
Onderzoek uitvoering Fraudewet

31 maart 2014
2014-0393/ADB/fn/ms

Managementsamenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel Fraudewet genoemd) door gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De doelstelling van het onderzoek was om *good practices* en eventuele knelpunten te detecteren in de uitvoering van de Fraudewet.

Het doel van dit onderzoek was expliciet niet om de effecten van de Fraudewet te onderzoeken. Tegelijk is in veel interviews wel gewezen op de (mogelijke) effecten van deze wet en wat dit betekent voor de uitvoering van de wet, vooral voor de professionals in de uitvoering. Voor zover relevant voor de uitvoering van de Fraudewet is het aspect van mogelijke (gepercipieerde) effecten van de Fraudewet en de impact hiervan op de uitvoering van hun werk – aldus de geïnterviewden – wel meegenomen in dit onderzoek.

Tot 1 januari 2013 werd door gemeenten een maatregel opgelegd als een uitkeringsontvanger zich niet aan zijn verplichtingen hield, ongeacht om welke verplichting het ging. Na 1 januari 2013 is dit veranderd en wordt een boete opgelegd bij een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht. Hierbij is niet relevant of er sprake is van opzet. Voor UWV en SVB gold al dat boetes konden worden opgelegd wanneer de inlichtingenplicht werd geschonden. Na 1 januari 2013 geldt ook voor UWV en SVB een boeteplicht en ten aanzien van de hoogte van de maximale boete gelden dezelfde vereisten als voor gemeenten. Ook zijn gemeenten sinds 1 januari 2013 verplicht om ten onrechte ontvangen bijstand terug te vorderen, zoals dat al gold voor SVB en UWV.

Alle geïnterviewde organisaties gaven aan dat zij de Fraudewet uitvoeren maar in de praktijk tegen een aantal uitvoeringsproblemen aanlopen. Het werkproces bij alle uitvoeringsinstanties bestaat ongeveer uit dezelfde stappen: na het vaststellen van een schuldbedrag en de hoogte van betalingstermijnen van ten onrechte verstrekte uitkeringen volgt een besluit (eventueel vastgelegd in een beschikking) tot het al dan niet terugvorderen van verstrekte uitkering. Als het onderzoek resulteert in de conclusie dat sprake is van een schending van de inlichtingenplicht zonder benadelingsbedrag dan wordt in alle geïnterviewde uitvoeringsinstanties ervoor gekozen om een waarschuwing op te leggen. Bij een schending van de inlichtingenplicht mét benadelingsbedrag vindt een onderzoek plaats naar de verwijtbaarheid. Als wordt geconcludeerd dat sprake is van een verwijtbare schending met een benadelingsbedrag boven € 340, dan wordt de klant in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze te geven voor het opleggen van het boetebesluit. Het percentage dat hiervan gebruik maakt, verschilt per uitvoeringsinstantie en ligt in het algemeen lager dan verwacht (onder de 50%). Dit percentage lijkt op te lopen in de afgelopen maanden en ook worden vaker advocaten ingeschakeld bij gesprekken waarin de zienswijze kan worden gegeven. Bij een benadelingsbedrag tot € 340 wordt die gelegenheid om een zienswijze te geven meestal niet geboden. Na de oplegging van de boete vindt de invordering van de boete plaats, evenals de terugvordering van het onterecht ontvangen bedrag.

De meeste uitvoeringsinstanties hebben de wet pas in de loop van de eerste maanden van 2013 ten uitvoer kunnen brengen, omdat zij niet meteen klaar waren voor de invoering per 1 januari 2013. Zij hebben dan ook aangegeven de wet met terugwerkende kracht toe te passen, wat betekent dat de schendingen van de inlichtingenplicht in de eerste maanden wel zijn verzameld maar nog niet zijn verwerkt, en dat pas enkele maanden later een boete is opgelegd. Van de zogenaamde

‘inkeerregeling’, die het mogelijk maakte voor uitkeringsgerechtigden die de inlichtingenplicht hadden geschonden om uiterlijk op 31 januari 2013 hiervan melding te maken bij de uitvoeringsinstantie opdat ze nog onder het oude sanctieregime zouden worden beoordeeld, is over het algemeen weinig tot geen gebruikgemaakt.

Uit de interviews met gemeenten is het beeld ontstaan, dat het afzien van de oplegging van de boete wegens dringende redenen en het matigen van de boete in verband met de verminderde verwijtbaarheid niet overal hetzelfde wordt toegepast. Dat is deels te verklaren door het maatwerk dat mogelijk is via de gemeentelijke beleidsregels. Echter, ook in de uitvoering van de voor iedere gemeente uniforme regels voor het matigen van boetes zijn verschillen te constateren. Belangrijke redenen hiervoor zijn onduidelijkheid over de toepassing van de regels in concrete casuïstiek, de persoonlijke benadering van individuele klantmedewerkers en de verschillen in vereisten die worden gehanteerd ten aanzien van de mate van bewijsvoering door klanten met betrekking tot de gronden voor de matiging van de boete.

Het UWV en SVB lijken minder moeite te hebben om de wet uniform toe te passen. Een relevante achtergrond hierbij is dat het aantal fraudegevoelige situaties waarin de schending van de inlichtingenplicht kan spelen bij SVB en bij UWV in iets mindere mate, beperkter is dan bij gemeenten. Medewerkers bij beide uitvoeringsinstanties lopen wel tegen het knelpunt aan dat medewerkers veel casuïstiek als maatwerk ervaren en dat zij het lastig vinden om daarin duidelijke lijnen te trekken.

Het benoemen van een boeteambtenaar kan als een *good practice* worden aangemerkt voor de goede uitvoering van de Fraudewet. De toepassing van de procesvereisten rondom de boeteoplegging en het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid is volgens de meeste geïnterviewden specialistisch werk. Daarnaast wordt het als minder belastend voor de klantmanager gezien, wiens belang het is de cliënt zo goed mogelijk naar werk te begeleiden.

Uitvoerders geven allemaal aan de uniformiteit in de bepaling van de boetehoogte te willen bevorderen. Daarvoor worden verschillende werkwijzen gehanteerd die als *good practice* kunnen worden aangemerkt. De grotere uitvoeringsinstanties gebruiken managementcontracten en gesprekken tussen handhavingsmedewerkers en teammanagers over de boetepraktijk. Ook kwaliteitsmedewerkers zien toe op een uniforme uitvoering. In kleinere gemeenten wordt regelmatig overlegd tussen handhaving en de klantmanager en worden specifieke casussen besproken.

Tijdens de interviews is door vrijwel alle geïnterviewden kritiek geuit op de proportionaliteit van de boetes in verhouding tot de normschendingen van klanten. Vaak werd bovendien gewezen op het ontmoedigende effect van boetes op werkzoekenden. In veel interviews werd aangegeven, dat uitvoeringsinstanties vanwege de proportionaliteit op zoek gaan naar de mogelijkheden om boetes te matigen, en medewerkers de instructie krijgen om welwillend te zijn ten aanzien van het zoeken van gronden voor matiging. Dit is onder andere het geval bij geringe bedragen, bij klanten die zelf melden, maar te laat, en van uitkering naar werk of studie zijn gegaan, en bij onwetendheid (onder andere door taalproblemen en/of onbekendheid met regels). Daarbij speelt soms onder andere mee dat uit klantengesprekken blijkt, dat klanten niet altijd willens en wetens de inlichtingenplicht schenden, ook al is de klant volgens de regelgeving verwijtbaar. Meerdere keren is door de geïnterviewde uitvoeringsinstanties te kennen gegeven dat ook fouten bij de uitvoeringsinstantie kunnen leiden tot het afzien of matigen van de boete (zogenaamde ‘gedeelde verwijtbaarheid’).

Gevallen waarin boetes worden opgelegd van € 10.000 tot € 50.000 komen relatief weinig voor en hebben verder ook geen directe consequenties voor de uitvoeringspraktijk, zo blijkt uit de interviews. Alleen de 'case load' is wat toegenomen, omdat overtredingen met een benadelingsbedrag van € 10.000 of hoger voorheen in principe werd afgedaan door het OM.

Alle geïnterviewde organisaties hebben te maken gehad – hoewel beperkt – met bezwaarprocedures naar aanleiding van primaire- en boetebesluiten. Uit de bezwaren en beroepen is nog geen duidelijke lijn vast te stellen op basis van de interviews. Wel merkten de meeste geïnterviewden op, dat het aantal bezwaarschriften jegens de boetebesluiten lager was dan verwacht.

Voor alle geïnterviewde organisaties geldt ten aanzien van terugvordering en incasso dat het beleid is dat onterecht betaalde uitkeringen worden teruggevorderd en de opgelegde boetes volledig worden geïncasseerd. Tegelijk wordt door vrijwel alle geïnterviewde gemeenten de kans op het volledig innen van de opgelegde sanctie in combinatie met het benadelingsbedrag als laag geschat bij de hogere boetes. De gemeenten verwachtten als gevolg hiervan dat de incassoratio's zullen verslechteren.

Veel geïnterviewden hebben aangegeven, dat de toepassing van de Fraudewet gevolgen heeft voor de uitvoering van de schuldhulpverlening door de uitvoeringsinstantie en de wettelijke schuldsanering. De vorderingen die ontstaan als gevolg van fraude en de bestuurlijke boetes hebben gevolgen voor deze schuldhulpverleningstrajecten. Hoewel de geïnterviewden nog geen praktijkvoorbeelden konden geven, gaven meerdere instanties aan te verwachten dat de drempel tot met name wettelijke schuldsanering hoger wordt, door de toetsing van de rechter bij toelating op de goede trouw van de schuldenaar.

De uitvoering van de Fraudewet levert extra administratieve lasten op en hiervoor wordt onvoldoende compensatie ontvangen aldus de meeste geïnterviewden, hoewel ze dit nog niet met cijfers konden staven. Wel gaven diverse uitvoerders aan extra personeel te hebben aangenomen als gevolg van de invoering van de wet. Extra werk zit vooral in voorlichting, de zorgvuldigheidsvereisten ten aanzien van het onderzoek voorafgaand aan de boeteoplegging en rapportageverplichtingen.

De verwachting van een aantal geïnterviewden is dat de werkzaamheden in de toekomst zullen toenemen. Thans bestaat bijna de helft van alle opgelegde sancties uit waarschuwingen als gevolg van nulfraude. Deze waarschuwingen kunnen binnen een termijn van twee jaar worden omgezet in een minimale boete van € 150 als er sprake is van een tweede nulfraude. Op termijn leiden de opgelegde waarschuwingen dus naar verwachting tot veel minimumboetes.

