artikelen 10 en 33 van de Arbeidsomstandighedenwet)

Een overtreding van artikel 10 (voorkoming van gevaar voor derden) wordt niet meer aangewezen als een strafbaar feit maar wordt gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Dit is in lijn met de verplichtingen voor de werkgever ter voorkoming van gevaar voor werknemers. Er is geen reden om artikel 10 separaat strafrechtelijk te handhaven. In verband hiermee is het tweede lid van artikel 10 vervallen en is artikel 10 toegevoegd aan artikel 33 (aanwijzing als bestuursrechtelijke overtredingen). Verder is een overtreding van artikel 6, eerste lid, en voorschriften gesteld in een algemene maatregel van bestuur die is gebaseerd op voornoemd artikel, aan artikel 33 toegevoegd. Hierbij gaat het om voorschriften ter voorkoming van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) is o.a. gebaseerd op artikel 6, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet. Ten aanzien van het opleggen van sancties voor overtredingen van deze voorschriften is gekozen voor een gemengd stelsel. Overtredingen van deze voorschriften kunnen zowel strafbare feiten zijn (artikel 6, derde lid) als bestuursrechtelijke overtredingen (beboetbare feiten) op grond van artikel 33, eerste en tweede lid. In het BRZO worden overtredingen van de desbetreffende voorschriften als zodanig aangewezen. Waar sprake is van een aanwijzing van zowel een strafbaar feit als een beboetbaar feit zullen afspraken worden gemaakt met het OM in welke gevallen overtredingen strafrechtelijk worden afgedaan. Er is op dit punt gekozen voor een gemengd stelsel omdat vergelijkbare voorschriften in het Arbeidsomstandighedenbesluit voor bedrijven die niet onder het BRZO vallen bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Omwille van de effectiviteit – beide besluiten worden gehandhaafd door de Inspectie SZW – en gelijkheid in vergelijkbare gevallen, heeft het de voorkeur bestuursrechtelijk te handhaven. Niettemin moet strafrechtelijke handhaving mogelijk blijven in die gevallen waarin sprake is van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Verder is in het eerste en tweede lid de verwijzing naar boetecategorieën vervallen. De hoogte van de boetes (boetenormbedragen) worden in een beleidsregel verder uitgewerkt. Het derde en vijfde lid zijn vervallen omdat herhaalde recidive niet meer als een strafbaar feit wordt beschouwd maar als een strafverhogende omstandigheid wordt aangemerkt bij de bestuurlijke beboeting (zie ook hierna de toelichting op de wijziging van de regeling van de bestuurlijke boete).

Artikel XV, onderdeel C (artikel 15a van de Arbeidsomstandighedenwet)

Op grond van artikel 15a van de Arbeidsomstandighedenwet moet de werkgever ervoor zorgen dat deskundige werknemers en personen, bedrijfshulpverleners en arbodiensten kennis kunnen nemen van nader

aangegeven informatie. Aan deze bepaling is toegevoegd dat deze personen en instanties ook kennis kunnen nemen van een bevel tot stillegging van werkzaamheden als bedoeld in artikel 28a. Verder is een aantal bestaande onderdelen in een logische volgorde geplaatst.

Artikel XV, onderdeel D (artikel 28b Arbeidsomstandighedenwet)

Het oorspronkelijke artikel 28a (bestuursdwang) is vernummerd tot artikel 28b. In lijn met de voorgestelde bevoegdheid tot stillegging van werkzaamheden (artikel 28a) wordt de bevoegdheid om bestuursdwang op te leggen in plaats van aan de toezichthouder toegekend aan een daartoe aangewezen onder de Minister van SZW ressorterende ambtenaar. Dit behoeft niet noodzakelijkerwijs een toezichthoudende ambtenaar te zijn. De bevoegdheid om bestuursdwang op te leggen is uitgebreid naar de naleving van het voorgestelde artikel 28a, tweede lid (stillegging van werkzaamheden in verband met recidive). In verband met deze wijziging is artikel 24, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard zodat het mogelijk blijft deze bevoegdheid ook toe te kennen aan toezichthoudende ambtenaren die niet ressorteren onder de Minister van SZW.

Artikelen XV, onderdeel F (artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet); XVI, onderdeel D (artikel 8:3a van de Arbeidstijdenwet); XVII, onderdeel B (artikel 17b van de Wet arbeid vreemdelingen); XVIII, onderdeel C (artikel 18i van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) en XIX, onderdeel C (artikel 22 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs)

(stillegging van werkzaamheden in verband met recidive)

Algemeen

In de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs worden bepalingen voorgesteld waarbij de maatregel tot stillegging van werk kan worden bevolen.

Voor deze bijzondere maatregel hebben de artikelen 28 van de Arbeidsomstandighedenwet (stilleggen van werk) en 8:2 van de Arbeidstijdenwet (staken van de arbeid) model gestaan. De eerst genoemde bepaling maakt het mogelijk om bij ernstig gevaar voor personen het verblijf op aangewezen plaatsen te verbieden of werkzaamheden te staken. De tweede bepaling maakt het mogelijk de arbeid te staken indien sprake is van ongeoorloofde kinderarbeid.

Bij de voorgestelde maatregel gaat het enerzijds om een waarschuwing dat bij een herhaling van een overtreding een bevel tot stillegging van werk kan worden opgelegd en anderzijds de daadwerkelijke oplegging van het bevel bij een vervolgovertreding. De (preventieve) waarschuwing is een noodzakelijke voorwaarde om bij een vervolgovertreding stillegging van werk te kunnen bevelen. De waarschuwing heeft tot doel om orde op zaken te stellen. De waarschuwing impliceert immers een opdracht (een last) om niet nogmaals een overtreding te plegen met als sluitstuk dat wanneer een herhaling van overtreding zich heeft gemanifesteerd het bevel kan worden opgelegd (de effectivering van de maatregel). De waarschuwing aan een bedrijf na een geconstateerde overtreding (het opleggen van een last) dat het bij een vervolgovertreding bepaalde werkzaamheden zal moeten staken en bij een geconstateerde vervolgovertreding te bevelen tot stillegging (bestuursdwang) van bepaalde werkzaamheden komt feitelijk neer op de in artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde last onder bestuursdwang en is daarmee aan te merken als een herstelmaatregel.

