

Vergaderjaar 2010–2011

**17 050**

## **Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

**Nr. 403**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2011

Het kabinet kiest voor maatregelen om iedereen zo veel mogelijk naar vermogen te laten participeren in de samenleving. Doel is om mensen perspectief te geven op fatsoenlijk werk en inkomen en het draagvlak te behouden voor sociale voorzieningen. Fraudebestrijding is daarbij een cruciaal onderdeel. Fraude dient te worden bestreden en ontmoedigd. In deze brief zetten wij de aanpak van fraude, die het kabinet in de sociale zekerheid en arbeidswetgeving voorstaat, uiteen.

Wij willen de benodigde wetgeving op 1 juli 2012 laten ingaan. Wijzigingen in lagere regels kunnen zoveel eerder als mogelijk van kracht worden.

#### **Steviger aanpak fraude burgers en bedrijven**

De solidariteit tussen burgers komt tot uitdrukking in onze sociale verzekeringen en voorzieningen en in het vertrouwen dat we daarvan gebruik maken zoals dat is bedoeld en vastgelegd. Beschamen van dat vertrouwen dient, omdat het de maatschappelijke solidariteit ondergraaft, niet lichtvaardig te worden bejegend.

Dit geldt in versterkte mate nu de Nederlandse economie door een dal is gegaan. De budgettaire opgave om de overheidsfinanciën houdbaar te maken, is groot. Dit vraagt om gemeenschapszin; misbruik van voorzieningen staat daar haaks op.

Burgers ervaren dit ook zo. Er is een breed draagvlak voor onze sociale zekerheid. Onderzoek toont aan dat misbruik de wortels van die solidariteit aantast. Burgers zijn bereid elkaar solidariteit te bieden, vooral ook omdat zij zelf hechten aan de zekerheid van een vangnet. Die bereidheid

neemt echter snel af indien misbruik ongestraft blijft of welwillend wordt bejegend.

Het kabinet koestert de sociale zekerheid en verantwoorde arbeidsomstandigheden als een essentiële verworvenheid van de Nederlandse samenleving. Daarom willen we de maatschappelijke norm, dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking brengen in de handhaving van uitkeringsregels en arbeidswetgeving.

In ons Handhavingsprogramma 2011–2014 hebben we gewezen op de omvang en hardnekkigheid van de problematiek. Ter illustratie: het percentage inspecties waarbij de inspecteurs een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen en/of de Wet Minimumloon hebben geconstateerd was in 2009 nog steeds 17% en daarmee op een vergelijkbaar niveau als voorgaande jaren. Dit ondanks meer gerichte inspecties, zoals door het Westland Interventieteam (WIT) waarin diverse inspectiediensten van de overheid samenwerken. Dat team controleerde gericht bij driehonderd bedrijven. Bij 18% van die inspecties bleken tuinders volgens de Arbeidsinspectie mensen illegaal aan het werk te hebben of onder het minimumloon te betalen. Het nalevingniveau van de zorgplicht in de Arbeidsomstandighedenwet lag in 2009 op 59%, net als het jaar daarvoor. En het aantal geconstateerde gevallen van uitkeringsfraude door het verzaken van de inlichtingenplicht bedroeg in 2009 in totaal 89 000 voor een schadebedrag van meer dan 100 miljoen euro<sup>1</sup>.

Deze problematiek noodzaakt tot een steviger aanpak, zowel voor burgers als bedrijven. Als werkgevers hun verplichtingen niet naleven, ontstaat oneerlijke concurrentie en kunnen de gezondheid en veiligheid van werknemers in gevaar komen. Als mensen onterecht een uitkering ontvangen, benadelen zij daarmee anderen die onnodig hogere belasting en premies moeten betalen. Dat is onacceptabel. Deugd dient bevestigd en bevorderd te worden door ondeugd te bestraffen.

In het Handhavingsprogramma hebben we het algemene handhavingsbeleid uiteengezet. Belangrijk daarin is betere informatie-uitwisseling waardoor de pakkans wordt verhoogd<sup>2</sup>. Dienstverlenende processen en handhaving moeten beter worden geïntegreerd. Verder is goede voorlichting een belangrijke pijler onder het handhavingsbeleid. Hierin zal de komende jaren worden geïnvesteerd, zodat burgers en bedrijven goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, onder andere via de campagne «weet hoe het zit». Daarbij zal de aandacht uitgaan naar de consequenties van het niet-naleven.

Naast voorlichting en het vergroten van de pakkans is ook aanscherping van het sanctieregime onderdeel van de steviger aanpak. De in het regeerakkoord aangekondigde aanscherping van het sanctieregime werken wij onderstaand uit overeenkomstig de toezegging van 17 november jongstleden tijdens het AO handhaving in de Tweede Kamer.

### **Normbevestiging**

Aanscherping van het sanctieregime is nodig om de maatschappelijke norm tegen misbruik tot uitdrukking te brengen en dit hardnekkige probleem aan te pakken. Daarbij hoort dat de handhavingscapaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk wordt ingezet. Voorkomen moet worden dat handhavers voortdurend met dezelfde overtreders bezig moeten zijn. Dat is dweilen met de kraan open.

