

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. 5**

**VERSLAG**

Vastgesteld 11 juni 2012

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1. Achtergrond van het wetsvoorstel	2
1.2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel	4
<b>2. Hoofdpijnen wetsvoorstel</b>	<b>4</b>
2.1. Sociale zekerheid	4
2.1.1. Het huidige sanctiebeleid in de sociale zekerheid	4
2.1.2. Aanscherping van het sanctiebeleid in de sociale zekerheid	4
2.1.3. Aanscherping sanctiebeleid kinderopvangtoeslag	9
2.1.4. Mate van verwijtbaarheid/hardheidsclausule	9
2.1.5. Overige maatregelen ter bestrijding van onrechtmatig gebruik van sociale zekerheid	9
2.2. Arbeidswetten	10
2.2.1. Aanscherping van het sanctiebeleid in de arbeidsregelingen	10
2.2.2. Verwijtbaarheid	11
2.2.3. Verhouding toepassing bestuursrecht/strafrecht	12
2.2.4. Communicatie	12
<b>3. Ontvangen Commentaren en adviezen</b>	<b>13</b>
<b>4. Financiële effecten</b>	<b>13</b>
4.1. Financiële gevolgen sociale zekerheid	13
<b>5. Overgangsrecht</b>	<b>14</b>

## **1. Inleiding**

### **1.1 Achtergrond van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie hebben verheugd kennis genomen van de voorgestelde wijziging van wet. Deze leden vinden het van belang dat de overheid slagvaardiger wordt in het corrigeren van mensen wanneer misbruik wordt gemaakt van de solidariteit van de samenleving. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat alleen die mensen die recht hebben op een uitkering of een toeslag deze ook krijgen. De samenleving moet er voorts op kunnen vertrouwen dat de overheid oneerlijke concurrentie in het bedrijfsleven tegengaat. Het verstevigen van het handhavingsbeleid dient in de ogen van de leden van de VVD-fractie ook gepaard te gaan met het aanscherpen van het sanctieregime. Deze leden staan voor een stevige aanpak. Wel hebben de leden een aantal vragen ter verduidelijking van voorliggend wetsvoorstel.

Aangegeven wordt in de inleiding bij het wetsvoorstel dat de regering naast aanscherping sanctieregime de komende jaren wil investeren in betere informatie-uitwisseling en in goede voorlichting. Kan de regering dit aan de leden van de VVD-fractie nader toelichten? Aan welke investeringen moeten de leden denken? En wanneer kan de Kamer een eerste aanzet hiertoe verwachten?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het (cumulatief) openstaande fraudebedrag in totaal is opgebouwd is. Kan de regering hier een onderscheid maken per uitkering?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben kennisgenomen van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Hoewel zij de doelstelling van de regering – terugdringing van fraude door burgers bij sociale uitkeringen en overtreding van arbeidswetten door werkgevers – verregaand ondersteunen, zijn zij

van mening dat dit wetsvoorstel uit de bocht vliegt. Het tijdelijk aan de kant schuiven van de beslagvrije voet indien men fraude met uitkeringen vermoedt, is in strijd met Nederlandse wetgeving en internationale verdragen. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat het wetsvoorstel controversieel verklaard zou moeten worden, maar hebben, aangezien een kleine meerderheid van de Kamer besloten heeft dit voorstel toch te behandelen, meerdere opmerkingen en vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

Deze leden willen juist ter bescherming van de sociale zekerheid een strenge handhaving en keiharde aanpak van misbruik, fraude en bedrog. Fraude is een klap in het gezicht van de hardwerkende Nederlanders die op basis van solidariteit de sociale zekerheid mogelijk maken. Fraude moet dan ook keihard worden bestreden. De leden van de PVV-fractie hebben wel nog een aantal aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven de stelling van de regering dat fraudebestrijding nodig is om de solidariteit van het sociale zekerheidsstelsel overeind te houden. Deze leden delen het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat fraude niet mag lonen en dat er van zwaardere sancties een preventieve werking moet uitgaan. Zij hebben daarbij echter wel een aantal vragen. Zo wordt als aanleiding voor dit wetsvoorstel in de Memorie van Toelichting gesteld dat, voor zover het gaat om de sociale zekerheid, een relatief kleine, maar gestaag groeiende groep hardnekkige fraudeurs verantwoordelijk is voor een steeds groter deel van het fraudebedrag (Memorie van Toelichting, paragraaf 2.1.). In voetnoot 3 van de toelichting wordt daarover opgemerkt dat 77 procent van het bedrag aan openstaande verwijtbare vorderingen wordt veroorzaakt door 21 procent van het totaal aantal vorderingen. De leden van de CDA-fractie vragen wat deze cijfers zeggen over een eventuele toename van de «fraude», naar omvang en zwaarte. Wat is het verband? Het kan toch ook zijn dat er meer fraude aan het licht komt, doordat er de afgelopen jaren beter op is gecontroleerd? Deze leden hebben behoefte aan een nadere toelichting op het verband tussen de omvang van de fraude en de voorgestelde verzwaring van het sanctieregime. Duidelijk moet worden waarom met de bestaande middelen tot handhaving niet kan worden volstaan.

