Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

DG Participatie en Inkomenswaarborg
Postbus 90801
2509 LV s' Gravenhage

SZW IVW
Akd.: WAL
Goedstuk ☐ Ja ☐ Nee | Beantw. voor: 16-11-2011
Betreft:
Nr.: 11 17821
Ing 30 SEP. 2011

| Ir beh. bij | Datum | Ex. |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

Dep. datum: | Dep. paraaf:

**Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst**
Afdeling Strategie,
Ketensamenwerking en
Opsporingsondersteuning

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**
[redacted]

**Onze referentie**
SIOD/2011/16969

**Uw referentie**
IVV/2011/15305

Datum 28 september 2011
Betreft Beoordeling IG concept-wetsvoorstel

Geachte mevrouw Hi

In de hiernaast aangehaalde brief vraagt u de Inspectie SZW i.o., het conceptwetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctionering SZW-wetgeving te beoordelen op de handhaafbaarheid, fraudegevoeligheid en toezichtbaarheid. Naar aanleiding daarvan hebben de verschillende onderdelen van de Inspectie SZW i.o. gezamenlijk een toets op het concept-wetsvoorstel uitgevoerd. Bij de uitvoering van de toets zijn de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Staatstoezicht op de Mijnen op de terreinen waarop zij samenwerken met de Inspectie SZW i.o. eveneens betrokken. De reactie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is als bijlage hierachter gevoegd.

Het conceptwetsvoorstel bevat wijzigingen van de sociale zekerheidswetten (hoofdstukken I t/m III), de kinderopvangtoeslag (hoofdstuk IV) en de arbeidswetten (hoofdstuk V). Voor wat betreft de sociale zekerheidswetgeving ligt het accent bij de toets op de toezichtbaarheid van de wetgeving (T-toets door IWI) Wel zijn accenten met betrekking tot de fraudegevoeligheid bij deze toets betrokken.
De wijzigingen in de wetgeving met betrekking tot de kinderopvangtoeslag geven de Inspectie SZW i.o. geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.
Bij de arbeidswetten ligt het accent van de toets op de mogelijkheden voor de Inspectie SZW i.o. om uitvoering te geven aan de gewijzigde handhavingstaken en mogelijkheden van de opsporing.

De uitgevoerde toets geeft de Inspectie SZw i.o. aanleiding tot de volgende opmerkingen.

## Sociale zekerheidswetten

De wijzigingen met betrekking tot de sociale zekerheid in het conceptwetsvoorstel geven de inspectie aanleiding tot de volgende opmerkingen over de toezichtbaarheid.

**Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst**
Afdeling Strategie, Ketensamenwerking en Opsporingsondersteuning

**Datum**
28 september 2011

**Onze referentie**
SIOD/2011/16969

*toerekening recidive en oplegging boete of strafrechtelijke sanctionering*
Op grond van diverse socialezekerheidswetten hebben ook anderen dan de uitkeringsgerechtigden een inlichtingenplicht (bijvoorbeeld de echtgenoot of de wettelijke vertegenwoordiger in de Toeslagenwet). Overtredingen van die anderen worden, behoudens in de IOAW en IOAZ, toegerekend aan de uitkeringsgerechtigde. Dit impliceert dat bij recidive een uitsluiting van het recht op uitkering volgt ongeacht wie de overtreding heeft begaan en ongeacht of dat bij de verschillende overtredingen dezelfde persoon is.

Gelet op de lengte van de recidivetermijn (vijf en bij onvoorwaardelijke gevangenisstraf tien jaar) en de clustering van wetten bij de definitie van recidive, kan deze toerekening tot de nodige vragen en discussies leiden. Hoe moet bijvoorbeeld worden gehandeld indien een persoon het eerste feit[1] begaat als alleenstaande en dezelfde persoon vervolgens binnen vijf jaar het tweede feit begaat in de hoedanigheid van echtgenoot of wettelijk vertegenwoordiger van iemand die nog niet eerder is gewaarschuwd? Dient in die situatie dan toerekening en derhalve uitsluiting van het recht op uitkering plaats te vinden? En wat indien een betrokkene eerder is gewaarschuwd en binnen vijf jaar gaat een (nieuwe) partner ten aanzien van diens uitkeringsrecht in de fout?