Deze in de Awb geregelde last onder bestuursdwang is met de voorgestelde maatregel van stillegging van werk met het oog op de voorkoming van herhaling van overtredingen van de desbetreffende arbeidswetten nader op dit doel afgestemd.

Op grond van de Awb kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd indien deze bevoegdheid bij wet is verleend. Bij het onderhavige wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid toegekend voor de betreffende situaties en verder nader uitgewerkt.

Waarschuwing en oplegging bevel tot stillegging van werkzaamheden; bevoegdheden

De schriftelijke waarschuwing voor stillegging van werk kan op grond van het eerste lid door een daartoe aangewezen ambtenaar worden gegeven nadat een overtreding is geconstateerd. De constatering van de overtreding dient te blijken uit een opgesteld boeterapport of een opgemaakt proces-verbaal (derde lid). Met het oog op een effectieve inzet van de waarschuwing is het in dit stadium voldoende dat wordt vastgelegd dat er een overtreding is begaan. In de praktijk kan hiermee worden volstaan en is het niet noodzakelijk om inhoudelijk alle informatie op te nemen die noodzakelijk is voor de bewijsvoering voor het opleggen van een bestuurlijke boete of strafvervolgning. Deze informatie kan zo nodig later voor deze laatste doeleinden worden aangevuld.

Dit neemt niet weg dat het in voorkomende gevallen ook mogelijk is om de waarschuwing op een later tijdstip te geven, bijvoorbeeld op het moment dat een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie is opgelegd. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de situatie dat op grond van het boeterapport het niet volstrekt duidelijk is of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding althans of daarvoor een sanctie zal worden opgelegd.

De daadwerkelijke stillegging van werkzaamheden kan op grond van het tweede lid niet eerder worden geëffectueerd dan nadat de eerste overtreding is gesanctioneerd met een bestuurlijke boete of ten aanzien van een eerste strafrechtelijke overtreding een proces-verbaal is opgemaakt en binnen vijf jaar na de waarschuwing opnieuw een overtreding is geconstateerd (dit laatste is geregeld in het vierde lid). Waar het gaat om de eerste strafrechtelijke overtreding is het voldoende dat proces-verbaal is opgemaakt omdat de tijd die is gelegen tussen het constateren van een strafbaar feit en het opleggen van de strafrechtelijke sanctie aanzienlijk kan zijn en een effectief beleid in de weg kan staan. Het eerste en tweede lid laten echter ruimte om ook de daadwerkelijke stillegging van werk op een later tijdstip door te voeren, bijvoorbeeld op het moment dat ten aanzien van de eerste overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden of een strafrechtelijke sanctie is opgelegd of onherroepelijk is geworden of bijvoorbeeld niet eerder dan nadat voor de tweede overtreding een sanctie is opgelegd. In veel gevallen zal dit echter een effectief beleid in de weg staan. Omwille van de effectiviteit kan het nodig zijn om niet te wachten op de onherroepelijkheid van de eerste sanctie om bij vervolgovertredingen de stillegging van werk te kunnen effectueren. In dit verband wordt opgemerkt dat wanneer de stillegging van werk is geëffectueerd maar daarna de eerste sanctie in rechte wordt vernietigd, deze omstandigheid op zich geen grond oplevert voor het oordeel dat ook de maatregel onrechtmatig is opgelegd. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat bij de beoordeling van een besluit moet worden uitgegaan van het rechtregime dat gold op het moment dat het besluit werd genomen¹. Dat betekent dat een eventuele herroeping of vernietiging van het boetebesluit of een vrijspraak door de strafrechter op zichzelf geen gevolgen hoeft te hebben voor een (onherroepelijk) besluit waarbij een bevel tot stillegging van werk is opgelegd. Wel is het

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juni 2002, AB 2002, 266; ABRvS 23 november 2009, LJN: BK7434 en ABRvS 20 januari 2010, LJN: BN4267.

denkbaar dat bijvoorbeeld in de situatie dat een boetebesluit in het kader van bezwaar wordt herroepen, het bevel tot stillegging van werkzaamheden wordt ingetrokken. Maar als inmiddels de werkzaamheden al zijn stilgelegd, betekent een latere vernietiging of vrij spraak niet, althans niet zonder meer, dat de waarschuwing en het bevel tot stillegging van werk niet rechtmatig zou zijn.

Zoals hiervoor is opgemerkt is het niet noodzakelijk om een bevel tot stillegging van werkzaamheden gelijk te geven bij een geconstateerde herhaalde overtreding; het is ook mogelijk eerst bij een latere overtreding tot een zodanig bevel over te gaan. Ook ten aanzien van een vervolgovertreding dient de constatering te zijn vastgelegd in een boeterapport of een opgemaakt proces-verbaal. Waar het gaat om de vervolgovertreding kan het, op grond van het eerste lid, hierbij gaan om zowel overtreding van eenzelfde wettelijke verplichting of verbod dat ook aan de orde was bij de eerste overtreding als bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soortgelijke verplichtingen. Hierbij worden de verplichtingen ingedeeld naar aard en zwaarte.

De bevoegdheid tot het geven van een bevel tot stillegging van werkzaamheden zal worden toegepast als uiterste middel tegen werkgevers bij wie herhaaldelijk is vastgesteld dat zij de wetgeving niet naleven en bij wie een eerste boete kennelijk niet tot gedragsverbetering heeft geleid. In de praktijk betekent dit dat de waarschuwing voor stillegging van werkzaamheden zal plaatsvinden nadat een tweede overtreding is geconstateerd en de stillegging van werkzaamheden zal worden geëffectueerd na de derde overtreding. De bepalingen zijn echter zodanig opgezet dat het mogelijk is gelijk bij een eerste overtreding een waarschuwing te geven en de stillegging van werkzaamheden bij de tweede overtreding te effectueren. Het gaat dan om situaties waarin sprake is van een in aard of omvang grove overtreding van een van de arbeidswetten waarbij de bescherming van werknemers ernstig wordt aangetast of sprake is van een ernstige inbreuk op de arbeidsmarkt. Anderzijds zal van de bevoegdheid tot stillegging van werkzaamheden geen gebruik worden gemaakt als dat niet proportioneel is ten opzichte van de ernst en aard van de overtredingen die hebben plaatsgevonden. In dit verband is op grond van het zevende lid een delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het gebruik van de bevoegdheden en de duur van stillegging. Hierbij worden criteria gegeven die bepalend zijn voor de beslissing wanneer in welke omstandigheden een waarschuwing wordt gegeven en tot stillegging van werkzaamheden wordt overgegaan. Hierbij zijn factoren als de aard en de ernst van de plaatsgevonden overtreding(en) van belang. Indien bijvoorbeeld sprake is geweest van herhaalde overtredingen van verboden om te werken met gevaarlijke stoffen, zoals asbest, zou een tijdelijke stillegging van werkzaamheden, gelet op de aard van de overtreding, eerder in beeld komen dan bij minder ernstige overtredingen. Ook de mogelijkheden om een bedrijf of onderdelen hiervan veilig te kunnen sluiten zijn hierbij van belang.