De leden van de fractie van de SP hebben voorliggend wetsvoorstel met interesse bestudeerd. Deze leden vinden dat fraude hard moet worden aangepakt. Het uitgangspunt moet zijn dat mensen een AOW, bijstand, werkloosheidsuitkering of kinderbijslag ontvangen wanneer zij daar recht op hebben. Dit kan alleen slagen als deze uitkeringen rechtmatig verstrekt worden. Mensen die met uitkeringen frauderen, moeten worden opgespoord, aangepakt en beboet evenals bedrijven die werknemers uitbuiten, arbeidsregels overtreden en wettelijk normen overschrijden. Misbruik en fraude zorgen ervoor dat het draagvlak onder broodnodige regelingen wegvalt. Ten aanzien van voorliggend voorstel hebben de leden van de SP-fractie de volgende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Deze leden willen graag de volgende vragen stellen aan de regering.

## **1.2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel**

Gemeenten kunnen wanneer er sprake is van het niet naleven van de nalevingplicht ook een waarschuwing geven in plaats van een boete. Wordt de waarschuwing ook meegenomen in de recidivetermijn, vragen de leden van de VVD-fractie aan de regering?

## **2. Hoofdpijnen wetsvoorstel**

### **2.1. Sociale zekerheid**

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben grote kritiek op de voorstellen van de regering. De Raad van State waarschuwde al dat de regering onvoldoende onderbouwt dat de omvang van fraude in de sociale zekerheid zodanig is toegenomen dat een forse verzwaring van het sanctieregime noodzakelijk is. De regering gaat er fors is. Het boeteregime wordt verzwaard naar 50 000 euro voor zowel «witte» als «zwarte» fraude. De termijn waarna terugbetaling niet meer aan de orde is, wordt verlengd van vijf jaar naar tien jaar. Bij herhaaldelijke fraude wordt de betrokkene maximaal vijf jaar van de sociale uitkering uitgesloten. Voor de bijstand en de bijzondere bijstand wordt maximaal drie maanden gehanteerd. De beslagvrije voet, welke inhoudt dat iemand tenminste 90% van de noodzakelijke middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan moet behouden als er beslag op het inkomen moeten worden gelegd, wordt aan de kant geschoven. Samen met de Raad van State zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de argumentatie van de regering om tot een forse verzwaring van het regime over te gaan, te beperkt is en niet overtuigt.

#### **2.1.1. Het huidige sanctiebeleid in de sociale zekerheid**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven hoe de handhavingsactiviteiten en maatregelen van de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB zich verhouden tot de gemeenten als uitvoeringsorganisatie. Deze leden zijn blij dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan een verdere uniformering van de handhavingaanpak. Waar liggende nog de voornaamste verschillen?

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

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom de bestaande handhavingsinstrumenten niet voldoen. Uit welke onderzoeken blijkt dat (het verhogen van) sancties effectief danwel niet effectief is bij het bestrijden van fraude in de sociale zekerheid (met onderbouwing en bronvermelding)? Kan de regering aangeven welke kennis en expertise door het CPB is ingebracht als het gaat om het effect van sancties op sociale zekerheidsfraude?

#### **2.1.2. Aanscherping van het sanctiebeleid in de sociale zekerheid**

De leden de VVD-fractie merken op dat onder aanscherping van het sanctiebeleid in de sociale zekerheid onder meer wordt verstaan dat de regering de mogelijkheden voor het afzien van het incasseren van terugvorderingen wil inperken. Het voorstel is om de mogelijkheid tot het afzien van verdere vordering te verlengen van vijf naar tien jaar. Kan de

regering aangeven waarom zij kiest voor 10 jaar en bijvoorbeeld niet voor de periode wanneer al de onrechtmatig verkregen gelden zijn teruggevorderd? En waarom wenst de regering hierbij een onderscheid te maken in verwijtbaar en niet verwijtbare vorderingen?

In de Memorie van Toelichting wordt een casus geschetst over de WW. Wanneer, door verrekening van de WW-uitkering met een bestuurlijke boete, de WW-uitkering nihil is, zal de persoon recht krijgen op een WWB-uitkering omdat er de facto geen voorliggende en passende voorziening meer is. De leden van de VVD-fractie vragen of dit gewenst is. Dat betekent dat mensen die gestraft worden alsnog beloond worden met een bijstandsuitkering.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij verrekening voor uitkeringen gemaximaliseerd is op maximaal 5 jaar. Kan de regering tevens toelichten waarom het gelet op het vangnetkarakter van de WWB, het bij meerdere malen frauderen met de bijstand slechts gemaximaliseerd kan worden op 3 maanden? Op welke juridische gronden baseert de regering zich? Betekent dit dat de bijstandsuitkering automatisch weer wordt verstrekt na drie maanden of dat er opnieuw een besluit moet worden genomen na drie maanden?