De uitvoerende instanties gebruiken diverse IT-systemen om normschendingen van de inlichtingenplicht en de bijbehorende waarschuwingen en boetes vast te leggen. Daaronder is het Frauderegister, dat gemeenten snel inzicht geeft in de – landelijke – fraudehistorie van klanten bij gemeenten om recidive te kunnen vaststellen. Dat is met name van belang voor verhuizing van klanten tussen gemeenten. Hoewel dit Frauderegister nog geen belangrijke rol speelt (de invoering van de Fraudewet per 1 januari 2013 maakt dat van recidive en verhuizingen nog weinig sprake is), verlopen volgens de uitvoeringsinstanties implementatie en gebruik ervan niet goed, onder meer omdat het register niet actueel is en er geen waarschuwingen in kunnen worden vastgelegd.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Introductie en leeswijzer	7
1.1. Introductie	7
1.2. Leeswijzer	8
2. Inleiding en context	9
2.1. Inleiding	9
2.2. De belangrijkste wijzigingen	9
2.3. Het begrip fraude in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving	12
3. De wet wordt uitgevoerd maar levert een aantal uitvoeringsproblemen op	13
3.1. Inbedding in uitvoering verloopt in het algemeen goed maar de implementatie door uitvoeringsinstanties verschilt	13
3.1.1. De meeste geïnterviewde uitvoeringsinstanties waren nog niet klaar voor invoering van de wet per 1 januari 2013	13
3.1.2. Onduidelijkheid over de toepassing van het overgangsrecht	14
3.1.3. Inbedding in de organisatie verloopt over het algemeen goed	15
3.1.4. Verwerking van fraudegevallen in IT-systemen nog niet foutloos	17
3.2. Van fraudebeslissing tot boeteoplegging: uitvoerbaar maar uitvoerders lopen tegen casuïstiek aan	19
3.2.1. De boeteoplegging	19
3.2.2. Schuldsanering zou minder bereikbaar kunnen worden	25
3.2.3. De verhoging van de aangiftegrens leidt tot meer zaken in het bestuursrecht	26
3.3. Kansen op terug- en invordering (incasso) worden in veel gevallen laag geschat	26
3.4. Inzicht in bezwaar- en beroepsprocedures	27
3.5. De administratieve lasten worden als relatief hoog ervaren door uitvoeringsinstanties	27
3.6. Een aantal knelpunten zal naar verwachting in omvang toenemen over de tijd	28
4. Conclusies over knelpunten en good practices	29
4.1. Knelpunten	29
4.1.1. Wet wordt soms verschillend toegepast op veel voorkomende casuïstiek	29
4.1.2. Het Frauderegister kan beter	30
4.2. Good practices	30
4.2.1. Preventie: facilitering van de inlichtingenplicht	30
4.2.2. Vermindering administratieve lasten door te leren van elkaar	31
4.2.3. Bevordering van uniformiteit en vermindering administratieve lasten door speciale boeteambtenaren en overleg	31

A.	Achtergrond bij de Fraudewet	32
A.1.	De Fraudewet en IT-systemen	32
A.2.	De hoogte van de boete	33
B.	Onderzoeksaanpak	34
B.1.	Onderzoeksteam	34
B.2.	Reikwijdte	34

1. *Introductie en leeswijzer*

1.1. *Introductie*

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel Fraudewet genoemd) door de uitvoeringsinstanties: gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Doel van dit onderzoek is om een kwalitatief beeld te schetsen van de uitvoering van de Fraudewet. Dit onderzoek is uitgevoerd door PwC in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het onderzoek vond plaats in de periode februari-maart 2014.

Op 1 januari 2013 is de wet in werking getreden. De wet geldt voor het gehele SZW-domein en bestrijkt:

- de arbeidswetten (Wet arbeid vreemdelingen (WAV), Wet minimumloon (WML), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI), Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en Arbeidstijdenwet (Atw));
- kinderopvangtoeslag;
- sociale zekerheid (werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en de Wet werk en bijstand (WWB)).

De wet is een aanscherping van het sanctiebeleid zoals dat – wat betreft de sociale zekerheid – wordt uitgevoerd door gemeenten (WWB), de SVB (AOW, AKW en ANW) en het UWV (WAO/WIA, WW en ZW).

De doelstelling van het onderzoek was om *good practices*¹, eventuele knelpunten (en mogelijke oplossingsrichtingen) te detecteren bij de uitvoering van de Fraudewet door SVB, UWV en gemeenten (“wat gaat goed bij de uitvoering van de Fraudewet en wat niet”).

Deelvragen die in dit onderzoek onder meer zijn beantwoord luiden:

- Hoe verloopt de uitvoering van de Fraudewet bij UWV, SVB en gemeenten? Wat is het globale beeld over de gehele linie?
- Hoe ervaren de professionals bij gemeenten de sturing vanuit de gemeentepolitiek op de Fraudewet? Heeft de wethouder/gemeenteraad bepaalde beleidsmatige keuzes gemaakt?
- Tegen welke knelpunten lopen de professionals op? Zijn deze knelpunten te staven met daadwerkelijke casuïstiek of is het meer de mening van de professional? Wat is de oorzaak van die knelpunten? Hoe zijn die knelpunten weg te nemen? Wat is daarvoor nodig?
- Welke *good practices* hebben zij in 2013 ontwikkeld? Wat kunnen professionals bij andere gemeenten/uitkeringsinstanties hiervan leren? Wordt men bij *good practices* ook (adequaat) voorgelicht over rechten en plichten? Worden hierbij ook de gevolgen voor het niet naleven aangegeven? Is het voortraject afdoende ingericht?

Dit onderzoek geeft een globaal beeld, gebaseerd op kwalitatief onderzoek onder professionals, leidinggevend en beleidsmedewerkers in de sociale zekerheid. Er zijn diverse medewerkers van SVB, UWV en gemeenten (alle G4-gemeenten, 5 gemeenten uit de G32 en 13 overige gemeenten,

¹ Bij *good practises* gaat het om goede praktijkvoorbeelden die, op basis van hun goede werking in een specifieke context worden geabstraheerd tot werkwijzen die mogelijk ook elders hun meerwaarde kunnen bewijzen.

waarvan 11 die zich in twee samenwerkingsverbanden hebben verenigd voor de uitvoering. De geïnterviewde gemeenten vertegenwoordigen samen 40,1% van het totaal aantal uitgekeerde bijstandsuitkeringen op basis van de CBS-statistieken over oktober 2013²) geïnterviewd, en daarnaast vertegenwoordigers van Divosa, RCF Kenniscentrum Handhaving en VNG. Hierbij zijn door de geïnterviewden ook cases aangereikt uit de praktijk. Daarnaast zijn documenten bestudeerd, waaronder enkele evaluaties van, en brieven naar aanleiding van ervaringen met, de Fraudewet.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn geen dossiers onderzocht om de good practices en knelpunten die uit de interviews naar voren kwamen te toetsen. Dat geeft ook een beperking aan van dit onderzoek: geïdentificeerde knelpunten en good practices zijn opgetekend op basis van interviews, maar óf en vooral hoe vaak ze voorkomen is niet nader onderzocht door dossieronderzoek of statistisch onderzoek.

Het doel van dit onderzoek was expliciet niet om de effecten van de Fraudewet te onderzoeken. Tegelijk is in veel interviews wel gewezen op de (mogelijke) effecten van deze wet en wat dit betekent voor de uitvoering van de wet, vooral voor de professionals in de uitvoering. Voor zover relevant voor de uitvoering van de Fraudewet is het aspect van mogelijke (gepercipieerde) effecten van de Fraudewet en de impact hiervan op de uitvoering van hun werk – aldus de geïnterviewden – wel meegenomen in dit onderzoek.

1.2. Leeswijzer

In de hierna volgende hoofdstukken gaan wij in op de volgende zaken:

- Hoofdstuk 2: een korte inleiding op de wet en de wijzigingen in het sanctiebeleid.
- Hoofdstuk 3: de ervaringen van de geïnterviewden in gemeenten, UWV en SVB.
- Hoofdstuk 4: conclusies over knelpunten en *good practices* ten aanzien van de huidige uitvoering van de Fraudewet die door de betrokkenen in de gemeenten, UWV en SVB zijn genoemd in het kader van dit onderzoek.

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn in kaders enkele casussen opgenomen die *een illustratie* geven van de uitvoeringspraktijk. Deze illustraties zijn aangereikt door de geïnterviewde personen, waarbij geen nader onderzoek is gedaan betreffende óf en in hoeverre deze casuïstiek representatief is.

In appendix A is achtergrondinformatie opgenomen rondom de Fraudewet. Appendix B bevat een beschrijving van de onderzoeksaanpak.

² Percentage is vastgesteld op basis van de CBS-gegevens beschikbaar via CBS Statline: <http://statline.cbs.nl/>

2. Inleiding en context

2.1. Inleiding

In de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot *Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)*³ staat dat de regering in het Regeerakkoord heeft afgesproken fraude met uitkeringen harder aan te pakken. Naast investeringen in betere informatieuitwisseling – tussen uitvoeringsorganen onderling en met publieke en private nutsbedrijven – om de pakkans te verhogen en in goede voorlichting opdat burgers en bedrijven de regels en de gevolgen bij overtreding kennen wil de regering via deze wet het handhavingsbeleid completeren door het sanctieregime aan te scherpen. De wet beoogt uitvoering te geven aan een strenger frauderegime voor zowel de sociale zekerheid als de arbeidswetgeving. Het bestaande sanctiestelsel had naar het oordeel van de regering onvoldoende ontmoedigende werking op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. Hogere straffen, zo stelt de Memorie van Toelichting, moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan te weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden. Wanneer de fraudeur getroffen wordt in zijn portemonnee zal dit een afschrikkend effect hebben. Tegelijk zijn zwaardere sancties geen doel op zichzelf: de voorgestelde straffen zijn fors maar zullen in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, aldus de Memorie van Toelichting.

2.2. De belangrijkste wijzigingen

De Fraudewet voorziet in de wijziging en introductie van verschillende sancties. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de aanscherping van de terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de boeteoplegging als gevolg van de schending van de inlichtingenplicht van uitkeringsgerechtigden en richt zich verder niet tot de andere wijzigingen in het sanctiebeleid op grond van de Fraudewet, zoals de aanscherping van het sanctiebeleid in arbeidsregelingen.

Tot 1 januari 2013 werd door gemeenten een maatregel opgelegd als een uitkeringsontvanger zich niet aan zijn verplichtingen hield, ongeacht om welke verplichting het ging. Na 1 januari 2013 is dit veranderd. Er wordt een boete opgelegd bij een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht. In het kader van deze wet wordt gesproken over uitkeringsfraude. Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht heeft geleid tot onverschuldigde betaling van de uitkering.

Voor UWV en SVB gold al dat boetes konden worden opgelegd wanneer de inlichtingenplicht werd geschonden. De hoofdregels hiervoor waren al opgenomen in centrale regelgeving, het Boetebesluit sociale zekerheidswetten⁴. Conform de centrale regelgeving legden de SVB en UWV in de meeste gevallen een boete op van 10 procent van het benadelingsbedrag. Na 1 januari 2013 geldt ook voor UWV en SVB een boeteplicht en ten aanzien van de hoogte van de maximale boete gelden dezelfde vereisten als voor gemeenten.

³ Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving), Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 207, nr. 3.

⁴ Boetebesluit sociale verzekeringen (14-10-2000, Stb. 2000,462).

De hoofdlijnen van de sanctionering van fraudegevallen is als volgt:

- Uitkeringsontvangers die frauderen moeten vanaf 1 januari 2013 altijd het benadelingsbedrag terugbetalen (ook gemeenten zijn tot terugvordering verplicht) en krijgen daarnaast een boete van 100 procent van het benadelingsbedrag.
- Bij een herhaling is de boete 150 procent van het benadelingsbedrag, en geldt er ten aanzien van een eventueel nog doorlopende of nieuwe uitkering geen beslagvrije voet gedurende vijf jaar voor uitkeringen verstrekt door het UWV en SVB. Gemeenten hebben de mogelijkheid om gedurende 3 maanden te verrekenen met de uitkering zonder toepassing van de beslagvrije voet.

Wanneer de inlichtingenverplichting is overtreden maar als gevolg hiervan geen benadelingsbedrag ('nulfraude') is ontstaan, bedraagt de bestuurlijke boete € 150. Wel kan de uitvoeringsinstantie bij een overtreding zonder benadelingsbedrag afzien van een bestuurlijke boete en/of volstaan met een waarschuwing. Deze punten worden geregeld in een wijziging van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

Hieronder een overzicht van verschillende typen overtredingen van de inlichtingenplicht en de consequenties onder het nieuwe regime.