Ook de toerekening in het kader van de WWB roept vragen op. In de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijzigingen in de WWB[2] wordt aangegeven dat het wetsvoorstel tot wijziging van de WWB en samenvoegen van de WWB met de Wet investeren in jongeren[3] als gevolg heeft dat indien er sprake is van niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting, dit alle gezinsleden - dus ook het meerderjarig kind die zijn hoofdverblijf in dezelfde woning als de gehuwden, alleenstaande of alleenstaande ouder heeft - toegerekend kan worden. Betekent dit ook dat al die personen dienen te worden gewaarschuwd indien een van hen het eerste feit begaat? En heeft dit ook consequenties bij eventuele nieuwe relaties, e.d. van de desbetreffende personen?

Het is de inspectie duidelijk dat niet voor alle mogelijke situaties die in de praktijk kunnen voorkomen, vooraf kan worden uitgewerkt hoe dient te worden gehandeld. Wel geeft de inspectie u in overweging in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de complicaties die bij de toerekening kunnen ontstaan en daarbij, zoveel als mogelijk is, aan te geven op welke wijze of overeenkomstig welke uitgangspunten de uitvoeringsorganisaties dienen te handelen. De inspectie geeft u daarbij in overweging aandacht te besteden aan de registraties die nodig zijn voor een consequente toepassing van het sanctieregime bij recidive.

Bij de IOAW en IOAZ blijft, in lijn met de huidige praktijk bij de andere uitsluitingsgronden in die wetten, wel recht op uitkering ontstaan voor de werkloze werknemer/gewezen zelfstandige als de echtgenote van de betrokkene is beboet of gesanctioneerd. De betrokkene wordt in dat geval als alleenstaande aangemerkt (artikelen 6a, tweede lid, van de IOAW en IOAZ). Hoewel dit voor de toezichtbaarheid niet relevant is, geeft de inspectie u in overweging toe te lichten waarom in de IOAW en IOAZ voor een afwijkende systematiek is gekozen.

---

1 Met feit wordt hier bedoeld: overtreding inlichtingenplicht waardoor er sprake is van het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van uitkering en waarvoor een bestuurlijke boete is opgelegd of betrokkene strafrechtelijk is gesanctioneerd.

2 pagina 77.

3 Voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (Kamerstukken II 2010/11, 32 815, nr. 2).

**Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst**
Afdeling Strategie, Ketensamenwerking en Opsporingsondersteuning

**Datum**
28 september 2011

**Onze referentie**
SIOD/2011/16969

*wie wordt gewaarschuwd bij toerekening?*
De mededelingsplicht rust in diverse wetten op meerdere personen (bij de Toeslagenwet bijvoorbeeld op degene die aanspraak maakt op een toeslag, zijn echtgenoot of zijn wettelijke vertegenwoordiger). In artikel 14b van de Toeslagenwet (en de vergelijkbare bepaling in de overige wetten) is geregeld dat UWV degene die aanspraak maakt op toeslag, zijn echtgenoot of zijn wettelijke vertegenwoordiger waarschuwt voor recidive. Een dergelijke waarschuwing vindt plaats na beboeting of sanctionering van een overtreding van de inlichtingenplicht door een van de genoemde personen, als gevolg waarvan ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan toeslag is verleend. Als gevolg van het gebruik van het woordje 'of' in de opsomming kan naar de mening van de inspectie discussie ontstaan over de vraag wie gewaarschuwd moeten worden (alleen degene die is beboet of gesanctioneerd of, in het geval een ander dan de uitkeringsgerechtigde is beboet of gesanctioneerd, ook de uitkeringsgerechtigde). Gelet hierop geeft de inspectie u in overweging de formulering nader te bezien.

