

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)**

**B**

### **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Vastgesteld 14 september 2012

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de uitgangspunten dat fraude niet mag lonen, onterecht verstrekte uitkeringen volledig moeten worden terugbetaald en zwaardere straffen noodzakelijk zijn. Dit is van belang om een maatschappelijke norm te stellen en het draagvlak onder burgers voor de sociale zekerheid te waarborgen. De leden van deze fractie vinden het ook een grote vooruitgang dat door het herinvoeren van de bestuurlijke boete gemeenten de kans hebben om fraudeurs waarvan het recht op een uitkering is beëindigd en waarbij het invorderen van (een deel van) de uitkering niet mogelijk is, aan te pakken. Dit bevordert ook de rechtsgelijkheid ten opzichte van fraudeurs die wel een uitkering ontvangen en dus kunnen worden gekort op deze uitkering. De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel wel nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Zij hebben naar aanleiding van het voorstel nog verschillende vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enige vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel wordt – kort gezegd – uitvoering gegeven aan een strenger frauderegime bij sociale

zekerheidswetten, arbeidswetten en de wetgeving met betrekking tot kinderopvangtoeslag. Gelet op de solidariteitsgedachte mag van uitkeringsgerechtigden worden verwacht dat zij zich van fraude onthouden. De leden van deze fractie steunen de opvatting dat fraude moet worden bestreden, wat met dit wetsvoorstel sterk wordt aangescherpt. Wel hebben zij nog enige vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.

### **VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de cijfers uit de nota naar aanleiding van het verslag<sup>1</sup> er niet om liegen. Geconstateerde fraude bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) is 64 miljoen. Handhavingskosten bedragen 44,1 miljoen en van het totaal geconstateerde fraudebedrag van 64 miljoen, wordt slechts 5,8 miljoen aan boetes opgelegd. Bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bedraagt de geconstateerde fraude 22 miljoen, de opgelegde boetes 2 miljoen en de handhavingskosten bedragen 6,5 miljoen.

In de jaren 2007 t/m 2010 stond bij gemeenten om en nabij de 500 miljoen aan verwijtbare bijstandsvorderingen open. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat de ervaring leert dat jaarlijks omstreeks 12 procent hiervan wordt afgelost. De kosten voor handhaving bij gemeenten zijn niet inzichtelijk gemaakt.

Kortom, de handhavingskosten zijn hoog, het percentage opgelegde boetes bij het UWV en de SVB bedraagt slechts minder dan 10% van het totale fraudebedrag en de uiteindelijk terugvordering van bijstandsfraude bij gemeente is beperkt (12%). De leden van de VVD-fractie vragen de regering een verklaring te geven voor het feit dat minder dan 10% van het totaal geconstateerd fraudebedrag aan boetes wordt opgelegd bij het UWV en de SVB. Kan de regering ook de handhavingskosten bij gemeenten inzichtelijk maken en aangeven waarom de handhavingskosten bij het UWV en de SVB zo hoog zijn? Verwacht de regering dat er op het gebied van handhavingskosten nog winst te behalen valt en zo ja, op welke wijze?

In antwoord op vragen van de VVD-fractie in de Tweede Kamer staat in de nota naar aanleiding van het verslag: «Indien eerst gefraudeerd wordt met de WW en later met bijvoorbeeld de AKW of de bijstand dan wordt in deze systematiek de latere overtreding niet als recidive aangemerkt, maar als eerste overtreding gezien. Het samenstellen van overtredingen uit de verschillende domeinen van de sociale zekerheid ligt gezien het verschillende karakter van deze sociale zekerheidsuitkering naar de mening van de regering niet in de rede en zou uitvoeringstechnisch complex zijn.»<sup>2</sup>

