

Monitoronderzoek uitvoering Fraudewet

31 januari 2017

Stimulansz



Mr. Evelien Meester
Drs. Pieter-Jan de Jongh
Gerrit van Romunde
Mr. Marloes van Galen
Mr. Sanne Leijen

Dit rapport bevat de resultaten van het monitoronderzoek naar de uitvoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel Fraudewet genoemd) door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten. Opdrachtgever is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De opdrachtgever heeft het auteursrecht.

Samenvatting en conclusie

Uitvoering Fraudewet complex en arbeidsintensief

De uitvoering van de Fraudewet is door uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) de afgelopen jaren steeds ingewikkelder geworden. Toegenomen complexiteit wordt ervaren door de helft van de professionals bij SVB en driekwart van de professionals van UWV en gemeenten. De verschillende beoordelingsmomenten moeten bijvoorbeeld steeds beter onderbouwd en gedetailleerder beschreven worden. Onder andere hierdoor is het steeds lastiger voor UWV, SVB en gemeenten om de bewijslast rond te krijgen en is de administratieve belasting voor professionals toegenomen.

Het grootste knelpunt in de uitvoering van de Fraudewet is volgens medewerkers van UWV, SVB en gemeenten het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid. Zo moeten UWV, SVB en gemeenten sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 gebruik maken van de begrippen verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet. Deze begrippen blijken in de praktijk lastig hanteerbaar. Verder is ook verwarring ontstaan over de begrippen door uitspraken van verschillende rechtbanken. Zo blijkt dat rechtbanken de begrippen verschillend gebruiken en dat de criteria die zijn opgenomen in het nieuwe Boetebesluit¹ niet overeen komen met hoe rechtbanken de begrippen gebruiken².

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers merken hierbij op dat de uitspraken gedaan zijn voorafgaand aan de invoering van het gewijzigde Boetebesluit socialezekerheidswetgeving. De rechtbanken konden zich hier op het moment van de uitspraak nog niet op baseren.

Knelpunt of opstartprobleem?

De onderzoekers verwachten dat dit **opstartprobleem** vermindert als de professionals meer ervaring hebben met de uitvoering en de CRvB meer uitspraken heeft gedaan die houvast bieden. Wat zou helpen is een structureel overzicht van alle uitspraken met betrekking tot deze begrippen, beschikbaar voor alle gemeenten, UWV en SVB. Het kenniscentrum handhaving en naleving van de VNG (VNG KCHN) heeft aangegeven aan onderzoekers in samenwerking met UWV en SVB een maandelijks overzicht van alle relevante jurisprudentie publiceren op www.vng.nl/fraudewet. Dit overzicht wordt ook maandelijks beschikbaar gesteld aan het hoofdkantoor van UWV en aan het hoofdkantoor van SVB.

Een ander knelpunt is volgens medewerkers van UWV, SVB en gemeenten het vaststellen van de draagkracht. Bij het vaststellen van de draagkracht moet namelijk rekening gehouden worden met de beslagvrije voet³, en dit blijkt in de praktijk vaak lastig. Veel gemeenten hebben er daarom voor gekozen om geen rekening te houden met de beslagvrije voet bij het vaststellen van de draagkracht. Deze gemeenten gaan in plaats daarvan uit van een vast percentage van het inkomen of een vast bedrag. Ook op dit punt is verwarring ontstaan door uitspraken van verschillende rechtbanken. Uit de groepsinterviews blijkt dat rechtbanken verschillend omgaan met de

¹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2016). 342. Besluit van 19 september 2016, houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

² Samenleeffraude leverde bijvoorbeeld volgens ECLI:NL:RBNHO:2016:2175 geen grove schuld, maar normale verwijtbaarheid op.

³ De berekening van de beslagvrije voet wordt vereenvoudigd. De vereenvoudiging neemt de belangrijkste knelpunten van de huidige regeling weg. De beslagvrije voet kan aan de hand van de leefsituatie van de schuldenaar en het inkomen van hem en zijn eventuele partner worden vastgesteld. Kern van de nieuwe regeling is dat deze gegevens uit bestaande registraties worden gehaald, en niet langer door de burger zelf hoeven te worden verstrekt. De verwachting is dat deze vereenvoudiging in werking treedt op 1 januari 2018 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 628, nr. 2).

beslagvrije voet bij het vaststellen van de draagkracht⁴⁴. Voor UWV en SVB is het lastig om echt inzicht te krijgen in het inkomen en vermogen van betrokkene. De klant moet de benodigde gegevens zelf aanleveren.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers merken hierbij op dat de verantwoordelijkheid voor het aantonen van onvoldoende draagkracht door de CRvB bij de overtreder is gelegd. Dat betekent dat de oplegger van de boete uit mag gaan van voldoende draagkracht, tenzij de overtreder het tegendeel bewijst. Voor UWV en SVB geldt beperkte ervaring in het vaststellen van vermogen, waardoor controle op de gestelde vermogenspositie van de klant lastiger te controleren is. Gemeenten weten van mensen die bijstand ontvangen welke bankrekeningen en andere vermogensbestanddelen ze bezitten.

Knelpunt of opstartprobleem?

Als de vereenvoudiging beslagvrije voet in werking treedt is het **knelpunt** voor gemeenten voorbij. Er komt dan een vast percentage voor iedereen met een bijstandsuitkering. Ook voor UWV en SVB wordt het eenvoudiger, omdat alle benodigde gegevens uit administraties gehaald kunnen worden. Het hoeft niet meer uitgevraagd te worden. Naar verwachting treedt het wetsvoorstel vereenvoudiging beslagvrije voet in werking op 1 januari 2018. Het vaststellen van vermogen blijft wel een knelpunt voor alle partijen. In de meeste gevallen wordt er om die reden voor gekozen om dit niet mee te nemen in de vaststelling van de draagkracht.

Dat veel klanten niet meewerken aan boeteonderzoeken wordt door met name medewerkers van gemeenten als knelpunt ervaren, maar ook verschillende medewerkers van UWV hebben aangegeven dat dit in specifieke gevallen als knelpunt wordt ervaren. Zo worden regelmatig hoge boetes opgelegd in situaties waar klanten niet meewerken, die klanten niet terug kunnen betalen. Dit leidt vaak tot schulden en andersoortige problemen. Klanten zijn namelijk zelf verantwoordelijk voor het aantonen van hun draagkracht.

Knelpunt of opstartprobleem?

Dit **knelpunt** zou volgens onderzoekers opgelost kunnen worden door onderzoek te doen naar manieren om burgers te motiveren om toch hun zienswijze te geven. Dit zou in de gedragspsychologie gezocht kunnen worden. Het is opvallend dat de verschillen in percentages van mensen die hun zienswijze leveren behoorlijk uiteen lopen. Hier is dus winst te behalen door de werkwijze en de brieven die worden gestuurd (voornemen boete en uitnodiging voor het geven van de zienswijze) met elkaar te vergelijken en een model te ontwikkelen dat mensen daadwerkelijk motiveert om hun zienswijze te geven.

Eén gemeente gaf bovendien aan dat een proef bij hun om iedereen die de inlichtingenplicht had overtreden te spreken, een hele sterke preventieve werking had. In het gesprek werd nogmaals uitgelegd wat verwacht werd van mensen en hoe ze hun inlichtingen moeten doorgeven.

VNG KCHN heeft aan onderzoekers aangegeven dat ze met dit punt aan de slag gaat in het ontwikkelab gedragsbeïnvloeding. Dit punt wordt ook in het ketenoverleg tussen VNG, UWV en SVB (ketenoverleg) besproken.

Door de onduidelijkheid die is ontstaan over de uitvoering van de Fraudewet is de kans groot dat er rechtsongelijkheid is tussen klanten ontstaan. Wat opvalt is dat een deel van de onduidelijkheid is ontstaan door uitspraken van de CRvB en rechtbanken, terwijl deze juist duidelijkheid moeten scheppen.

Knelpunt of opstartprobleem?

Dit **opstartprobleem** verdwijnt volgens onderzoekers als er meer ervaring en meer uitspraken van de CRvB zijn. Ook hier is een structurele monitoring van alle uitspraken een mogelijk hulpmiddel. VNG KCHN heeft aan onderzoekers aangegeven dit punt verder op te pakken in samenwerking met het ketenoverleg.

⁴⁴ De rechtbank Den Haag gaat uit van 10% van de toepasselijke norm, maar tijdens de groepsgesprekken bleek dat een aantal rechtbanken wel de ophogingscomponenten mee neemt. Deze uitspraken zijn helaas niet gepubliceerd. Dit probleem verdwijnt als de CRvB daar een heldere uitspraak over doet.

Medewerkers van gemeenten blijken over het algemeen meer en vaker knelpunten te ervaren dan medewerkers van UWV en SVB. Een verklaring voor dit verschil is niet gevonden, maar het vermoeden bestaat dat het kennisniveau onder medewerkers van UWV en SVB hoger is dan onder medewerkers van gemeenten, omdat een beperkt aantal specialisten vanuit het hoofdkantoor alle vestigingen voorziet van advies. Dit geldt waarschijnlijk sterker voor medewerkers van kleinere gemeenten, waar relatief weinig overtredingen plaatsvinden en waar dus minder kennis en expertise opgebouwd kan worden.

Knelpunt of opstartprobleem?

Dit **knelpunt** heeft te maken met het feit dat gemeenten niet – zoals UWV en SVB – één hoofdkantoor hebben waar veel kennis geconcentreerd is. Belangrijk is dat gemeenten ervaringen blijven uitwisselen met collega's van de eigen en andere gemeenten. Dit blijkt alleen al uit het feit dat na afloop van de groepsinterviews mensen aangaven dat ze met meer kennis naar huis gingen dan ze gekomen waren. Terwijl kennisuitwisseling niet het doel was. Ook het aanstellen van een beperkt aantal boeteambtenaren draagt bij aan het concentreren van kennis en daarmee het verhogen van het kennisniveau op dit specifieke onderwerp.

Het VNG KCHN heeft financiering vanuit het ministerie van SZW om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie en uitvoering van de Fraudewet. Vanuit VNG KCHN zijn handreikingen, werkwijzers en checklisten opgeleverd, individuele vragen van gemeenten beantwoord en boetetafels georganiseerd. Op die manier worden gemeenten ook gefaciliteerd met gespecialiseerde kennis.

Meer ruimte voor maatwerk in de uitvoering van de Fraudewet

Door uitspraken van de CRvB is de afgelopen jaren meer ruimte ontstaan voor maatwerk in de uitvoering van de Fraudewet. Medewerkers van UWV, SVB en gemeenten hebben door deze uitspraken meer mogelijkheden gekregen om de boete af te stemmen op de ernst van de overtreding. Verder bestaat de mogelijkheid om onderbouwd af te wijken van de standaard percentages. Van deze mogelijkheid maakt meer dan de helft van de medewerkers echter geen gebruik. Ook is de mogelijkheid ontstaan om een overtreding in bepaalde situaties af te doen met een waarschuwing. Deze nieuwe mogelijkheden hebben ertoe geleid dat de hoogte van de boetes de afgelopen jaren sterk is afgenomen.