*onduidelijkheid bij vaststelling tijdvakken en ingangsdatum bij recidive*
In de diverse sociale zekerheidswetten is geregeld dat uitsluiting van het recht op uitkering of toeslag volgt indien betrokkene 'binnen een tijdvak van vijf jaar na de oplegging van de beboeting of strafrechtelijke sanctieoplegging' wederom is beboet of strafrechtelijk gesanctioneerd (zie bijvoorbeeld artikel 14c, eerste lid, van de Toeslagenwet). In een dergelijke situatie bestaat gedurende een tijdvak van vijf jaar (bij de WWB gedurende drie maanden) geen recht op uitkering of toeslag 'met ingang van de laatste beboeting of strafrechtelijke sanctieoplegging'. In dezelfde artikelen (zie bijvoorbeeld artikel 4c, vijfde lid, van de Toeslagenwet) zijn de gevolgen geregeld wanneer een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctieoplegging in rechte is vernietigd. Hieruit kan worden opgemaakt dat voor de toepassing van de uitsluiting niet behoeft te worden gewacht tot de betreffende besluiten in kracht van gewijsde zijn gegaan. Wel roepen de bepalingen bij de inspectie de vraag op of de uitvoeringsorganisatie, voor zover er bij recidive wel een (eventueel aangepast) uitkeringsrecht blijft bestaan, moet wachten met het toepassen van de uitsluitingsgrond recidive totdat de bestuurlijke boete is opgelegd, respectievelijk totdat de strafrechtelijke sanctionering in eerste aanleg een feit is. Het verdient, naar de mening van de inspectie, aanbeveling hier in de toelichting aandacht aan te besteden en zonodig de bepalingen aan te scherpen, respectievelijk de mogelijkheid te openen om hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

*gevolgen uitsluiting voor drie maanden in WWB voor bijzondere bijstand*
Gelet op de formulering van artikel 35, eerste lid, van de WWB (onderverminderd paragraaf 2.2) heeft de uitsluiting van het recht op bijstand voor drie maanden bij recidive (artikel 13a WWB) tot gevolg dat evenmin recht bestaat op bijzondere bijstand gedurende die periode. Uit de memorie van toelichting blijkt niet of dit effect is beoogd. Het verdient, naar de mening van de inspectie, aanbeveling hier in de memorie van toelichting op in te gaan en, indien dit effect niet is beoogd, te voorzien in aanpassing van het wetsvoorstel.

## Arbeidswetten

De Inspectie SZW i.o. verwacht dat, met de voorgenomen wetsaanpassingen op het terrein van de Arbeidsomstandighedenwet, bij de handhaving meer "lik op stuk" gesanctioneerd kan worden en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Arbeidsomstandighedenwet wordt verbeterd.

**Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst**
Afdeling Strategie, Ketensamenwerking en Opsporingsondersteuning

**Datum**
28 september 2011

**Onze referentie**
SIOD/2011/16969

Knelpunt bij werkgeversfraude in zijn algemeenheid is dat boetes/maatregelen vaak gericht zijn op de werkgever/de rechtspersoon. Daardoor weten bestuurders/feitelijk werkgevers in de huidige situatie vaak boetes te ontlopen en aan handhavingstrajecten te ontkomen, bijvoorbeeld door van rechtspersoon te wisselen, gebruik te maken van stromannen of als bestuurder af te treden. Wellicht kan de effectiviteit van het conceptwetsvoorstel worden vergroot als voor deze groep een alternatieve sanctie wordt ontwikkeld.

De preventieve last onder dwangsom wordt toegepast nadat een bestuurlijke boete is opgelegd of een proces-verbaal is opgemaakt. De recidivetermijn is daarmee voor een boete langer dan bij een pv, daar met het opleggen van een boete via een beschikking meer tijd gemoeid is dan met het opmaken van een pv. Is dat ook beoogd? De preventieve last onder dwangsom wordt verbeurd bij recidive van een overtreding. Treedt deze last onder dwangsom in plaats van een boete voor de geconstateerde overtreding? Graag het antwoord op deze vraag opnemen in de MvT. De preventieve stillegging kan ook worden geëffectueerd als proces verbaal is opgemaakt. Als de rechter beslist in het voordeel van verdachte, kan dit leiden tot schadeclaims.