Tabel 1 Overzicht met voorbeelden van schendingen van de inlichtingenplicht met de sancties op basis van de Fraudewet

Aard van de schending	Hoogte boete	Hoogte totale vordering
Schending inlichtingenplicht zonder benadelingsbedrag ("nulfraude")	Boete bedraagt € 150 of een waarschuwing	Terug te betalen € 150, in het geval van een waarschuwing niets
Schending inlichtingenplicht met benadelingsbedrag (bijv. € 9.000 onterecht ontvangen uitkering)	Boete is gelijk aan het gefraudeerde bedrag € 9.000	Terug te betalen € 18.000
Herhaalde fraude zonder benadelingsbedrag	Boete bedraagt € 150	Terug te betalen € 150
Herhaalde fraude met benadelingsbedrag (bijv. € 9.000 onterecht ontvangen uitkering)	Boete is anderhalf keer het gefraudeerde bedrag € 13.500	Terug te betalen € 22.500. Ten aanzien van de terug- en invordering geldt: Voor gemeenten dat het college kan besluiten om gedurende maximaal drie maanden zonder toepassing van de

beslagvrije voet te verrekenen.

Voor UWV en SVB⁵ geldt in beginsel dat gedurende vijf jaar geen rekening mag worden gehouden met de beslagvrije voet.

In de Fraudewet is gekozen voor meer *lik op stuk* en bestuurlijke handhaving. De aangiftegrens is daarom verhoogd tot € 50.000.

Voorts kan nog opgemerkt worden dat er een overgangsregeling gold bij de invoering van de nieuwe wet⁶. Dit houdt het volgende in:

- Overtredingen en strafbare feiten begaan vóór 1 januari 2013 vallen onder de regels van het oude recht.
- Overtredingen die begaan zijn vóór 1 januari 2013, maar die voortduren na 31 januari 2013, vallen onder de nieuwe regels.

Verder gold voor de periode van 1 tot en met 31 januari 2013 een ‘inkeerregeling’. Door de regeling wordt een uitkeringsgerechtigde, die de inlichtingenplicht heeft geschonden voor de inwerkingtreding van de wet en welke voortduurt na 1 januari 2013, gestimuleerd om de juiste feiten zo snel mogelijk te melden voor 31 januari 2013, zodat in die situatie nog kan worden geprofiteerd van het gunstiger oude recht.

Ten aanzien van de terugvordering van benadelingsbedragen gold voorheen dat gemeenten niet verplicht waren om ten onrechte ontvangen bijstand terug te vorderen. Sinds 1 januari 2013 geldt die verplichting wel. In aansluiting op de landelijke regelgeving dienden gemeenten beleidsregels te formuleren waarin richtlijnen zijn opgenomen over de wijze waarop terugvordering moet worden uitgevoerd. Ook volgens de Fraudewet dienen gemeenten zelf beleidsregels op te stellen, maar daarbij geldt wel dat voor het terugvorderen van te veel betaalde bijstand die voortvloeit uit het schenden van de inlichtingenplicht, zij pas na tien jaar kunnen besluiten om van verdere terugvordering af te zien⁷.

Het terugvorderen van ten onrechte verstrekte uitkeringen door de SVB en UWV was al vastgelegd in de ‘Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen’.

⁵ Bij recidive in het geval van een UWV- of SVB-uitkering wordt bij het verrekenen gedurende maximaal 5 jaar geen rekening gehouden met de beslagvrije voet. In feite wordt een ‘nihil-uitkering’ verstrekt waarbij de verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de sollicitatieplicht, wel blijft gelden. Wanneer bij deze ‘nihil-uitkering’ het gezin over onvoldoende inkomen beschikt, bestaat er recht op een aanvullende WWB-uitkering.

⁶ Zie artikel XXV van de Wet aanscherping Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

⁷ Inspectie SZW (2013), Over Signaal, Sanctie en Incasso

2.3. *Het begrip fraude in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*

In de Fraudewet wordt onder fraude verstaan: het verwijtbaar niet voldoen aan de inlichtingenplicht behorend bij de voorwaarden voor het recht op uitkering dat leidt tot onverschuldigde betaling van de uitkering.⁸ Daarmee wordt fraude anders gedefinieerd dan in het maatschappelijk verkeer gewoon is en ook anders dan in de nota *Rijksbrede aanpak van fraude*⁹ en delicten in het strafrecht.

Uitvoeringspraktijk

De implementatie van de wetgeving is bij de uitvoerende instanties en gemeenten eind 2012 gestart met een campagne om cliënten en klantmedewerkers voor te lichten over de Fraudewet.

Uit de interviews met de uitvoerende instanties is gebleken dat de meeste het woord ‘fraude’ niet of niet meer gebruiken in hun communicatie naar klanten. In plaats daarvan wordt gesproken over normschending of overtreding van de inlichtingenplicht. Eén van de geïnterviewde instanties gaf aan dat de term ‘fraude’ bij de aanvang van de uitvoering nog wel werd gebruikt in officiële documenten. Dit heeft tot onrust en verontwaardiging geleid in het klantenbestand. Volgens de geïnterviewde medewerker voelden klanten zich gecriminaliseerd. Ten minste één cliënt had aangegeven nog liever een dubbele boete te willen betalen dan in formele stukken aangemerkt te worden als zijnde schuldig aan fraude. Deze instantie heeft naar aanleiding van de eerste ervaringen de *tone of voice* van de communicatie aangepast om eventuele onrust bij klanten weg te nemen en het vertrouwen van klanten vast te houden.

⁸ Zie ook bijlage A1 voor een nadere uiteenzetting van het begrip fraude in de Fraudewet.

⁹ Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014, 17 050 nr. 450 Rijksbrede aanpak van Fraude, 20 december 2013.

3. De wet wordt uitgevoerd maar levert een aantal uitvoeringsproblemen op

In dit hoofdstuk worden de in de interviews opgetekende ervaringen van de uitvoeringsinstanties met de uitvoering van de Fraudewet beschreven. Deze ervaringen worden daar waar mogelijk verduidelijkt met casusvoorbeelden die knelpunten of *good practices* illustreren. De ervaringen worden beschreven langs het traject van de binnenkomst van het signaal tot en met de invordering en incasso. De implementatie van de wet wordt apart beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk.

3.1. Inbedding in uitvoering verloopt in het algemeen goed maar de implementatie door uitvoeringsinstanties verschilt

De invoering van de wet kende een relatief korte doorlooptijd. Het wetsvoorstel is op 5 juli 2012 en 2 oktober 2012 door respectievelijk de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Het trad in werking met ingang van 1 januari 2013. Alle geïnterviewden is gevraagd te beschrijven hoe de invoering van de wet is verlopen vanaf 1 januari 2013, en op welke wijze de uitvoering is ingebed. Uit de interviews kwam naar voren dat de implementatie en inbedding van de uitvoering verschilt per uitvoeringsinstantie. De meeste uitvoeringsinstanties hebben de wet pas in de loop van de eerste maanden van 2013 ten uitvoer kunnen brengen, omdat zij niet meteen klaar waren voor de invoering per 1 januari 2013. Daarnaast werd het overgangsrecht¹⁰ op schendingen die zijn aangevangen voor de invoering van de wet, verschillend toegepast. Verder werd de uitvoering van de wet door sommige uitvoeringsinstanties nog niet goed geregistreerd, waardoor de informatie over de toepassing van de wet in de eerste maanden ontbreekt.

3.1.1. De meeste geïnterviewde uitvoeringsinstanties waren nog niet klaar voor invoering van de wet per 1 januari 2013

Uit de interviews is gebleken dat de meeste organisaties op 1 januari 2013 nog niet klaar waren voor de implementatie van de wet. Daarvoor zijn verschillende redenen opgegeven. Een enkele keer werd de verlate invoering van het Frauderegister (zie voor meer informatie paragraaf 3.1.4 hierna) genoemd. Als gevolg hiervan konden fraudegevallen met betrekking tot uitkeringsgerechtigden die zouden gaan verhuizen, niet worden geregistreerd, volgens de geïnterviewde instanties.

Daarnaast is door gemeenten een aantal keren genoemd dat discussie in de gemeenteraad de invoering heeft vertraagd. De interesse vanuit de gemeentepolitiek verschilde (en verschilt) overigens sterk per gemeente. In sommige gemeenten was er relatief weinig bestuurlijke interesse in de invoering terwijl in andere gemeenten juist intensief is gediscussieerd over de invoering van de wet. Op basis van de interviews valt geen onderscheid in de bestuurlijke interesse te maken tussen grotere en kleinere gemeenten.

¹⁰ Ex artikel XXV lid 2 van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

De meeste geïnterviewde uitvoeringsinstanties hebben aangegeven de wet met terugwerkende kracht toe te passen. Dat betekent dat de schendingen van de inlichtingenplicht in de eerste maanden van 2013 wel zijn verzameld en nog niet verwerkt, en dat pas enkele maanden later een boete is opgelegd. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat ze niet zeker zijn of de wet met terugwerkende kracht op alle gevallen zijn toegepast.

Casus ‘Vragen bij implementatie’

Eén uitvoeringsinstantie gaf aan dat de vragen die de helpdesk vanuit de praktijk van medewerkers kreeg niet zozeer de inhoud van de nieuwe regels betroffen, maar het overgangsrecht en praktische zaken, zoals de berekening van het nadeelbedrag, die ook onder het oude regime al speelden. Dat wordt verklaard uit het feit dat de nieuwe regels vooral verhoging van de boetes betreffen, waarbij er geen maximum meer is en recidive extra zwaar wordt bestraft. Dit betreft simpele rekenkundige wijzigingen, aldus de uitvoeringsinstantie, alleen is de impact veel groter. Daardoor vroegen medewerkers nog wel eens voor de zekerheid hoe het moet. Veel vragen werden vooraf juist verwacht over de vermindering van het boetebedrag en de gradatie daarvan (25, 50 of 75%), maar daar kreeg de helpdesk juist niet veel vragen over.

3.1.2. Onduidelijkheid over de toepassing van het overgangsrecht

Tijdens de interviews zijn twee situaties die vallen onder het overgangsrecht, besproken met de uitvoeringsinstanties.

In de eerste plaats is gevraagd naar het gebruik van de ‘inkeerregeling’. Deze regeling maakt het mogelijk voor uitkeringsgerechtigden die de inlichtingenplicht hebben geschonden om uiterlijk op 31 januari 2013 hiervan melding te maken bij de uitvoeringsinstantie. De uitvoeringsinstantie kon op deze gevallen het oude sanctieregime toepassen.

Uit de interviews is gebleken, dat over het algemeen weinig tot geen gebruik is gemaakt van deze ‘inkeerregeling’. Slechts één geïnterviewde gemeente heeft aangegeven, dat daar redelijk veel gebruik is gemaakt van deze inkeerregeling door enkele bijstandsgerechtigden die een auto in hun bezit hadden en de aanschaf ervan nog niet hadden gemeld.

In de tweede plaats is met de geïnterviewden gesproken over de toepassing van het oude en nieuwe recht op schendingen die zijn begaan voor 1 januari 2013 en voortduren na deze datum. De interviews hebben het beeld opgeleverd dat de uitvoeringsinstanties op verschillende manieren deze situatie hebben beoordeeld. Eén van de geïnterviewde instanties gaf aan behoefte te hebben aan een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep om meer duidelijkheid te scheppen.

Ten aanzien van deze situatie bestaan grofweg twee interpretaties.

1. Artikel XXV, lid 2 van de Wet aanscherping, bepaalt dat enkel het oude recht van toepassing is wanneer uiterlijk 30 dagen nadat de wet in werking is getreden de overtreding is geëindigd dan wel geconstateerd. Wanneer hiervan geen sprake is, wordt het benadelingsbedrag dat is ontstaan voor 1 januari 2013 als gevolg van het schenden van de inlichtingenplicht meegenomen in het bepalen van de hoogte van de boete.
2. De boete kan niet worden opgelegd voor het gedeelte van de overtreding dat is begonnen voor 1 januari 2013. Hierbij wordt volgens de betrokken uitvoeringsinstanties aangesloten bij het legaliteitsbeginsel zoals geregeld in artikel 15, eerste lid IVBPR en artikel 7, eerste lid EVRM.

Een klant kan niet met terugwerkende kracht (zwaarder) gestraft worden voor een overtreding die is begonnen voor inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving.