Ondanks de nieuwe mogelijkheden en de ruimte die is ontstaan voor maatwerk in de uitvoering van de Fraudewet hebben de meeste professionals behoefte aan nog meer ruimte voor maatwerk. Zo kunnen klanten momenteel één waarschuwing per twee jaar krijgen na een overtreding. Bij een tweede overtreding in dezelfde periode moet dus een boete worden opgelegd. Volgens verschillende medewerkers van UWV, SVB en gemeenten is dit niet altijd wenselijk, zeker niet als er sprake is van een onbedoelde overtreding of een overtreding met een verwaarloosbaar benadelingsbedrag.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers plaatsen hierbij de kanttekening dat het kunnen geven van niet meer dan één waarschuwing per twee jaar past bij de uitgangspunten van de Fraudewet. Wordt na een waarschuwing nog een overtreding begaan, dan volgt een boete.

Veel medewerkers van gemeenten vinden tevens dat de strakke regelgeving niet aansluit bij de doelgroep van de Participatiewet. Volgens deze professionals worden nu relatief veel boetes opgelegd aan klanten die per ongeluk een overtreding zijn begaan. Bijvoorbeeld omdat zij niet op de hoogte waren van hun rechten en plichten. Volgens veel professionals is een boete bij deze doelgroep niet nodig om tot gedragsverandering te komen. Zo denken zij dat een waarschuwing of een goed gesprek minstens net zo effectief kan zijn.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers merken hierbij op dat het bij de Fraudewet gaat om het overtreden van de inlichtingenplicht. De reden waarom iemand de overtreding heeft begaan speelt geen rol bij de vraag óf het een overtreding is. Dit speelt wel een rol bij de mate van verwijtbaarheid en de hoogte van de boete. Ontbreekt iedere verwijtbaarheid dan wordt geen boete opgelegd.

Knelpunt of opstartprobleem?

Dit **opstartprobleem** lijkt minder te worden, omdat veel professionals fors inzetten op preventie. De professional wil alles doen wat nodig is om de boete te voorkomen. De onderzoekers zien wel grote verschillen in de wijze waarop preventie wordt aangepakt. Groepsintakes, voorlichtingsmappen, individuele gesprekken. Soms alleen bij aanvang uitkering, soms jaarlijks herhaald. Wat professionals zou helpen is inzicht in welke methode van preventie echt werken. Werkt een informatiemap? Levert een individueel gesprek meer op? Hoe vaak moet die voorlichting herhaald worden? VNG KCHN heeft aan onderzoekers aan gegeven dat zij dit punt verder willen oppakken.

Good practice

Een aantal gemeenten heeft reeds bij invoering van de Fraudewet de redelijke termijn waarbinnen gegevens gemeld moeten worden gewijzigd. In een aantal gemeenten is het maandelijkse inlichtingenformulier vervangen door een statusformulier of wijzigingsformulier. Op die manier is geen waarschuwing of boete aan de orde als het formulier niet elke maand op tijd binnen komt, maar kunnen wijzigingen toch eenvoudig worden doorgegeven. In geval van het statusformulier blijkt ten minste 2x per jaar of de gegevens nog correct zijn. In een klein aantal gevallen is de betaaldatum opgeschoven zodat het redelijkerwijs haalbaar is om de loonstroken voorafgaand aan de betaling te overleggen.

Medewerkers van UWV, SVB en gemeenten hebben behoefte aan meer ruimte voor maatwerk. Dit geldt in het bijzonder voor zaken waarbij klanten niet willens en wetens een overtreding zijn begaan. Gezien de doelgroep van de Participatiewet relatief veel kwetsbare burgers omvat, hebben met name medewerkers van gemeenten aangegeven behoefte te hebben aan extra ruimte voor maatwerk.

Een bepaald type overtreding is moeilijk te sanctioneren onder de Fraudewet

De uitspraken van de CRvB en rechtbanken hebben er ten slotte ook toe geleid dat het lastiger is geworden om een bepaald type overtreding te bestraffen door middel van de Fraudewet. Het gaat dan om activiteiten waar middelen mee verkregen (kunnen) worden, maar deze middelen zijn moeilijk traceerbaar. Zo is het lastig om het benadelingsbedrag met terugwerkende kracht of bij zwart werk of illegale activiteiten als hennep kweken vast te stellen zonder medewerking van de klant. Verder is het volgens professionals van UWV, SVB en gemeenten haast onmogelijk om grove schuld of opzet te bewijzen zonder medewerking van de klant.

In de praktijk blijkt dat klanten bij bovengenoemde overtredingen juist niet meewerken aan boeteonderzoeken, waardoor het dus lastig is om deze groep klanten gepast te straffen. Medewerkers van UWV, SVB en gemeenten zijn daarom al blij als ze in deze gevallen een lage boete kunnen opleggen of de uitkering (tijdelijk) kunnen stopzetten. Volgens professionals ontloopt deze groep hun straf door de toegenomen complexiteit van de Fraudewet. Dit komt niet overeen met het uitgangspunt van de Fraudewet dat de straf moet passen bij de ernst van de overtreding.

Knelpunt of opstartprobleem?

Dit **knelpunt** zal minder worden door ervaring. Een aantal zaken kan helpen.

1. Er zal op een andere manier onderzoek gedaan moeten worden naar de overtreding van de inlichtingenplicht. De huidige manier van onderzoeken volstaat niet, omdat dit vaak stopt bij de aanname dat er alternatieve inkomstenbronnen zijn. Uit recente jurisprudentie blijkt dat dit niet voldoende is (ECLI:NL:CRVB:2016:2068 en ECLI:NL:CRVB:2016:3024).
2. Het vermogen kan meegenomen worden in de draagkracht. Eén van de genoemde problemen is dat de hoogte van de boete voor deze overtredingen erg laag is. Door het vermogen mee te nemen in de vaststelling van de draagkracht kan dit deels worden opgelost.

Momenteel worden volgens medewerkers van gemeenten de meeste boetes opgelegd aan klanten waarbij geen sprake is van opzet of grove schuld. De uitspraken van de CRvB en rechtbanken hebben er dus voor gezorgd dat het lastiger is voor professionals om overtredingen met een hogere mate van verwijtbaarheid te straffen.

Verscheidende medewerkers van UWV, SVB en gemeenten hebben tijdens het onderzoek aangegeven dat dit demotiverend werkt.

Knelpunt of opstartprobleem?

Dit **knelpunt** heeft te maken met de bewijslast. Het bestuursorgaan moet aantonen dat sprake is van opzet en grove schuld en dat sprake is van een benadelingsbedrag. Dit betekent dat op een andere manier onderzoek gedaan moet worden naar de overtreding. Het is niet langer voldoende om aan te tonen dat op geld waardeerbare activiteiten zijn verricht, maar er moet aangetoond worden dat daarmee daadwerkelijk middelen zijn verkregen. Bovendien moet al tijdens het onderzoek worden gezocht naar aanknopingspunten voor de mate van verwijtbaarheid. Zo bleek in ECLI:NL:CRVB:2015:1801 bijvoorbeeld uit een gesprek met de boekhouder van de overtreder dat de overtreding willens en wetens was begaan.

Daarnaast is er ook nog onbekendheid met de wijze van uitvragen zienswijze. Professionals ervaren een verschil in de hoogte van de boete tussen mensen die precies weten wat ze moeten zeggen en mensen die dat niet goed weten.

VNG KCHN heeft aan onderzoekers aangegeven dat ze dit punt op willen pakken. Waarschijnlijk in de vorm van een handreiking of werkwijzer.

Gemeenten zetten in op preventie

Veel gemeenten zetten vanwege de complexiteit en het arbeidsintensieve proces steeds meer in op preventie. Door klanten goed te informeren proberen gemeenten overtredingen te voorkomen. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten die (verplichte) voorlichtingsbijeenkomsten organiseren voor klanten. Tijdens deze bijeenkomsten wordt aandacht besteed aan de rechten en plichten van klanten en de consequenties die verbonden zijn aan het overtreden van deze plichten. Het nadeel is dat deze bijeenkomsten niet altijd goed aansluiten op het niveau van klanten en dat kennis bij klanten afneemt met de tijd.

Verder zijn er gemeenten die het gesprek aangaan met klanten wanneer een overtreding wordt vastgesteld. Het beeld bestaat dat recidive voorkomen kan worden door op het niveau van de klant een gesprek aan te gaan. In de praktijk blijkt dat deze aanpak echter veel personele capaciteit vraagt van gemeenten, waar veel gemeenten niet over beschikken.

Good practice

Dit is een good practice met een knelpunt, namelijk tijdgebrek. Volgens de onderzoekers gaat dit om tijdgebrek op korte termijn. Op de lange termijn levert dit – zo blijkt uit de pilot van een gemeente – veel minder boetes op. Inzicht in effecten op korte en lange termijn zou helpen.

Onderzoekers merken hierbij op dat het proces van het opleggen van een boete meer tijd kost dan het voeren van een gesprek. Het zou interessant zijn om op langere termijn vast te stellen wat de kosten en de besparingen zijn. VNG KCHN heeft aan onderzoekers aangegeven dat zij met SZW in overleg gaan of ze dit binnen het programma ROAG gaan oppakken.

Behoeftte aan kennis over effectiviteit

Tijdens het onderzoek is naar voren gekozen dat medewerkers van UWV, SVB en gemeenten behoefte hebben aan kennis over de effectiviteit van sancties én preventieve maatregelen. Professionals blijken momenteel verschillende ideeën te hebben over de effectiviteit van sancties en preventieve maatregelen, meestal onderbouwd met kennis en ervaringen uit de praktijk. De mogelijkheid bestaat dat klanten hierdoor verschillend worden bestraft, en het gebrek aan kennis dus leidt tot rechtsongelijkheid.

Medewerkers van UWV, SVB en gemeenten hebben kennis nodig om hun keuzes in de toekomst beter te kunnen onderbouwen. Aan dit punt wordt aandacht besteedt in de brede evaluatie handhavingssketen, uitgevoerd door PWS.

1. Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	2
1. Inhoudsopgave	7
2. Inleiding	8
2.1. Aanleiding	8
2.2. Doelstelling	8
2.3. Onderzoeksvraag	8
2.4. Leeswijzer	9
3. Onderzoeksaanpak	10
4. Context Fraudewet	11
5. Resultaten digitale vragenlijst	12
5.1. Resultaten UWV	12
5.2. Resultaten SVB	14
5.3. Resultaten gemeenten	15
6. Resultaten interviews	18
7. Analyse jurisprudentie	26
Bijlage 1 – Lijst van gebruikte afkortingen	28
Bijlage 2 – Literatuurlijst	29
Bijlage 3 – Digitale vragenlijst	30

2. Inleiding

2.1. Aanleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel Fraudewet genoemd) in werking getreden. De wet is een aanscherping van het sanctiebeleid dat – voor wat betreft de sociale zekerheid – wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten.

In 2014 heeft PWC een eerste monitoronderzoek uitgevoerd naar de uitwerking van de Fraudewet in de uitvoeringspraktijk⁵. In dit onderzoek is een aantal knelpunten naar voren gekomen.

Met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014⁶ is de uitvoeringspraktijk van de Fraudewet gewijzigd. Zo heeft de uitspraak directe consequenties gehad voor de sanctionering van het overtreden van de inlichtingenplicht. Zowel de Fraudewet als het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn dan ook aangepast als gevolg van de uitspraak.