Aan wie wordt de waarschuwing gegeven en het bevel opgelegd en welke werkzaamheden kunnen worden stilgelegd

In het eerste lid is de waarschuwing voor een bevel tot stillegging van werkzaamheden geregeld. De waarschuwing voor het bevel richt zich op het staken van de werkzaamheden (of staken van de arbeid in de zin van de Arbeidstijdenwet) of het niet mogen aanvangen van werkzaamheden met het doel om herhaling van overtredingen van de betreffende arbeidswet te voorkomen. Een bevel kan betrekking hebben op werkzaamheden in een gebouw maar kan zich ook uitstrekken naar niet aan een bepaalde ruimte gebonden werkzaamheden. Het bevel kan zich ook

richten op een verbod om bepaalde werkzaamheden aan te vangen. De eerdere overtredingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben gehad op specifieke werkzaamheden die door een bevel tijdelijk niet meer mogen plaatsvinden. Een waarschuwing voor een bevel wordt op grond van het eerste lid gegeven door een daartoe aangewezen ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de Arbeidsomstandighedenwet de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Arbeidstijdenwet geldt dat ook ambtenaren van andere ministeries kunnen worden aangewezen die bevoegd zijn een bevel tot stillegging van werkzaamheden te geven. Deze bevoegdheid kan worden verleend voor zover met betrekking tot aangewezen categorieën van arbeid het toezicht op de naleving van deze wetten is opgedragen of mede is opgedragen aan toezichthouders van die andere ministeries. In de betreffende arbeidswetten is geregeld dat beschikkingen van ambtenaren worden gegeven namens de Minister van SZW. Tegen beschikkingen van ambtenaren van andere ministeries kan administratief beroep worden ingesteld bij de Minister van SZW. De waarschuwing en het bevel worden opgelegd aan de werkgever die de overtreding heeft begaan. Voor de Arbeidsomstandighedenwet geldt dat de waarschuwing en het bevel ook kunnen worden opgelegd aan anderen dan de werkgever die verplicht zijn tot nakoming van de desbetreffende voorschriften, zoals in bepaalde gevallen zelfstandigen. De maximale duur van de stillegging is op grond van het eerste lid drie maanden. In het bevel tot stillegging van werkzaamheden zal de duur van de stillegging worden bepaald; zodra de duur van de stillegging is verstreken is daarmee het bevel uitgewerkt. In het bevel wordt op grond van het tweede lid voorts een tijdstip bepaald waarop de werkzaamheden dienen te worden stilgelegd. Hierbij kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met een eventuele voorbereidingstijd die nodig is om werkzaamheden (veilig) te kunnen stilleggen. Uit oogpunt van rechtszekerheid is het gewenst om te bepalen dat een waarschuwing voor een bevel tot stillegging van werkzaamheden vervalt indien binnen een bepaalde termijn geen bevel is opgelegd. In verband hiermee is in het vierde lid geregeld dat de waarschuwing vervalt wanneer na de dagtekening vijf jaren zijn verstreken (en dus in die periode geen beschikking is gegeven waarbij een bevel is opgelegd). Hierbij is artikel 5:34, tweede lid, Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat de overtreder kan verzoeken om de waarschuwing in te trekken indien de waarschuwing een jaar van kracht is geweest zonder dat een bevel tot stillegging van werkzaamheden is gegeven.

Overige bevoegdheden en verplichtingen

Op grond van het vijfde lid is de ambtenaar die een bevel tot stillegging van werkzaamheden heeft uitgevaardigd, bevoegd om met betrekking tot dat bevel nodige maatregelen te treffen, de nodige aanwijzingen te geven en de hulp van de sterke arm (politie) in te roepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het kunnen verwijderen van personen uit gebouwen en het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt. Ook is geregeld dat ten aanzien van het feitelijk doorvoeren van de stillegging van werkzaamheden bestuursdwang kan worden toegepast (Voor de Arbeidsomstandighedenwet volgt dit uit artikel 28b). De regeling van bestuursdwang is als zodanig gegeven in de Awb. Dit betekent dat zo nodig de stillegging van werkzaamheden feitelijk kan worden afgedwongen op kosten van de belanghebbende.

Het zesde lid geeft aan dat een ieder wie zulks aangaat verplicht is zich te gedragen overeenkomstig een bevel tot stillegging van werkzaamheden en de daarbij gegeven aanwijzing(en). Deze verplichting richt zich tot een ieder. Het gaat dan niet alleen om de werkgever en de werknemers, maar ook om bijvoorbeeld bezoekers en omstanders. Het niet voldoen aan deze

verplichting is strafbaar op grond van artikel 1, onder 1°, juncto artikel 2, eerste lid, van de Wet op de economische delicten.

Artikelen XV, onderdeel H (artikel 31 van de Arbeidsomstandighedenwet); XVI, onderdeel A (artikel 7:2 van de Arbeidstijdenwet); XVII, onderdeel B (artikel 17d van de Wet arbeid vreemdelingen); XVIII, onderdelen A en D (artikelen 18c en 18q van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) en XIX, onderdelen A en C (artikelen 18 en 23 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs)

(mandaat)

Bij genoemde bepalingen is geregeld dat de beschikkingen van de aangewezen ambtenaren in het kader van de nieuwe bevoegdheid tot stillegging van werkzaamheden in verband met recidive worden genomen namens de Minister van SZW.