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering toe te lichten waarom de sociale zekerheidsuitkeringen een dermate verschillend karakter hebben dat fraude met bijvoorbeeld de WW en vervolgens met de WWB niet als recidive aangemerkt zou moeten worden. Kan de regering nader toelichten waarom het uitvoeringstechnisch complex zou zijn om overtredingen uit de verschillende domeinen van de sociale zekerheid samen te stellen ten behoeve van een breder recidivebegrip? Een andere consequentie is dat iemand die twee maal fraudeert in de WW en vervolgens in de WWB terecht komt, wel nog de bescherming van de beslagvrije voet geniet. De leden van de VVD-fractie achten dit onwenselijk en vragen de regering hier nader op in te gaan.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 6, p. 35

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 6, p. 14

Op 10 september 2012 heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief ontvangen van de FNV inzake het onderhavige wetsvoorstel.<sup>1</sup> De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van deze brief twee vragen.

De FNV wijst er op dat wetgeving voldoende transparant moet zijn. Met name in situaties waarin meerdere wetten van toepassing zijn, blijkt die transparantie volgens de FNV vaak te ontbreken. Er wordt een voorbeeld genoemd van een groep WW-gerechtigden die vorig jaar als ZZP-er aan de slag zijn gegaan en meenden wat betreft de belastingwetgeving aanspraak te kunnen maken op de zelfstandigenaftrek. Kan de regering de situatie die is ontstaan toelichten en aangeven hoe de transparantie van de wetgeving (rechten en plichten) gewaarborgd wordt en soortgelijke situaties voorkomen kunnen worden?

Over de handhaving van arbeidswetten schrijft de FNV op pagina 2: «Straf niet alleen de ondernemers die de regels overtreden, maar zorg er ook voor dat de slachtoffers van deze ondernemers hun verschuldigd loon krijgen. Nu krijgt de ondernemer die gepakt wordt een boete, terwijl de benadeelde werknemers via de rechter hun loon moeten opeisen.» De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er mogelijkheden zijn om aan deze wens tegemoet te komen.

### **PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting<sup>2</sup> ten onrechte wordt gesteld dat er sprake is van een groeiende groep hardnekkige fraudeurs: uit de CBS Bijstandsdebiteurenstatistiek (2011) blijkt nu juist dat ook het aantal gevallen met een verwijtbare bijstandsvordering van € 25 000 en meer is gedaald (van 4 980 in 2008 naar 4 840 in 2010). Er wordt, met andere woorden, een onjuist beeld opgeroepen, waarmee vervolgens wel wordt gemotiveerd waarom tot een forse verzwaring van het sanctieregime moet worden gekomen. Is de regering bereid de stellingname in de memorie van toelichting dat er sprake is van «een relatief kleine maar gestaag groeiende groep hardnekkige fraudeurs» te rectificeren? Is de regering bereid op grond hiervan het onderhavige wetsvoorstel in heroverweging te nemen? Zo nee, waarom wordt een dergelijke stellingname dan in de memorie van toelichting betrokken?

Anders dan de titel van de wet suggereert heeft deze voornamelijk betrekking op aanscherping van het sanctiebeleid. Waarom kiest de regering er niet voor om juist in te zetten op effectievere handhaving, daar waar dit de afgelopen jaren als zodanig succesvol is gebleken?

Zowel de Raad voor de rechtspraak als de Raad van State wijzen er in hun adviezen op dat niet is aangetoond dat van een strafverhoging afschrikwekkende werking uitgaat. In de memorie van toelichting<sup>3</sup> wordt in dat kader gesteld dat «over de vraag of strafverhoging in algemene zin afschrikkend werkt, verschillend [kan] worden gedacht. Uit nationale en internationale studies over de effectiviteit van sancties in brede zin komt geen eenduidig beeld naar voren.» Niettemin meent de regering dat dit voor het terrein van de sociale zekerheid wél het geval is, met een verwijzing naar het effect van sancties bij niet of onvoldoende meewerken aan re-integratietrajecten. Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat hier een generalisatie wordt toegepast die niet nader is onderbouwd? Is de regering in staat en bereid deze onderbouwing alsnog te bieden?