In de praktijk betekent dit dat er een 'knip' gemaakt wordt. Voor de overtreding na 1 januari 2013 wordt de hoogte van de boete afgestemd op de te veel verstrekte uitkering na 1 januari 2013. Voor het gedeelte van de overtreding voor 1 januari 2013 wordt een maatregel op de uitkering opgelegd conform de oude afstemmingsverordening of wordt er wel een boete opgelegd, maar dan afgestemd op wat de hoogte van de maatregel zou zijn.

Eén gemeente gaf aan dat er een tussenoplossing werd gehanteerd. Bij een voortdurende overtreding hanteren zij de eerste lijn, zoals hierboven genoemd. Bij een voortgezette overtreding wordt er een 'knip' gemaakt. Onder voortduren van een overtreding wordt dan bedoeld: één schending van de inlichtingenplicht die voortdurend van invloed is op de uitkering. Een voortgezette overtreding betreft een repeterende gedraging die van invloed is op de uitkering. Een voortdurende overtreding komt volgens deze gemeente dus eigenlijk alleen maar voor bij een gezamenlijke huishouding en een vermogenstoename (bijvoorbeeld een erfenis).

3.1.3. Inbedding in de organisatie verloopt over het algemeen goed

Het werkproces bij alle uitvoeringsinstanties bestaat ongeveer uit dezelfde stappen:

1. Het vaststellen van een schuldbedrag en van de hoogte van betalingstermijnen van ten onrechte verstrekte uitkeringen. Hieruit volgt een besluit (eventueel vastgelegd in een beschikking) tot het al dan niet terugvorderen van verstrekte uitkering. Dit proces wordt bij de meeste uitvoeringsinstanties uitgevoerd door de klantmanager.
 - Als het onderzoek resulteert in de conclusie dat er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht zonder benadelingsbedrag dan wordt in alle geïnterviewde uitvoeringsinstanties ervoor gekozen om een waarschuwing op te leggen. Sommige uitvoeringsinstanties kiezen ervoor om dit proces neer te leggen bij de klantmanager. In de meeste uitvoeringsinstanties wordt deze beoordeling gedaan door de handhavingsafdeling en in sommige gevallen door een speciaal daartoe aangestelde boeteambtenaar.
2. Als de klantmanager van mening is, dat er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht met benadelingsbedrag dan vindt er een onderzoek plaats naar de verwijtbaarheid. Dit proces wordt vaak belegd bij de handhavingsafdeling van de betreffende uitvoeringsorganisatie:
 - Als het onderzoek resulteert in de conclusie dat er sprake is van een van een schending van de inlichtingenplicht met een benadelingsbedrag van minder dan € 340 dan wordt de klant bij de meeste uitvoeringsinstanties niet in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze te geven voor het opleggen van het boetebesluit. Enkele geïnterviewde uitvoeringsinstanties stellen de klant wel in de gelegenheid om zijn of haar zienswijze kenbaar te maken. Sommige uitvoeringsinstanties kiezen ervoor om dit proces neer te leggen bij de klantmanager. In de meeste uitvoeringsinstanties wordt deze beoordeling gedaan door de handhavingsafdeling en in sommige gevallen door een speciaal daartoe aangestelde boeteambtenaar.
 - Als het onderzoek resulteert in de conclusie dat er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht met een benadelingsbedrag van boven de € 340 dan wordt de klant bij alle uitvoeringsinstanties in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze te geven voor het opleggen van het boetebesluit. Sommige uitvoeringsinstanties kiezen ervoor om dit

proces neer te leggen bij een andere klantmanager dan degene die de schending van de inlichtingenplicht heeft vastgesteld. In de meeste geïnterviewde uitvoeringsinstanties wordt deze beoordeling gedaan door de handhavingsafdeling en in sommige gevallen door een speciaal daartoe aangestelde boeteambtenaar.

3. Na de oplegging van de boete vindt de invordering van deze boete plaats, evenals de terugvordering van het onterecht ontvangen bedrag. Dit proces wordt in vrijwel alle geïnterviewde uitvoeringsinstanties belegd bij een invorderingsafdeling.

Vrijwel alle geïnterviewde organisaties gaven aan dat het werkproces redelijk tot goed verloopt. In veel interviews met gemeenten werd genoemd dat het benoemen van een boeteambtenaar een belangrijke *good practice* is voor de goede uitvoering van dit werkproces. De toepassing van de procesvereisten rondom de boeteoplegging en het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid is volgens de meeste geïnterviewden specialistisch werk. Daarnaast wordt het als minder belastend voor de klantmanager gezien, wiens belang het is de cliënt zo goed mogelijk naar werk te begeleiden. De meeste uitvoeringsinstanties beleggen dit daarom bij een afdeling handhaving of een soortgelijke afdeling. Het positieve gevolg hiervan is dat het eenvoudiger is om een consistente lijn te volgen in de boeteoplegging. Het nadeel volgens enkele geïnterviewden is dat de werklast op deze – vaak relatief kleine groep – ambtenaren groot is. Bij sommige uitvoeringsinstanties zijn zelfs naar eigen zeggen behoorlijke achterstanden ontstaan. Een mogelijke tussenoplossing die een enkele keer werd genoemd is dat zaken met een benadelingsbedrag tot € 340 worden belegd bij klantmanagers, en zaken boven dit benadelingsbedrag bij een afdeling handhaving of bij de boeteambtenaren.

De klanten die in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken, blijken lang niet allemaal gebruik te maken van deze gelegenheid. De meeste uitvoeringsinstanties geven tijdens de interviews aan dat het percentage van de klanten dat gebruikmaakt van de gelegenheid gehoord te worden, onder de 50% ligt. De meeste uitvoerders geven tevens aan dat wanneer alle klanten gebruik zouden maken van de gelegenheid, de capaciteit om dit ten uitvoer te brengen tekort zou schieten. Om de administratieve lasten te drukken stellen sommige uitvoerders de klanten in de gelegenheid om hun zienswijze schriftelijk (email of brief) of telefonisch kenbaar te maken, in plaats het kantoor van de uitvoerder.

Sommige uitvoeringsinstanties geven aan dat het percentage van klanten dat hun zienswijze kenbaar maakt, aan het oplopen is; met name advocaten zouden thans meer betrokken zijn bij dit kenbaar maken. De reden achter deze ontwikkeling is niet bekend.

Verschillende geïnterviewde uitvoeringsinstanties zagen een verband tussen de hoogte van het boetebedrag en de kans dat een klant verschijnt op een gesprek. Er wordt aangegeven dat kleinere bedragen de moeite zouden kunnen lonen om een gesprek aan te gaan met de uitvoeringsorganisatie, in de perceptie van de klant. Volgens de geïnterviewden is dat mogelijkerwijs te verklaren doordat de groep met hogere boetes zich neerlegt bij een ‘uitzichtloze’ situatie. Een andere mogelijke verklaring is dat het deel van het klantenbestand met de hogere boetes vaak willens en wetens de inlichtingenplicht heeft geschonden (‘de echte fraudeurs’ zoals ze in meerdere interviews werden genoemd).

3.1.4. Verwerking van fraudegevallen in IT-systemen nog niet foutloos

De uitvoerende instanties maken gebruik van diverse IT-systemen waarin normschendingen worden vastgelegd. In appendix A.1. is een nadere beschrijving van een aantal van deze systemen opgenomen. Uit de interviews kwam naar voren dat in de praktijk sommige systemen nog niet geheel foutloos functioneren.

3.1.4.1. Frauderegister

Het Frauderegister (binnen de Suwi-omgeving "pagina Fraudevorderingen" genoemd), geeft gemeenten snel inzicht in de – landelijke – fraudehistorie van klanten bij gemeenten. De 'pagina' is opgenomen in het Digitaal Klantdossier (DKD) binnen de bestaande infrastructuur van Suwinet. Groot voordeel hiervan is dat gemeenten niet separaat gegevens hoeven aan te leveren voor het Frauderegister. Het maakt gebruik van de informatie over vorderingen uit de gemeentelijke administratie.

Het register is vooral in twee situaties van belang:

- Bepaling van recidive binnen 5 jaar (of 2 jaar voor de waarschuwing) wanneer de bijstandsgerechtigde verhuisd is naar een andere gemeente. Blijft de gerechtigde binnen één gemeente dan kan de gemeente de verhuizing uit de eigen bestanden halen.
- Recidive na strafrechtelijke veroordeling binnen gemeentedomein. Dit onderdeel moet op het moment van het opstellen van dit rapport nog ontwikkeld worden.

Uitvoeringspraktijk

Door de geïnterviewden werd aangegeven, dat het Frauderegister nog geen belangrijke rol speelt, omdat de wet nog niet zo lang van kracht is en dientengevolge het aantal verhuizingen van hun klantenbestanden beperkt is. In de interviews komt naar voren dat thans telefonisch of schriftelijk informatie wordt ingewonnen van de andere gemeente en het register niet wordt gebruikt.

Volgens vrijwel alle uitvoeringsinstanties verloopt de implementatie en het gebruik van het Frauderegister nog niet goed. Er wordt aangegeven, dat er meerdere functionaliteiten tekortschieten in het gebruik. De volgende knelpunten zijn één of meerdere keren genoemd tijdens de interviews:

- Het Frauderegister geeft niet altijd de meest actuele stand van zaken weer, omdat sommige uitvoeringsinstanties het register niet regelmatig bijwerken maar ervoor kiezen om het register één keer per maand of zelfs één keer in een halfjaar bijwerken.
- Het is niet mogelijk om waarschuwingen te registreren in het Frauderegister, terwijl dit wel van belang kan zijn voor het opleggen van boetes in het geval van recidive na verhuizingen.
- Als een bezwaar- en/of beroepsprocedure leidt tot wijzigingen in de boeteoplegging, dan kunnen deze wijzigingen niet worden opgenomen in het Frauderegister. Als besluiten die ten grondslag liggen aan een boete of terugvordering van een benadelingsbedrag op basis van een bezwaar- of beroepsprocedure wordt ingetrokken, dan is er geen sprake meer van recidive en geeft het Frauderegister een verkeerde voorstelling van de feiten. Als gevolg daarvan kan bijvoorbeeld onterecht een recidiveboete worden opgelegd.

3.1.4.2. Uitkeringsystemen

Tijdens de interviews is ook de vertrouwelijkheid van de informatiewisseling binnen en tussen verschillende IT-systemen ter sprake gekomen. De informatie over fraudegevallen op grond van deze wet zou ook waardevol kunnen zijn voor andere belanghebbenden dan degenen die direct betrokken zijn het proces van fraudesignaal tot aan incasso. Tijdens één van de interviews met een gemeente kwam naar voren, dat er problemen bij de schuldsanering kunnen ontstaan als een schuld foutief wordt geregistreerd in het uitkeringsstelsel GWS. GWS is gekoppeld aan SUWI. De fraudeschuld wordt eerder geregistreerd dan de opgelegde boete. Indien tijdens het boeteonderzoek blijkt dat er géén sprake is van een boetetraject, kan dit niet meer in het stelsel gecorrigeerd worden. Een uitdraai uit SUWI is de basis de informatievoorziening over schulden en hun ontstaansgeschiedenis in het kader van schuldsaneringstrajecten. Daarmee wordt het risico gelopen dat een bewindvoerder en/of een rechter-commissaris in het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen ('WSNP') een overzicht krijgen met foutief opgevoerde fraudeschulden. Dit heeft zowel binnen het minnelijke als het wettelijke traject WSNP grote gevolgen voor het slagen van de schuldhulpverlening, omdat (vermeende) fraudeschulden niet gesaneerd kunnen worden.

Daarnaast gaven de vertegenwoordigers van de G4 aan dat zij op dit moment in hun informatiesysteem SOCRATES niet kunnen registreren dat een boete onherroepelijk is. Onherroepelijkheid van de boetevordering is een noodzakelijke voorwaarde voor de oplegging van een recidiveboete.

