

toerekening recidive en oplegging boete of strafrechtelijke sanctionering

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

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Afdeling Strategie,
Ketensamenwerking en
Opsporingsondersteuning

Datum
28 september 2011

Onze referentie
SIOD/2011/16969

~~Gelet op de lengte van de recidivetermijn (vijf en bij onvoorwaardelijke~~
gevangenisstraf tien jaar) en de clustering van wetten bij de definitie van recidive, kan deze toerekening tot de nodige vragen en discussies leiden. Hoe moet bijvoorbeeld worden gehandeld indien een persoon het eerste feit¹ begaat als alleenstaande en dezelfde persoon vervolgens binnen vijf jaar het tweede feit begaat in de hoedanigheid van echtgenoot of wettelijk vertegenwoordiger van iemand die nog niet eerder is gewaarschuwd? Dient in die situatie dan toerekening en derhalve uitsluiting van het recht op uitkering plaats te vinden? En wat indien een betrokkene eerder is gewaarschuwd en binnen vijf jaar gaat een (nieuwe) partner ten aanzien van diens uitkeringsrecht in de fout?

Ook de toerekening in het kader van de WWB roept vragen op. In de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijzigingen in de WWB² wordt aangegeven dat het wetsvoorstel tot wijziging van de WWB en samenvoegen van de WWB met de Wet investeren in jongeren³ als gevolg heeft dat indien er sprake is van niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting, dit alle gezinsleden - dus ook het meerderjarig kind die zijn hoofdverblijf in dezelfde woning als de gehuwden, alleenstaande of alleenstaande ouder heeft - toegerekend kan worden. Betekent dit ook dat al die personen dienen te worden gewaarschuwd indien een van hen het eerste feit begaat? En heeft dit ook consequenties bij eventuele nieuwe relaties, e.d. van de desbetreffende personen?

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

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

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

² pagina 77.

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

wie wordt gewaarschuwd bij toerekening?

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

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Afdeling Strategie,
Ketensamenwerking en
Opsporingsondersteuning

Datum
28 september 2011

Onze referentie
SIOD/2011/16969

onduidelijkheid bij vaststelling tijdvakken en ingangsdatum bij recidive

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

gevolgen uitsluiting voor drie maanden in WWB voor bijzondere bijstand

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

Arbeidswetten

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

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

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Afdeling Strategie,
Ketensamenwerking en
Opsporingsondersteuning

Datum
28 september 2011

Onze referentie
SIOD/2011/16969

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

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

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

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

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

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

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

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Afdeling Strategie,
Ketensamenwerking en
Opsporingsondersteuning

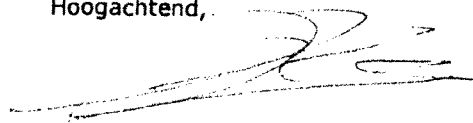
Datum
16 september 2011

Onze referentie
SIOD/2011/

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

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

Hoogachtend,



portereuilehouder Fraudeaanpak



> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

SIOD
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

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

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

Ons kenmerk
IENM/IVW-2011/11404

Geachte heer P

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

Deze toets beperkt zich tot die onderdelen van het wetsvoorstel waar de IVW specifieke bevoegdheden heeft¹. Het gaat hierbij om de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet voor de IVW-domeinen Rail-en Wegvervoer, Scheepvaart en Luchtvaart. Daarbij is ook meegenomen wat voor het Bureau Bestuurlijke Boete² de consequenties zijn. In het licht van de voorgenomen fusie van de IVW met de VROM-Inspectie (VI) tot de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) is geconcludeerd dat geen sprake is van VI-bevoegdheden mbt de SZW-regelgeving.

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

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

¹ Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving, september 2000.

² Het Bureau Bestuurlijke Boete (BBB) legt boetes op in het kader van de Arbeidstijdenwet(ATW) /Arbeidstijdenbesluit Vervoer(ATBV).



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

IVW Staf

Ministerie van Infrastructuur
en Milieu
Inspectie Verkeer en
Waterstaat
Directie Handhavingsbeleid en
Innovatie

Het conceptwetsvoorstel brengt geen extra/nieuwe inspectietaken voor de IVW met zich mee. Het gaat met name om de mogelijkheid om extra **bestuursrechtelijke interventies in te zetten**. Echter, de uitwerking van het

Datum

22 september 2011

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

Ons kenmerk

IENM/IVW-2011/11404

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

Met vriendelijke groet,

DE INSPECTEUR-GENERAAL VERKEER EN WATERSTAAT,