In de toezichtspraktijk loopt de Inspectie SZW i.o. er tegen aan dat bij of krachtens de wet gesteld wordt dat bepaalde specifieke activiteiten alleen mogen worden uitgevoerd indien men beschikt over een geldig certificaat. Het niet hebben van een certificaat is thans beboetbaar. Ik ben van mening dat het goed zou zijn het werk (preventief) stil te leggen indien de werkgever niet beschikt over het certificaat. Deze situatie valt te vergelijken met het rijden van een auto zonder rijbewijs. Gebruikmaking van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet is thans in die situaties niet altijd mogelijk, omdat dit artikel expliciet stelt dat het gevaar direct aangetoond moet worden. Ik geef u in overweging te bezien waartoe het niet werken met certificaten zou moeten leiden.

In de memorie van toelichting (blz. 60, onderaan) wordt melding gemaakt van een discretionaire bevoegdheid aan de zijde van de toezichthouder, die zou moeten kiezen tussen het opleggen van een dwangsom of het stilleggen van het bedrijf. Ik acht het onwenselijk om een dergelijke discretionaire bevoegdheid neer te leggen bij de toezichthouder, ik bepleit regeling via de wetgeving voor het stilleggen van het bedrijf.

In de memorie van toelichting (blz. 62) wordt bij het onderdeel Communicatie aangegeven dat "het preventieve effect alleen zal plaatsvinden als de bedrijven op de hoogte worden gebracht van de nieuwe sanctiemaatregelen". Beleidsdirecties van SZW zullen een communicatieplan moeten ontwikkelen en budget reserveren om het preventief effect te kunnen genereren. Graag vervullen wij een actieve rol.

Gelet op het belang van goed werkbare regelgeving voor de toezichthouders verzoek ik u de Arbeidsinspectie, de SodM en de IVW nadrukkelijk te betrekken bij de verdere uitwerking van de begrippen e.d. in de algemene maatregelen van bestuur (amvb) in de Arbeidswetten. Wij ontvangen graag te zijner tijd het voorstel van de bij of krachtens amvb gestelde nadere regels voor een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Implementatie van het wetsvoorstel zal leiden tot extra uitvoeringskosten. Ik volsta hier met enkele voorbeelden. Op het moment dat de amvb zal zijn afgerond, kan een nauwkeuriger schatting van en reservering voor de meerkosten worden gemaakt. Voorbeelden: er zullen meer boetebeschikkingen afgegeven

moeten worden omdat overtredingen direct beboetbaar worden, recidive in het bestuursrecht wordt opgenomen in plaats van in het strafrecht en last onder dwangsom wordt opgelegd. Ook het voorziene hogere handhavingspercentage leidt tot meer opgelegde boetes. Er moet worden geïnvesteerd in opleidingen van inspecteurs en computersystemen moeten worden aangepast. En er zal vaker met twee in plaats van één inspecteur moeten worden geïnspecteerd vanwege een te verwachten toename van agressie en geweld.

Het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting geven verder aanleiding tot enkele meer technische opmerkingen. Deze zijn separaat onder de aandacht van uw contactpersoon gebracht.

Ik vertrouw erop u met de aanbieding van deze gezamenlijke toets van dienst te zijn en verzoek u mij te informeren of, en zo ja tot welke aanpassingen de gemaakte opmerkingen u aanleiding geven.

Hoogachtend,

*portefeuillehouder Fraudeaanpak*

**Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst**
Afdeling Strategie, Ketensamenwerking en Opsporingsondersteuning

**Datum**
16 september 2011

**Onze referentie**
SIOD/2011/

> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

SIOD
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

**IVW Staf**
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Inspectie Verkeer en Waterstaat
Directie Handhavingsbeleid en Innovatie
Nieuwe Uitleg 1
Den Haag
Postbus 90653
2509 LR Den Haag
**Contactpersoon**

Datum 22 september 2011
Betreft Uitvoerings-en Handhavingstoets conceptwetsvoorstel aanpak fraude

**Ons kenmerk**
IENM/IVW-2011/11404

Geachte heer P

Bij deze bied ik u het resultaat aan van de door Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) uitgevoerde Uitvoerings-en handhavingstoets (U&H-toets) op de concept Wet aanscherping handhaving en sanctionering SZW-wetgeving (verder: het wetsvoorstel).