Met het wetsvoorstel gaan hoge straffen gelden binnen het bestuursrecht en vindt tevens een verschuiving plaats van strafrechtelijke handhaving

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd onder griffienummer 151227

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 4

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 24

naar bestuursrechtelijke handhaving. Dat is als zodanig een merkwaardige beweging: dergelijke hoge straffen vergen juist handhaving en sanctioenering in het strafrecht. Kan de regering toelichten waarom gekozen is voor onderbrenging in het bestuursrecht en voor bestuursrechtelijke handhaving? Heeft de regering hiermee het proportionaliteitsvereiste, zoals die onder andere in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) is gesteld, willen ontlopen? Is de regering bereid de adviezen van de Raad van State dienaangaande (alsnog) over te nemen?

De in het wetsvoorstel voorgestelde verzwarende van de sancties in de sociale zekerheid houdt onder andere in dat de betrokkene wordt uitgesloten van het recht op uitkering en op kinderopvangtoeslag bij recidive van uitkeringsfraude voor een periode van vijf jaar en van de uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) voor drie maanden. Dergelijke praktijken zijn inderdaad ontoelaatbaar en ondermijnen de solidariteitsgedachte. Hierbij passen sancties op het niet nakomen van de in redelijkheid aan uitkeringsgerechtigden opgelegde verplichtingen. Zij dienen echter in redelijke verhouding tot de overtreding te staan. Opvallend is dat de regering er voor kiest de betreffende sancties – en in het bijzonder de tijdelijke uitsluiting van het recht op uitkering – te typeren als herstelmaatregel en niet als een bestraffende maatregel. Door niet uit te gaan van een maatregel met een punitief karakter zou er geen sprake zijn van een *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het EVRM, met de daarbij behorende bijzondere waarborgen en eisen, in het bijzonder het proportionaliteitsbeginsel. Aangezien de betrokkene voor een aanzienlijke periode verstoken zal zijn van inkomsten en daarnaast een hoge boete moet betalen, kunnen er problemen ontstaan om in het eigen bestaan te voorzien. Is de regering met de leden van de fractie van de PvdA van oordeel dat dit niet alleen op gespannen voet staat met het proportionaliteitsbeginsel van het EVRM, maar eveneens met de Grondwet (art. 20, zorgplicht van de overheid voor de bestaanszekerheid van de bevolking) en het Europees Sociaal Handvest?

Met het aangenomen amendement van Sterk c.s. (33 207, nr. 13), waarmee de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting tot buiten werking stelling van de beslagvrije voet in de bijstand vervalt, wordt een belangrijke angel uit het wetsvoorstel gehaald. Wordt met het vervallen van de verplichting ook de mogelijkheid tot buiten werking stelling van de beslagvrije voet uitgesloten? Een en ander laat het proportionaliteitsvraagstuk onverlet. Immers, ook buiten de beslagvrije voet kan er sprake zijn van onevenredige sancties. Hoe waarborgt de regering dat er van een eventuele onevenredigheid van sancties geen sprake zal zijn?

De regering koerst af op invoering van het wetsvoorstel per 1 januari 2013. Is de regering op de hoogte van het feit dat gemeenten hebben aangegeven het besluitvormingsproces dat nodig is om de benodigde verordeningen door de gemeenteraden te laten vaststellen niet voor dat tijdstip te kunnen afronden?

De regering heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangegeven dat het frauderegister op 1 januari 2013 gereed is. Een dergelijk register is een noodzakelijk onderdeel om het onderhavige wetsvoorstel te kunnen uitvoeren, omdat anders geen gevallen van recidive kunnen worden geconstateerd. Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is en of het frauderegister inderdaad met zekerheid op 1 januari 2013 gereed zal zijn?

Het wetsvoorstel legt dwingende sancties op. Kan de regering uitleggen hoe zich dit verhoudt tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals vastgelegd in de Wwb?