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of de regering nader kan toelichten waarom een beroep op de WWB kan worden gedaan wanneer toepassing wordt gegeven aan het buiten werking stellen van de beslagvrije voet bijvoorbeeld bij meerdere malen frauderen met een WW-uitkering. In hoeverre zijn de gemeenten gehouden om dit vervolgens toe te kennen en kent de gemeenten een bevoegdheid of een verplichting om dit eerst na drie maanden te doen? Mocht er sprake zijn van een bevoegdheid, dan vragen deze leden waarom?

De regering geeft vervolgens aan dat gemeenten naast dringende redenen om af te zien van het opleggen van bestuurlijke boete of tijdelijke buiten werking stelling van beslagvrije voet, in uitzonderlijke of schrijnende gevallen ook ervoor kan kiezen om een leenbijstand te verstrekken (die dan later terugbetaald moet worden). Kan de regering nader aangeven waarom deze mogelijkheid wordt geboden? Maakt de regering een onderscheid tussen dringende redenen en in uitzonderlijke of schrijnende gevallen? Zo ja, waar zit dit onderscheid in? Kan de regering daarbij verder aangeven waarom leenbijstand niet altijd zou moeten worden aangeboden in plaats van volledig af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete of tijdelijk buiten werking stelling?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering aangeeft dat zij bij de definitie van recidive uitgaat van clusters van wetten. Kan de regering dit nader toelichten? Waarom gaat men uit van clusters van wetten? En kan de regering een aantal voorbeelden geven van situaties waarin er dan geen sprake is van recidive terwijl er wel meerdere malen gefraudeerd wordt met uitkeringen en hoe zit dat bijvoorbeeld in een situatie dat er eerst gefraudeerd wordt met de WW en bij recidive met de WWB? Door de regering wordt aangegeven dat recidive zich beperkt tot fraude binnen het sociale zekerheidsdomein. Kan de regering de afbakening van dit domein aangeven? Kan de regering ook duidelijkheid geven over het cluster SVB en UWV. Begrijpen de deze leden het goed dat dit een en hetzelfde cluster is, aangezien de regering aangeeft dat iemand die eerst fraudeert met een WW-uitkering en daarna met een ZW-uitkering als recidivist wordt aangemerkt?

Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin er sprake is van ernstige gevallen van overtreding waarbij de recidivetermijn wordt verdubbeld van vijf naar tien jaar naar aanleiding van de aanvaarde motie Azmani en Van den Besselaar (Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 410)? Door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur wordt nader uitgewerkt wanneer er sprake is van een ernstige overtredingen. Wordt dit ook voorafgegaan voor een voorhangprocedure?

De regering geeft aan dat onderlinge gegevensuitwisseling met betrekking tot recidive tussen de gemeenten zal gaan plaatsvinden. Kan de regering aan de leden van de VVD-fractie toelichten op welke termijn dit ook daadwerkelijk gerealiseerd zal zijn? Kan de regering voorts aangeven hoe hier rekening wordt gehouden met privacyaspecten?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Raad voor de Rechtspraak in haar advies van oktober 2011 al laten weten dat nergens is aangetoond dat van een strafverhoging een afschrikwekkende werking uitgaat. De regering slaat dit advies in de wind, presenteert een rapport over een ander beleidsterrein waaruit zou moeten blijken dat de afschrikkende werking er zeker is, en gaat verder op de ingeslagen weg. Echter, de Jaarlijkse Rapportage Handhaving geeft aan dat de effectiviteit van controles is verbeterd door een betere analyse van de overredingsrisico's en de pakkans is verhoogd door een betere gegevensuitwisseling tussen o.a. gemeenten, UWV, Belastingdienst, SVB, politie en OM. De Rapportage vermeldt nergens dat de hogere boetes het gehoopte afschrikkend effect op de fraudekans hebben gehad.