Artikelen XV, onderdelen K en L (artikelen 34 en 42 van de Arbeidsomstandighedenwet); XVI, onderdelen G en H (artikelen 10:7 en 10:15 van de Arbeidstijdenwet); XVII, onderdelen C en D (artikelen 19b, 19c en 19d van de Wet arbeid vreemdelingen); XVIII, onderdeel B (artikel 18f van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) en XIX, onderdeel B (artikel 19 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs)

(bestuurlijke boete)

De huidige verschillende maxima van de bestuurlijke boete in de betreffende arbeidswetten worden geharmoniseerd en bepaald op ten hoogste de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Hierbij gaat het per 1 januari 2012 om een bedrag van € 78 000,-. Als gevolg van deze verwijzing wordt de maximale bestuurlijke boete automatisch aangepast aan de tweejaarlijkse wijzigingen van de maximale strafrechtelijke geldboetes op grond van artikel 23, negende lid, van het Wetboek van Strafrecht. In beleidsregels op grond van de betreffende arbeidswetten worden overeenkomstig de huidige praktijk de feitelijke boetenormbedragen voor de overtredingen van de verschillende verplichtingen bepaald, waarbij tevens matigingsfactoren worden vastgesteld. De bestuurlijke boete die kan worden opgelegd voor een overtreding van artikel 6, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet of een voorschrift gesteld in een algemene maatregel van bestuur die is gebaseerd op voornoemd artikel, voor zover aangewezen als een beboetbaar feit, is bepaald op ten hoogste de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Hierbij gaat het per 1 januari 2012 om een bedrag van € 780 000,-. Hierbij gaat het om voorschriften ter voorkoming van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het Besluit risico's zware ongevallen is o.a. gebaseerd op artikel 6, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet. Het onderscheid in boetecategorieën in de Arbeidsomstandighedenwet en het onderscheid naar natuurlijke persoon of rechtspersoon in de overige wetten komt te vervallen. De ernst van de overtredingen en de hieraan gerelateerde boetebedragen en een eventuele matiging van de boete zullen worden uitgewerkt in de beleidsregels bestuurlijke boete. In de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen is een herhaalde recidive van een overtreding binnen een periode van maximaal 4 jaar aangemerkt als een strafbaar feit. Dit strafbare feit komt te vervallen en in de plaats hiervan wordt herhaalde overtreding steeds afgedaan met een bestuurlijke boete. Mede in verband hiermee is geregeld dat de verhoging van de bestuurlijke boete bij recidive 100% bedraagt (was 50%) waarbij een recidivetermijn wordt gehanteerd van 5 jaar (was 2 jaar). De verhoging van de bestuurlijke boete

bij recidive bedraagt 200% wanneer zowel bij de tweede overtreding als de eerste overtreding sprake is geweest van ernstige overtredingen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als zodanig zijn aangewezen. Indien binnen 5 jaar sprake is geweest van herhaalde recidive dan wordt de bestuurlijke boete voor de derde overtreding verhoogd met 200%. In de Arbeidsomstandighedenwet is aanvullend bepaald dat wanneer het gaat om een eerdere onherroepelijke strafrechtelijke sanctie in verband met een overtreding van artikel 6, derde lid (voorschriften ter voorkoming van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken), deze sanctie meetelt voor de vaststelling of er sprake is van recidive.

Verder is bepaald dat niet alleen sprake is van recidive wanneer eenzelfde verplichting of verbod wederom wordt overtreden maar ook indien sprake is van het niet naleven van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soortgelijke verplichtingen en verboden. Hierbij worden de verplichtingen ingedeeld naar aard en zwaarte. Tot slot is geregeld dat de recidivetermijn wordt verlengd van 5 jaar naar 10 jaar indien in die periode sprake is geweest van onherroepelijke boetes die zijn opgelegd wegens ernstige overtredingen. Bij ernstige overtredingen kan het zowel gaan om de aard van de overtreding (bijvoorbeeld werken met gevaarlijke stoffen) als de omvang van de overtredingen (bijvoorbeeld grotere aantallen onderbetaalden of illegaal tewerkgesteld). Bij algemene maatregel van bestuur zal nader worden aangegeven wat in dit verband wordt verstaan onder ernstige overtredingen.

Artikel 42 van de Arbeidsomstandighedenwet (wijziging boetebedrag) is vervallen en opgenomen in artikel 34, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet. Artikel 18c, derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is vervallen omdat het mandaat voor de boeteoplegger reeds in het eerste lid is geregeld.

Hoofdstuk V. Overige wijzigingen

Artikel XXI (Wet arbeid en zorg)

De verwijzing in de artikelen 3.16 en 3.27 van de Wet arbeid en zorg naar de regeling van de bestuurlijke boete in de Ziektewet respectievelijk de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, die van overeenkomstige toepassing zijn, is technisch aangepast.

Artikel XXII (Wet veiligheidsregio's)

In artikel 64, tweede lid, tweede zin, van de Wet veiligheidsregio's wordt voor het maximum van de bestuurlijke boete verwezen naar artikel 34, vierde lid, onder 1°, van de Arbeidsomstandighedenwet. Omdat het handhavings- en sanctiebeleid van de wetten waarvoor SZW verantwoordelijk is, bij het onderhavige wetsvoorstel op een andere leest wordt geschoeid, wordt de directe koppeling van de boetehoogte in artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's met de (maximale) boetehoogte in de Arbeidsomstandighedenwet losgelaten. Hiervoor in de plaats wordt aansluiting gezocht bij de maximale geldboete voor de strafbare feiten, bedoeld in het eerste lid, te weten een geldboete van de derde categorie. Per 1 januari 2012 bedraagt deze boete maximaal € 7 800,-.

Artikelen XXIII en XXIV (Samenloop met Invoeringswet Wet werken naar vermogen)

Bij deze artikelen is de samenloop geregeld van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel Invoeringswet Wet werken naar vermogen, Kamerstukken 33 161.