In de uitvoeringstoetsen en bestuurlijke reacties van UWV, SVB en gemeenten en door de Raad van State is gewezen op de toegenomen complexiteit bij het bepalen en opleggen van een bestuurlijke boete.

2.2. Doelstelling

Het doel van dit monitoronderzoek is om een globaal beeld te schetsen van de uitvoering van de Fraudewet door UWV, SVB en gemeenten en of er inderdaad sprake is van een toegenomen complexiteit bij het bepalen en opleggen van een bestuurlijke boete. Hierbij is aandacht hoe UWV, SVB en gemeenten hiermee omgaan. Verder is er aandacht voor de knelpunten in de uitvoering van de Fraudewet, de mogelijke oplossingen van deze knelpunten en eventuele goede voorbeelden.

Dit monitoronderzoek is niet representatief, maar geeft wel inzicht in de uitvoeringspraktijk. Het onderzoek van PWC in 2014 was zeer uitgebreid en op dit moment wordt ook een brede evaluatie van de handhavingketen uitgevoerd. Om gemeenten niet te zwaar te belasten is gekozen voor een onderzoek naar een globaal beeld.

2.3. Onderzoeksvraag

De **centrale onderzoeksvraag** is:

Hoe verloopt de uitvoering van de Fraudewet bij UWV, SVB en gemeenten? En wat is het globale beeld over de gehele linie?

De **deelvragen** zijn:

- *Wat is de invloed van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014?*
- *Heeft de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 geleid tot meer complexiteit?*
- *Op welke wijze worden in de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 geïntroduceerde beginselen opzet en grove schuld toegepast?*
- *Op welke wijze wordt omgegaan met de noodzaak tot meer maatwerk naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 en het gevaar van rechtsongelijkheid?*
- *Zijn er nog andere grote gevolgen in de uitvoering ten gevolge van deze of andere uitspraken zichtbaar?*
- *Zijn er goede voorbeelden vanuit de praktijk?*

⁵ PWC (2014). Onderzoek uitvoering Fraudewet

⁶ CRvB (2014). ECLI:NL:CRVB:2014:3754

2.4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de volgende zaken:

- In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksaanpak beschreven.
- In hoofdstuk 4 wordt de context van de Fraudewet beschreven.
- In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de digitale vragenlijst beschreven.
- In hoofdstuk 6 worden de resultaten van de groeps- en diepte-interviews beschreven.
- In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste uitspraken over de Fraudewet beschreven (jurisprudentie).

3. Onderzoeksaanpak

De resultaten die worden beschreven in deze rapportage zijn gebaseerd op een kwalitatief onderzoek onder medewerkers van UWV, SVB en gemeenten. Het is geen representatief onderzoek, maar is bedoeld om een globaal beeld te schetsen van de uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk wordt de gehanteerde onderzoeksaanpak kort beschreven aan de hand van de verschillende onderzoeksactiviteiten.

Digitale vragenlijst

Ten behoeve van het onderzoek is een digitale vragenlijst (zie Bijlage 3.) onder medewerkers van UWV, SVB en gemeenten verspreid. De vragenlijst is door vijf medewerkers van UWV, tien medewerkers van SVB en 40 medewerkers van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden ingevuld.

Groepsinterviews

Ten behoeve van het onderzoek zijn er drie groepsinterviews met medewerkers van gemeenten gehouden. Tijdens deze interviews is er aandacht besteed aan de knelpunten in de uitvoering van de Fraudewet, de mogelijke oplossingen van deze knelpunten en eventuele goede voorbeelden. In totaal hebben 36 medewerkers van gemeenten deelgenomen aan deze groeps gesprekken.

Diepte-interviews

Ten behoeve van het onderzoek zijn er veertien diepte-interviews met medewerkers van UWV, SVB en gemeenten gehouden. Tijdens deze interviews is aandacht besteed aan de knelpunten in de uitvoering van de Fraudewet, de mogelijke oplossingen van deze knelpunten en eventuele goede voorbeelden. De diepte-interviews maken het mogelijk om gedetailleerder in te gaan op specifieke situaties (dit in tegenstelling tot de groepsinterviews). Van de veertien diepte-interviews zijn er drie gehouden met medewerkers van UWV, twee met medewerkers van SVB en negen met medewerkers van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Respondenten

In totaal hebben acht medewerkers van UWV en twaalf medewerkers van SVB deelgenomen aan het onderzoek. Omdat zowel UWV als SVB centraal wordt aangestuurd is geen rekening gehouden met regiogrootte en regionale spreiding. Wel is gekozen om zowel medewerkers van het hoofdkantoor als regionale kantoren te betrekken bij het onderzoek.

In totaal hebben 52 gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden deelgenomen aan het onderzoek. Hierbij is rekening gehouden met de gemeentegrootte en regionale spreiding (zie Tabel 1.).

Tabel 1. Verdeling gemeenten naar gemeentegrootte⁷ en regio⁸.

Regio	Organisaties	Gemeenten	Gemeentegrootte		
			<i>Klein</i>	<i>Middelgroot</i>	<i>Groot</i>
Noord	11	25	18	4	3
West	12	24	10	8	6
Oost	12	15	2	7	6
Zuid	17	36	23	9	4

Er zijn medewerkers op diverse functies en functieniveaus⁹ betrokken bij het onderzoek. Dit geldt voor zowel UWV, SVB als gemeenten. Wel is gekozen om alleen medewerkers te betrekken die in hun dagelijkse praktijk ook te maken hebben met (de uitvoering van) de Fraudewet.

⁷ Klein is < 40.000 inwoners, middelgroot is 40.000 tot 100.000 inwoners, en groot is > 100.000 inwoners.

⁸ Noord is Friesland, Groningen en Drenthe, West is Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht, Oost is Overijssel, Gelderland en Flevoland, en zuid is Zeeland, Noord-Brabant en Limburg.

4. Context Fraudewet

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel Fraudewet genoemd) in werking getreden. Deze wet, voortgekomen uit het Regeerakkoord van kabinet Rutte I, heeft de volgende uitgangspunten:

Solidariteit

Werkende burgers mogen er vanuit gaan dat alleen mensen die recht hebben op een uitkering deze ontvangen. Bovendien wil de regering iedereen zoveel mogelijk laten participeren in de samenleving, om mensen perspectief te geven op fatsoenlijk werk en inkomen. Het draagvlak voor sociale voorzieningen blijft op deze manier behouden.

Preventie

De komende jaren wordt geïnvesteerd in betere informatie-uitwisseling om de pakkans te verhogen. Het gaat hierbij zowel om informatie-uitwisseling tussen uitvoeringsorganen onderling als informatie-uitwisseling met publieke en private nutsbedrijven. Bovendien wordt vanuit de Rijksoverheid geïnvesteerd in goede voorlichting. Het is belangrijk dat burgers de regels kennen en dat zij op de hoogte zijn van de gevolgen van het overtreden van die regels. De hogere straffen moeten mensen ervan weerhouden om de regels te overtreden.

Fraude mag niet lonen

Iemand die ten onrechte een uitkering heeft ontvangen, moet deze volledig terugbetalen. Veel gemeenten hadden dit al als uitgangspunt, maar in de uitvoeringspraktijk werd toch vaak een kosten-batenanalyse gemaakt. Bekend voorbeeld is het afzien van terugvorderen van kruimelbedragen. Om de uitvoering op dit punt voor alle gemeenten gelijk te trekken, zijn de volgende instrumenten opgenomen in deze wet:

- Uitkeringsontvangers betalen teveel ontvangen uitkering helemaal terug, ongeacht de hoogte daarvan.
- Bij fraude betalen ze daar bovenop als straf een substantiële geldboete.

Straffen is geen doel op zich

Harder straffen is nodig, maar geen doel op zich. Het doel is dat mensen hun verlichtingen serieus nemen. De straffen zijn fors, maar staan in verhouding met de ernst van de overtreding.

Wat is de Fraudewet?

Als uitkeringsgerechtigden niet aan hun inlichtingenverplichting voldoen, dan wordt een boete opgelegd. Uitgangspunt is een boete van 100% van het benadelingsbedrag en na recidive¹⁰ 150% van het benadelingsbedrag. Ontbreekt iedere verwijtbaarheid, dan is een boete niet aan de orde. In sommige gevallen is het ook mogelijk om te volstaan met een schriftelijke waarschuwing.

Diverse uitspraken van de Centrale Raad van Beroep hebben dit sterk genuanceerd. Zo heeft de uitspraak van november 2014¹¹ een indeling in vier categorieën 'verwijtbaarheid' geïntroduceerd: opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. Deze begrippen zijn in het strafrecht gebruikelijk, maar in het bestuursrecht niet. Bovendien is er een plafond toegevoegd aan de maximale boete. Als sprake is van opzet is dat de vijfde categorie en indien opzet ontbreekt de derde categorie van artikel 23, vierde lid Wetboek van strafrecht¹². Dit plafond moet voorkomen dat bestuursrechtelijk zwaarder wordt gestraft dan strafrechtelijk mogelijk is.

De CRvB heeft in januari 2016 nader ingevuld hoe rekening gehouden moet worden met draagkracht. De essentie van deze uitspraken was dat de boete binnen maximaal 24 maanden afgelost moet kunnen worden. Lukt dat op grond van de draagkracht niet, dan moet de boete verlaagd worden. Gaat het om grove schuld dan geldt maximaal 18 maanden, bij normale verwijtbaarheid 12 en bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden.

⁹ Zo is onder andere gesproken met: beleidsmedewerkers, boeteambtenaren, consultants werk & inkomen, juridisch adviseurs, klantmanagers, kwaliteitsmedewerkers, sociaal rechercheurs en teammanagers.

¹⁰ Recidive wil zeggen dat iemand binnen 5 jaar (of 10 jaar als een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd) nog een keer de inlichtingenplicht schendt.

¹¹ Zie literatuurlijst voor de vindplaatsen.

¹² In 2017 zijn de bedragen € 82.000 resp. € 8.200.

5. Resultaten digitale vragenlijst

De uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 heeft gevolgen gehad voor de uitvoering van de Fraudewet door UWV, SVB en gemeenten. Om een beeld te krijgen van de grootste veranderingen en knelpunten is een digitale vragenlijst uitgezet onder medewerkers van UWV, SVB en gemeenten. De resultaten worden in dit hoofdstuk beschreven.

5.1. Resultaten UWV

Vijf medewerkers van UWV hebben de digitale vragenlijst ingevuld. Alle respondenten hebben de vragenlijst volledig ingevuld. De resultaten worden hieronder kort beschreven.

Beleid en werkinstructies

UWV heeft zowel het beleid als de werkinstructies met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. Volgens vier van de vijf respondenten is zowel in het beleid als de werkinstructies vastgelegd hoe de begrippen grove schuld en opzet toegepast moeten worden. Volgens één respondent is dit alleen in de werkinstructies vastgelegd.

Uitvoering Fraudewet

Vier van de vijf respondenten geven aan dat de uitvoering van de Fraudewet ingewikkelder is geworden als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. Zo geven twee respondenten aan dat de uitvoering veel ingewikkelder is geworden en geven twee respondenten aan dat de uitvoering iets ingewikkelder is geworden. Eén respondent geeft aan dat de uitvoering van de Fraudewet niet ingewikkelder of makkelijker is geworden.