De leden van de fractie van de PvdA vinden dat voorliggend wetsvoorstel tot hogere boetes vooral een tegemoetkoming van de regering is aan de vooroordelen en gevoelens onder Nederlandse burgers ten opzichte van fraude met sociale uitkeringen. Deze leden vinden dat de regering in haar doelstelling tot het aanpakken van fraudeurs te veel waarde hecht aan genoegdoening en te weinig waarde geeft aan proportionaliteit van de straf. De regering heeft de gevolgen van deze hoge en verplicht op te leggen sancties, waardoor de ruimte om rekenen te houden met specifieke omstandigheden vervalt, onvoldoende doordacht. Zeker in combinatie met verruiming van het begrip fraude, waardoor sneller een verplichte sanctie moet worden opgelegd, en de hogere griffierechten voor toegang tot de bestuursrechter. Het wetsvoorstel gaat er vanuit dat elke onterecht verkregen uitkering bewuste fraude is geweest, legt automatisch een sanctie op, en verhindert voor de rechtzoekende tegelijkertijd de toegang tot de rechter door hogere griffierechten om recht te halen. De totaliteit van voorstellen beperkt de bescherming tegen onrechtmatig handelen van de staat tot een minimum. De leden van de fractie van de PvdA vragen om meer beleidsvrijheid voor de Inspectie SZW en de gemeenten bij het opleggen van sancties, de verplichte sanctionering moet dus komen te vervallen, en om afschaffing van griffierechten voor de bestuursrechtelijke procedures naar aanleiding van de in het voorstel opgenomen sancties.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid lezen dat de Raad van State van oordeel is dat niet-recidiveren niet kan worden aangemerkt als een verzekeringsvoorwaarde voor sociale (publieke) verzekeringen. Een dergelijke voorwaarde houdt geen verband met het verzekerde feit (bijvoorbeeld werkloosheid of arbeidsongeschiktheid) en de toestand waarin de verzekerde moet verkeren om aanspraak te kunnen maken op een uitkering. De Raad van State waarschuwt vervolgens dat het voornemen om mensen na recidive vijf jaar uit te sluiten van de uitkering van een sociale verzekering in strijd is met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Het betreft een punitieve sanctie, die aan de eis van proportionaliteit moet voldoen. Zeker de cumulatie van bestuurlijke boete met uitsluiting van een uitkering is disproportioneel. De Raad waarschuwt dat de uitsluiting van drie maanden van de WWB na frauderecidive, zonder dat de regering een andere uitvoering aan de zorgplicht geeft met betrekking tot sociale bijstand en met betrekking tot bijstand voor ieder die niet over voldoende middelen beschikt, ook in strijd is met de Grondwet en het Europees Sociaal Handvest. De Raad van State adviseert om de sanctie van uitsluiting van een uitkering alsmede de uitsluiting van een bijstandskering te heroverwegen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid verzoeken de regering nadrukkelijk meermaals te toetsen of dit voorstel tot uitsluiting van een sociale uitkering, inclusief de bijstandsuitkering, in strijd is met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. De regering zet met haar voorstel namelijk de beslagvrije voet van tenminste 90% van de noodzakelijke middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan buiten werking. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hier meermaals haar zorgen over uitgesproken. Gemeenten hebben op basis van de WWB een zorgplicht voor haar ingezetenen. Door het beslag op het volledig inkomen kan de debiteur niet meer voorzien in haar dagelijkse verzorging. De leden van de fractie van de PvdA willen al het mogelijke doen om fraude aan te pakken, maar niet overgaan tot het schenden van mensenrechten. Het zou zeer bedroevend zijn dat in ons land mensenrechten aan de kant worden geschoven, enkel omdat een minderheidsregering graag tegemoet wil komen aan vooroordelen en gevoelens onder haar bevolking ten opzichte van fraudeurs met sociale uitkeringen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel haaks staat tegen overige Nederlandse wetgeving, namelijk dat iemand die niet meer kan voorzien in zijn eigen onderhoud, recht heeft op hulp van overheidswege. Tevens wordt geen rekening gehouden met de gevolgen voor de partner of kinderen van de vermeende fraudeur. De leden vragen de regering dan ook dit voorstel in te trekken.

De leden van de PVV-fractie vragen welke sancties gemeenten worden opgelegd wanneer gemeenten geen gebruik maken van de huidige en de nieuwe sanctiemogelijkheden of moedwillige fraudebedragen niet terugvorderen.

Voorziet de wet in de mogelijkheid om zoals gemeenten welke moedwillig verwijtbare fraude niet aanpakken en fraudebedragen niet terugvorderen ter hoogte van deze bedragen te korten op het gemeentefonds?

De leden van de CDA-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel gemeenten worden verplicht tot het opleggen van terug- en invordering. Waarom wil de regering de beleidsvrijheid die gemeenten tot nu toe hebben beperken? Deze leden zouden hiervoor begrip hebben als de definitie voor fraude die in het wetsvoorstel wordt gehanteerd, «bedrog» zou zijn, omdat het opzet veronderstelt, zoals ook door de Raad van State is geadviseerd. Dan is het duidelijk wanneer er sprake is van fraude. De regering kiest er echter voor om het begrip fraude ruim te hanteren. Ook verwijtbaarheid valt daar onder. Dit betekent dat burgers die iets «vergeten» te melden of niet weten dat zij iets moeten melden bestraft kunnen worden voor fraude. Dit kan soms tot onwenselijke maatschappelijke situaties leiden, vooral als het gezinnen met kinderen betreft. Het zou dan ook goed zijn als gemeenten de vrijheid hebben af te zien van terug- en/of invordering.

Dit geldt ook voor het buiten werking stellen van de beslagvrije voet. Hierdoor kan een uitkeringsgerechtigde drie maanden zonder inkomen raken. Hoe verhoudt dit voorstel zich met de zorgplicht die gemeenten hebben voor hun burgers? De gemeenten lopen dan het risico op extra maatschappelijke lasten, omdat burgers dan niet meer kunnen voorzien in hun levensonderhoud. Bovendien zijn ook hier weer kinderen de dupe. Waarom is niet overwogen een bedrag vrij te laten waarop geen beslag kan worden gelegd? Graag een toelichting van de regering.