In artikel XIII is de samenloop geregeld indien de Invoeringswet Wet werken naar vermogen eerder in werking is getreden dan het onderhavige wetsvoorstel. Bij artikel III, onderdeel B, van de Invoeringswet Wet werken naar vermogen wordt in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten een nieuw hoofdstuk 1A (Arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten) ingevoegd. Het nieuwe artikel 1a:13, onderdeel d, van dit hoofdstuk wordt in overeenstemming gebracht met de wijzigingen die in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten bij het onderhavige wetsvoorstel worden doorgevoerd. Verder wordt rekening gehouden met de wijzigingen van de citeertitel van de Wet werk en bijstand in Wet werken naar vermogen en van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten in Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten bij artikel I, onderdeel M, onderscheidenlijk artikel III, onderdeel W, van de Invoeringswet Wet werken naar vermogen.

In artikel XIV is de samenloop geregeld indien de Invoeringswet Wet werken naar vermogen later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. Wanneer het onderhavige wetsvoorstel in werking is getreden worden de wijzigingen die hiermee zijn aangebracht in de desbetreffende wetten in overeenstemming gebracht met de wijzigingen als gevolg van de Invoeringswet Wet werken naar vermogen.

Hoofdstuk VI. Slotbepalingen

Artikel XXV (Overgangsrecht)

Eerste lid

Uit de artikelen 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht juncto artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het strafbare of beboetbare feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast. Om geen onzekerheid te laten bestaan welke bepalingen het meest gunstig zijn voor de overtreder in verband met de wijzigingen die bij deze wet in de desbetreffende SZW-wetten zijn doorgevoerd en de omstandigheid dat enkele strafbare feiten na de inwerkingtreding van de wet niet meer als strafbaar feiten maar als bestuursrechtelijke overtredingen zijn aangemerkt, is het wenselijk hiervoor een voorziening te treffen.

Waar in deze toelichting de inwerkingtreding van de onderhavige wet wordt aangehaald, wordt hieronder mede begrepen de inwerkingtreding van het onderdeel van de wet dat betrekking heeft op de desbetreffende beboetbare overtredingen en strafbare feiten.

Op grond van het eerste lid blijft voor beboetbare overtredingen (feiten waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd) en strafbare feiten die zijn begaan uiterlijk op de dag voor de dag waarop deze wet in werking is getreden het oude recht gelden. Deze bepaling brengt met zich mee dat voor deze overtredingen de regelingen voor de bestuurlijke boete die golden voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven gelden. Dit betekent dat voor deze overtredingen het meest gunstige recht voor de overtreder van toepassing blijft. Ook wanneer er tegen opgelegde bestuurlijke boetes voor deze overtredingen bezwaar is ingediend of beroep is ingesteld blijft het oude recht hierop van toepassing.

Ook voor strafbare feiten geldt dat het oude recht van toepassing blijft indien deze feiten zijn begaan voor de inwerkingtreding van deze wet. Dit betekent dat wanneer strafbare feiten die na de inwerkingtreding van deze wet niet meer als strafbare feiten zijn aangemerkt maar als beboetbare feiten, het oude recht van toepassing blijft indien deze strafbare feiten zijn begaan voor de inwerkingtreding van deze wet. Hierbij gaat het in hoofdzaak om herhaalde recidive van overtredingen van de arbeidswetten

dat als strafbaar feit was aangemerkt. Dit feit was strafbaar gesteld met een maximale geldboete van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Thans is dit feit als een beboetbare overtreding aangemerkt en beboetbaar gesteld met een maximale geldboete van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Hetzelfde kan worden opgemerkt voor de overtreding van artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet (voorkomen van gevaar voor derden) die niet meer als een strafbaar feit maar als een beboetbare overtreding is aangemerkt. Dit brengt met zich mee dat ook ten aanzien van deze eerdere strafbare feiten voor de overtreder het meest gunstige recht van toepassing blijft.

Tweede lid

In de uitspraak van 10 mei 2000 van de CRvB (LJN: AA6466) is geoordeeld dat op een overtreding van de inlichtingenverplichting die is begaan voor de inwerkingtreding van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Stb. 1996, 248) maar die na de inwerkingtreding nog voortduurt niet het nieuwe recht kon worden toegepast en geen bestuurlijke boete kon worden opgelegd. In verband met deze uitspraak is de kans reëel dat zonder nadere wettelijke regeling ten aanzien van overtredingen van de inlichtingenplicht op grond van de uitkeringswetten die zijn begonnen voordat de onderhavige wet in werking is getreden, maar na de inwerkingtreding van de wet nog steeds voortduren, het nieuwe recht niet kan worden toegepast en de verhoogde bestuurlijke boete niet kan worden opgelegd.

Waar het gaat om de inlichtingenplicht op grond van de uitkeringswetten geldt dat de belanghebbende uit eigen beweging onverwijld alle feiten en omstandigheden dient mee te delen waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de uitkering. Ook wanneer deze feiten en omstandigheden niet onverwijld worden meegedeeld ontslaat dit de belanghebbende niet van de verplichting dit alsnog te doen. Laat hij dit na dan is er sprake van het doen voortbestaan van de verboden toestand inhoudende het niet (onverwijld) melden van de wijziging van de feiten en omstandigheden die van invloed zijn op het bepalen van het recht op uitkering. Hierbij kan een parallel worden getrokken met een voortdurend delict in het strafrecht waarbij zelfs herhaaldelijk gesanctioneerd mag worden, zonder dat er daardoor sprake is van strijd met artikel 68 Sr (ne-bis-in-idem-beginsel)¹. Voorts blijkt uit rechtspraak van de Hoge Raad dat artikel 1 Sr niet aan sanctiëring in de weg staat indien een bepaald voortdurend delict gedurende de tijd dat dat delict voortduurt strafwaardig wordt doordat ten aanzien van dat voortdurend delict een strafbepaling ingevoerd wordt².

In het tweede lid is een regeling getroffen voor de situatie dat wanneer in het kader van de inlichtingenverplichting feiten en omstandigheden niet onverwijld zijn gemeld voordat de wet in werking is getreden maar die nog steeds niet zijn gemeld na de inwerkingtreding van de wet, toch het nieuwe recht kan worden toegepast. In het tweede lid is geregeld dat wanneer een dergelijk feit of omstandigheid niet wordt gemeld of geconstateerd uiterlijk dertig dagen na de inwerkingtreding van deze wet, voor de toepassing van het overgangsrecht geldt dat hierop het nieuwe recht van toepassing wordt. Zonder deze regeling zou bijvoorbeeld in de situatie dat samenleeffraude is ontstaan voordat de wet in werking is getreden, maar voortduurt na de inwerkingtreding van de wet, ten aanzien van de belanghebbende bij een latere constatering steeds het oude recht van toepassing zijn. Het is niet de bedoeling dat de belanghebbende beter af is door de juiste feiten omtrent de leefsituatie te blijven verzwijgen. Door de regeling wordt de belanghebbende gestimuleerd om de juiste feiten zo snel mogelijk te melden, althans binnen dertig dagen na

¹ HR 16 december 1975, NJ 1976/254.