Alle respondenten geven aan dat de boetes sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 lager zijn geworden. Vier van de vijf respondenten geven zelfs aan dat de boetes veel lager zijn geworden.

De mate waarin de respondenten gebruik maken van maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de boete sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 verschilt. Zo geven twee respondenten aan dat zij veel meer gebruik maken van maatwerk, geeft één respondent aan iets meer gebruik te maken van maatwerk en geven twee respondenten aan evenveel gebruik te maken van maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Eén respondent geeft hierbij aan dat de mogelijkheid voor maatwerk ook al bestond voor de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014.

Mate van verwijtbaarheid

Aan de medewerkers van UWV is gevraagd in welke mate zij gebruik maken van de begrippen voor de mate van verwijtbaarheid na de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (zie Tabel 2.). Uit de resultaten blijkt dat er met name gebruik wordt gemaakt van het begrip normale verwijtbaarheid. Verder wordt er regelmatig gebruik gemaakt van het begrip verminderde verwijtbaarheid. De begrippen grove schuld en opzet worden nooit of zelden gebruikt.

Verder maken de medewerkers van UWV regelmatig gebruik van de mogelijkheid om een ander percentage toe te passen. Verschillende respondenten geven hierbij aan dat zij gebruik maken van het percentage 12,5 procent (geringe verwijtbaarheid).

Tabel 2. Toepassing percentages sinds uitspraak CRvB van 24 november 2014 – UWV.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
25% verminderde verwijtbaarheid			60%	40%	
50% normale verwijtbaarheid				100%	
75% grove schuld	80%	20%			
100% opzet	60%	40%			
Ander percentage	20%	20%	20%	40%	

Knelpunten uitvoering

Aan de medewerkers van UWV is ook gevraagd in welke mate zij bepaalde knelpunten ervaren sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (zie Tabel 3.). Uit de resultaten blijkt dat het vaststellen van de begrippen grove schuld verschillend wordt ervaren door de respondenten. Zo geven twee respondenten aan dat het nooit een knelpunt is, geven twee respondenten aan dat het soms een knelpunt is en geeft één respondent aan dat het altijd een knelpunt is. Eén respondent geeft aan dat hij nooit gebruik maakt van de begrippen grove schuld, omdat zaken waar mogelijk sprake is van grove schuld of opzet altijd voorgelegd moeten worden aan een juridisch adviseur van de afdeling UWV Handhaving. Het is mogelijk dat respondenten het vaststellen van de begrippen grove schuld en opzet niet als knelpunt ervaren, omdat zij dit niet zelf moeten doen.

Verder worden het meewegen van omstandigheden van persoon en gezin, het vaststellen van de draagkracht, het voorkomen van rechtsongelijkheid en de administratieve belasting regelmatig als knelpunten ervaren. De andere knelpunten worden in mindere mate ervaren door de werknemers van UWV.

Tabel 3. Knelpunten uitvoering Fraudewet sinds uitspraak CRvB van 24 november 2014 – UWV.

	Dit is nooit een knelpunt	Dit is bijna nooit een knelpunt	Dit is soms een knelpunt	Dit is bijna altijd een knelpunt	Dit is altijd een knelpunt	Sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 is dit knelpunt opgelost
Vaststellen opzet	40%		20%		20%	20%
Vaststellen grove opzet	40%		20%		20%	20%
Vaststellen normale verwijtbaarheid		40%	60%			
Vaststellen verminderde verwijtbaarheid			40%	60%		
Meewegen omstandigheden van persoon en gezin			20%	80%		
Meewegen draagkracht	20%	20%	60%			
Voorkomen rechtsongelijkheid		20%	40%	40%		
Onduidelijkheid over hoe de Fraudewet moet worden uitgevoerd		40%	60%			
Administratieve belasting		20%	40%	40%		

5.2. Resultaten SVB

Tien medewerkers van SVB hebben de digitale vragenlijst ingevuld. Alle respondenten hebben de vragenlijst volledig ingevuld. De resultaten zijn hieronder kort beschreven.

Beleid en werkinstructies

De SVB heeft zowel het beleid als de werkinstructies met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. Volgens negen van de tien respondenten is zowel in het beleid als de werkinstructies vastgelegd hoe de begrippen grove schuld en opzet toegepast moeten worden. Volgens één respondent is dit alleen in de werkinstructies vastgelegd.

Uitvoering Fraudewet

De mate waarin de uitvoering van de Fraudewet is veranderd sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 verschilt volgens de respondenten. Zo geven vijf respondenten aan dat de uitvoering iets ingewikkelder is geworden en geven vijf respondenten aan dat de uitvoering niet ingewikkelder of makkelijker is geworden.

Alle respondenten geven aan dat de boetes sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 lager zijn geworden. Acht van de tien respondenten geven zelfs aan dat de boetes veel lager zijn geworden.

De mate waarin de respondenten gebruik maken van maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de boete sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 verschilt. Zo geeft één respondent aan dat hij veel meer gebruik maakt van maatwerk, geven vijf respondenten aan iets meer gebruik te maken van maatwerk en geven vier respondenten aan evenveel gebruik te maken van maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de boete.

Mate van verwijtbaarheid

Aan de medewerkers van de SVB is gevraagd in welke mate zij gebruik maken van de begrippen voor de mate van verwijtbaarheid na de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (zie Tabel 4.). Uit de resultaten blijkt dat er met name gebruik wordt gemaakt van het begrip normale verwijtbaarheid. Verder wordt er regelmatig gebruik gemaakt van het begrip verminderde verwijtbaarheid. De begrippen grove schuld en opzet blijken minder gebruikt te worden.

Verder maken de medewerkers van de SVB af en toe gebruik van de mogelijkheid om een ander percentage toe te passen. Verschillende respondenten geven hierbij aan dat zij gebruik maken van het percentage 10 procent (sterk verminderde verwijtbaarheid).

Tabel 4. Toepassing percentages sinds uitspraak CRvB van 24 november 2014 – SVB.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
25% verminderde verwijtbaarheid			70%	30%	
50% normale verwijtbaarheid				100%	
75% grove schuld		70%	30%		
100% opzet	40%	60%			
Ander percentage	40%	40%	20%		

Knelpunten uitvoering

Aan de medewerkers van de SVB is gevraagd in welke mate zij bepaalde knelpunten ervaren sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (zie Tabel 5.). Uit de resultaten blijkt dat het vaststellen van de begrippen grove schuld en opzet verschillend wordt ervaren door de respondenten.

Verder worden het vaststellen verminderde verwijtbaarheid en meewegen van omstandigheden van persoon en gezin als knelpunten ervaren. De andere knelpunten worden in mindere mate ervaren door de werknemers van SVB.

Tabel 5. Knelpunten uitvoering Fraudewet sinds uitspraak CRvB van 24 november 2014 – SVB.

	Dit is nooit een knelpunt	Dit is bijna nooit een knelpunt	Dit is soms een knelpunt	Dit is bijna altijd een knelpunt	Dit is altijd een knelpunt	Sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 is dit knelpunt opgelost
Vaststellen opzet	10%	30%	10%	30%	20%	
Vaststellen grove opzet		30%	40%	20%	10%	
Vaststellen normale verwijtbaarheid	20%	80%				
Vaststellen verminderde verwijtbaarheid		50%	50%			
Meewegen omstandigheden van persoon en gezin		10%	90%			
Meewegen draagkracht	20%	60%	20%			
Voorkomen rechtsongelijkheid	20%	60%	20%			
Onduidelijkheid over hoe de Fraudewet moet worden uitgevoerd	10%	60%	30%			
Administratieve belasting		40%	50%	10%		

5.3. Resultaten gemeenten

40 Medewerkers van 28 gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben de digitale vragenlijst ingevuld. Vijf respondenten hebben de vragenlijst niet volledig ingevuld. De resultaten worden hieronder kort beschreven.

De resultaten van respondenten van dezelfde gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn gewogen meegenomen in de resultaten.

Beleid en werkinstructies

Driekwart (74%) van de gemeenten heeft het beleid met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. Ongeveer één achtste (13%) van de gemeenten heeft het beleid niet gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 en ongeveer één derde (13%) van de gemeenten heeft helemaal geen beleid met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes.

Ruimt negentig procent (91%) van de gemeenten heeft de werkinstructies met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. Een klein aandeel van de gemeenten heeft de werkinstructies niet gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (4%) of heeft helemaal geen werkinstructies met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes (5%).

In bijna de helft (44%) van de gemeenten is in zowel het beleid als de werkinstructies vastgelegd hoe de begrippen grove schuld en opzet toegepast moeten worden. In ongeveer één vijfde van de gemeenten is dit alleen in het beleid (4%) of in de werkinstructies (14%) vastgelegd. In ongeveer twee derde (38%) van de

gemeenten is zowel in het beleid als de werkinstructies niet vastgelegd hoe de begrippen grove schuld en opzet toegepast moeten worden.

Uitvoering Fraudewet

De mate waarin de uitvoering van de Fraudewet is veranderd sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 verschilt volgens de respondenten. Zo geeft ongeveer één derde (30%) van de respondenten aan dat de uitvoering veel ingewikkelder is geworden en geeft bijna de helft (46%) van de respondenten aan dat de uitvoering iets ingewikkelder is geworden. Ongeveer één tiende (9%) van de respondenten geeft aan dat de uitvoering niet ingewikkelder of makkelijker is geworden. Wat opvalt is dat een klein aandeel van de respondenten aangeeft dat de uitvoering makkelijker (8%) of veel makkelijker (6%) is geworden.

Alle respondenten geven aan dat de boetes sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 lager zijn geworden. Bijna driekwart (72%) geeft zelfs aan dat de boetes veel lager zijn geworden.

De mate waarin de respondenten gebruik maken van maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de boete sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 verschilt. Zo geeft 60 procent van de respondenten aan veel meer gebruik te maken van maatwerk, geeft bijna een kwart (22%) aan iets meer gebruik te maken van maatwerk en geeft ruim één tiende (13%) aan evenveel gebruik te maken van maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Wat opvalt is dat vijf procent van de respondenten aangeeft veel minder gebruik te maken van maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de boete.

Mate van verwijtbaarheid

Aan de medewerkers van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden is gevraagd in welke mate zij gebruik maken van de begrippen voor de mate van verwijtbaarheid na de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (zie Tabel 6.). Uit de resultaten blijkt dat er met name gebruik wordt gemaakt van het begrip normale verwijtbaarheid. Verder wordt er regelmatig gebruik gemaakt van het begrip verminderde verwijtbaarheid. De begrippen grove schuld en opzet blijken minder gebruikt te worden.

Verder maken de medewerkers van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden af en toe gebruik van de mogelijkheid om een ander percentage toe te passen. Wat opvalt is dat meer dan de helft (55%) van de respondenten aangeeft nooit gebruik te maken van de mogelijkheid om af te wijken van de standaard percentages en een ander percentage toe te passen.