Hoe verhoudt dit voorstel zich tot artikel 6 EVRM? Gelet op de functie van de bijstand in de nakoming van de zorgplicht zal bij algehele uitsluiting van bijstand voor een periode van drie maanden dan wel verzekerd moeten zijn dat ondersteuning in enige andere vorm, op wat voor wijze dan ook, wordt geboden. Het voorstel voorziet daarin echter niet. Voorts geeft het voorstel geen inzicht in de gevolgen die uitsluiting heeft voor de kinderen van de betrokkenen.

De leden van de CDA-fractie stemmen in met het voorstel van de regering om het instrument van de bestuurlijke boete voor gemeente weer in te voeren in de WWB, IOAW en IOAZ. Het is goed dat gemeenten voortaan ook een boete kunnen opleggen als iemand geen uitkering meer van de gemeente heeft. Dit maakt het mogelijk dat fraudeurs waarvan het recht op uitkering na de fraude beëindigd is aan te pakken.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat door fraude zoveel verkregen middelen moeten worden teruggevorderd. De regering stelt voor om de beslagvrije voet hiervoor los te laten. De leden van de SP-fractie vragen of deze maatregel niet juist contraproductief werkt? Kan de regering toelichten hoe deze maatregel zich verhoudt tot de grondwet waarin is opgenomen dat elke Nederlander recht heeft op het geldende bestaansminimum? Kan de regering toelichten hoe deze maatregel zich verhoudt tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens? Klopt het dat het voorliggende voorstel in strijd is met de zorgplicht zoals opgenomen in nationale of internationale verdragen of wetten (artikel 20, derde lid van de Grondwet, artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest en artikelen 30 en 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest? Zo nee, waarom niet? Kan de regering toelichten of op grond van internationale verdragen een nihil-uitkering kan worden verstrekt voor een periode van 3 maanden? In welke situaties kan er worden overgegaan tot het verstrekken van een nihil-uitkering? Kan de regering aangeven welke vergaande consequenties de buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet kan hebben voor de betreffende persoon danwel zijn gezin? Wat is de hoogte van de beslagvrije voet per type huishouden in een netto bedrag uitgedrukt?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten in welke mate wordt bevorderd dat fraudeurs daadwerkelijk het benadeelde bedrag terugbetalen als zij een inkomen onder de beslagvrije voet ontvangen of zelf drie maanden helemaal geen inkomen hebben?. Kan de regering toelichten waarom er wordt ingezet op een zeer vergaande «incassobevoegdheid» bij het opleggen van een bestuurlijke boete door de volledige uitkering in te houden? Kan de regering toelichten wat de consequenties zijn van deze verdergaande incassobevoegdheid bij een bestuurlijke boete? Hoe verhoudt deze bevoegdheid zich tot de incassobevoegdheden van andere schuldeisers? Klopt het dat de bestuurlijke boete in die zin altijd preferent is aan andere schuldeisers? Kan de regering toelichten hoe deze maatregel bijdraagt aan het terugdringen van het aantal personen met problematische schulden?

Kan de regering aangeven hoeveel personen in 2011 met de buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet zouden zijn geconfronteerd als deze maatregel reeds in 2011 was ingesteld? Oftewel: hoeveel recidivisten zijn in 2011 opnieuw in de fout gegaan m.b.t. het frauderen met een uitkering (uitgesplitst naar type uitkering)?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering van mening is dat het maximaal 3 maanden buitenwerking stellen van de beslagvrije voet binnen de WWB bijdraagt aan het oplossen van incasso-problemen bij hoge boetes, aangezien de aflossingscapaciteit hierdoor maar beperkt toeneemt. Waarom hecht de regering geen zwaarder belang aan de acute financiële problemen die het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet veroorzaakt voor uitkeringsgerechtigden en de familie, zo willen deze leden weten. Deze leden vragen om een onderbouwing over hoe de kindrechten gewaarborgd blijven.

Genoemde leden willen weten op basis van welke redenen de regering het maatschappelijk acceptabel vindt om de beslagvrije voet binnen uitkeringen die er voor zorgt dat de debiteur aanspraak houdt op tenminste 90% van de noodzakelijke middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan los te laten voor een periode van maximaal 5 jaar en bij

de WWB voor 3 maanden. Waarom wordt volgens de regering nu wel voldaan aan de waarborgen van artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en zou de sanctie nu wel proportioneel zijn in verhouding tot het beoogde doel, zo vragen deze leden. Deze leden willen weten hoe het buiten werking stellen van de beslagvrije voet in de WWB zich verhoudt met artikel 11 van de Wet werk en bijstand, waarin staat dat iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien recht heeft op bijstand van overheidswege. Deze leden willen weten of de regering het wetsvoorstel in de huidige vorm (met de nihil-uitkering voor 3 maanden) heeft voorgelegd aan de Raad voor Rechtspraak? Zo ja, wat is haar oordeel? Zo nee, waarom niet?

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

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

#### 2.1.3. Aanscherping sanctiebeleid kinderopvangtoeslag

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de controles bij de kinderopvangtoeslag worden aangescherpt? Wat houdt dit in de praktijk in?