In geval van recidive zijn met het voorliggende wetsvoorstel de SVB en het UWV verplicht om de boetes met de volledige uitkering te verrekenen. De bescherming van de beslagvrije voet geldt in dat geval niet. Uit het wetsvoorstel komt naar voren dat in die situaties eventueel een tijdelijk beroep op de algemene bijstand kan worden gedaan. Dit impliceert dat gemeenten de verrekening van de volledige uitkering in de voorliggende voorzieningen moeten compenseren vanuit de Wwb, oftewel dat de rekening van de boete die de SVB en het UWV opleggen in die gevallen volledig bij de gemeenten terechtkomt. Acht de regering dit wenselijk en billijk?

In het wetsvoorstel ontbreekt een deugdelijke financiële onderbouwing. In dat kader is in de Tweede Kamer de motie van het lid Klaver c.s. (33 207, nr. 21) aangenomen waarin de regering wordt verzocht een artikel 2 Financiële-verhoudingenwetonderzoek in te stellen om de kosten en baten van het wetsvoorstel in kaart te brengen. Graag zien de leden van de PvdA-fractie een dergelijk onderzoek tegemoet. Kan de regering aangeven wanneer zij verwacht dit gereed te hebben? Is de regering het met de leden van deze fractie eens dat finale behandeling in de Eerste Kamer een dergelijke financiële onderbouwing vergt?

### **SP-fractie**

De leden van de SP-fractie vragen de regering wat zij vindt van de bezwaren van de VNG en DIVOSA op het wetsvoorstel. Deelt de regering de mening van de VNG dat de meerderheid van haar bezwaren noch door de regering, noch door de Tweede Kamer, zijn weggenomen?

Hecht de regering, bij een wetsvoorstel dat (mede) door de sociale diensten en onder verantwoordelijkheid van de gemeenten zal moeten worden uitgevoerd, aan draagvlak onder sociale diensten en gemeenten?

De leden van de SP-fractie informeren hoe het staat met de uitvoering van de in de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Klaver c.s. Ook willen zij graag weten hoe het staat met de invoering van het frauderegister en de toezegging aan de Tweede Kamer dat dit register per 1 januari a.s. gereed zal zijn.

Kan de regering reageren op de brief van de FNV (van Federatiebestuurder Leo Hartveld, d.d. 10 september)<sup>1</sup> aan de Eerste Kamercommissie voor SZW (cc aan de minister en staatssecretaris) aangaande dit wetsvoorstel en de in deze brief opgeworpen vragen?

### **D66-fractie**

Na kritiek van de Raad van State op de motivering van noodzaak en effectiviteit van het wetsvoorstel is de memorie van toelichting aangescherpt met de zinsnede dat het huidige sanctiestelsel niet voldoet. Een kleine maar groeiende groep fraudeurs maakt zich schuldig aan benadeling met steeds hogere bedragen. Zo kwam in 2010 de helft van het totaal openstaande bedrag aan verwijtbare bijstandsvorderingen voor rekening van een kleine 8% van de debiteuren, aldus de memorie van toelichting. Dat strafverhoging bij het overtreden van de inlichtingenplicht afschrikwekkend werkt, wordt ontleend aan het gegeven dat sancties bij onvoldoende meewerken aan re-integratie een positief effect blijken te hebben. Dit gegeven vertaalt de regering een op een naar de uitkeringsfraude, ook al is daar, zo geeft de regering toe, minder onderzoek naar gedaan. Deze motivering lijkt enigszins dun. De leden van de fractie van D66 vragen de regering nog eens met andere, goed onderbouwde argumenten, uit te leggen waarom zij van een verhoging van het sanctiestelsel succes verwacht.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd onder griffienummer 151227

Succes staat en valt ook met de wijze van uitvoering. Met het enkel verhogen van de aangiftegrens tot € 50 000, zoals in het wetsvoorstel is neergelegd en het afdoen van de fraude middels bestuursrechtelijk handhaving is succes nog niet verzekerd. Veel hangt ook af van de mate van professionaliteit van de bestuurders. Deze nieuwe vorm van bestuursrechtelijke handhaving voegt een extra taak toe aan de gemeenten die de sociale zekerheidswetten uitvoeren. De bestuurder wordt immers bewijsverzamelaar, verbalisant en rechter tegelijk. Deze leden vragen de regering meer specifiek dan in de nota naar aanleiding van het verslag toe te lichten hoe in deze professionaliteit wordt voorzien en op welke wijze de gemeenten voor deze nieuwe uitvoering van taken worden gecompenseerd.