3.1.4.3. Registratie CBS-statistieken door gemeenten schiet tekort

De maandelijkse aanlevering van statistische gegevens voor de Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek aan het CBS is verplicht. Deze verplichting is vastgelegd in de Regeling statistiek WWB, BBZ, IOAW en IOAZ van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Uit enkele interviews is gebleken, dat de aanlevering van deze gegevens te kort schiet. Daarbij is onder andere aangegeven, dat sommige gemeenten de fraudegevallen in het begin helemaal niet hebben geregistreerd volgens de nieuwe richtlijnen van het CBS. Andere gemeenten hebben aangegeven, dat hun IT-systemen niet waren aangepast op de door het CBS opgevraagde informatie en daarom de boetes niet konden worden geregistreerd.

3.1.4.4. Postregistratie

Voorts heeft één gemeente in een interview aangegeven, dat er geen postregistratie plaatsvindt ten aanzien van de boetebesluiten (zie casus hieronder).

Casus 'Postregistratie boetebesluiten'

Uit een interview met één van de uitvoerende instanties kwam naar voren dat de verzonden boetebesluiten niet konden worden geregistreerd in een postsysteem. Als een cliënt de ontvangst van de schriftelijke beschikking met het boetebesluit of waarschuwing ontkent, dan wordt dit verweer in de bezwaarprocedure door de bezwarencommissie gehonoreerd op grond van het ontbreken van een deugdelijke registratie van de verzonden poststukken.

3.2. Van fraudebeslissing tot boeteoplegging: uitvoerbaar maar uitvoerders lopen tegen casuïstiek aan

3.2.1. De boeteoplegging

Vrijwel alle geïnterviewde instanties gaven aan het onderscheid te maken in hun werkproces ten aanzien van de lichtere en zwaardere procedure voor boeteoplegging (zie paragraaf 3.1.3 voor de inrichting van de werkprocessen). Een enkele organisatie gaf aan de zwaardere procedure op ieder geval toe te passen.

Casus ‘Zienswijze bij waarschuwingen’

Eén gemeente gaf tijdens het interview aan in het geval van waarschuwingen bij nulfraudes, de betrokken klanten ook in de gelegenheid te stellen om gehoord te worden. Deze gemeente merkte op dat de waarschuwingen en de mogelijke consequenties bij recidive een schrikreactie opleverden bij diverse klanten, in het bijzonder oudere mensen. De gemeente voerde verder aan dat een groot gedeelte (circa 50%) van de opgelegde sanctionering uit hoofde van de Fraudewet bestond uit waarschuwingen. Als klanten binnen twee jaar nog een keer de inlichtingenplicht schenden zonder benadelingsbedrag, leidt een waarschuwing tot de minimumboete van € 150. Door klanten al meteen bij een waarschuwing in de gelegenheid te stellen om gehoord te worden, verwacht de gemeente minder weerstand bij de oplegging van de volgende sanctie.

3.2.1.1. De hoogte van de boete: afzien en matiging van de boete wordt niet altijd uniform toegepast

De uitvoeringsinstanties geven de klantmanager en handhavingsmedewerkers meestal ruimte om in individuele gevallen van het beleid af te wijken.

Uit de interviews met de gemeenten is het beeld ontstaan dat het afzien van de oplegging van de boete wegens dringende redenen en het matigen van de boete in verband met de verminderde verwijtbaarheid niet overal hetzelfde wordt toegepast. Dat is in zekere zin ook verklaarbaar door het maatwerk dat mogelijk is via de gemeentelijke beleidsregels. Echter, ook in de uitvoering van de regels voor het matigen van boetes zijn verschillen op te merken, op basis van de interviews. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat er onduidelijkheid bestaat over de toepassing in concrete casuïstiek, de persoonlijke benadering van individuele klantmedewerkers (zie ook de volgende paragraaf) en de gevoelde strijdigheid om klanten weer terug aan het werk te krijgen. Daarnaast hanteren de uitvoerders andere vereisten ten aanzien van de mate van bewijsvoering door klanten met betrekking tot de gronden voor de matiging van de boete. Sommige geïnterviewde uitvoerders gaven aan de boete te matigen op grond van een aannemelijk verhaal. Andere uitvoerders hanteren striktere regels ten aanzien van de bewijsvoering, zoals het overleggen van schriftelijke stukken waaruit de feiten en omstandigheden blijken die worden aangevoerd door de klant.

Het UWV en SVB lijken minder moeite te hebben om de wet uniform toe te passen. Een relevante achtergrond hierbij is dat het aantal fraudegevoelige situaties waarin de schending van de inlichtingenplicht kan spelen bij SVB en bij UWV in iets mindere mate, beperkter is dan bij gemeenten. Medewerkers bij beide uitvoeringsinstanties lopen wel tegen het knelpunt aan dat medewerkers veel casuïstiek als maatwerk ervaren en dat zij het lastig vinden om daarin duidelijke lijnen te trekken.

De geïnterviewde uitvoerders gaven allemaal aan de uniformiteit in de bepaling van de boetehoogte te willen bevorderen. Daarvoor worden verschillende werkwijzen gehanteerd die als *good practice* kunnen worden aangemerkt. Voor de bewaking van de uniformiteit zetten grotere uitvoeringsinstanties verschillende middelen in, zoals managementcontracten en gesprekken tussen handhavingsmedewerkers en teammanager over de boetepraktijk. Ook kwaliteitsmedewerkers zien toe op een uniforme uitvoering. Bij de onderzochte kleinere gemeenten wordt regelmatig overlegd tussen handhaving en de klantmanager en worden specifieke casussen besproken. In de tekstboxen op het einde van deze paragraaf hebben wij enkele van de vaker genoemde casussen opgenomen, waarin de uitvoeringsinstanties verschillende lijnen hanteren.

Een veel voorkomende casus wordt gevormd door uitkeringsgerechtigden (WWB of WW) die (part-time-)werk hebben gevonden en uit zichzelf melding doen van de nieuwe situatie. Vaak wordt gewacht met het melden van de inkomsten van het werk omdat nog niet vast staat wat de hoogte van het loon zal zijn. Deze situatie doet zich vaak voor bij werknemers met nulurencontracten of uitzendkrachten. Ook kan gedacht worden aan het vergeten op te geven van doorbetaalde pauzes of het verkeerd invullen van een formulier. Daarnaast wordt vaak aangevoerd dat de klant dacht dat de uitvoerende instantie het automatisch te zien krijgt als hij aan het werk gaat. Deze groep klanten is weliswaar geïnformeerd dat ze het onverwijld moeten doorgeven als ze aan het werk gaan, maar heeft – gelet op het feit dat de melding uit eigener beweging wordt gedaan – niet de intentie om misbruik te maken van de sociale voorzieningen.

De meeste uitkeringsinstanties leggen een waarschuwing op aan degenen die de melding hebben gedaan na de verplichte termijn om deze informatie te verstrekken (meestal een aantal dagen na het ingaan van de arbeids- of uitzendovereenkomst), omdat er geen benadelingsbedrag is ontstaan. Als de melding echter wordt gedaan na het storten van de uitkering, dan ontstaat er wel een benadelingsbedrag en dan dient een boete te worden opgelegd, op basis van de Fraudewet. Uit de interviews is naar voren gekomen dat in deze situatie niet altijd uniform wordt opgelegd. Sommige geïnterviewde uitvoeringsinstanties hanteren een boete van 100% van het benadelingsbedrag en andere instanties matigen het bedrag of leggen de minimumboete op.

Casus ‘Matigingsbeleid bij uitvoerder’

Eén uitvoeringsinstantie geeft aan dat ze laten afhangen van wat de betrokken klant desgevraagd of spontaan meldt over zijn situatie tijdens de overtreding, of sprake is van één van de gronden voor verminderde verwijtbaarheid. Daarbij is ‘geloofwaardigheid’ een belangrijk element. Dit leent zich volgens de uitvoeringsorganisatie niet voor beleidsmatige vastlegging, maar is een benadering die in de praktijk van een helpdesk – welke medewerkers desgevraagd adviseert over de toepassing van de regels – is ontstaan. Die benadering houdt in, dat geen ‘bewijs’ wordt gevraagd van, noch onderzoek wordt verricht naar, het verhaal van de klant. Voldoende is als het verhaal geloofwaardig en/of aannemelijk is. De uitvoeringsinstantie heeft de medewerkers steeds meegegeven om welwillend en niet wantrouwend te staan tegenover het verhaal van de klant.

Casus ‘Meerdere schendingen kort achter elkaar’

De gemeente ontdekt op een bepaald moment dat een klant in de afgelopen maanden: 1. twee weken in het buitenland is geweest zonder dit te melden, 2. een bankrekening van een kind niet heeft doorgegeven, 3. kort een auto op naam had zonder dit door te geven. Alle drie zijn feitelijk gedragingen zonder benadelingsbedrag en hiervoor kan de gemeente een waarschuwing in plaats van een boete op te leggen. Dit mag echter één keer per twee jaar, en het gaat in dit geval om meerdere gedragingen. De gemeente kiest ervoor om toch één waarschuwing op te leggen, óf één boete van € 150. De klant is immers niet in staat geweest zijn gedrag aan te passen na de eerste waarschuwing om zo de andere gedragingen te voorkomen. De gemeente vindt het daarom onwenselijk om achteraf direct te spreken van recidive, en zowel een waarschuwing als boete van € 150 als boete van € 225 op te leggen.

Casus ‘Waarschuwing als gevolg van participatie-activiteiten’

Een vrouw met een bijstandsuitkering heeft verzuimd tijdig te voldoen aan haar inlichtingenplicht die gold in een verder niet nader gedefinieerde situatie. Het verzuim heeft verder niet geleid tot een benadelingsbedrag. De vrouw heeft verklaard dat zij gewoonweg vergeten was tijdig te voldoen aan haar inlichtingenplicht omdat zij enkele weken druk was met sociale participatie-activiteiten in haar wijk. De gemeente heeft conform de regelgeving een waarschuwing opgelegd, maar vond de sanctie eigenlijk buitenproportioneel omdat de klant zich inzet voor de wijk.

3.2.1.2. Uitvoerders hebben kritiek op proportionaliteit van boetes in voorkomende gevallen

Tijdens de interviews is kritiek geuit door vrijwel alle geïnterviewden op de proportionaliteit van de boetes ten opzichte van de normschendingen van klanten. Op basis van dit onderzoek kan niet worden geconcludeerd dat dit leidt tot een verminderde uitvoering van de wet, maar het kan ook niet worden uitgesloten.

Veel geïnterviewden benadrukten dat voor de uitvoering van de wet dit geen rol mag spelen bij de correcte uitvoering. Wel werd in veel interviews verteld dat uitvoeringsinstanties vanwege de proportionaliteit op zoek gaan naar de mogelijkheden om boetes te matigen en medewerkers de instructie krijgen om welwillend te zijn ten aanzien van het zoeken van gronden voor matiging. Een enkele keer werd aangegeven, dat beoordeling ten aanzien van de proportionaliteit een rol speelt bij het al dan niet opleggen en/of matigen van waarschuwingen en boetes. Daarbij speelt soms onder andere mee dat uit klantengesprekken blijkt, dat klanten niet altijd willens en wetens de inlichtingenplicht schenden, ook al is de klant volgens de regelgeving verwijtbaar. Het lijkt er dus op dat het maatschappelijk fraudebegrip en de gradaties van opzet, hoewel formeel geen vereiste, in de uitvoeringspraktijk soms wel genuanceerd meegenomen worden.