#### 2.1.4. Mate van verwijtbaarheid/hardheidsclausule

De leden van de VVD-fractie constateren dat gemeenten net als UWV en SVB kunnen afzien van het opleggen van een boete bij dringende redenen (hardheidsclausule). Kan de regering aan deze leden hierbij voorbeelden geven van redenen waar aan kan worden gedacht? Hoe meent de regering te kunnen voorkomen dat gemeenten meer dan gewenst gebruik zouden kunnen maken van deze «ontsnappingsclausule»?

Hoe denkt de regering überhaupt te voorkomen dat er gemeenten zijn die besluiten om niet na te leven of het onverschuldigde bedrag in zijn geheel niet terugvorderen dan wel de sancties niet opleggen? Welke mogelijkheden heeft de regering om naleving te waarborgen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering aangeeft dat los van de verwijtbaarheid de overtreder in omstandigheden kan 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. Het is vooral aan gemeenten en uitvoeringsorganen om hier goed mee om te gaan. Deze leden vragen wanneer er sprake is van onwenselijke gevolgen en wanneer niet? Wat betekent dit voor de primaire verantwoordelijkheid van de ouder tegenover zijn eigen kinderen dan wel dat de verantwoordelijk dan zou moeten worden overgenomen door de overheid?

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

De leden van de VVD-fractie of de regering kan aangeven in hoeverre het wetsvoorstel ook de pakkans in het buitenland vergroot en in hoeverre er ook meer succesvol teruggevorderd kan worden vanuit het buitenland. In het begrotingsdebat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2012 hebben de leden van de VVD-fractie voorgesteld dat de bijstandsfraudeur in het uiterste geval vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden opgelegd als zij het gestolen gemeenschapsgeld niet willen of kunnen terugbetalen om hiermee ook de redenering tegen te gaan dat van een kale kip toch niet valt te plukken. Kan de regering aan deze leden toelichten hoeverre gestalte is gegeven aan de toezegging van de regering tijdens dit begrotingsdebat om hier vorm aan te geven? De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven wanneer de Kamer de wetswijzigingen tegemoet kan zien in het kader van verbeteren bestandskoppelingen voor opsporen van fraude.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe het staat met het aan deze leden toegezegde frauderegister. Is er voor de vorm van registratie gekozen voor de systematiek van registratie van werkloosheid waarbij ook de achtergrond van desbetreffende persoon wordt geregistreerd?

## 2.2. Arbeidswetten

### 2.2.1. Aanscherping van het sanctiebeleid in de arbeidsregelingen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten wat moet worden verstaan onder het begrip overtredingen van soortgelijke verplichtingen.

De regering geeft aan dat bij de beslissing om werkzaamheden stil te leggen de toezichthouder deze zal nemen aan de hand van de concrete situatie en de gevolgen van deze beslissing voor het betrokken bedrijf en derden. Kan de regering voorbeelden geven waarneer er sprake is van zodanige maatschappelijke en economische gevolgen dat van deze beslissing zou moeten worden afgezien? Waarom zou het niet zo kunnen zijn dat derden schade ondervinden? Is er vrijwel niet altijd sprake van schade en hinder bij derden wanneer een bedrijf stil wordt gelegd? Daarnaast wordt in dit kader aangegeven dat het de voorkeur verdient een sanctie te treffen die er bij niet bij voorbaat toe leidt dat de in het bedrijf werkzame werknemers hun baan en dus hun inkomen verliezen. Is dat niet altijd het geval wanneer je besluit een bedrijf stil te leggen? De leden van de VVD-fractie vragen dan ook af in hoeverre daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van deze sanctiemaatregel en in hoeverre een waarschuwing bij eerste overtreding dan nog effectief is, vergelijk ook de aangenomen motie Azmani en Van den Besselaar (Kamerstukken II 2010/11, 17 050, nr. 411).

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de maximale duur van stillegging drie maanden is.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid delen de mening van de Raad State dat de regering vooral «stoere taal» uitslaat bij de uitspraak dat er een zero-tolerance beleid moet zijn ten aanzien van werkgevers die herhaaldelijk de arbeidswetten overtreden. De Raad van State stelt dat er geen bewijs is dat het huidige sanctieregime niet zou voldoen. De voorgestelde verzwarening is verruiming van het recidivebegrip, een verlenging van de recidivetermijn, de mogelijkheid tot een preventieve dwangsom op te leggen of de werkzaamheden stil te leggen. Bij herhaaldelijke recidive in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Arbeidstijdenwet (Atw) en Arbeidsomstandighedewet wordt strafrecht-

lijke handhaving vervangen door bestuursrechtelijke handhaving (met uitzondering van ongevallen van dodelijke afloop). De regering wil een verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht, omdat op deze wijze de boetes voor werkgevers sterk kunnen worden verhoogd naar 760 000 euro en het proces tot sanctionering sneller verloopt. De Raad van State is van oordeel dat indien hoge straffen ter afschrikking nodig zijn, de handhaving en sanctionering in het strafrecht dienen plaats te vinden. En recidive of het toebrengen van schade aan individuele personen zijn indicaties om voor het strafrecht te kiezen. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om een goede onderbouwing waarom het huidige sanctieregime niet voldoet en de sancties moeten worden verhoogd.