Preventie, toezicht en bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving dienen in samenhang de norm te bevestigen en naleving te stimuleren.

<sup>1</sup> Gegevens uit Integrale Rapportage Handhaving 2009 (Kamerstuk 17 050, nr. 400).

<sup>2</sup> Handhavingsprogramma 2011–2014, hoofdstukken 4 en 9 (Kamerstuk 17 050, nr. 402).

Onderzoek («Wat beweegt de fraudeur») geeft aan dat het streven naar financieel gewin de cruciale drijfveer is. Daarbij vindt veelal normvervaging plaats. Een onschuldig ogende bijverdienste onttaardt gaandeweg in serieuze fraude.

Straffen en handhaving spelen een belangrijke rol om normvervaging te voorkomen. Van de straffen dient duidelijk het signaal uit te gaan dat niet-naleving voor de samenleving niet acceptabel en voor de fraudeur onrendabel is.

### **Aanscherping frauderegime**

Uitgangspunten voor aanscherping zijn:

- Fraude mag niet lonen. Teveel ontvangen uitkering door burgers of genoten economisch voordeel door bedrijven wordt geheel teruggevorderd. Daarbovenop komt een geldboete.
- Afschrikkende werking en strafverzwaring. De hoogte van de straffen moet mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijk het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding tot overtreding te komen. Strafverzwaring bij herhaalde overtredingen, is daarbij belangrijk. We willen afschrikking en verzwaring bij recidive als volgt tot stand brengen. Bij de eerste overtreding wordt naast de terugvordering een boete of maatregel opgelegd ter hoogte van tenminste het toegeëigende voordeel. Bij een tweede overtreding wordt aan burgers opnieuw een boete opgelegd naast de terugvordering en worden zij voor een periode van 5 jaar uitgesloten van de rechten of voorzieningen waarop de overtreding heeft plaatsgevonden. Aan bedrijven wordt bij de tweede overtreding naast de terugvordering en een boete een preventieve last onder dwangsom opgelegd of stillegging van werkzaamheden in het vooruitzicht gesteld. Als ze vervolgens voor de derde keer in de fout gaan, leidt dit tot stillegging van het werk of het innen van de dwangsom<sup>1</sup>.
- De periode waarbinnen een tweede of derde overtreding als recidive wordt gerekend, wordt geharmoniseerd op 5 jaar.
- Niet doorslaan. Straffen is geen doel op zich. Doel van onze maatregelen is degene die verwijtbaar handelt en regels overtreedt, tot het juiste gedrag te brengen. Dit betekent dat bij verwijtbaar handelen ketenaansprakelijkheid geldt en dat bijvoorbeeld opdrachtgevers aangesproken en beboet kunnen worden voor overtredingen van onderaannemers. Dit betekent tevens dat sancties niet aan de orde zijn als bijvoorbeeld de klant van een dienstverlener met illegale werknemers geen daadwerkelijke invloed op die situatie heeft en hem niets verweten kan worden. De toepassing van de straf zal dus steeds in dienst van de fraudebestrijding moeten staan. Dat zal worden geborgd bij de uitwerking van de voorstellen in wet- en regelgeving, onder andere door het betrekken van uitvoerende instanties door middel van uitvoeringstoetsen. Regels worden waar nodig aangepast om doorslaan te voorkomen.

Onderstaand wordt ingegaan op wat de uitgangspunten betekenen voor burgers en bedrijven.

### **Burgers: sancties uitkeringsfraude omhoog; zonodig uitsluiting**

Burgers krijgen te maken met sancties als ze verwijtbaar niet, te laat, of onjuiste informatie verstrekken waardoor ze ten onrechte (te veel) uitkering krijgen. Bijvoorbeeld het niet opgeven van inkomsten of een partner.

---

<sup>1</sup> Voor overtredingen zonder direct economisch voordeel zal een met de aanscherping overeenkomende verhoging van boetes gelden.

Het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen betekent in de eerste plaats dat, conform besluitvorming in het Regeerakkoord, te veel betaalde uitkeringen teruggevorderd worden. Daarnaast geldt dat een sanctie wordt opgelegd ter hoogte van het fraudebedrag. Wij verhogen de sancties bij uitkeringsfraude daarmee fors.

Concreet betekent dit het volgende. Indien UWV, SVB of gemeenten constateren dat sprake is van een verwijtbare overtreding, dan wordt de ten onrechte betaalde uitkering teruggevorderd en wordt een sanctie opgelegd. Die sanctie, in de vorm van een korting of boete moet in verhouding staan tot de benadeling of het financieel gewin. Het kabinet gaat uit van het principe dat de boete of korting 100% van het fraudebedrag is; nu is dat nog veel lager. Dit komt overeen met de maximale strafmaat bij belasting- en premiefraude.