² HR 15 november 1977, NJ 1978/217.

inwerkingtreding van de wet, zodat in die situatie nog kan worden geprofiteerd van het gunstiger oude recht. Het tweede lid kan ook van toepassing zijn op overtredingen van de arbeidswetten die zijn begonnen voor de inwerkingtreding van deze wet maar nog steeds voortduren na de inwerkingtreding.

Derde lid

In de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen wordt de bestuurlijke boete ingevoerd voor overtreding van de inlichtingenverplichting. Tot de inwerkingtreding van deze wet werd een dergelijke overtreding gesanctioneerd met een maatregel waarbij de bijstand of uitkering werd verlaagd en werd eventueel strafvervolg ingesteld. Dit betekent dat alleen overtredingen van de inlichtingenplicht die zijn begaan op of na de dag van inwerkingtreding van de wet kunnen leiden tot een bestuurlijke boete en dat ten aanzien van overtredingen van de inlichtingenplicht die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet, het oude recht van toepassing blijft en worden gesanctioneerd met voornoemde maatregel.

Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit brengt met zich mee dat wanneer in het kader van de inlichtingenverplichting feiten en omstandigheden niet onverwijld zijn gemeld voordat de wet inwerking is getreden maar die nog steeds niet zijn gemeld of geconstateerd uiterlijk dertig dagen na de inwerkingtreding van deze wet, het nieuwe recht (de regeling van de bestuurlijke boete) kan worden toegepast indien na deze dertig dagen de overtreding wordt geconstateerd.

Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat zowel onder het oude recht als onder het nieuwe recht overtredingen die hebben geleid tot een te hoog bedrag aan bijstand of uitkeringen strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, op basis van een commune delict, zoals valsheid in geschrifte. Als hiervan sprake is, brengt artikel 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht met zich mee dat dan geen bevoegdheid meer bestaat om een bestuurlijke boete op te leggen. Indien een bestuurlijke boete is opgelegd zal, hoewel er sprake is van verschillende juridische kwalificaties (overtreding inlichtingenplicht en commune delict) het OM voor dezelfde gedraging in beginsel geen vervolging instellen. Overigens zullen de bestaande afspraken met het OM inzake de vervolging van sociale zekerheidsfraude in verband met de onderhavige wet worden herzien.

Vierde lid

In het vierde lid is geregeld dat wanneer op grond van het nieuwe recht aan beboetbare overtredingen of strafbare feiten rechtsgevolgen worden verbonden of hieraan bevoegdheden worden ontleend, alleen beboetbare overtredingen of strafbare feiten die zijn begaan na de inwerkingtreding van de wet hierbij worden betrokken. In verband met het tweede lid is ook geregeld dat ten aanzien van voortdurende overtredingen het nieuwe recht van toepassing wordt indien na de dertigste dag waarop de wet in werking is getreden, deze overtredingen nog steeds voortduren.

Verder is geregeld dat hierbij alleen rekening wordt gehouden met opgelegde sancties voor overtredingen die zijn begaan na de inwerkingtreding van de wet of ten aanzien van de voortdurende overtredingen, na de dertigste dag waarop de wet in werking is getreden.

In de uitkeringswetten is in het kader van de bestuurlijke boete een regeling voor recidive opgenomen. De uitvoeringsinstantie legt een verhoogde bestuurlijke boete op indien een overtreding van de inlichtin-

genplicht binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dag van constatering van de overtreding een eerdere overtreding is geconstateerd en de bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie wegens de eerdere overtreding onherroepelijk is geworden.

Het vierde lid brengt met zich mee dat de eerste overtreding moet zijn begaan en vervolgens geconstateerd na de inwerkingtreding van de wet. Vervolgens dient de tweede overtreding te zijn geconstateerd binnen een tijdvak van vijf jaar na de constatering van de eerste overtreding, waarna een verhoogde bestuurlijke boete wegens recidive wordt opgelegd.

In de arbeidswetten is een nieuwe bevoegdheid geregeld om stillegging van werkzaamheden te bevelen nadat een overtreding is geconstateerd. Het vierde lid brengt met zich mee dat bij de toepassing van deze bevoegdheid alleen overtredingen worden betrokken die zijn begaan (en vervolgens geconstateerd) na de inwerkingtreding van deze wet. Op deze wijze kunnen betrokkenen anticiperen op de nieuwe bevoegdheid en weten dat wanneer onder het nieuwe recht overtredingen worden begaan deze kunnen worden betrokken bij de inzet van deze bevoegdheid. Met deze regeling wordt recht gedaan aan het reparatoire karakter van de bevoegdheid.

Vijfde lid

Voor de arbeidswetten is in het vijfde lid een afwijking van het vierde lid opgenomen. De reden hiervan is dat in de arbeidswetten, anders dan bij de uitkeringswetten, thans reeds een wettelijke regeling voor verhoging van de bestuurlijke boete bij recidive is gegeven. De huidige recidivetermijn is twee jaar. Met deze omstandigheid wordt rekening gehouden bij de bepaling van het tijdstip van aanvang van de nieuwe recidivetermijn van vijf jaar. Indien uiterlijk twee jaar voor de dag van inwerkingtreding van de wet een eerste overtreding is geconstateerd waarvoor een bestuurlijke boete is opgelegd die onherroepelijk is geworden, dan geldt het tijdstip van constatering van die eerste overtreding als aanvang voor de bepaling van de recidivetermijn. Met deze regeling wordt bereikt dat een eerdere (onherroepelijke) bestuurlijke boete voor een deel of het geheel van de oorspronkelijke recidivetermijn meetelt bij de bepaling van de nieuwe recidivetermijn. Zonder deze regeling zou een vervolgovertreding onder het nieuwe recht niet als een herhaalde overtreding kunnen worden aangemerkt maar als een eerste overtreding die minder hoog kan worden beboet dan een herhaalde overtreding, hetgeen niet wordt beoogd.