Tabel 6. Toepassing percentages sinds uitspraak CRvB van 24 november 2014 – gemeenten.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
25% verminderde verwijtbaarheid	10%	47%	24%	18%	
50% normale verwijtbaarheid	6%	4%	22%	64%	4%
75% grove schuld	10%	61%	24%	5%	
100% opzet	26%	50%	22%	2%	
Ander percentage	55%	12%	27%	2%	4%

Knelpunten uitvoering

Aan de medewerkers van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden is ook gevraagd in welke mate zij bepaalde knelpunten ervaren sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (zie Tabel 7.). Uit de resultaten blijkt dat de verschillende knelpunten sterk verschillend worden ervaren. Verder blijkt dat het vaststellen van de begrippen grove schuld en opzet vaak als knelpunten worden ervaren. Ook de administratieve belasting wordt veelal als knelpunt ervaren. De andere knelpunten worden in mindere mate ervaren door de medewerkers van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Tabel 7. Knelpunten uitvoering Fraudewet sinds uitspraak CRvB van 24 november 2014 – gemeenten.

	Dit is nooit een knelpunt	Dit is bijna nooit een knelpunt	Dit is soms een knelpunt	Dit is bijna altijd een knelpunt	Dit is altijd een knelpunt	Sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 is dit knelpunt opgelost
Vaststellen opzet	13%		30%	42%	14%	
Vaststellen grove opzet	9%		38%	34%	20%	
Vaststellen normale verwijtbaarheid	35%	45%	18%		2%	
Vaststellen verminderde verwijtbaarheid	11%	42%	38%	7%	2%	
Meewegen omstandigheden van persoon en gezin	15%	32%	45%	7%	2%	
Meewegen draagkracht	15%	33%	36%	8%	7%	2%
Voorkomen rechtsongelijkheid	11%	20%	52%	2%	11%	4%
Onduidelijkheid over hoe de Fraudewet moet worden uitgevoerd	13%	26%	41%	11%	7%	2%
Administratieve belasting	13%	17%	32%	22%	16%	

6. Resultaten interviews

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen beschreven uit de groeps- en diepte-interviews met medewerkers van UWV, SVB en gemeenten. Tijdens de interviews is aandacht besteed aan de knelpunten in de uitvoering van de Fraudewet, de mogelijke oplossingen van deze knelpunten en eventuele goede voorbeelden.

Beleid en werkinstructies

In vrijwel alle gemeenten zijn het beleid en/of de werkinstructies gewijzigd naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. In een aantal gemeenten zijn de begrippen verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet in het beleid en/of de werkinstructies uitgewerkt. Tijdens de interviews is echter gebleken dat de uitwerking van deze begrippen veelal niet voldoende is voor professionals in de uitvoering. Zo bestaat onder medewerkers van gemeenten nog steeds veel onduidelijkheid over de begrippen en hoe deze in de praktijk toegepast moeten worden.

In een klein aantal gemeenten zijn het beleid en de werkinstructies niet gewijzigd naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. De medewerkers van deze gemeenten hebben tijdens de interviews aangegeven dat de uitspraak van de CRvB in combinatie met de aanvullende informatie van het ministerie van SZW voldoende handvatten biedt om de Fraudewet uit te voeren.

Net als de meeste gemeenten hebben ook UWV en SVB naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 het beleid en de werkinstructies gewijzigd. Hierbij hebben UWV en SVB de uitvoering nauw betrokken. In de werkinstructies hebben beide organisaties de begrippen verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet uitgewerkt. Verder heeft UWV ook voorbeelden opgenomen in de werkinstructies.

Uitvoering van de Fraudewet is complex

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat vrijwel alle medewerkers van UWV, SVB en gemeenten de uitvoering van de Fraudewet als complex ervaren. Er zijn tijdens de interviews verschillende oorzaken genoemd die de uitvoering ingewikkeld maken voor professionals. De belangrijkste oorzaken worden hieronder beschreven.

Arbeidsintensief, bureaucratisch en ingewikkeld proces

De uitvoering van de Fraudewet wordt door veel medewerkers van UWV, SVB en gemeenten omschreven als een arbeidsintensief, bureaucratisch en ingewikkeld proces. Zo is de administratieve belasting hoog door de verschillende beoordelingsmomenten die allemaal uitgebreid beschreven en onderbouwd moeten worden. Verder heeft de Fraudewet zowel een bestuursrechtelijke als strafrechtelijke component, met elk een eigen bewijslast. Dit maakt het boeteproses volgens verschillende professionals arbeidsintensief en ingewikkeld. Ook zit er vaak een periode van enkele maanden tussen een overtreding en de terugvordering en de boete, waardoor er geen direct effect is voor klanten wanneer een overtreding wordt vastgesteld.

Sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november is de uitvoering van de Fraudewet volgens bijna alle medewerkers van UWV, SVB en gemeenten ingewikkelder geworden.

Kennis en expertise noodzakelijk

Tijdens de interviews is duidelijk geworden dat medewerkers van UWV, SVB en gemeenten voor een goede uitvoering van de Fraudewet moeten beschikken over de nodige kennis en expertise. Voor verschillende professionals is dit een knelpunt omdat de uitvoering van de Fraudewet maar één van de taken in hun takenpakket is. Hierdoor is het lastig om voldoende kennis en expertise op te doen. Volgens medewerkers van gemeenten geldt dit in het bijzonder voor kennis en expertise die nodig is bij gecompliceerde zaken, die relatief weinig voorkomen.

Volgens verschillende medewerkers van gemeenten kan er tevens concurrentie ontstaan tussen taken, wanneer zij veel verschillende taken in hun takenpakket hebben. Zo hebben verschillende professionals tijdens de interviews aangegeven dat andere taken veelal voorgaan. De uitvoering van de Fraudewet wordt door sommige professionals dan ook gezien als een extra taak naast hun reguliere werkzaamheden. Dit komt de uitvoering van de Fraudewet volgens deze professionals niet ten goede.

Specialistische medewerker/adviseur

Bovenstaande knelpunten kunnen voorkomen worden door de inzet van specialistische medewerkers en/of adviseurs. Organisaties kunnen ervoor kiezen om te werken met specialistische medewerkers die zijn belast met de uitvoering van de Fraudewet. Deze medewerkers kunnen zo de nodige kennis en expertise opdoen die nodig is voor een goede uitvoering van de Fraudewet, en ontstaan er geen concurrentie met andere werkzaamheden. Organisaties kunnen er ook voor kiezen te werken met specialistische adviseurs die op afroep beschikbaar zijn. Zo heeft UWV een team van gespecialiseerde juristen in dienst die betrokken moeten worden wanneer er een vermoeden is van grove schuld of opzet.

Voor kleinere gemeenten, waar het aantal overtredingen relatief laag is, is het waarschijnlijk lastig om een specialistische medewerker of adviseur in te zetten. Om toch te kunnen beschikken over de benodigde kennis en expertise kunnen kleinere gemeenten ondersteuning krijgen van VNG KCHN. Bovendien kunnen gemeenten de samenwerking zoeken met bijvoorbeeld andere gemeenten of gespecialiseerde adviesbureaus.

Trainingen en opleidingen

Bovenstaande knelpunten kunnen ook deels voorkomen worden door medewerkers te trainen en op te leiden. Zo heeft UWV in 2016 een serie bijeenkomsten georganiseerd voor medewerkers waarin zij zijn bijgepraat over de laatste ontwikkelingen en de consequenties voor de uitvoering. Hierin is extra aandacht geweest voor zaken die in de praktijk regelmatig leiden tot onduidelijkheid, bijvoorbeeld de begrippen grove schuld en opzet. Tevens is er een stroomschema ontwikkeld voor medewerkers en hoe zij moeten handelen in bepaalde situaties. Het VNG KCHN organiseert sinds de invoering van de Fraudewet met enige regelmaat 'boetetafels' in verschillende regio's waar professionals elkaar ontmoeten en kennis en ervaring uitwisselen. Bij elke bijeenkomst is een expert aanwezig die vragen kan beantwoorden. Binnen het ketenoverleg VNG, UWV en SVB worden kennis en ervaring van het opleiden en trainen van professionals uitgewisseld om zo tot de optimale ondersteuning van alle professionals te komen.

Het vaststellen van het benadelingsbedrag is lastig

Bijna alle medewerkers van gemeenten hebben tijdens de interviews aangegeven dat het vaststellen van het benadelingsbedrag in bepaalde gevallen een knelpunt is. De twee meest genoemde gevallen worden hieronder kort beschreven.

Het vaststellen van het benadelingsbedrag met terugwerkende kracht zorgt regelmatig voor problemen. Zo is het vaak lastig om vast te stellen hoe lang een overtreding plaats heeft gevonden. Het is bijvoorbeeld lastig om vast te stellen hoe lang iemand samenwoont wanneer iemand hierover geen informatie verstrekt. Volgens verschillende professionals wordt in deze gevallen dan ook een te lage of helemaal geen boete opgelegd.

Verder is het lastig om het benadelingsbedrag vast te stellen als er geen zicht is op geldstromen van een klant. Bijvoorbeeld als een klant zwart werkt en geen informatie verstrekt over zijn inkomsten. Volgens veel professionals wordt ook in deze gevallen een te lage of helemaal geen boete opgelegd. Ondanks dat het vaak wel duidelijk is dat er sprake is van een opzettelijke overtreding.

Onderzoekers merken op dat in beide gevallen het probleem is dat de manier waarop altijd onderzoek is gedaan niet meer toereikend is. Omdat de boete een punitieve sanctie is geldt meer rechtsbescherming en geldt een zwaardere bewijslast voor gemeenten. Een andere manier van onderzoek doen kan hierbij helpen.

Medewerkers van UWV hebben tijdens de interviews aangegeven dat het vaststellen van het benadelingsbedrag met terugwerkende kracht voor hun geen knelpunt is. Voor UWV is deze zwaardere bewijslast niet nieuw, aangezien voor de wetten die UWV uitvoert al veel langer een bestuurlijke boete wordt opgelegd bij overtreding inlichtingenplicht.¹³

Het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid is lastig

Het meest genoemde knelpunt dat tijdens de interviews naar voren is gekomen is het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid. De oorzaken die genoemd zijn door medewerkers van UWV, SVB en gemeenten zijn divers, maar worden hieronder in relatie tot elkaar beschreven.

Bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid moeten medewerkers van UWV, SVB en gemeenten sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 gebruik maken van de begrippen verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet. Deze begrippen zijn afkomstig uit het strafrecht en zijn volgens de meeste professionals lastig om in de dagelijkse praktijk te gebruiken. Zo bestaat er volgens professionals een overlap tussen de begrippen grove schuld en opzet, waardoor het gebruik mogelijk leidt tot rechtsongelijkheid.

Een tweede oorzaak die door medewerkers van UWV, SVB en gemeenten is genoemd is de bewijslast. Zo ligt de bewijslast om aan te tonen dat een klant niet of verminderd verwijtbaar is bij de klant zelf. Maar de bewijslast om aan te tonen dat er sprake is van grove schuld of opzet bij een klant ligt bij UWV, SVB en de gemeente. Het aantonen van grove schuld en opzet is volgens de meeste professionals een knelpunt, zeker wanneer klanten niet meewerken aan het boeteonderzoek. Hierdoor wordt volgens veel professionals in de praktijk dan ook geen gebruik gemaakt van de begrippen grove schuld en opzet.

Sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november is de hoogte van de boetes volgens alle medewerkers van UWV, SVB en gemeenten dan ook afgenomen. Zo ging men in de oude situatie standaard uit van een boetebedrag van 100 procent van het benadelingsbedrag, terwijl men nu standaard uitgaat van een boetebedrag van 50 procent van het benadelingsbedrag. Verder worden boetes steeds vaker verlaagd doordat klanten aantonen dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

Ten slotte hebben verschillende medewerkers van gemeenten aangegeven dat de wetgever en rechtbanken zorgen voor onduidelijkheid over de manier waarop de mate van verwijtbaarheid vastgesteld moet worden. Zo leiden de criteria die in het nieuwe Boetebesluit zijn opgenomen volgens verschillende professionals in de rechtszaal tot een andere mate van verwijtbaarheid dan in het Boetebesluit staat aangegeven. Uitspraken na inwerkingtreding van het gewijzigde Boetebesluit zullen volgens onderzoekers beter aansluiten bij de criteria die in het Boetebesluit genoemd worden. Bij de eerdere uitspraken waren deze criteria nog niet vastgelegd in het Boetebesluit.

Ook zijn er volgens verschillende medewerkers van gemeenten verschillen tussen rechtbanken hoe zij omgaan met de mate van verwijtbaarheid, waardoor er ruimte voor discussie ontstaat over de uitvoering van de Fraudewet. Ook leidt dit mogelijk tot rechtsongelijkheid¹⁴.

Dit alles heeft ervoor gezorgd dat medewerkers van UWV, SVB en gemeenten voorzichtig zijn met de begrippen grove schuld en opzet en dat er in de praktijk weinig tot geen gebruik van wordt gemaakt.

¹³ Uit het ketenoverlg van VNG, UWV en SVB is gebleken dat in het verleden de rechtbanken en CRvB bij bijstand (WWB / PW) veel soepeler waren met het vaststellen van het benadelingsbedrag. Het enkele feit dat iemand op geld waardeerbare werkzaamheden had verricht, was voldoende om te kunnen stellen dat het recht op uitkering niet vastgesteld kon worden en intrekking en terugvordering terecht was. Bij UWV lag de bewijslast altijd zwaarder.

¹⁴ Zo is grove schuld aangenomen bij samenleeffraude ([ECLI:NL:CRVB:2016:8](#)) en normale verwijtbaarheid in geval van een verzwegen bankrekening waar € 37.000 op is gestort ([ECLI:NL:CRVB:2016:10](#)). Beide situaties zouden op grond van art. 2a, vierde lid Boetebesluit (geldend vanaf 1-1-2017) leiden tot opzet.

Het vaststellen van de draagkracht is lastig

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat medewerkers van UWV, SVB en gemeenten ook moeilijkheden ervaren bij het vaststellen van de draagkracht. De drie meest genoemde gevallen worden hieronder kort beschreven.

Bijna alle medewerkers van UWV, SVB en gemeenten hebben tijdens de interviews aangegeven dat de boetes veelal laag uitvallen vanwege de minimale draagkracht van veel klanten.

Verscheidende medewerkers van UWV, SVB en gemeenten geven aan dat de draagkracht niet is vast te stellen als klanten geen informatie verstrekken. Bij het vaststellen van de draagkracht zijn professionals namelijk afhankelijk van de informatie die klanten zelf verstrekken. Een groot deel van de klanten werkt echter niet mee aan boeteonderzoeken en deelt dus geen informatie. Dit geldt volgens medewerkers van gemeenten in het bijzonder voor (ex-)klanten die geen uitkering meer ontvangen.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers merken hierbij op dat dit feitelijk geen probleem is. De bewijslast dat de draagkracht onvoldoende is ligt namelijk bij de overtreder, niet bij het bestuursorgaan. Zolang de klant niets overlegt, kan het bestuursorgaan er vanuit gaan dat de draagkracht voldoende is om de boete te betalen.

Suwinet

Eén medewerker heeft tijdens de interviews de tip gegeven om gebruik te maken van Suwinet bij het bepalen van de inkomsten van klanten. Zo is hij voor informatie over de inkomsten van de klant niet afhankelijk van de klant en hoeft er geen controle plaats te vinden voor de volledigheid en correctheid van de gegevens.

Casusoverleggen

In verschillende gemeenten wordt gebruik gemaakt van zogenaamde casusoverleggen waarin aandacht wordt besteed aan de verschillende beoordelingsmomenten en hoe beoordelingen tot stand komen. Door casussen te bespreken met collega's kan rechtsongelijkheid deels voorkomen worden, terwijl men tegelijkertijd ook van elkaar leert.

In enkele gemeenten worden ook collega's met andere achtergronden betrokken bij deze casusoverleggen. Bijvoorbeeld professionals vanuit re-integratie, sociale teams, maatschappelijk werk en de jeugdhulp. Dit kan inzicht geven in de mate van verwijtbaarheid en alle professionals kunnen inzetten op voorkomen van herhaling van de overtreding.

Bij het vaststellen van de fictieve draagkracht moeten professionals rekening houden met de beslagvrije voet. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de uitspraken van de CRvB geen duidelijkheid geven over de manier waarop de fictieve draagkracht moet worden vastgesteld. Het blijkt dan ook dat medewerkers van gemeenten hier verschillend mee om gaan. Zo zijn er gemeenten waar uit wordt gegaan van een vast percentage van het inkomen of een vast bedrag. De reden hiervoor is dat het uitrekenen van de beslagvrije voet te complex en arbeidsintensief is. Er zijn ook gemeenten die de regionale rechtbank volgen. Tijdens de interviews is echter naar voren gekomen dat rechtbanken verschillend omgaan met de beslagvrije voet. Sommige rechtbanken stellen bijvoorbeeld dat de fictieve draagkracht tien procent van de norm alleenstaande of gehuwden is, terwijl andere rechtbanken stellen dat de beslagvrije voet moet worden uitgerekend inclusief verhogingen en verlagingen. Dit leidt volgens medewerkers van gemeenten mogelijk tot rechtsongelijkheid.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers merken hierbij op dat dit probleem niet langer speelt als de vereenvoudiging beslagvrije voet in werking treedt. Dit is naar verwachting op 1 januari 2018.

Ook is tijdens de interviews gebleken dat medewerkers van gemeenten verschillend omgaan met de draagkracht bij een terugvordering en een boete. Zo gaan bepaalde professionals voorzichtiger om met de draagkracht bij een terugvordering dan bij een boete. Volgens deze professionals wordt er bij een verkeersboete namelijk ook geen

rekening gehouden met de draagkracht. Andere professionals gaan niet anders om met de draagkracht bij een terugvordering of boete.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers merken hierbij op dat de uitspraken van de CRvB over fictieve draagkracht voor meerder uitleg vatbaar is. Als meer uitspraken volgen over de draagkracht is dit probleem opgelost.

Ten slotte is tijdens de interviews naar voren gekomen dat de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 met betrekking tot de draagkracht het lastiger maakt om een bepaald type overtreding te bestraffen. Het gaat dan om activiteiten waar middelen mee verkregen (moeten of kunnen) worden, maar deze middelen zijn moeilijk traceerbaar. Zo is het lastig om het benadelingsbedrag met terugwerkende kracht of bij zwart werk of illegale activiteiten als hennep kweken vast te stellen zonder medewerking van de klant. Verder is het volgens professionals van UWV, SVB en gemeenten haast onmogelijk om grove schuld of opzet te bewijzen zonder medewerking van de klant.

Bovendien speelt bij dit type overtredingen over het algemeen ook schuldenproblematiek, waardoor er weinig tot geen draagkracht is. Dit botst met het rechtvaardigheidsgevoel van verschillende medewerkers van UWV, SVB en gemeenten.

Klanten werken onvoldoende mee

Tijdens de interviews hebben veel medewerkers van gemeenten aangegeven dat het gebrek aan medewerking van klanten een knelpunt is voor een goede uitvoering van de Fraudewet. Klanten hebben het recht om na kennisgeving van de overtreding een verklaring af te leggen die meegenomen wordt in het boeteonderzoek. In veel gemeenten maken klanten hier echter weinig gebruik van. Dit geldt in het bijzonder voor (ex-)klanten die geen uitkering meer ontvangen. Volgens professionals is het lastig om het benadelingsbedrag, de mate van verwijtbaarheid en de draagkracht vast te stellen zonder medewerking en (aanvullende) informatie van de klant.

Informatieverstrekking aan klanten

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat het belangrijk is dat informatie duidelijk en op het niveau van de klant gedeeld wordt. Het is dus belangrijk om bijvoorbeeld brieven aan te passen aan het niveau van klanten.

Verder is ook naar voren gekomen dat klanten het op prijs stellen als zij worden uitgenodigd voor een gesprek zodat zij mondeling kunnen reageren in plaats van schriftelijk. Veel klanten vinden het bijvoorbeeld lastig om schriftelijk te reageren.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers merken op dat klanten niet hoeven mee te werken aan hun eigen veroordeling. Dit is onderdeel van de rechtsbescherming.

Volgens verschillende medewerkers van gemeenten is het zelfs veelal voordeliger voor klanten om niet mee te werken aan een boeteonderzoek. Zo is het zonder (aanvullende) informatie van de klant regelmatig bijna onmogelijk om het benadelingsbedrag vast te stellen. Ook het vaststellen van grove schuld of opzet is zonder medewerking van de klant haast onmogelijk volgens professionals. De uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 heeft er volgens veel professionals dan ook voor gezorgd dat het in bepaalde gevallen voordeliger is voor klanten om niet mee te werken en geen verklaring af te leggen. In hoeverre klanten hiervan op de hoogte zijn, weten de professionals niet. Maar zij geven wel aan dat een aantal klanten hiervan mogelijk wel op de hoogte is.

De klanten die wel meewerken aan een boeteonderzoek en wel een verklaring afgeven, zijn volgens professionals veelal de klanten die de inlichtingenplicht hebben overtreden zonder dat sprake is van opzet of grove schuld. Het gaat dan vaak om klanten die hun onschuld willen bewijzen. Volgens de meeste professionals wordt de boete dan ook regelmatig verlaagd als klanten een verklaring afgeven.

Tijdens de interviews is ook gebleken dat de mate waarin klanten meewerken sterk verschilt per gemeente. Zo hebben verschillende medewerkers van gemeenten aangegeven dat zo goed als geen van de klanten reageert

naar aanleiding van de kennisgeving, terwijl medewerkers van andere gemeenten hebben aangegeven dat ongeveer de helft van de klanten wel reageert. Dit komt mogelijk doordat gemeenten klanten verschillend uitnodigen om te reageren. Zo zijn er gemeenten die klanten uitnodigen om schriftelijk te reageren met de optie om mondeling te reageren, terwijl andere gemeenten alle klanten uitnodigen voor een mondeling gesprek. Dit hangt volgens professionals sterk samen met de capaciteit die beschikbaar is binnen gemeenten.

Format brief

Een aantal gemeenten heeft de brieven gedeeld die ze versturen naar de klanten om ze uit te nodigen om de zienswijze te geven. Hier kunnen goede voorbeelden uit gehaald worden. Wat werkt en wat werkt niet? VNG KCHN heeft aan onderzoekers aangegeven dat ze dit oppakken in het ontwikkellab gedragsbeïnvloeding.

