



Aan de Staatssecretaris van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
de heer P. de Krom  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

datum	ons kenmerk	telefoonnummer
05 oktober 2011	RvB.163/11/ES/ep	

Onderwerp: uitvoeringstoets conceptwetsvoorstel *Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW wetgeving*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Met uw brief van 24 augustus 2011 heeft u mij verzocht het conceptwetsvoorstel *Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW wetgeving* te beoordelen op uitvoerbaarheid. Het conceptwetsvoorstel beoogt het sanctieregime aan te scherpen. Bij uitkeringsfraude vindt bij de eerste overtreding naast de terugvordering, oplegging van een boete plaats die in beginsel even hoog is als het ten onrechte genoten voordeel. Bij een tweede overtreding wordt naast de terugvordering opnieuw een boete opgelegd en volgt uitsluiting van het recht op uitkering voor ten hoogste vijf jaar.

De SVB brengt onderstaande punten onder uw aandacht, omdat zij naar onze mening de uitvoerbaarheid raken.

#### Nieuwe verzekeringsvoorwaarde

In de Memorie van Toelichting wordt uitgebreid ingegaan op het punitieve karakter van de voorgestelde sancties en de vraag of er sprake is van eigendomsontneming door het opleggen van de voorgestelde sancties.

In de bijlage treft u enkele juridische overwegingen aan die tot andere inzichten kunnen leiden. In het bijzonder wijs ik op het opbouw karakter van de AOW. De beoordeling of er sprake is van verboden eigendomsontneming bij het stopzetten van een uitkering, kan voor de AOW anders uitvallen dan voor andere uitkeringen.

De voorgestelde maatregel wordt als nieuwe verzekeringsvoorwaarde gepresenteerd, inhoudende dat de uitkeringsgerechtigde zich dient te onthouden van herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht en wanneer betrokkene de inlichtingenplicht voor de tweede keer overtreedt, volgt een tijdelijke uitsluiting van het recht op uitkering. Een verzekeringsvoorwaarde kan naar zijn aard alleen betrekking hebben op de periode van verzekering. Voor een AOW-gerechtigde ligt deze periode in het verleden.

De stelling dat tijdelijke uitsluiting van het uitkeringsrecht te typeren is als een herstelmaatregel, en niet als een punitieve maatregel, is discutabel. De tijdelijke uitsluiting van de uitkering zal materieel als een sanctie worden ervaren. Herstel vindt plaats door toepassing van de bestaande instrumenten van aanpassing van de uitkering en terugvordering van de te veel betaalde bedragen.

### Overgangsrecht

~~De mogelijkheid bestaat dat vóór 1 juli 2012 de inlichtingenplicht wordt overtreden, en dat pas geruime tijd na 1 juli 2012 duidelijk wordt dat deze plicht is overtreden, en dat in de hele tussenliggende periode sprake blijft van overtreding van de inlichtingenplicht. De SVB zal in het kader van dit wetsvoorstel beleidsmatig vastleggen dat de SVB het nieuwe sanctieregime niet toepast in gevallen waarin de schending van de inlichtingenverplichting al was aangevangen voordat het nu voorliggende wetsvoorstel in werking treedt.~~

### Financiële gevolgen

In de Memorie van Toelichting worden de besparingen inzichtelijk gemaakt. Naar onze inschatting zullen de aangekondigde vereenvoudigingsvoorstellen (boogde inwerkingtreding per 2013) en het stoppen van de AOW-partnertoeslag per 2015 tot een neerwaartse bijstelling van de besparingen moeten leiden. Ook zijn de huidige ervaringscijfers en de boogde preventieve werking van het gewijzigde sanctieregime niet in de cijfers opgenomen.

### Uitvoeringskosten

De eenmalige kosten worden geschat op € 3.014.00,- Dit betreft met name de kosten die gepaard gaan met de schriftelijke informatievoorziening aan bestaande gerechtigden en het verwerken van reacties. De structurele kosten worden geschat op € 239.000,-. Een specificatie van de kosten is in de bijlage opgenomen.

Wanneer de AMvB waarin de nadere regels met betrekking tot de hoogte van de boete, de factoren die leiden tot verminderde verwijtbaarheid en de duur van uitsluiting nader zijn uitgewerkt, aan de SVB wordt voorgelegd voor een uitvoeringstoets, kan dit tot aanpassing van de ramingen leiden.

Voor vragen over of een toelichting op de uitvoeringstoets kan contact opgenomen worden met dhr. M. Tielen (mtielen@svb.nl / 020 - 656 5374).

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest, en stel het op prijs binnen 6 weken een reactie te ontvangen.