Het UWV en de SVB zullen iemand die bij onder hen vallende uitkeringen opnieuw fraude pleegt, een boete opleggen voor recidive en voor vijf jaar uitsluiten van het recht op deze uitkering. De bijstand en bijstandachtige regelingen (Wij, loaz, loaw) hebben een vangnetkarakter. Daarom geldt hier een ander regime: in de bijstand en bijstandachtige regelingen wordt bij herhaalde overtreding de uitkering drie maanden stopgezet.

Bij ernstige overtredingen wordt aangifte gedaan en zal een fraudezaak worden overgedragen aan het OM. We gaan met het OM overleggen over de toereikendheid van de huidige werkstraffen bij ernstige fraude met het oogmerk de strafeisen fors op te hogen.

We gebruiken voor de aanpak van fraude met de kinderopvangtoeslag dezelfde uitgangspunten en dezelfde aanpak. In principe is de boete op verwijtbare fraude 100% van het fraudebedrag en krijgt de betrokkene 5 jaar geen kinderopvangtoeslag meer indien opnieuw wordt gefraudeerd. Bij ernstige overtredingen krijgt de fraudezaak een strafrechtelijk vervolg.

### **Bedrijven: dwangsom en stilleggen tegen ontduiken arbeidswetgeving**

Arbeidswetgeving dient ter bescherming van werknemers tegen slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling, illegaliteit en verdringing op de arbeidsmarkt. Die bescherming is een essentiële waarde van onze samenleving en dient overeenkomstig gehandhaafd te worden.

Voor bedrijven kan het financieel voordelig zijn om de arbeidswetgeving te ontduiken. Door werknemers te weinig te betalen, te lang of onder slechte arbeidsomstandigheden te laten werken besparen zij op de kosten en behalen een oneigenlijk concurrentievoordeel. Illegale tewerkstelling leidt ertoe dat legale werknemers aan de kant blijven.

De geformuleerde uitgangspunten voor aanscherping van het sanctieregime betekenen dat we ontduiking door bedrijven van de regelgeving steviger aanpakken. De boetebedragen bij een overtreding in de betreffende arbeidswetten gaan fors omhoog. Bij recidive worden deze bedragen verdubbeld.

Het bestuurlijk afdoen van overtredingen geeft aanzienlijk sneller duidelijkheid over de boete(hoogte) dan langs de weg van het strafrecht. Het kabinet bevordert daarom de bestuursrechtelijke afdoening bij de betreffende arbeidswetten. Ook de afdoening bij herhaalde overtreding – nu vaak nog strafrechtelijk – wordt zoveel mogelijk overgeheveld naar het bestuursrecht. Over de invulling van de overgang van bestuursrecht naar

strafrecht en de gehanteerde straffen zal overleg met de minister van Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie worden gevoerd.

Nieuwe overtredingen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarom gaan we een preventieve last onder dwangsom invoeren. Dit betekent, dat bij herhaalde overtreding de werkgever te horen krijgt dat hij bij een volgende overtreding niet alleen een verhoogde boete zal krijgen, maar dat tevens een forse dwangsom verbeurd verklaard zal worden. Dit kan, met name bij kleine bedrijven waar de geconstateerde overtreding ten opzichte van het totaal van de activiteiten substantieel is, neerkomen op het moeten sluiten. Daarbij zullen we werkgevers die personeel inlenen van malafide uitzendbureaus niet ontzien. Naast de invoering van een preventieve last onder dwangsom, wordt tevens de mogelijkheid van stillegging van werkzaamheden ingevoerd. Dit kan nu al bij levensbedreigende arbeidsomstandigheden. Het instrument komt straks ook beschikbaar voor alle overige situaties waarin arbeidswetgeving wordt overtreden en het zal op gelijke wijze als de last onder dwangsom kunnen worden toepast.

Concreet betekent dit het volgende voor bedrijven. Bij overtreding van arbeidswetgeving wordt een boete opgelegd. De hoogte is zodanig dat hiervan een corrigerende en normbevestigende werking uitgaat («terugvorderen» en straf). Bij recidive wordt dat verdubbeld. Naast oplegging van een boete voor recidive, wordt een preventieve last onder dwangsom opgelegd of stillegging van werk in het vooruitzicht gesteld. Bij herhaalde recidive, wordt de dwangsom geïnd of stillegging ten uitvoer gelegd.

Het resultaat is een transparant, stevig en evenwichtig sanctiesysteem met extra sancties voor werkgevers die de regelgeving meermaals ontduiken.

### **Slot**

De maatregelen worden uitgewerkt in overleg met de ministers van Veiligheid en Justitie, Financiën, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Milieu en met gemeenten (VNG en Divosa) en de uitvoeringsorganen (SVB, UWV en Belastingdienst). Onze inzet is dat de wettelijke maatregelen in werking zullen treden per 1-7-2012 en aanpassingen van de lagere regelgeving zoveel eerder als mogelijk.

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

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
P. de Krom