Deze toets beperkt zich tot die onderdelen van het wetsvoorstel waar de IVW specifieke bevoegdheden heeft[1]. Het gaat hierbij om de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet voor de IVW-domeinen Rail-en Wegvervoer, Scheepvaart en Luchtvaart. Daarbij is ook meegenomen wat voor het Bureau Bestuurlijke Boete[2] de consequenties zijn. In het licht van de voorgenomen fusie van de IVW met de VROM-Inspectie (VI) tot de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) is geconcludeerd dat geen sprake is van VI-bevoegdheden mbt de SZW-regelgeving.

Het wetsvoorstel is een nadere uitwerking van de brief "aanpak fraude" van maart 2011 aan de Tweede Kamer. De IVW erkent dat een uitbreiding van de sancties en bevoegdheden tegen notoire overtreders zinvol is. Het wetsvoorstel maakt het de toezichthouders mogelijk om daadwerkelijk te zorgen voor naleving van de wet. Daarbij ondersteun ik de versterking van de bestuursrechtelijke handhaving.

De IVW constateert dat het begrip fraude nergens gedefinieerd wordt. Daardoor vallen alle overtredingen met betrekking tot de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet onder het voorgestelde regime. Ons inziens betekent het overtreden van de wet niet per definitie dat er sprake is van fraude. Een goede afweging tussen de ernst van de overtreding en het genoten voordeel enerzijds en de zwaarte van de sanctie anderzijds is daarvoor nodig. Dit mede vanwege het risico tot maatschappelijk ongewenste hoge boetes ook voor overtredingen die niet onder "fraude" vallen. Ook ten aanzien van het opleggen van de last onder dwangsom en het staken van de bedrijfsvoering en de daarbij gehanteerde eisen is nadere uitwerking noodzakelijk.

---

[1] Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving, september 2000.
[2] Het Bureau Bestuurlijke Boete (BBB) legt boetes op in het kader van de Arbeidstijdenwet(ATW) /Arbeidstijdenbesluit Vervoer(ATBV).

Om daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan de voorgestelde maatregelen is het nodig dat de bevoegdheden van de inspecteurs formeel zijn vastgelegd en het duidelijk is wat er van de inspecteurs wordt verwacht. Daarbij merk ik op dat het wetsvoorstel rekening dient te houden met de oprichting van de ILT per 1 januari 2012.

Het conceptwetsvoorstel brengt geen extra/nieuwe inspectietaken voor de IVW met zich mee. Het gaat met name om de mogelijkheid om extra bestuursrechtelijke interventies in te zetten. Echter, de uitwerking van het wetsvoorstel in beleidsregels en de ten behoeve van de correcte toepassing benodigde training, zal extra capaciteit/inzet kosten. Met betrekking tot de taken van het Bureau Bestuurlijke Boete concludeer ik dat meer bezwaar- en beroepsprocedures worden verwacht vanwege het aanzienlijk verhogen van de boetes, de overheveling van de strafrechtelijke recidive naar het bestuursrecht en de mogelijkheid om een preventief bevel tot staken en preventieve last onder dwangsom van de arbeid op te leggen. Verder zal de boeteapplicatie opgetuigd moeten worden om de recidive bepaling als ook de nieuwe maatregelen goed te kunnen toepassen. Voor de extra taken van het Bureau Bestuurlijke Boete en de aanpassing van de systemen zal extra capaciteit/inzet nodig zijn. In het licht van de politieke ontwikkelingen op dit moment kan geen uitspraak worden gedaan of de benodigde inzet haalbaar is. Momenteel worden de consequenties in beeld gebracht. Hierop komen wij graag in een later stadium nog terug.

Graag verneem ik uw reactie op deze toets en uiteraard blijf ik graag betrokken bij de verdere voortgang van dit wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,

DE INSPECTEUR-GENERAAL VERKEER EN WATERSTAAT,

**IVW Staf**
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Inspectie Verkeer en Waterstaat
Directie Handhavingsbeleid en Innovatie

**Datum**
22 september 2011

**Ons kenmerk**
IENM/IVW-2011/11404