Hoogachtend,



drs. E.F. Stoové  
voorzitter Raad van Bestuur

Bijlagen: 2

---

## **Bijlage I – Juridische overwegingen**

### **Internationale aspecten**

Onder het kopje internationale aspecten wordt in de memorie van toelichting ingegaan op het punitieve karakter van de voorgestelde sancties en de vraag of er sprake is van eigendomsontneming door het opleggen van de voorgestelde sancties. In de memorie van toelichting wordt een onderbouwing geconstrueerd die moet leiden tot de conclusie dat er geen strijdigheid is met het EVRM en het Eerste Protocol bij het EVRM. Het is uiteindelijk de (internationale) rechter die daar zijn oordeel over zal geven. Verwacht mag worden dat in bezwaar- en beroepsprocedures juist met argumenten die aan het internationale recht ontleend worden, zal worden getracht de houdbaarheid van deze wetgeving aan te tasten.

### Eigendomsontneming

De memorie van toelichting wijdt een algemene paragraaf aan verboden ontneming van het eigendomsrecht. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde tijdelijke uitsluiting een legitieme doelstelling van algemeen belang dient en dat sprake is van een redelijke proportionaliteit tussen het doel en de middelen om dat doel te bereiken en dat er daarmee een evenwicht is bereikt tussen de bescherming van de individuele rechten en het algemeen belang.

Een recht op een socialezekerheidsuitkering wordt beschouwd als een eigendomsrecht<sup>1</sup>. Als een uitkering wordt stopgezet is derhalve sprake van eigendomsontneming. Het eigendomsontnemende karakter lijkt bij de AOW nog meer aanwezig te zijn, gezien het opbouw karakter van deze wet. De verzekering voor de AOW wordt jaarlijks opgebouwd, in de periode tussen de 15-jarige en 65-jarige leeftijd bouwt men bij verzekering voor de AOW het pensioen op. Is men de volledige 50 jaar verzekerd voor de AOW, dan heeft men – in beginsel – recht op 100% van het voor deze persoon geldende AOW-pensioen. Het is maar zeer de vraag of de rechter juist in een geval waarin naar aanleiding van recidive het AOW-pensioen is stopgezet, zal oordelen dat sprake is van een evenwicht tussen de bescherming van de individuele rechten van de burger en het algemeen belang. De voorgestelde maatregel wordt als nieuwe verzekeringsvoorwaarde gepresenteerd, inhoudende dat de uitkeringsgerechtigde zich dient te onthouden van herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht en wanneer betrokkene de inlichtingenplicht voor de tweede keer overtreedt, volgt een tijdelijke uitsluiting van het recht op uitkering. Een verzekeringsvoorwaarde kan naar zijn aard alleen betrekking hebben op de periode van verzekering. Voor een AOW-gerechtigde ligt deze periode in het verleden.

### Evenredigheidsbeginsel

In het algemeen valt ten aanzien van de uit het EVRM voortvloeiende evenredigheidswaarborg nog het volgende op te merken. Voorgesteld wordt een overtreding van de inlichtingenplicht die heeft geleid tot een ten onrechte of te veel betaald bedrag te beboeten, met een boete die in beginsel net zo hoog is als het terug te vorderen bedrag. De SVB heeft de ervaring dat veel overschrijdingen van de inlichtingenplicht terug te voeren zijn op onoplettendheid, het vergeten om zaken door te geven e.d.. Daarnaast zijn ook veel verschillende factoren van belang bij de beoordeling van aspecten als het voeren van een gezamenlijke huishouding, duurzaam gescheiden leven en meerpersoonshuishouding. Dat maakt het voor gerechtigden – zeker voor de oudere

---

<sup>1</sup> EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90 (Gaygusuz/Oostenrijk), RSV 1997/234.

klantenpopulatie bij de AOW - moeilijk te begrijpen wat zij aan de SVB moeten doorgeven. Als men wijzigingen in de situatie niet doorgeeft en de SVB heeft geen indicatie dat iets in de situatie is veranderd, dan kan de ten onrechte of te veel betaling lange tijd doorlopen, waardoor een groot bedrag moet worden teruggevorderd en daarnaast een even hoge boete moet worden opgelegd. Het kan hier echter gaan om relatief kleine wijzigingen, die, doordat ze al veel eerder hadden moeten worden doorgegeven, tot hoge terugvorderings- en boetebedragen leiden. Dit zal als onevenredig kunnen worden beschouwd. Het wetsvoorstel biedt ruimte in de beoordeling door de mogelijkheid van verlaging van de boete in geval van verminderde verwijtbaarheid. Hiervoor is een (aangepaste) AMvB aangekondigd waarin wordt aangegeven in welke gevallen in ieder geval sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