Hoogte boete afhankelijk van gedrag

Eén medewerker van een gemeente heeft tijdens de interviews aangegeven dat in zijn gemeente de boete pas zes maanden na het vaststellen van de overtreding wordt opgelegd. In de zes maanden krijgt de klant de kans om zijn situatie te verbeteren. Hiervoor worden concrete afspraken gemaakt met de klant. Past de klant zijn gedrag aan tijdens de zes maanden, dan wordt de boete door de gemeente verlaagd. Past de klant zijn gedrag niet aan, dan wordt de boete niet verlaagd. Het effect is dat gedragsverandering direct leidt tot een beloning. De gemeente hanteert standaard een termijn van zes maanden die eenmalig met drie maanden verlengd kan worden.

Kosten en opbrengsten Fraudewet niet in verhouding

Tijdens de interviews hebben vrijwel alle medewerkers van gemeenten aangegeven dat de kosten voor de uitvoering van de Fraudewet veel hoger zijn dan de opbrengsten. Volgens de professionals gaat het bij de meeste overtredingen om minimale benadelingsbedragen (verder: kruimelbedragen) waarbij het gehele boeteproces doorlopen moet worden. De inspanning van professionals en de kosten die hieraan verbonden zijn staan volgens professionals niet in verhouding met de opbrengsten. De wet is volgens veel medewerkers van gemeenten niet ingericht op kleine en verwaarloosbare overtredingen.

Good practices

Omdat de Fraudewet arbeidsintensief en complex is om uit te voeren, en de kosten voor de uitvoering van relatief hoog zijn, zetten de meeste gemeenten actief in op preventie. Door klanten van te voren goed in te lichten willen gemeenten overtredingen voorkomen.

In een enkele gemeenten worden klanten zelfs verplicht om deel te nemen aan een voorlichtingsbijeenkomst over de rechten en plichten. Door de bijeenkomst verplicht te stellen, zijn alle klanten op de hoogte van hun rechten en plichten en kunnen klanten bij een overtreding niet verklaren niet op de hoogte te zijn van de verplichtingen.

Het niveau van dergelijke bijeenkomsten sluit echter niet altijd goed aan op het niveau van alle klanten. Ook bestaat het beeld onder professionals dat de kennis van klanten in de loop der tijd afneemt. De gemeente die de bijeenkomst verplicht heeft gesteld, denkt er dan ook over na om de bijeenkomst periodiek verplicht te stellen. De gemeente kan de bijeenkomsten dan ook gebruiken om klanten op de hoogte te brengen van ontwikkelingen en veranderingen in de regelgeving.

In een andere gemeente is deelname aan een soortgelijke voorlichtingsbijeenkomst een eis voor toelating tot de bijstand. Als klanten niet deelnemen aan de bijeenkomst worden zij niet toegelaten tot de bijstand en ontvangen zij geen inkomensondersteuning. Onderzoekers merken hierbij op dat dit niet conform wet- en regelgeving is. Het niet bijwonen van een dergelijke bijeenkomst is geen uitsluitingsgrond voor bijstand.

Volgens verschillende medewerkers van gemeenten is het moment waarop een dergelijke bijeenkomst plaatsvindt zeer belangrijk. Zo is tijdens de interviews naar voren gekomen dat klanten die zich melden voor ondersteuning vaak in een stressvolle periode zitten. Volgens professionals is het daarom slim om een voorlichtingsbijeenkomst een aantal weken na de aanvraag aan te bieden. Het stressniveau is volgens professionals dan veelal lager, waardoor informatie beter opgenomen wordt door klanten.

Statusformulieren (vroegsignalering)

In verschillende gemeenten wordt gewerkt met statusformulieren die periodiek door klanten ingevuld moeten worden. Overtredingen worden zo sneller opgepikt door de gemeente, waardoor hoge terugvorderingen en boetes voorkomen kunnen worden. Het gaat dan met name om overtredingen die onbedoeld plaatsvinden. Bijvoorbeeld als een klant vergeten is informatie door te geven of als een klant niet op de hoogte is van zijn verplichtingen.

Verlengen meldingstermijn

Al bij de eerste invoering van de Fraudewet heeft een aantal gemeenten de meldingstermijn verruimd. Dit voorkomt ook boetes in gevallen waarin de klant niet onwillig is om inlichtingen te geven, maar het niet binnen de termijn haalt. Het inleveren van maandbriefjes hoeft bijvoorbeeld niet meer aan het eind van de betreffende maand, maar aan het begin van de volgende maand. Dan is de kans groter dat iemand zijn loonstrook al heeft bijvoorbeeld.

Gevolgen voor specifieke doelgroepen

Verskillende medewerkers van gemeenten hebben tijdens de interviews aangegeven dat er een averechts effect optreedt wanneer klanten die terug aan het werk zijn een boete krijgen als ze te laat hebben doorgegeven dat ze aan het werk zijn gegaan. Volgens deze professionals moet werk lonen en gaat er een negatief signaal vanuit wanneer gemeenten in deze gevallen boetes opleggen. Ook is de boete vaak hoger omdat klanten een hogere draagkracht hebben, omdat zij meer geld verdienen. Volgens sommige professionals kan dit afschrikkend werken voor klanten bij het aannemen van werk.

Een deel van het probleem wordt ondervangen door de uitbreiding van de waarschuwingmogelijkheden, waardoor deze groep onder 'zelfmelders' valt. Het bestuursorgaan kan in dat geval volstaan met een waarschuwing in plaats van een boete. Uit de praktijk blijkt dat de signalen die via het Inlichtingenbureau komen vaak zo ontzettend snel zijn, dat in de praktijk bijna geen zelfmelding mogelijk is. Voorwaarde is namelijk dat het bestuursorgaan nog niet op de hoogte was van de wijziging. Enkele professionals geven echter aan dat de signalen soms al binnen zijn voordat de termijn waarbinnen de klant het moet melden is verlopen. In die gevallen is een boete niet aan de orde, maar in de praktijk is er weinig ruimte voor klanten om de fout te herstellen.

Good practices

Het verlengen van de termijn waarbinnen iemand werkaanvaarding moet melden voorkomt boetes van mensen die bereid en van plan zijn om werkaanvaarding door te geven. Uit ervaring blijkt dat mensen dit vaak doorgeven zodra ze hun eerste loonstrook of salarisbetaling hebben ontvangen. Dit kan een richtlijn zijn om aan te houden als redelijke termijn waarbinnen de wijziging doorgegeven moet worden.

Bepaald type overtreder wordt minder geraakt

Ten slotte geven bijna alle medewerkers van UWV, SVB en gemeenten aan dat een bepaald type overtreding moeilijk aan te pakken is als gevolg van de uitspraken van de CRvB. Het gaat hier met name om mensen die zwart werken of inkomen halen uit illegale activiteiten als bijvoorbeeld hennep kweken. Volgens professionals is juist deze groep klanten goed op de hoogte van de regels en weet deze gemakkelijk te omzeilen. Zo werkt deze groep klanten niet mee aan boeteonderzoeken, waardoor grove schuld en opzet bijna onmogelijk is vast te stellen.

Verder hebben verschillende medewerkers van gemeenten aangegeven dat er verschillende rechtszaken zijn geweest waarbij klanten die de inlichtingenplicht hebben overtreden in het gelijk zijn gesteld, en waarbij volgens de geïnterviewden zeker sprake was van grove schuld of opzet. Dit heeft de professionals dusdanig gedemotiveerd dat zij vaak al tevreden zijn als ze de uitkering stop kunnen zetten.

Kanttekening onderzoekers

Onderzoekers tekenen hierbij aan dat meer ervaring in het doen van onderzoek en het verhoren van overtreders een positieve bijdrage kan leveren aan het wel sanctioneren van deze overtredingen.

Liever waarschuwing dan boete

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat terugvorderingen en boetes veelal leiden tot grote problemen bij klanten van gemeenten. Zo heeft een relatief groot deel van de klanten schulden. Bij deze groep leidt een terugvordering of boete tot nog meer schulden die bovenop de reeds bestaande schulden komt. Deze klanten reageren veelal gefrustreerd of onverschillig.

In de verschillende interviews is aangegeven dat professionals maar één keer per twee jaar een waarschuwing mogen geven. Professionals geven aan behoefte te hebben om de waarschuwing vaker dan eens per twee jaar te kunnen gebruiken. De uitbreiding om een waarschuwing te kunnen geven wordt wel gewaardeerd door professionals. Vrijwel alle professionals geven aan dat dit beter aansluit bij hun rechtvaardigheidsgevoel. Bovendien is het werkproces hierdoor eenvoudiger geworden.

Gesprek bij waarschuwing

In een enkele gemeente worden klanten die de inlichtingenplicht hebben overtreden uitgenodigd voor een gesprek. Tijdens dit gesprek wordt dan nogmaals uitgelegd wat van klanten wordt verwacht en wat hun rechten en plichten zijn. Volgens de medewerkers van deze gemeente hebben deze gesprekken een positief effect, zo is het aantal recidives na deze gesprekken verwaarloosbaar.

7. Analyse jurisprudentie

Er zijn sinds de invoering van de Fraudewet een aantal uitspraken geweest die een grote invloed hebben gehad op het vaststellen van de boete. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste uitspraken beschreven.

24 november 2014

De eerste belangrijke uitspraak is van de CRvB van 24 november 2014¹⁵ en betreft een casus over de Werkloosheidsuitkering (WW). In deze uitspraak is onder andere aangegeven dat de hoogte van de bestuurlijke boete niet hoger mag zijn dan de boetes in het strafrecht. Indien er sprake is van opzet, is bestraffing mogelijk met een geldboete van de vijfde categorie en voor de andere delicten is dat een geldboete van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht (Sr.). De geldboete bedraagt in de derde categorie maximaal € 8.200 en in de vijfde categorie € 82.000¹⁶.

Tevens komt in de uitspraak van 24 november 2014 naar voren dat er geen sprake is van een gefixeerd boetestelsel. Dit betekent dat de hoogte van de boete bij overtredingen van de inlichtingenverplichting altijd moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de overtreder en de omstandigheden van het geval. De CRvB stelt dat hoge boetes om een indringende toets aan het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:46, lid 2, Algemene wet bestuursrecht; Awb) vragen.

Bij de mate van verwijtbaarheid is er sinds de uitspraak van 24 november 2014 sprake van de volgende categorieën:

- opzet (boete = 100% benadelingsbedrag);
- grove schuld (boete = 75% benadelingsbedrag);
- normale verwijtbaarheid (boete = 50% benadelingsbedrag);
- verminderde verwijtbaarheid (boete = 25% benadelingsbedrag).

23 juni 2015

In een viertal uitspraken van de CRvB van 23 juni 2015¹⁷ heeft de CRvB voor de eerste maal een uitspraak gedaan over boetes in bijstandszaken.