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

Er worden in het wetsvoorstel een aantal boetecategorieën en bedragen genoemd voor bedrijven die arbeidswetten overtreden. Kan de regering een overzicht geven van de voorgenomen (netto) boetebedragen per overtreden arbeidswet die met dit wetsvoorstel worden ingesteld (minimum en maximum)?

Er wordt voorgesteld om de strafrechtelijke handhaving voor bedrijven te schrappen met betrekking tot de Wav, Atw en arbeidsomstandighedenwet. Kan de regering een overzicht geven van de strafrechtelijke handhaving in 2011 per wet (aantal zaken en bedragen)? Kan de regering ook een overzicht geven van de cijfers van de bestuurlijke handhaving van eerdergenoemde wetten en voor de Wet op het minimumloon (WML) en de wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)?

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

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de zowel de algemene maatregelen van bestuur die betrekking hebben op de sociale zekerheid als de Arbeidswetten niet worden voorgehangen bij de Kamer. Wordt de Kamer nog geïnformeerd over de inhoud van de algemene maatregelen van bestuur uit het wetsvoorstel, zo vragen deze leden. Zo ja, bij welke gelegenheid?

### 2.2.2. Verwijtbaarheid

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het kader van de verwijtbaarheid wordt aangegeven dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd 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. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre

hierbij eveneens de elementen als «opzet» of «ter kwader trouw» worden betrokken. Of hebben deze elementen geen betekenis?

### 2.2.3. Verhouding toepassing bestuursrecht/strafrecht

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Wml en de Waadi geen strafrechtelijke handhaving kennen?

Aangegeven wordt door de regering dat het voornemen is de aangiftegrens te verhogen naar 50 000 euro. Welke consequenties heeft dit voor de opsporing van fraude en de instrumenten die daarbij ingezet kunnen worden? In hoeverre is er in dit kader ook contact geweest met het OM als gevolg van de aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2008A019) waarin wordt voorgeschreven dat er beneden de aangiftegrens geen opsporingsonderzoeken worden verricht, anders in het geval van recidive? Welke gevolgen heeft het in stand houden van deze beleidslijn van de Procureurs Generaal voor de Sociale Recherche?

Verder wordt aangegeven dat in beginsel onder de grens van 50 000 euro zaken bestuursrechtelijk wordt aangepakt en boven die grens in beginsel strafrechtelijk. Wanneer kan daarvan worden afgeweken volgens de regering?

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

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er zoveel waarde wordt gehecht aan een sneller proces tot sanctionering en waarom niet wordt gekozen voor de strafrechtelijke benadering, aangezien het pallet aan sanctiemogelijkheden in strafrecht veel breder is. Is een reden dat de regering graag hogere boetebedragen wil innen, en via het strafrecht andere straffen kunnen worden opgelegd waar de regering geen financieel baat bij heeft? De Raad van State wijst ook op de mogelijkheid van strafrechtelijke sanctionering door middel van een bestuurlijke strafbeschikking. Kan de regering uitleggen waarom niet voor dit middel wordt gekozen?

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat in onderhavig wetsvoorstel vooral maatregelen worden genomen in het kader van repressie. Zij vinden het echter ook van belang dat er preventieve maatregelen worden genomen. Zo hebben deze leden er eerder voor gepleit om de aangiftegrens te verlagen naar 7 500 euro, omdat fraude niet mag lonen. Waarom is hier in onderhavig wetsvoorstel niet voor gekozen, maar wordt juist voorgesteld om de aangiftegrens voor bijstandsfraude te verhogen naar 50 000 euro? Hier gaat toch helemaal geen preventieve werking vanuit als het gaat om zogenaamde «kleine fraudeurs»? Graag een toelichting.

### 2.2.4. Communicatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ook duidelijk kan aangeven hoe de voorlichting plaats zal vinden. Welke vormen van voorlichting worden gebruikt, wanneer worden betrokkenen geïnformeerd en wat is het bereik van de gebruikte communicatie. Het moet immers voor een ieder wel duidelijk zijn wat de sancties, maatregelen en effecten van dit wetsvoorstel zijn.

### **3. Ontvangen Commentaren en adviezen**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting over de redenen waarom de regering van mening is dat strenger straffen ook binnen de sociale zekerheid effectief is en tot minder fraude leidt. Hoe beoordeelt de regering de handhaafbaarheid van de voorstellen uit de wetswijziging, zo willen deze leden weten.