#### Karakter van tijdelijke uitsluiting

In de memorie van toelichting wordt betoogd dat de tijdelijke uitsluiting van het uitkeringsrecht te typeren is als een herstelmaatregel, en niet als een punitieve maatregel. Deze stelling is te betwijfelen. De tijdelijke uitsluiting van de uitkering zal immers materieel wel degelijk als een sanctie worden ervaren. Ook kan niet gezegd worden dat sprake is van herstel in de rechtmatige situatie. Het gedurende enige tijd niet betalen van een uitkering waar, gezien de voorwaarden voor het recht op uitkering wel recht op bestaat, kan moeilijk worden beschouwd als herstel van een rechtmatige situatie. Dat herstel wordt immers al voorzien in het bestaande systeem van aanpassing van de uitkering en terugvordering van de te veel betaalde bedragen.

Een voorbeeld: in de situatie dat een AOW-gerechtigde een alleenstaandpensioen (70%) heeft ontvangen, terwijl hij slechts recht had op een gehuwdpensioen (50%) zou herstel van de rechtmatige toestand impliceren een verlaging van de uitkering naar 50% en terugvordering van het teveel betaalde. Volgens het wetsvoorstel volgt er dan een uitsluiting van het AOW-recht, terwijl bij herstel van de situatie dus nog wel recht op een gehuwdpensioen zou zijn geweest. De kans lijkt zeker aanwezig dat de rechter zal oordelen dat de aard van de sanctie van tijdelijke uitsluiting van het recht na recidive wel degelijk punitief is en er dus sprake is van een dubbele bestraffing.

#### **Overgangsrecht**

De mogelijkheid bestaat dat vóór 1 juli 2012 de inlichtingenplicht wordt overtreden, en dat pas geruime tijd na 1 juli 2012 duidelijk wordt dat deze plicht is overtreden, en dat in de hele tussentijdse periode sprake blijft van overtreding van de inlichtingenplicht. Naar aanleiding van de Wet Boeten en Maatregelen uit 1996 heeft de Centrale Raad van Beroep de figuur van de zogenaamde "voortgezette overtreding" afgewezen in haar jurisprudentie over het niet nakomen van de inlichtingenplicht voor 1 augustus 1996 (het moment van inwerkingtreding van de Wet Boeten en Maatregelen)<sup>2</sup>. De SVB heeft dat tot en met de Beleidsregels 2010 in het beleid zo verwerkt dat de SVB geen boete oplegt indien de schending van de mededelingsverplichting al was aangevangen voordat de Wet Boeten en Maatregelen per 1 augustus 1996 in werking trad<sup>3</sup>. De SVB zal in het kader van dit wetsvoorstel beleidsmatig vastleggen dat de SVB het nieuwe sanctieregime niet toepast in gevallen waarin de schending van de inlichtingenverplichting al was aangevangen voordat het nu voorliggende wetsvoorstel in werking treedt.

#### Redactionele opmerkingen

<sup>2</sup>. Zie bijvoorbeeld CRvB 10/5/2000, 98/4586 AKW, RSV 2000/170.

<sup>3</sup>. SB1103, ingaande 2011 is deze bepaling uit de Beleidsregels SVB gehaald.

- Artikel 8d lid 4 AOW; Voorgesteld wordt dat de pensioengerechtigde – na recidive – geen recht heeft op ouderdomspensioen gedurende het tijdvak waarin geen recht bestaat op nabestaandenuitkering, halfwezenuitkering, of wezenuitkering op grond van artikel 32g van de Anw. Dit is een overbodige bepaling omdat Anw tot 65 jaar geldt en een burger niet gelijktijdig een AOW-pensioen en Anw-uitkering kan ontvangen. Als bedoeld is vast te leggen de uitsluiting van de Anw in voorkomende gevallen door te laten lopen bij het AOW-pensioen, dan dient deze tekst aangepast te worden.
- In artikel 8 lid 1 AKW is vermeld “de artikelen 15”, dat moet zijn artikel 15
- Artikel 8 lid 5 AKW ontbreekt
- Er is twee keer een artikel 47h WWB voorgesteld (met verschillende inhoud).

## Bijlage II – Raming uitvoeringskosten

---

### Uitgangspunten en aannames voor deze uitvoeringstoets

#### Algemeen

- In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat bestaande gerechtigden voor de inwerkingtreding van de wet schriftelijk op de hoogte stelt van het verzwaarde sanctieregime. Het mailen van alle bestaande gerechtigden kost ruim €2.6 mln.
- De SVB dient voorlichtingsmateriaal, website, instructies e.d. aan te passen.
- De medewerkers van de integrale serviceteams dienen te worden geïnformeerd. Afhankelijk van de nadere regels met betrekking tot de hoogte van de boete, de factoren die leiden tot verminderde verwijtbaarheid en de duur van uitsluiting dienen medewerkers nader opgeleid/ingelicht te worden.