De belangrijkste punten in deze uitspraken zijn:

- De ingangsdatum Boetebesluit. De CRvB heeft ambtshalve geoordeeld dat de ingangsdatum van het Boetebesluit voor bijstandszaken 1 januari 2013 is. Vanaf 1 januari 2013 dient er een boete te worden beoordeeld bij schending van de inlichtingenverplichting. Voor schendingen van de inlichtingenverplichting die hebben plaatsgevonden voor 1 januari 2013 dient een maatregel te worden beoordeeld op grond van de maatregelverordening.
- Het overgangsrecht. Bij een doorlopende schending van de inlichtingenplicht waarbij de schending is begonnen voor 1 januari 2013 en de gedraging doorloopt in 2013, is het toegestaan om het bedrag van de tot 1 januari 2013 op te leggen maatregel op te tellen bij de vanaf 1 januari 2013 vast te stellen boete en tezamen op te leggen als boete.
- De toetsing boetes algemeen. Hierbij wordt aangesloten bij de uitgangspunten zoals zijn neergelegd in de uitspraak van 24 november 2014 en de daaraan gekoppelde differentiatie in percentages van het benadelingsbedrag. Een beboetbare gedraging leidt bij normale verwijtbaarheid tot een boete ter hoogte van 50 procent van het benadelingsbedrag. Afwijking naar boven is gerechtvaardigd bij opzet of grove schuld en afwijking naar beneden is gerechtvaardigd als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. De RCvB geeft in deze een omschrijving van wat in dit verband onder opzet wordt verstaan: het willens en wetens handelen of nalaten wat ertoe heeft geleid dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Het bestuursorgaan moet aantonen dat daarvan sprake is. Het bestuursorgaan

¹⁵ ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

¹⁶ Bedragen geldend op 1-1-2017. Ten tijde van de uitspraak ging het om € 8.100 resp € 81.000

¹⁷ ECLI:NL:CRVB:2015:1880; ECLI:NL:CRVB:2015:1801; ECLI:NL:CRVB:2015:1807; ECLI:NL:CRVB:2015:1879.

dient tevens op basis van de beschikbare informatie, zo nodig aangevuld met door de betrokkene nader te verstrekken inlichtingen of gegevens, te beoordelen of sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Als opzet of grove schuld is aangetoond dan is daarmee aangetoond dat van verminderde verwijtbaarheid geen sprake is.

- De afronding boetes. Afronding conform art. 2.2 van het Boetebesluit (naar boven op een veelvoud van tien) kan tot een hoger bedrag leiden dan het benadelingsbedrag. Dat is in strijd met artikel 18a, lid 1, van de Wet Werk en Bijstand (WWB) (lees: Participatiewet) en dus onjuist. De CRvB acht bij een 100 procent boete een afronding op een veelvoud van tien naar beneden aangewezen. Bij een boete, waarbij de knip is gemaakt in de periode voor en vanaf 1 januari 2013 zal het samengestelde boetebedrag veelal niet zijn afgerond, omdat voor 1 januari 2013 geldende afstemming geen afronding is voorzien.

11 januari 2016

In een zestal uitspraken van de CRvB van 11 januari 2016¹⁸ heeft de CRvB geoordeeld dat bij het vaststellen van de hoogte van een boete ook rekening gehouden met worden met een redelijke termijn waarbinnen een belanghebbende de boete kan terugbetalen. Hiermee moet voorkomen worden dat de belanghebbende door de boeteplegging langdurig op het absolute minimum moet leven. De CRvB geeft aan dat de redelijke termijn gekoppeld moet worden aan de mate van verwijtbaarheid (zie Tabel 8.).

De hoogte van de boete moet worden vastgesteld op het bedrag dat de belanghebbende gedurende de genoemde redelijke termijn kan aflossen. Hierbij wordt uitgegaan van de draagkracht: hetgeen boven de beslagvrije voet beschikbaar is. De CRvB gaat voor de beslagvrije voet uit van 90 procent van de bijstandsnorm, zonder correcties hierop toe te passen.

Tabel 8. Betalingstermijn gekoppeld aan mate van verwijtbaarheid.

Kwalificatie	Definitie	Hoogte uitgangsbetrag	Aantal maanden betalingstermijn
		Toets verwijtbaarheid: ten tijde van de periode in geding	Toets financiële omstandigheden: ten tijde van de uitspraak
Opzet	Het willens en wetens handelen of nalaten, wat ertoe heeft geleid dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.	100%	24
Grove schuld	Een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.	75%	18
Normale verwijtbaarheid	Geen opzet en geen grove schuld.	50%	12
Verminderde verwijtbaarheid	In ieder geval de criteria zoals genoemd in artikel 2, lid 2, Boetebesluit.	25%	6

¹⁸ ECLI:NL:CRVB:2016:8; ECLI:NL:CRVB:2016:9; ECLI:NL:CRVB:2016:10; ECLI:NL:CRVB:2016:11; ECLI:NL:CRVB:2016:12; ECLI:NL:CRVB:2016:13.

Bijlage 1 – Lijst van gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
CRvB	Centrale Raad van Beroep
Sr	Wetboek van Strafrecht
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG KCHN	Kenniscentrum handhaving en naleving van de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2 – Literatuurlijst

CRvB (2014). *ECLI:NL:CRVB:2014:3754*

CRvB (2015). *ECLI:NL:CRVB:2015:1880*

CRvB (2015). *ECLI:NL:CRVB:2015:1801*

CRvB (2015). *ECLI:NL:CRVB:2015:1807*

CRvB (2015). *ECLI:NL:CRVB:2015:1879*

CRvB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:8*

CRvB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:9*

CRvB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:10*

CRvB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:11*

CRvB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:12*

CRvB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:13*

CRVB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:2068*

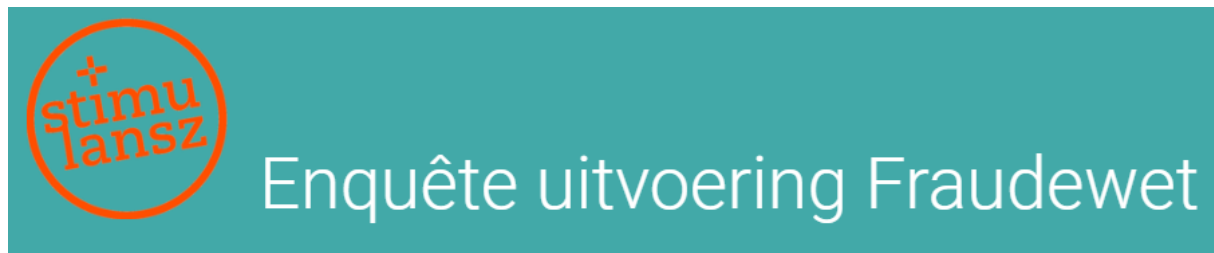
CRVB (2016). *ECLI:NL:CRVB:2016:3024*

RBNHO (2016). *ECLI:NL:RBNHO:2016:2175*

PWC (2014). *Onderzoek uitvoering Fraudewet*

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2016). 342. *Besluit van 19 september 2016, houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.*

Bijlage 3 – Digitale vragenlijst



Onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (verder: Fraudewet) in werking getreden. In 2014 is een eerste monitoronderzoek uitgevoerd naar de uitwerking van de Fraudewet in de uitvoeringspraktijk ([Onderzoek uitvoering Fraudewet, PWC, 31 maart 2014](#)). Uit dit onderzoek is een aantal knelpunten naar voren gekomen. Met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014 ([ECLI:NL:CRVB:2014:3754](#)) over de Fraudewet is de uitvoeringspraktijk gewijzigd. De uitspraak geeft richtlijnen voor de vaststelling van de mate van verwijtbaarheid en de wijze waarop de mate van verwijtbaarheid van invloed is op de hoogte van de boete. In reactie op o.a. deze uitspraak is de wet als ook het Boetebesluit socialezekerheidswetten aangepast.

Stimulansz onderzoekt in opdracht van het ministerie van SZW hoe de uitvoering van de Fraudewet op dit moment verloopt bij UWV, SVB en gemeenten. Uw antwoorden worden anoniem verwerkt en zijn niet terug te leiden tot uw gemeente.

1. Bij welke gemeente, gemeentelijke samenwerkingsverband of organisatie werkt u?

Deze informatie wordt uitsluitend gebruikt voor het vaststellen van de gemeentegrootte en de regionale spreiding. Uw antwoorden worden anoniem verwerkt.

Beleid en werkinstructies

2. Is het beleid m.b.t. het opleggen van bestuurlijke boetes gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014?
 - Ja
 - Nee
 - Er is geen beleid

Toelichting (niet verplicht)



Enquête uitvoering Fraudewet

3. Zijn de werkinstructies m.b.t. het opleggen van bestuurlijke boetes gewijzigd als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014?
- Ja
 - Nee
 - Er zijn geen werkinstructies

Toelichting (niet verplicht)

4. Is in het beleid of de werkinstructies vastgelegd hoe de begrippen opzet en grove schuld moeten worden toegepast?
- Ja, zowel in het beleid als in de werkinstructies
 - Ja, alleen in het beleid
 - Ja, alleen in de werkinstructies
 - Nee

Toelichting (niet verplicht)

Percentages Fraudewet

5. Hoe vaak worden de percentages uit de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 toegepast?

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
25% - verminderde verwijtbaarheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
50% - normale verwijtbaarheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
75% - grove schuld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
100% - opzet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ander percentage (graag toelichten in het invulveld)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Toelichting (niet verplicht)



Enquête uitvoering Fraudewet

Gevolgen uitspraak CRvB

6. Wat is er volgens u veranderd in de hoogte van de boetes na de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014?
- De boetes zijn veel hoger geworden.
 - De boetes zijn iets hoger geworden.
 - De boetes zijn ongeveer hetzelfde als voor de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014.
 - De boetes zijn iets lager geworden.
 - De boetes zijn veel lager geworden.

Toelichting (niet verplicht)

7. Wat is volgens u veranderd in de uitvoering van de Fraudewet na de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014?
- De uitvoering is veel ingewikkelder geworden.
 - De uitvoering is iets ingewikkelder geworden.
 - De uitvoering is niet ingewikkelder of makkelijker dan voor de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014.
 - De uitvoering is iets makkelijker geworden.
 - De uitvoering is veel makkelijker geworden.

Toelichting (niet verplicht)

8. Past u na de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 meer of minder maatwerk toe bij het vaststellen van de hoogte van de boete?
- Veel meer.
 - Iets meer.
 - Niet meer, niet minder.
 - Iets minder.
 - Veel minder.

Toelichting (niet verplicht)



Enquête uitvoering Fraudewet

Knelpunten

9. Welke knelpunten ervaart u bij de uitvoering van de Fraudewet?

Ervaart u nog andere knelpunten? U kunt deze toelichten in het invulveld onder deze vraag.

	Dit is nooit een knelpunt	Dit is bijna nooit een knelpunt	Dit is soms een knelpunt	Dit is bijna altijd een knelpunt	Dit is altijd een knelpunt	Sinds uitspraak CRvB van 24 november 2014 is dit knelpunt opgelost
Vaststellen opzet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaststellen grove schuld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaststellen normale verwijtbaarheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaststellen verminderde verwijtbaarheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meewegen omstandigheden van persoon en gezin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meewegen draagkracht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Voorkomen rechtsongelijkheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Onduidelijkheid over hoe de Fraudewet moet worden uitgevoerd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administratieve belasting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Toelichting (niet verplicht)



Enquête uitvoering Fraudewet

Tot slot

10. Wilt u hier nog iets kwijt over andere grote gevolgen van deze uitspraak of andere uitspraken van de CRvB, bijvoorbeeld die van januari 2016 m.b.t. de draagkracht?

11. Wilt u best-practices of bad-practices delen?

De best-practices delen we graag met uw collega's in het land.

12. Mogen we u benaderen over uw best-practices?

Zo ja, vul dan hieronder uw e-mailadres in.

We willen u graag bedanken voor het invullen van deze enquête.