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

Sinds het begin van het vorige decennium heeft het Ministerie van SZW concrete stappen gezet om de naleving van de regelgeving door burgers en bedrijven in het SZW-domein te verbeteren. Hierbij is belangrijke vooruitgang geboekt in de bestrijding van uitkerings- en werkgevers-fraude. Met de jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving wordt hierover gerapporteerd.

- Het inzicht is gegroeid dat een aanzienlijk deel van de overtredingen te wijten is aan onwetendheid over de precieze inhoud van de verplichtingen. Met de campagne «Voorkom problemen, weet hoe het zit» en andere maatregelen worden burgers en bedrijven bewust gemaakt van het strengere handhavingsbeleid en van gedragingen die naleving kunnen belemmeren (bijvoorbeeld vriendendiensten van uitkeringsgerechtigden die structurele vormen aannemen).
- Het aantal controles door de uitvoerders van de sociale zekerheid en door de Arbeidsinspectie is substantieel uitgebreid. De controlebeleving onder klanten is hiermee toegenomen. UWV heeft in 2010 bijna 200 000 controles uitgevoerd: 55 000 telefooncontacten, 6 500 controles op de werkplek bij werkgevers, 10 000 huisbezoeken en 121 000 controles op basis van bestandvergelijking. SVB verrichtte in 2010 een kleine 35 000 controles. Daarnaast onderzocht SVB in 2010 5 800 fraudesignalen. Voor de gemeenten zijn deze gegevens niet beschikbaar. De Arbeidsinspectie verrichtte in 2010 bijna 32 000 inspecties.
- De effectiviteit van de controles is vergroot door betere analyse van de risico's voor overtreding. Op grond van systematische risicoselectie en dossieronderzoek wordt bepaald binnen welke sectoren, gebieden en groepen een verhoogd risico op regelovertreding bestaat. Dit leidt tot handhaven op maat: het meest intensief waar dat het hardst nodig is. UWV gebruikt klant- en risicoprofielen om gerichte interventies te plegen. Ook de Inspectie SZW werkt met risicogerichte inspecties, waarbij wordt «gevist waar de vis zit». Zo heeft het scherper richten van de controles van de Inspectie SZW op een aantal aan illegale arbeid gerelateerde thema's (onder meer onderbetaling en huisvesting buitenlandse werknemers) geleid tot een toename van het geconstateerde aantal overtredingen bij de geïnspecteerde bedrijven (onderzoek «Illegaal aan de slag», Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 XV, nr. 77).
- De pakkans van fraudeurs (bijvoorbeeld mensen die naast een uitkering werken en dit verzwijgen) wordt vergroot doordat verschillende instanties informatie delen en door een slimmere analyse van gegevens. In de komende periode zal een belangrijke intensivering plaatsvinden op het terrein van informatiegestuurd handhaven. Dit moet een aantal belemmeringen bij de aanpak van fraude wegnemen. Thans worden maatregelen uitgewerkt m.b.t. het beter en meeromvattend uitwisselen van gegevens tussen uitvoeringsorganen onderling (o.a. gemeenten, UWV, Belastingdienst, DUO, Kadaster). Voor een aantal gewenste bestandskoppelingen is wetswijziging noodzakelijk. Wij verwachten hierover in 2012 een voorstel te kunnen doen.
- Er is een landelijk dekkend netwerk van interventieteams tot stand gebracht. In de interventieteams werken gemeenten, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, UWV, SVB, de politie en het Openbaar Ministerie samen. De teams richten zich op bepaalde branches, sectoren of gebieden. De kracht van de teams is gelegen in de brede aanpak: een frauderende organisatie wordt tegelijkertijd vanuit verschillende invalshoeken aangepakt. De interventieteamprojecten leveren financiële opbrengsten op in de vorm van fiscale

- naheffingen en boetes, teruggevorderde en beëindigde uitkeringen en bestuurlijke boetes wegens illegale tewerkstelling. De geraamde opbrengsten bedroegen vanaf 2008 jaarlijks gemiddeld € 36 miljoen.
- Het ministerie van SZW ondersteunt de fraudebestrijding bij gemeenten via de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's). Deze worden als tussenschakel gebruikt om op regionaal niveau kennis en expertise op het terrein van handhaven te bundelen. De RCF's spelen een belangrijke rol in de uitwisseling van kansrijke methoden en instrumenten tussen gemeenten. Met name de kleine en middelgrote gemeenten profiteren hiervan. Uit recent onderzoek is gebleken dat de RCF's een waardevolle bijdrage leveren aan het borgen van voldoende aandacht voor de handhaving van de WWB.
- Het Ministerie van SZW en het Openbaar Ministerie maken jaarlijks concrete afspraken over het aantal opsporingsonderzoeken het aantal door UWV, SVB en de Inspectie SZW in te dienen processen-verbaal en de kwaliteit daarvan.
- Een belangrijke nieuwe ontwikkeling binnen het SZW-domein vormt de oprichting van één Inspectie SZW. In dit nieuwe organisatieonderdeel zijn de Arbeidsinspectie, de SIOD en de Inspectie Werk en Inkomen ondergebracht. Hiermee wordt kennis gebundeld en wordt een organisatie opgebouwd die adequaat en flexibel toezicht houdt waar dat het meest nodig is.

Bijlage 2:**Model hoofdlijnen sancties arbeidsregelingen**

<i>Soort overtreding (of soortgelijke overtreding)</i>	<i>Eerste overtreding</i>	<i>Tweede overtreding</i>	<i>Derde overtreding en volgende</i>	<i>Recidivetermijn voor boetes</i>
Lichtere overtredingen	– Boetenormbedrag 100%	– Boetenormbedrag 200%	– Boetenormbedrag 300%	5 jaar
Overtreding	– Boetenormbedrag 100%	– Boetenormbedrag 200%	– Boetenormbedrag 300%	5 jaar
		– Waarschuwing preventieve stillegging	– Mogelijkheid preventieve stillegging – Nieuwe waarschuwing preventieve stillegging	
Ernstige overtreding	– Boetenormbedrag 100%	– Boetenormbedrag 300%	– Boetenormbedrag 300%	10 jaar
	– Waarschuwing preventieve stillegging	– Mogelijkheid preventieve stillegging – Nieuwe waarschuwing preventieve stillegging	– Mogelijkheid preventieve stillegging – Nieuwe waarschuwing preventieve stillegging	

Bijlage 3:**Voorbeelden sancties huidige situatie/nieuwe sancties na invoering wetsvoorstel****Voorbeeld I: AOW**

Man en vrouw geven voor de AOW op alleenstaand te zijn. De SVB constateert dat circa een jaar lang sprake is geweest van een situatie van samenwonen.
De SVB constateert tevens verwijtbaarheid.