#### Opleggen boete

- In de huidige praktijk wordt eerst een boete-aankondiging gestuurd naar een gerechtigde, voordat deze daadwerkelijk de boete opgelegd krijgt. Pas na de aankondiging wordt – mede aan de hand van de reactie van de gerechtigde - gekeken naar de vraag of er sprake is van verminderde verwijtbaarheid of van een dringende reden waarom de boete verlaagd of niet opgelegd zou moeten worden. Gezien de hoogte van de boetes die opgelegd moeten worden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de SVB (nog) meer zorgvuldigheid moeten betrachten en deze toets op verminderde verwijtbaarheid en dringende redenen in een eerder stadium verrichten. Dat betekent dat niet alleen eerder, maar ook vaker een dergelijk onderzoek zal moeten worden gedaan. Dit leidt tot verzwaring van de uitvoering.
- Afhankelijk van de nadere regels met betrekking tot de hoogte van de boete, de factoren die leiden tot verminderde verwijtbaarheid en de duur van uitsluiting kan de inschatting aangepast worden aangepast.
- In 2010 heeft de SVB ruim 5500 boeten opgelegd bij de AOW, Anw, AKW en AIO. De recidive is maximaal 1%.

#### Bezwaar en beroep

- Aangezien de boetes hoger worden is de verwachting dat eerder bezwaar en beroep zal worden ingesteld. Waar gerechtigden nu afzien van bezwaar of beroep, zullen zij gezien de hoogte van de opgelegde boete na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wel reden zien administratiefrechtelijke stappen te zetten. De mate waarin het wetsvoorstel tot extra bezwaar en beroepszaken leidt is afhankelijk van de nadere regels met betrekking tot de hoogte van de boete, de factoren die leiden tot verminderde verwijtbaarheid en de duur van uitsluiting.

**Specificatie uitvoeringskosten**

**Implementatiekosten 2012**

		<i>Uren</i>	<i>Tarief</i>	<i>Kosten</i>
<b>Hoofdkantoor</b>				
1	Aanpassing instructiemateriaal en klantproducten	350	€ 64,00	€ 22.400
2	Mailing alle bestaande klanten		Volgens opgave	€ 2.620.000
<b>Vestigingen</b>				
3	Informereren medewerkers 1600 medewerkers * 10 min	267	€ 43,00	€ 11.500
4	Reactie op mailings, 1% belt = 50.000 reacties * 10 min	8.333	€ 43,00	€ 360.000
	<b>Totaal</b>			<b>€3.013.900</b>

**Structurele uitvoeringskosten**

		<i>Uren</i>	<i>Tarief</i>	<i>Kosten</i>
<b>Vestigingen</b>				
5	Extra werk bij opleggen boete 5500 * 15 min	1375	€ 43,00	€ 59.100
6	Bij recidive stopzetten en hervatten uitkering, en beroepszaken	55	€ 43,00	€ 2.400
7	Extra bezwaarzaken, 10% van 5500 550 * 5	2750	€ 47,00	€ 129.300
<b>Hoofdkantoor</b>				
8	Extra beroep, 10% van bezwaarzaken 55 * 742 min	680	€71,00	€ 48.300
	<b>Totaal</b>			<b>€ 239.100</b>

De AMvB met nadere regels met betrekking tot de hoogte van de boete, de factoren die leiden tot verminderde verwijtbaarheid en de duur van uitsluiting is nog niet voorgelegd voor advies. De strekking van het AMvB kan leiden tot aanpassing van de ramingen. Dit heeft met name betrekking op de posten: Informeren medewerkers(3), Extra werk bij opleggen boeten (5) en werk voortvloeiend uit extra bezwaar (6) en beroepszaken(7).



Postbus 58285, 1040 HG AMSTERDAM

Aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
De heer P. de Krom  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

Datum

05 OKT. 2011

Van

UW Kenmerk  
IVV/I/2011/14658

Ons kenmerk  
SBK/83738/GV

Pagina

1 van 2

**Onderwerp**

U-toets aanscherping fraudebeleid

Geachte heer De Krom,

Met uw brief van 24 augustus 2011 heeft u ons verzocht een uitvoeringstoets uit te brengen over uw voornemen de wet en regelgeving te wijzigen met als doel te komen tot aanscherping van de handhaving en het sanctiebeleid. In deze brief en de bijlage gaan wij in op uw verzoek. Technische en wetstechnische opmerkingen hebben wij reeds met uw ambtenaren gewisseld. Tevens treft u de reactie van BKWI aan op uw hiervoor genoemde verzoek.