Genoemde leden willen weten wanneer de in overleg met gemeenten, UWV, SVB en de Inspectie SZW op te stellen kengetallen en indicatoren die inzicht moeten geven in de effectiviteit van het fraudebeleid zullen worden opgeleverd. Bij welke gelegenheid zal de Kamer over deze indicatoren en kengetallen worden geïnformeerd, zo vragen deze leden. Deze leden vragen of de indicatoren en kengetallen die inzicht moeten geven in de effectiviteit van het fraudebeleid nog voorzien worden van streefcijfers. Zo ja, bij welke streefcijfers acht de regering het fraudebeleid effectief?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het wetsvoorstel gaat evalueren. Met welke periodiciteit zal de Kamer worden geïnformeerd of de uitvoering van het wetsvoorstel op koers ligt, zo willen deze leden weten. Deze leden vragen welke indicatoren hierbij dan zullen worden gehanteerd.

### **4. Financiële effecten**

#### **4.1. Financiële gevolgen sociale zekerheid**

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de financiële bijlage van het onderhavige wetsvoorstel staat dat de besparing op de WWB € 52 miljoen en de besparing op de WW € 42 miljoen per 2016 is. Hoe verhouden deze getallen zich tot verhouding van de geconstateerde fraude in 2010 (uit de begroting SZW), waar het aantal fraudegevallen in de bijstand 11 100 betrof en bij de WW 21969? Betekent dit dat het bijstandbedrag veel groter is dan het bedrag in de WW?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de fraudecijfers en bedragen per wet/regeling (WWB, WW, AOW etc.) in 2011. Kan de regering deze cijfers ook afzetten tegen het totale fraudebedrag in 2011? Wat is de doelstelling ten aanzien van fraudebestrijding?

Kan de regering de volgende zinnen met harde cijfers en aantallen onderbouwen: «voor de sociale zekerheid is de stelling dat een kleine maar groeiende groep fraudeurs zich schuldig maakt aan benadeling met steeds grotere bedragen»? Kan de regering meerderjarig inzichtelijk maken welke bijstandsvorderingen openstaan (2007–2011) en wat er jaarlijks wordt ingevorderd? Kan de regering een schatting maken van de bijstandsvorderingen en wat er jaarlijks zal worden ingevorderd voor de jaren 2012–2015?

Kan de regering aangeven met welke cijfers, uitgangspunten en veronderstellingen is gewerkt bij het opstellen van de ramingen voor de directe effecten en de gedragseffecten? Kan de regering deze cijfers, uitgangspunten en veronderstellingen onderbouwen?

Kan de regering een overzicht bieden van de door gemeenten en uitkeringsinstanties ingezette middelen voor handhaving afgezet tegen resultaten en kosten?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aangeven welke ervaringsgegevens, uitgangspunten en veronderstellingen zijn gehanteerd bij het opstellen van de ramingen, die tot een besparing van 180 miljoen euro leiden. Kan hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen de besparingen sociale zekerheid, arbeidsregelingen en kinderop-

vangtoeslag, zo vragen deze leden. Genoemde leden vragen of de besparingen daar waar het gaat om de te verwachten extra fraudeopbrengsten kunnen worden afgezet tegen de fraudeopbrengsten zoals die tot en met 2011 zijn geïnd. Kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen de besparingen sociale zekerheid, arbeidsregelingen en kinderopvangtoeslag? Deze leden constateren dat de regering aangeeft dat zowel de incidentele kosten als de structurele kosten worden gedekt binnen de SZW-begroting. Worden tegenvallers in de uitvoering ook gedekt binnen de SZW-begroting of komt dit dan voor de rekening van de verschillende uitvoerders, zo vragen willen deze leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarop de inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid is gebaseerd, als uit onderzoek in opdracht van het ministerie SZW (Tot de laatste cent?, Regioplan 2009) blijkt dat er geen aanwijzingen zijn dat de gemeentelijke uitvoeringspraktijk het beginsel dat fraude niet mag lonen ondermijnt. Waarom kiest de regering er dan toch voor om de handhaving te centraliseren? Deze leden vragen waarom de regering het gezien de uitkomsten van het genoemde onderzoek reëel vindt dat gemeenten het invorderingsbeleid wel kunnen verbeteren.

De regering geeft aan dat de berekeningen die aan de raming ten grondslag liggen uitvoerig zijn bediscussieerd met en op plausibiliteit getoetst door het Centraal Planbureau (CPB). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tot welke aanpassingen van de raming dit eventueel heeft geleid. Zo nee, waarom heeft de regering de raming dan niet aangepast?

## **5. Overgangsrecht**

In het kader van het overgangsrecht vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre wordt omgegaan met feiten die begaan zijn voor de inwerkingtreding van deze wet, waarbij deze strafbare of beboetbare feiten gecontinueerd worden na inwerkingtreding van de wet en pas daarna ook geconstateerd worden.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de wet naar verwachting op 1 januari 2013 in werking zal treden. Gaat het terugvorderen van onterecht uitgekeerde bijstanduitkeringen ook met terugwerkende kracht gebeuren? Dus ook de 500 miljoen euro aan openstaande verwijtbare fraudebedragen welke in de afgelopen jaren nog niet zijn teruggevorderd?

De voorzitter van de commissie,  
Van Gent

De griffier van de commissie,  
Post