Naar aanleiding van de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Klaver c.s., waarin de regering wordt gevraagd een artikel 2-onderzoek in het kader van de Wet Financiële Verhoudingen in te stellen teneinde de kosten en baten in kaart te brengen, informeren deze leden wanneer de Eerste Kamer dit onderzoek tegemoet kan zien.

Tot slot informeren zij naar de stand van zaken aangaande het frauderegister, dat een belangrijke voorwaarde vormt voor de uitvoering van de voorliggende wet. Zij vernemen graag of het register op de beoogde datum van invoering, te weten 1 januari 2013, gereed is.

### **GroenLinks-fractie**

Bij de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand in 2004, die een forse decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid naar gemeenten inhield en die – binnen de polisvoorwaarden – een (relatieve) beleidsvrijheid met zich meebracht, werd gezegd dat dé kritische succes- en/of faalfactor de mate zou zijn waarin het Rijk en de Staten-Generaal de kunst van het loslaten zouden verstaan. Het lijkt dat met dit voorstel de uitgangspunten van de Wwb opnieuw verder worden losgelaten. Gemeenten zijn met betrekking tot de Wwb geen uitvoeringsloket van de Rijksoverheid. Het ministerie van SZW vertoont echter te vaak de neiging om op de stoel van de gemeenten te gaan zitten, in dit kader bijvoorbeeld door het opleggen van strengere financiële consequenties aan een «aanwijzing». Graag krijgen de leden van de fractie van GroenLinks een reactie op dit punt en een toelichting waarom de regering met dit wetsvoorstel komt.

GroenLinks-collega Klaver heeft in de Tweede Kamer per aangenomen motie gevraagd naar de financiële onderbouwing. Zijn motie vraagt om een artikel 2-onderzoek in het kader van de Wet Financiële Verhoudingen. Dit onderzoek is nog niet klaar. Toch gaat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel behandelen. Dit lijkt deze leden niet verstandig, tenzij het gevraagde onderzoek bijna klaar is en de Kamer er kennis van kan nemen, voordat het voorstel plenair behandeld zal worden. Behoort dit tot de mogelijkheden?

Een derde vraag van de leden van de GroenLinks-fractie betreft het frauderegister. Zij hebben uit contacten met VNG en Divosa begrepen dat het frauderegister niet per 1 januari 2013 gereed is. De staatssecretaris heeft dit echter wel toegezegd aan de Tweede Kamer. Dit frauderegister is noodzakelijk om de wet per 1 januari 2013 te kunnen uitvoeren. Kan de regering garanderen dat het frauderegister klaar is als deze wet in werking treedt? Ook verzoeken deze leden de regering in het kader van deze wet een precieze definitie te geven van het begrip fraude.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening – daarbij ook verwijzend naar het eerste punt – dat de regering middels dit voorstel niet zomaar als toelatingsvoorwaarden voor de Meerjarige aanvullende uitkering (MAU) kan stellen, dat gemeenten verplicht in hun verbeterplan een paragraaf dienen op te nemen, waarin ze beschrijven hoe ze het handhavings- en sanctiebeleid gaan «verbeteren». Dat kan toch alleen als klip en klaar vaststaat of het tekort (mede) veroorzaakt wordt door tekortschietend handhavings- en sanctiebeleid? Is dit altijd helder en objectief vast te stellen? De leden van deze fractie krijgen hierop graag een toelichting.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de nota naar aanleiding van het verslag – uiterlijk 18 september 2012 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Dooren