U bent voornemens ook het maatregelenbesluit aan te passen teneinde werkzoekenden krachtiger te prikkelen snel nieuw werk te vinden. De ambtelijke voorbereidingen voor het nieuwe maatregelenbesluit zijn onlangs gestart. In de uitvoering en de communicatie met klanten zijn beide beleidsintensiveringen nauw met elkaar verweven. In ons Jaarplan Handhaving 2012, dat u als bijlage bij het Jaarplan UWV is aangeboden, hebben wij een integraal beeld geschetst van de handhavingpraktijk bij UWV, zoals die eruit ziet na aanscherping van het beleid in combinatie met intensivering van delen van de bestaande handhavingpraktijk.

Voorts is van belang vast te stellen dat een deel van de door u beoogde beleidswijzingen nog moet worden vormgegeven in nadere regelgeving waarnaar in voorliggend wetsvoorstel wordt verwezen. Hoewel op ambtelijk niveau al wat gedachten zijn gewisseld, hebben wij nog geen zicht op de inhoud van die nadere regelgeving. Om die reden plaatsen wij een voorbehoud bij onze uitspraken met betrekking tot de uitvoerbaarheid, de datum van invoering en de geraamde kosten. Bij de beoordeling van de ontwerp AMvB zal aandachtspunt voor ons zijn dat er voldoende ruimte is om bij de weging van de verwijtbaarheid rekening te houden met klanten, die moeite hebben met het begrijpen van regels en voorschriften. Wij denken in het bijzonder aan een deel van de Wajongers.

Wij beantwoorden de door u gestelde vragen als volgt:

Wij achten de voorgestelde Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving uitvoerbaar en handhaafbaar. De beoogde invoeringsdatum, 1 juli 2012, staat onder druk omdat de voorbereidingstijd uitermate kort is. Wij zijn in staat de wet per 1 oktober 2012 in uitvoering te nemen, mits kan worden voldaan aan de volgende condities:

- Om tijdig de implementatievoorbereidingen te kunnen starten, moeten wij uiterlijk 1 november 2011 kunnen beschikken over de tekst van het wetsvoorstel na verwerking van ons wetstechnisch commentaar;





- Eveneens uiterlijk 1 november ontvangen wij uw verzoek voor een Uitvoeringstoets over de ontwerp-AMvB;
- Wij baseren onze voorbereidingen op de teksten waar wij op 1 november 2011 over beschikken. Eventuele latere aanpassingen beoordelen wij opnieuw op hun consequenties voor de uitvoerbaarheid, de invoeringsdatum en de uitvoeringskosten.
- Wij gaan uit van een overgangsrecht waarbij alle overtredingen die zijn begaan op of na de inwerkingtreding van de wet worden afgehandeld volgens het nieuwe regime en alle overtredingen die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van de wet worden afgehandeld volgens het oude regime.
- Het Ministerie organiseert en financiert een voorlichtingscampagne voor burgers en bedrijven. UWV zal de eigen schriftelijke en digitale media aanpassen.

Als invoering op een eerdere datum zou moeten, dan ontstaat de onwenselijke situatie dat wij die uitvoering slechts ten dele geautomatiseerd kunnen ondersteunen. Wij verzoeken u met klem een dergelijke situatie te vermijden.

De structurele meerkosten voor deze wetswijziging bedragen € 3.285.000 op jaarbasis.  
De incidentele meerkosten bedragen € 2.740.000. In de bijlage lichten wij deze kostenramingen toe.

De informatiehuishouding van UWV bevat in belangrijke mate de noodzakelijke gegevens. De administratieve lasten zullen door deze wet niet worden verzwamd. De persoonsadministratie moet worden uitgebreid met een zogeheten 'recidiveregister', waarbij per BSN-nummer geregistreerd wordt of er sprake is van recidive en indien dit het geval is, de duur van de uitsluiting.

Uitgebreide voorlichting aan burgers en bedrijven is van groot belang. Omdat de betrokken beleidswijziging het gehele SZW-domein beslaat, dus naast UWV ook SVB, Gemeenten en het bedrijfsleven, ligt hier een primaire verantwoordelijkheid voor het ministerie. Wij passen onze folders, brochures, standaardbrieven en de internetsite aan.

Hoogachtend,

  
A. Paling MBA  
Waarnemend voorzitter Raad van Bestuur