In het kader van de proportionaliteit werd tijdens interviews ook vaak gewezen op het ontmoedigende effect van boetes op werkzoekenden. De aflossing van de opgelegde boetes leidt ertoe dat de extra inkomsten uit werk naar de aflossing gaan en uitkeringsgerechtigden ervaren als gevolg hiervan weinig prikkel om een baan te zoeken. Deze kritiek hebben de uitvoerende instanties vaak terug gehoord van klanten die een boete krijgen opgelegd. In ten minste één interview werd genoemd dat dit een grond kan zijn om de boete te matigen.

Hieronder zijn enkele groepen casussen beschreven die werden genoemd ten aanzien van het betrekken van de aard en omstandigheden van de normschending en de proportionaliteit bij het bepalen van (de hoogte van) een sanctie. In sommige casussen heeft de uitvoeringsinstantie aangegeven de sanctie gewoon op te leggen, maar gaf de geïnterviewde aan dat de sanctie intern als buitenproportioneel werd bestempeld door de uitvoerder.

3.2.1.2.1. Bij geringe bedragen wordt de minimumboete als te hoog ervaren

De minimumboete bedraagt € 150. In een aantal gevallen is het benadeelde bedrag geringer, maar moet toch de boete van € 150 opgelegd worden.

Casus ‘Bijstandsuitkering en pensioen’

Mevrouw X bereikt bijna de pensioengerechtigde leeftijd en staat op het punt om de WWB te verruilen voor de AOW. Vlak voor het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd ontvangt zij inkomsten uit de afkoop van een klein pensioen (<€ 100). Deze inkomsten meldt zij niet aan de gemeente (bijvoorbeeld omdat ze haar niet zijn opgevallen, zo blijkt uit klantcontact bij dit soort cases). De gemeente wordt op de hoogte gesteld van deze inkomsten door middel van een IB-sigitaal. Er zijn geen gevolgen voor het recht op of de hoogte van de uitkering; het gaat hier om een vermogenswijziging. Als gevolg hiervan zou mevrouw X een waarschuwing of een boete van € 150 moeten worden opgelegd ingevolge de wet. Mevrouw is inmiddels al uitgestroomd naar AOW.

Casus ‘Kinderbijslag’

Door de geïnterviewde uitvoeringsinstantie is een aantal soortgelijke casus over de inlichtingenplicht met betrekking tot de kinderbijslag benoemd, zoals hieronder beschreven.

Een kind van 16 of 17 jaar waarvoor kinderbijslag wordt genoten is na het behalen van een schooldiploma niet begonnen met een vervolgopleiding en heeft dus het schoolgaan, een voorwaarde voor kinderbijslag, beëindigd. Dit is niet tijdig gemeld. Eén kwartaal kinderbijslag ad € 273,78 is daardoor te veel betaald. Een soortgelijke casus betreft een kind van 16 of 17 jaar van wie de bijverdiensten de vrijstellingsgrens die daarvoor geldt, overschrijden. De ouders verzuimen dat (tijdig) te melden, omdat zij hier geen zicht op hadden.

In beide situaties komt het regelmatig voor dat betrokkene persoonlijke omstandigheden meldt die rechtvaardigen dat de boete gehalveerd wordt. Voorbeelden die zich voordeden: ziekte en overlijden van een familielid waar men (mede) voor zorgde, of ernstige gezins- en relatieproblemen.

De halvering wordt echter in sommige gevallen onmogelijk doordat er een minimumboete van € 150 geldt ingevolge de wet en omdat er een benadelingsbedrag is, moet er een boete worden opgelegd.

3.2.1.2.2. In overgangssituaties, waarbij sprake is van zelfmelding en waarbij de klant naar de mening van de uitvoeringsinstantie de goede weg opgaat wordt in een aantal gevallen gematigd

Tijdens de interviews werden verschillende situaties besproken waarin de boete werd gematigd omdat de omstandigheden van het geval daar aanleiding toe gaven, volgens de geïnterviewden.

Klanten die van uitkering naar werk of studie gaan, klanten die vanuit detentie naar werk gaan, klanten die van niet naar wel samenwonen gaan moeten aan de inlichtingenplicht voldoen. In de interviews komt naar voren dat in dergelijke situaties de klanten dit wel doorgeven maar te laat omdat bijvoorbeeld niet exact bekend is wat het loon of studiefinanciering zal zijn, en dat de

uitvoeringsinstelling het opleggen van een maatregel of boete dan niet proportioneel vindt omdat het juist past in de doelstellingen van de uitvoeringinstantie om klanten naar werk of studie te krijgen.

Casus ‘Van detentie naar werk’

Een klant vraagt na vrijlating uit detentie een bijstandsuitkering aan. Vrij kort na de vrijlating vindt hij een baan op basis van een nulurencontract. De inkomsten uit de nieuwe baan heeft hij een aantal dagen te laat gemeld bij de uitvoeringsinstantie, omdat het loon nog niet bekend was bij de klant. De uitvoeringsinstantie heeft besloten af te zien van boeteoplegging, omdat de betrokken klantmanager blij was de klant weer aan het werk was na detentie.

Casus ‘Van WWB naar studie’

Een jongeman met bijstandsuitkering besluit naar aanleiding van coaching door de gemeente om een studie op te pakken. Hij verzuimt echter tijdig de aanmelding van de studie en de studiefinanciering van DUO door te geven aan de gemeente. Als gevolg hiervan heeft de gemeente een minimumboete opgelegd.

Casus ‘Van WWB naar werk’

Een man met een bijstandsuitkering gaat per 1 maart 2014 weer aan het werk op basis van een nulurencontract. De man geeft dit niet door aan de gemeente omdat hij nog niet weet wat hij verdient. Hij wacht met het doorgeven tot het moment dat hij zijn eerste salaris en loonstrookje ontvangt omdat dan duidelijkheid bestaat over de hoogte van het loon uit arbeid. De uitkering is op dat moment al uitgekeerd en daarom heeft de man zowel een bijstandsuitkering als loon uit arbeid ontvangen. Strikt genomen had de man het werk moeten melden zodra hij hiervan op de hoogte was. De gemeente vindt de beweegredenen echter begrijpelijk en vindt het zeer onwenselijk om een welwillende klant, die aan het werk is gegaan, een boete op te leggen. In dit geval ziet de gemeente een escape door de teveel betaalde bijstand niet als terugvordering op te boeken, maar te verrekenen met de uitkering van de maand (tot maximaal drie maanden) erna. De gemeente beschouwt de gedraging nu als nulfraude en legt alleen een waarschuwing op.

Casus ‘Van WW naar werk’

In het WW-domein komt de hierboven beschreven casus ook voor. De WW-casus wordt op uniforme wijze afgehandeld door het UWV. Op grond van de Fraudewet moet een WW-klant onverwijld (binnen 7 dagen) aan het UWV doorgeven dat hij aan het werk is. Het UWV heeft klanten die melden dat zij aan het werk zijn als zij de eerste loonbetaling hebben ontvangen. Op deze overtreding staat dan de minimumboete.

3.2.1.2.3. Toepassing boete bij onwetendheid wordt niet proportioneel gevonden

In de interviews komt naar voren, dat indien klanten de regelgeving (bijvoorbeeld door taal en/of onduidelijke situaties) onvoldoende lijken te kennen en niet bewust informatie niet hebben doorgegeven, het niet proportioneel wordt gevonden om een boete op te leggen.

Casus ‘Sparrekening bruiloft’

Een jonge vrouw vraagt een bijstandsuitkering aan bij een gemeente. De vrouw vergeet opgave te doen van een spaarrekening die door haar ouders op haar naam is geopend en bestemd was voor haar bruiloft. Volgens de geïnterviewde gemeente speelde haar gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal ook nog een rol in het begrip van de voorwaarden voor aanvraag van de bijstandsuitkering. De spaarrekening was bedoeld voor haar bruiloft en had een saldo van ruim € 10.000.

Volgens de Bijstandswet had de klant de spaarrekening moeten opgeven omdat zij gedeeltelijk had kunnen interen op dit vermogen, voordat zij recht had op een bijstandsuitkering. De casus heeft geleid tot een boete van ongeveer € 5.000 en de gemeente zag geen wettelijke gronden om de boete te matigen. De gemeente heeft in het interview aangegeven de boete buitenproportioneel te achten.

Casus ‘Studieschuld’

Een pas afgestudeerde student ontvangt van een familielid een bedrag van enkele duizenden euro's om zijn studieschuld mee af te lossen. In afwachting van het bericht van DUO over de hoogte van de studieschuld en de aflossing, parkeert de voormalig student het bedrag op een spaarrekening op zijn naam. Omdat de man geen werk kan vinden na zijn studie, vraagt hij een bijstandsuitkering aan. Het geld dat op de spaarrekening staat, wordt niet opgegeven bij de aanvraag. Na enkele maanden komt de uitkeringsinstantie achter het bestaan van de spaarrekening. De man had kunnen interen op het vermogen en als gevolg hiervan wordt een boete opgelegd.

3.2.1.2.4. Gedeelde verwijtbaarheid leidt vaak tot matiging of afzien van de boete

Meerdere keren is door de geïnterviewde uitvoeringsinstanties te kennen gegeven dat ook fouten bij de uitvoeringsinstantie kunnen leiden tot het afzien of matigen van de boete (zogenaamde ‘gedeelde verwijtbaarheid’). De geïnterviewde uitvoeringsinstanties gaven aan zich hierbij te baseren op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het UWV heeft gedeelde verwijtbaarheid in de beleidsregels opgenomen.

Dit type casus leidt tot discussie over de grens wanneer een uitvoeringsorganisatie zelf onzorgvuldig handelt en de situatie heeft laten voortduren of in hand heeft gewerkt enerzijds, en anderzijds de inlichtingenplicht van de klant. In het verleden had een gemeente bijvoorbeeld meer ruimte om af te zien van het opleggen van een maatregel. De Fraudewet gaat uit van de verplichting tot het opleggen van de boete, tenzij er sprake is van nader geformuleerde bijzondere omstandigheden.

Casus ‘Eén overheid’

Een klant heeft meerdere contacten bij de gemeente. De klant meldt aan één van de dienstmedewerkers (een andere tak van de gemeente) een wijziging in zijn situatie die van invloed is op de hoogte van de uitkering. De melding wordt niet verwerkt door de gemeente, althans komt niet terecht bij de afdeling werk en inkomen. De bijstandsuitkering wordt als gevolg hiervan niet aangepast waardoor een periode lang teveel bijstand wordt betaald. In zo'n geval zag de uitvoeringsinstantie af van het opleggen van de boete.

Casus ‘Berekeningsfout gemeente’

Een alleenstaande moeder met bijstand ontvangt al jarenlang een heffingskorting (alleenstaande ouderkorting), die maandelijks in mindering gebracht wordt op de uitkering. Door bestandskoppeling kan de gemeente hiervan op de hoogte zijn. Los daarvan weet de gemeente dat mevrouw recht op die heffingskorting heeft of er in ieder geval aanspraak op kan maken, en de gemeente is gerechtigd om de heffingskorting te korten als inkomen, of mevrouw hier nu wel of niet een bewijs van inlevert. Per abuis zijn de inkomsten uit de heffingskorting anders dan voorgaande jaren, dit jaar niet meegenomen in de berekening van de bijstand. De moeder meldt de inkomsten uit heffingskorting niet en geeft niet aan dat ze dit jaar teveel bijstand ontvangt. Toepassing van de wet leidt ertoe dat mevrouw strikt genomen de inlichtingenplicht heeft geschonden, want zij had deze inkomsten moeten melden. Als gevolg van het schenden van de inlichtingenplicht, kan deze moeder een boete worden opgelegd ter hoogte van het benadelingsbedrag. Op nalatigheid of foutjes van de gemeente staat in deze casus geen enkele sanctie en vormde geen reden tot het afzien of matigen van de boete.