Huidige sanctie

Ten onrechte betaalde uitkering wordt teruggevorderd (circa € 5000).
De SVB legt een boete op van minimaal € 52 en maximaal € 500 (zijnde 10% van het benadelingsbedrag).

Nieuwe sanctie

Ten onrechte betaalde uitkering wordt teruggevorderd (circa € 5000).
De SVB legt een boete op van € 5000.
Bij recidive wordt een boete opgelegd van 150% en wordt de beslagvrije voet voor een periode van maximaal 5 jaar buiten werking gesteld.

Voorbeeld II: WW

Een WW-gerechtigde is voor 40 uur werkloos, heeft een WW-uitkering van € 2000 per maand en geeft op geen inkomsten uit werk te hebben.
UWV constateert dat betrokkene voor circa zes maanden 10 uur per week neveninkomsten uit werk heeft gehad.
UWV constateert tevens verwijtbaarheid.

Huidige sanctie

Ten onrechte betaalde uitkering wordt teruggevorderd (circa € 3000).
UWV legt een boete op van minimaal € 52 en maximaal € 300 (zijnde 10% van het benadelingsbedrag).

Nieuwe sanctie

Ten onrechte betaalde uitkering wordt teruggevorderd (circa € 3000).
UWV legt een boete op van € 3000.
Bij recidive wordt een boete opgelegd van 150% en wordt de beslagvrije voet voor een periode van maximaal 5 jaar buiten werking gesteld.

Voorbeeld III: WWB

Betrokkene ontvangt een WWB-uitkering voor gehuwden (€ 1314 netto per maand), maar verzwijgt inkomsten uit arbeid.
De gemeente constateert dat betrokken hierdoor zes maanden ten onrechte WWB heeft ontvangen.
Tevens constateert de gemeente verwijtbaarheid.

Huidige sanctie

Gemeenten *kunnen* de ten onrechte betaalde uitkering terugvorderen (circa € 7500).
Gemeenten *kunnen* 100% van de bijstanduitkering inhouden gedurende 1 tot maximaal 2 maanden.
Afhankelijk van de inkomsten uit arbeid wordt de bijstand daarna geweigerd.

Nieuwe sanctie

Gemeenten *moeten* de ten onrechte betaalde uitkering terugvorderen (circa € 7500).
Gemeenten *moeten* een sanctie opleggen, in dit geval een van circa € 7500 (100% van het benadelingsbedrag).
Afhankelijk van inkomsten uit arbeid wordt de bijstand daarna geweigerd.
Bij recidive wordt een boete opgelegd van 150% en wordt de beslagvrije voet voor een periode van maximaal 3 maanden buiten werking gesteld.

Voorbeeld IV: Arbeidsomstandighedenwet

Een metaalbedrijf met 27 werknemers heeft een machine niet voldoende afgeschermd waardoor de werknemers in aanraking kunnen komen met draaiende delen en met snijgereedschappen.

Huidige sanctie

– Een boetebedrag van € 2025.
Bij recidive (na een onherroepelijke boete):
– 1,5 keer dat bedrag, dus € 3037,50
Bij herhaalde recidive (2 maal een onherroepelijke boete) volgt een strafrechtelijke boete.
Omdat er sprake is van ernstig gevaar voor de medewerkers worden bij elke overtreding de werkzaamheden stilgelegd totdat het gevaar is opgeheven

Nieuwe sanctie

– Een boetebedrag van € 4 050.
Bij recidive:
– boete van € 8 100.
– het aanzeggen van preventieve stillegging van het werk.
Bij herhaalde recidive:
– een boete van € 12 150.
– mogelijke preventieve stillegging.
Omdat er sprake is van ernstig gevaar voor de medewerkers worden bij elke overtreding de werkzaamheden stilgelegd totdat het gevaar is opgeheven

Voorbeeld V: Wet arbeid vreemdelingen

Een werkgever heeft drie vreemdelingen illegaal tewerkgesteld.

Huidige sanctie

Boete € 24 000 (3 x 8000).
Bij recidive (na een onherroepelijke boete):
– 1,5 keer dat bedrag, dus € 36 000 (3 x 12 000).
Bij herhaalde recidive (2 maal een onherroepelijke boete):
– een strafrechtelijke boete.

Nieuwe sanctie

Boete € 36 000 (3 x 12 000)
Bij recidive:
– boete € 72 000 (3 x 24 000).
– aanzeggen preventieve stillegging van het werk.
Bij herhaalde recidive:
– boete € 108 000 (3 x 36 000).
– mogelijke preventieve stillegging.

Verwijtbare bijstandsvorderingen van € 25 000 en meer per debiteur

jaar	A. Totaal debiteuren	B. Aantal debiteuren ad > € 25 000	Aandeel (B / A)	Totaal openstaand bedrag (mln. €)	Aandeel B in totaalbedrag
2008	70 750	4 980	7%	522,7	46,5%
2009	65 070	4 870	7,5%	505,9	47,8%
2010	62 970	4 840	7,7%	497,1	49,3%

Bron: CBS Bijstandsdebiteurenstatistiek.

In 2010 waren er 4840 debiteuren met verwijtbare vorderingen van € 25 000 of meer. Terwijl het totaal aantal bijstandsdebiteuren al jaren een constante daling vertoont en het openstaand bedrag sinds 2008 geleidelijk afneemt, is het aandeel van deze relatief kleine groep tussen 2008 en 2010 toegenomen van 7 tot 7,7 procent. In 2010 kwam 49,3% van het totaal openstaand vorderingenbedrag voor rekening van deze groep.