3.2.2. Schuldsanering zou minder bereikbaar kunnen worden

Veel geïnterviewden hebben aangegeven, dat de toepassing van de Fraudewet volgens hen gevolgen heeft voor de uitvoering van de schuldhulpverlening door de uitvoeringsinstantie. De vorderingen die ontstaan als gevolg van fraude en de bestuurlijke boetes hebben gevolgen voor deze schuldhulpverleningstrajecten. Gemeenten mogen niet meewerken aan een schuldregeling als er sprake is van een fraudevordering (geen kwijtschelding dus). Bij sommige gemeenten bestaat het beeld dat er dan klanten helemaal niet meer in aanmerking komen voor het minnelijke traject.

Andere gemeenten gaven tijdens interviews aan, dat zij de fraudevordering wel kunnen laten meelopen in een schuldregeling. Na afloop van de regeling zal echter ook nog het restant van de schuld betaald moeten worden (bijvoorbeeld in de vorm van een betalingsregeling).

Ook de toelating tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) kan volgens de geïnterviewde instanties worden bemoeilijkt. Door toelating tot de WSNP worden schuldeisers door de rechter gedwongen met een veel kleiner deel van hun vordering genoeg te nemen en het uitgangspunt is dat dit slechts onder strikte voorwaarden acceptabel is. Voor de WSNP geldt het vereiste van goede trouw (een fraudevordering zal er veelal op wijzen dat iemand niet te goeder trouw is). Dit is aan de rechter ter beoordeling (aan de hand van alle omstandigheden van het individuele geval).

Zoals in paragraaf 3.1.4.2 beschreven is een punt van zorg volgens enkele geïnterviewde instanties dat de koppeling tussen GWS en SUWI geen accuraat overzicht van fraudevorderingen biedt in enkele gemeenten. Onder andere deze informatiesystemen voorzien de rechter van informatie bij de beslissing tot toelating tot de WSNP.

Tijdens de interviews is geen casuïstiek aangedragen die de zorg van de gemeenten ondersteunt. De geïnterviewden hebben zich gebaseerd op de uitleg van de relevante wet- en regelgeving.

3.2.3. De verhoging van de aangiftegrens leidt tot meer zaken in het bestuursrecht

In alle interviews is de betrokkenen gevraagd naar de implicaties van de verhoging van de aangiftegrens voor fraudegevallen van € 10.000 naar € 50.000. De gevallen waarin boetes worden opgelegd van € 10.000 tot € 50.000 komen relatief weinig voor, zo blijkt volgens de uitvoeringsinstanties. De hogere boetes hebben verder ook niet directe consequenties voor de uitvoeringspraktijk, zo blijkt uit de interviews. Alleen de 'case load' is wat toegenomen, omdat overtredingen met een benadelingsbedrag van € 10.000 of hoger voorheen in principe werd afgedaan door het OM.

Wel wordt door meerdere geïnterviewden erop gewezen dat het strafrechtregime dat van toepassing is op gevallen waarin een benadelingsbedrag van € 50.000 of hoger wordt gemeld, mildere consequenties zouden hebben dan een boete van bijvoorbeeld € 49.000 in het geval het benadelingsbedrag net iets kleiner is dan de aangiftegrens. Veel geïnterviewden achtten deze praktijk niet goed voor de beeldvorming ten aanzien van de boeteoplegging en spreken van averechtse gedragsprikkel. Daarmee wordt bedoeld dat uitkeringsgerechtigden juist worden gestimuleerd om door te frauderen tot ze over het punt van € 50.000 zijn. Na die grens is de sanctie relatief lager. Enkele geïnterviewden gaven aan behoefte te hebben aan nader onderzoek op dit punt. Daarbij tekenden ze veelal aan dat het lastig zal zijn om hard te maken tot welke gedragsprikkel de verschuiving van de aangiftegrens leidt.

3.3. Kansen op terug- en invordering (incasso) worden in veel gevallen laag geschat

Alle geïnterviewde organisaties gaven aan dat het uitgangspunt van hun beleid ten aanzien van terugvordering en incasso is dat onterecht betaalde uitkeringen worden teruggevorderd en de opgelegde boetes volledig worden geïncasseerd.

Voor de snelheid waarmee teruggevorderd wordt, is vooral de hoogte van het aflossingsbedrag van belang. De uitvoeringsinstanties gaven aan daarbij de mogelijkheden te benutten om te innen tot maximaal de beslagvrije voet (bij een WWB uitkering kan dan circa € 50,- per maand worden geïncasseerd). Terugvordering wordt door de uitvoeringsinstanties uitgevoerd door verrekening van het schuldbedrag met de verstrekte uitkering.

Door vrijwel alle geïnterviewde gemeenten wordt de kans op het volledig innen van de opgelegde sanctie in combinatie met het benadelingsbedrag als laag geschat bij de hogere boetes.

Bovendien melden geïnterviewden dat een groot deel van het klantenbestand dat een bijstandsuitkering heeft, als gevolg van het incasso gedurende jaren onder de bijstandsnorm leeft. De gemeenten verwachtten dat als gevolg van de moeilijkheden om de vorderingen volledig te innen, de incassoratio's zullen verslechteren.

Daarnaast wees een uitvoeringsinstantie op de verhoging van het incassobedrag indien niet binnen hetzelfde kalenderjaar het bedrag wordt terugbetaald. In dat geval wordt het benadelingsbedrag gebruteerd.

3.4. Inzicht in bezwaar- en beroepsprocedures

In het kader van de Fraudewet is het van belang een onderscheid te maken tussen het primaire besluit ten aanzien van de schending van inlichtingenplicht en de terugvordering van het benadelingsbedrag en het boetebesluit, waarin de boete wordt opgelegd. Deze besluiten worden door alle uitvoeringsinstanties genomen in twee aparte, appellabele beslissingen.

Alle geïnterviewde organisaties hebben te maken gehad met bezwaarprocedures naar aanleiding van primaire en boetebesluiten. Uit de bezwaren en beroepen is nog geen duidelijke lijn vast te stellen op basis van de interviews. Wel merkten de meeste geïnterviewden op dat het aantal bezwaarschriften jegens de boetebesluiten lager was dan verwacht.

3.5. De administratieve lasten worden als relatief hoog ervaren door uitvoeringsinstanties

Diverse geïnterviewde uitvoeringsinstanties gaven aan nog een onderzoek te willen verrichten naar de administratieve lasten van de implementatie en de uitvoering van de Fraudewet. Vooruitlopend op de onderzoeken stelden veel geïnterviewden dat de voorbereiding en uitvoering (inclusief terugvordering) relatief veel administratieve lasten oplevert. De meeste geïnterviewde gemeenten hebben aangegeven onvoldoende compensatie te ontvangen voor zowel de implementatie als de operationele kosten. In dat verband werd vaak ook aangegeven dat de relatieve lasten ten opzichte van de inbaarheid van de boetes hoog zijn.

Wel gaven diverse uitvoerders aan extra personeel te hebben aangenomen als gevolg van de invoering van de wet. Het extra werk zit vooral in de zorgvuldigheidsvereisten ten aanzien van het onderzoek voorafgaand aan de boeteoplegging. Daarnaast werden de kosten met betrekking tot voorlichting en rapportageverplichtingen genoemd als significante kostenposten. Verder wordt de verschuiving van de aangiftegrens als reden opgegeven voor verhoogde administratieve lasten ten opzichte van voor de invoering van de Fraudewet, omdat uitvoeringsinstanties meer zaken in behandeling hebben die voorheen werden overgedragen aan het Openbaar Ministerie.

Enkele gemeenten hebben in interviews aangegeven dat de boetes zich opstapelen en de gemeente (nog) niet de capaciteit heeft om de zaken te verwerken. Deze gemeenten zijn bezig om medewerkers bij te schakelen.

3.6. Een aantal knelpunten zal naar verwachting in omvang toenemen over de tijd

Tijdens de interviews werd een aantal uitvoeringsaspecten genoemd die in omvang en belang kunnen toenemen over de tijd, maar die thans op dit relatief vroege stadium in de uitvoering nog geen grote rol spelen.

Door enkele geïnterviewden werd erop gewezen dat bijna de helft van alle door hen opgelegde sancties bestond uit waarschuwingen als gevolg van nulfraude. Deze waarschuwingen kunnen binnen een termijn van twee jaar worden omgezet in een minimumboete van € 150 als er sprake is van een tweede nulfraude. Op termijn leiden de opgelegde waarschuwingen dus naar verwachting tot veel minimumboetes.

Daarnaast werd tijdens vrijwel alle interviews aangegeven, dat het zeer lastig zal zijn om alle vorderingen die op basis van de Fraudewet zijn opgelegd, te innen. Naar verwachting van de geïnterviewden zal de incassoratio van veel uitvoeringsinstanties verslechteren. Verder verwacht men op termijn dat de administratieve lasten die gepaard gaan met de inning van opgelegde boetes zal toenemen, omdat er boetes bij blijven komen binnen het bestaande klantenbestand en de inning van de eerder opgelegde boetes langzaam zal gaan.

Tot slot neemt ook het belang van het Frauderegister toe over de tijd, omdat het register recidive vastlegt voor klanten die verhuizen van de ene gemeenten naar de andere. Het belang van het gebruik en het correct registeren neemt hiermee volgens geïnterviewden toe.

4. *Conclusies over knelpunten en good practices*

Uit de interviews is het beeld ontstaan dat de strekking van de wet op veel punten duidelijk is voor de uitvoerende instanties. De meeste geïnterviewde organisaties gaven desgevraagd expliciet aan de wet uit te voeren conform het wettelijk kader. Wel werd daarbij vaak aangegeven dat men de ruimte zocht om de hoogte van de boete te matigen, dan wel af te zien van boeteoplegging gelet op de casuïstiek en de proportionaliteit. Alle uitvoerende instanties hebben gebruikgemaakt van de wettelijke ruimte om te kiezen voor een oplegging van een waarschuwing bij de eerste schending van de inlichtingenplicht bij nulfraude.

Op basis van de interviews kunnen wij een aantal knelpunten en door geïnterviewden gesuggereerde verbeterpunten optekenen. Deze verbeterpunten houden direct verband met de knelpunten en de *good practices*, zoals deze genoemd zijn door de geïnterviewden. Wij hebben ons daarbij gericht op de meest genoemde knelpunten en *good practices*.

4.1. *Knelpunten*

4.1.1. *Wet wordt soms verschillend toegepast op veel voorkomende casuïstiek*

Tijdens de interviews kwamen wij vaak dezelfde casuïstiek tegen, zoals deels benoemd in paragraaf 3.2. Het gaat dan vooral om de 'zelfmelders', de wat minder evidente overgangssituaties, gedeelde verwijtbaarheid (als gevolg van bijvoorbeeld gebrekkige voorlichting door een uitvoeringsinstantie, of melden bij een verkeerd loket), minimumboete bij geringe bedragen, proportionaliteit bij onwetendheid en de situatie dat mensen weer aan het werk of studie gaan.

Het beeld is ontstaan dat uitvoeringsinstanties niet uniform handhaven in dergelijke gevallen. De praktijk wijst uit dat de uitvoeringsinstanties behoefte hebben aan meer handvatten voor het matigen van de boetes of het afzien van het opleggen hiervan.

In het bijzonder kan de kwaliteit van de eigen bedrijfsvoering worden genoemd als grond voor het matigen van de boete op basis van verminderde verwijtbaarheid. In de praktijk blijkt dat miscommunicatie tussen de uitkeringsgerechtigde en de klantmanager vaak een grondslag vormen om de boete te matigen. Men spreekt dan wel van een "gedeelde verwijtbaarheid"¹¹. Deze grond is thans opgenomen in de UWV-beleidsregels en wordt in de praktijk ook toegepast door gemeenten. Er bestaat echter behoefte om deze grond te verduidelijken met het oog op de praktische toepassing ervan.

¹¹ RCF Kenniscentrum handhaving (2014), Werkwijzer Matigen boete ten gevolge van verminderde verwijtbaarheid (versie 1c, februari 2014).

4.1.2. Het Frauderegister kan beter

Het Frauderegister blijkt niet goed te functioneren en is voor verbetering vatbaar. Het belang van dit Frauderegister neemt over de tijd toe, omdat het vooral dient om recidivegevallen te registreren in geval van verhuizingen tussen gemeenten. De meest genoemde functionaliteiten die dienen te worden verbeterd zijn:

- Registratie van waarschuwingen is niet mogelijk. Waarschuwingen zijn wel van belang bij het opleggen van recidive sancties en dus dient de gemeente waar de klant naartoe verhuist op de hoogte te zijn hiervan.
- Uitkeringsinstanties leveren niet met een bepaalde regelmaat de gegevens aan.
- Registratie van wijzigingen als gevolg van bezwaar en beroep is niet mogelijk.
- De G4 kan door ICT-beperkingen in hun eigen systeem niet vastleggen dat een boete onherroepelijk is geworden.

4.2. Good practices

4.2.1. Preventie: facilitering van de inlichtingenplicht

In diverse interviews werd genoemd dat een positief gevolg voor de handhaving van de Fraudewet is dat uitvoeringsinstanties meer inzetten op de preventie van het schenden van de inlichtingenplicht.

Een groot aantal opgelegde sancties is volgens de geïnterviewde instanties het gevolg van onwetendheid of onduidelijkheid bij uitkeringsgerechtigden. Wij merken daarbij op dat het vaak gaat om overgangssituaties: de overgang naar samenwonen, de overgang van WWB naar AOW, of de overgang van WWB/WW naar werken (in deeltijd).

Alle uitvoeringsinstanties besteden naar eigen zeggen veel aandacht aan preventie door informatievoorziening in brieven, op websites, tijdens klantcontacten, en in de lokale media. De invoering van de Fraudewet heeft er volgens veel geïnterviewden toe geleid dat er nog meer werd en zal worden ingezet op preventie door middel van voorlichting.

Desalniettemin ligt de inlichtingenplicht bij de klanten. Klanten moeten daarvoor actie ondernemen. Facilitering van de informatieplicht zou volgens meerdere uitvoeringsinstanties ertoe kunnen leiden dat klanten de inlichtingen sneller zullen verstrekken. Daarbij kan gedacht worden aan het invullen van een (online) inlichtingenformulier. Bovendien kan daarbij worden gedacht om het verplicht te maken om dit maandelijks aan te leveren. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat klanten zich bewust zijn van de verstrekte informatie en van eventuele gevolgen voor hun uitkering. Uitvoeringsinstanties hebben in dat geval een sterke basis voor het opleggen van de boetes.

4.2.2. Vermindering administratieve lasten door te leren van elkaar

In vrijwel alle interviews werden de extra verplichtingen ingevolge de Fraudewet beschreven als een arbeidsintensief proces dat bovendien foutgevoelig is omdat het onderzoek naar de schending inlichtingenplicht en de boeteoplegging over ‘vele schijven’ gaat binnen de uitvoeringsinstanties. Bij sommige instanties heeft dit al geleid tot achterstanden in de verwerking van sancties. Andere instanties hebben nieuwe medewerkers aangenomen om het boeteproces te kunnen uitvoeren.

Met name bij de geïnterviewde gemeentes bestaan verschillende modus operandi voor het uitvoeren van de Fraudewet. Er bestaat een behoefte om de ervaring over deze modi uit te wisselen, zodat gemeenten van elkaar kunnen leren om de Fraudewet zo efficiënt mogelijk in te richten.

4.2.3. Bevordering van uniformiteit en vermindering administratieve lasten door speciale boeteambtenaren en overleg

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 voeren meerdere uitvoeringsinstanties de wet uit door middel van boeteambtenaren of een andere speciale afdeling. Deze uitvoeringsinstanties gaven desgevraagd aan tevreden te zijn over deze aanpak. De boeteambtenaren hebben gedegen kennis van de procedurevereisten rondom boeteoplegging en staan op enige afstand van het klantenbestand. Daarnaast werd aangegeven, dat een kleinere groep betrokken ambtenaren de uniformiteit kan bevorderen.

De grotere uitvoeringsinstanties gebruiken managementcontracten en gesprekken tussen handhavingsmedewerkers en teammanager over de boetepraktijk. Ook kwaliteitsmedewerkers zien toe op een uniforme uitvoering. In kleinere gemeenten wordt regelmatig overlegd tussen handhaving en de klantmanager en worden specifieke casussen besproken.

A. *Achtergrond bij de Fraudewet*

In deze appendix is achtergrondinformatie opgenomen over de Fraudewet en de context waarbinnen deze wordt uitgevoerd.

A.1. *De Fraudewet en IT-systemen*

De uitvoerende instanties gebruiken diverse IT-systemen om normschendingen van de inlichtingenplicht en de bijbehorende waarschuwingen en boetes vast te leggen.

De belangrijkste systemen zijn de gemeentelijke informatiesystemen, waarmee de sociale diensten op gemeenteniveau worden uitgevoerd. De G4 maakt daarbij gebruik van SOCRATES (Sociale Dienst, Client Registratie, Afhandeling, Toekenning, Expertise Systeem) en de middelgrote en kleinere gemeenten maken vaak gebruik van GWS4all ('GWS').

Gemeenten, UWV en SVB wisselen voor de uitkeringsverstrekking en handhaving persoonsgegevens uit via Suwinet. Suwinet bevat digitale klantendossiers: virtuele dossiers die klanten en medewerkers van partijen uit de keten van werk en inkomen kunnen raadplegen. De gegevens worden niet op één centrale plek verzameld, maar worden door het UWV, de Gemeentelijke Sociale diensten (GSD), UWV WERKbedrijf (voorheen CWI) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vastgelegd. Via de applicatie Suwinet-Inkijk, kunnen medewerkers van de ketenpartijen vervolgens de klantgegevens inzien.

Het Frauderegister (binnen de Suwi-omgeving "pagina Fraudevorderingen" genoemd), geeft gemeenten snel inzicht in de – landelijke – fraudehistorie van klanten bij gemeenten. De 'pagina' is opgenomen in het Digitaal Klantdossier (DKD) binnen de bestaande infrastructuur van Suwinet. Groot voordeel hiervan is dat gemeenten niet separaat gegevens hoeven aan te leveren voor het Frauderegister. Het maakt gebruik van de informatie over vorderingen uit de gemeentelijke administratie.

Het register is vooral in twee situaties van belang:

- Bepaling van recidive binnen 5 jaar (of 2 jaar voor de waarschuwing) wanneer de bijstandsgerechtigde verhuisd is naar een andere gemeente. Blijft de gerechtigde binnen één gemeente dan kan de gemeente de verhuizing uit de eigen bestanden halen.
- Recidive na strafrechtelijke veroordeling binnen gemeentedomein. Dit onderdeel moet op het moment van het opstellen van dit rapport nog ontwikkeld worden.

De raadpleegmogelijkheid van het Frauderegister beoogt de schriftelijke of telefonische informatie-uitwisseling tussen gemeenten overbodig te maken. Dit moet leiden tot een minder arbeidsintensief werkproces rond de toepassing van de recidivebepalingen uit de Fraudewet. Met een telefonische of schriftelijke informatie-uitwisseling tussen gemeenten is eveneens de benodigde informatie te verzamelen voor toepassingen van de recidiveregeling. Een raadpleging van het Frauderegister maakt het voor gemeenten wel makkelijker.

A.2. De hoogte van de boete

De bestuurlijke boete is maximaal 100% van het benadelingsbedrag als sprake is van een eerste overtreding¹². Is sprake van een tweede of volgende overtreding, dan bedraagt de boete maximaal 150% van het benadelingsbedrag.

De uitvoeringsinstantie kan eventueel afzien van boeteoplegging in geval van dringende redenen of de boete matigen op grond van verminderde verwijtbaarheid. Het is niet mogelijk om een hogere boete op te leggen als er sprake is van verzwarende omstandigheden. Een lagere boete is wel mogelijk bij verminderde verwijtbaarheid.

In het bestuursrecht is het uitgangspunt dat als iemand de inlichtingenplicht heeft geschonden, dit ook verwijtbaar is. De bewijslast om aan te tonen dat de schending niet of verminderd verwijtbaar is, ligt bij betrokkene. Is de schending van de inlichtingenplicht niet (geheel) verwijtbaar, dan mag geen of slechts een lagere boete worden opgelegd.

In geval van verminderde verwijtbaarheid wordt de boete lager vastgesteld. De verminderde verwijtbaarheid wordt vastgesteld op grond van beleidsregels of verordeningen. In het Boetebesluit sociale zekerheidswetten worden factoren genoemd die in ieder geval aanleiding moeten zijn voor verminderde verwijtbaarheid. Deze lijst is niet limitatief en kan worden aangevuld met criteria die worden opgenomen in beleidsregels en/of verordeningen van de gemeente, en beleidsregels van SVB en UWV.

¹² Deze paragraaf bevat een overzicht op hoofdlijnen van regelgeving over de hoogte van de bestuurlijke boete en is samengesteld aan de hand van de wetteksten van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit, evenals de Werkwijzer 'Matigen boete ten gevolge van de verminderde verwijtbaarheid' van RCF Kenniscentrum Handhaving en Stimulansz (2014).

B. Onderzoeksaanpak

In deze bijlage geven wij een toelichting op de gehanteerde onderzoeksaanpak. Wij gaan daarbij in op de verschillende onderzoeksactiviteiten.

B.1. Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam van PwC bestond uit de volgende onderzoekers:

Adri de Bruijn (verantwoordelijk partner)

Wim Wensink

Fabian Nagtegaal

B.2. Reikwijdte

In dit rapport beschrijven wij onze bevindingen over de feitelijke uitvoering van de Fraudewet, evenals de ervaringen die wij in interviews met de contactpersonen van gemeenten, UWV en SVB hebben opgetekend. Ons onderzoek bestond uit de volgende elementen:

- De doelgroep van de in het onderzoek te interviewen personen bestond uit de ter zake deskundige professionals bij UWV, SVB en gemeenten. Hieronder wordt zowel de (strategische) beleidsadviseur bij UWV, SVB en gemeente verstaan, evenals de daadwerkelijke boeteambtenaar (en/of sociaal rechercheur).
- De geïnterviewde personen waren werkzaam op diverse functieniveaus binnen de uitvoeringsinstanties zodat er een beeld ontstond bij ieder niveau.
- De focus lag primair op onderstaande uitkeringswetten:
 - UWV: WAO/WIA, WW en ZW;
 - SVB: AOW, AKW en ANW;
 - Gemeenten: WWB.
- Het onderzoek richtte zich op de uitvoering van de Fraudewet, vanaf het moment van vaststelling van de vermeende fraude tot aan de oplegging van de boete en incasso.

Het onderzoek heeft bestaan uit het raadplegen van documentatie en het voeren van interviews. De interviews waren gericht op de inventarisatie van de eerste ervaringen met de uitvoering van de Fraudewet bij de uitvoerende instanties.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn geen dossiers onderzocht om de *good practices* en knelpunten die uit de interviews naar voren kwamen te toetsen. Dat geeft ook een beperking aan van dit onderzoek: geïdentificeerde knelpunten en *good practices* zijn opgetekend op basis van interviews, maar óf en vooral hoe vaak ze voorkomen is niet nader onderzocht door dossieronderzoek of statistisch onderzoek.

Het doel van dit onderzoek was expliciet niet om de effecten van de Fraudewet te onderzoeken. Tegelijk is in veel interviews wel gewezen op de (mogelijke) effecten van deze wet en hoe wat dit betekent voor de uitvoering van de wet, vooral voor de professionals in de uitvoering. Voor zover relevant voor de uitvoering van de Fraudewet is het aspect van mogelijke (gepercipieerde) effecten van de Fraudewet en de impact hiervan op de uitvoering van hun werk – aldus de geïnterviewden – wel meegenomen in dit onderzoek.

Het onderzoek vond plaats in de periode februari – maart 2014.