

Vergaderjaar 2014–2015

**17 050**

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

**Nr. 488**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2014

In deze brief informeer ik u over de uitwerking van de maatregelen om tegemoet te komen aan de ervaren knelpunten met de uitvoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet). In het algemeen overleg Handhaving van 25 juni jl. heb ik toegezegd te onderzoeken of binnen het wettelijk kader aanpassingen in de uitvoeringspraktijk mogelijk zijn om aan de ervaren knelpunten tegemoet te komen. De motie van de Kamerleden Heerma/Van Weyenberg<sup>1</sup> vraagt mij om, indien de aanpassingen in de uitvoeringspraktijk onvoldoende tegemoet komen aan de ervaren knelpunten, te onderzoeken of wettelijke aanpassingen noodzakelijk zijn. In deze brief informeer ik u over de uitkomst hiervan.

In het algemeen overleg Handhaving van 25 juni jl. heb ik ook toegezegd u bij de aanbidding van het wetsvoorstel Aanpak schijnconstructies een tussenstand te geven van het aantal inspecties in de eerste helft van 2014 bij de aanpak van arbeidsmarktfraude (Kamerstuk 17 050, nr. 486). Als ik zou voorzien dat de doelstellingen niet gehaald zouden worden, zou ik dit uw Kamer mededelen. Ook heeft uw Kamer gevraagd hoe de verschillende cijfers met betrekking tot het aantal geplande inspecties in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het jaarverslag Inspectie SZW 2013 zich tot elkaar verhouden. Ik heb toegezegd dit te uit te zoeken. In deze brief voldoe ik aan beide toezeggingen.

Over het wetsvoorstel Aanpak schijnconstructies zelf informeer ik u later dit jaar. Daarbij zal ik ook ingaan op de motie Van Weyenberg/Schut-Welkzijn over de concrete outcome-doelstellingen<sup>2</sup> voor de aanpak van arbeidsmarktfraude.

<sup>1</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 477

<sup>2</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 480

Tot slot heb ik u toegezegd om u voor 1 oktober een uitwerking te doen toekomen van de toezegging om in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) een waarschuwing te introduceren bij een eerste overtreding van de Wav als niet ook een andere overtreding is begaan. De uitwerking van de voor- en nadelen en de mogelijke kosten van de verschillende varianten van deze introductie vergt meer tijd dan verwacht. De concrete uitwerking kan daarom niet vóór 1 oktober worden afgerond. Later in het najaar wordt u hierover geïnformeerd.

Ik zal u in het najaar over bovengenoemde zaken in een vervolgbrief informeren.

## **1. Doel fraudeaanpak, handhaving en naleving**

Voorop staat dat de meeste burgers en bedrijven de regels naleven, maar voor degenen die dat niet doen geldt dat fraude niet mag lonen. Ik blijf mij daarom inzetten voor een stevige en zichtbare aanpak die bestaat uit het intensiveren van de handhaving, het verhogen van de pakkans en het voorkomen van fraude. De handhaving capaciteit bij UWV, SVB en Inspectie SZW op basis van risicoanalyse wordt steeds effectiever ingezet. Belangrijk in deze aanpak is het daadwerkelijk verhogen van de pakkans. Dit gebeurt onder andere door het delen van reeds binnen de overheid beschikbare gegevens en het samenwerken met betrokken partners. Ook waar het gaat om grensoverschrijdende praktijken, wordt intensief samengewerkt. Daarnaast hecht ik erg aan het voorkomen van fraude. In mijn brief van 4 oktober 2013 heb ik u geïnformeerd over de maatregelen die ik hiertoe heb genomen<sup>3</sup>.

Een intensivering van het handhavingsbeleid is echter niet compleet zonder een effectief sanctieregime als sluitstuk van de handhavingketen. In de Fraudewet komt tot uitdrukking dat misbruik van gemeenschapsgeld een ernstige zaak is en bestraft moet worden. Een belangrijk uitgangspunt van de Fraudewet is dat sancties potentiële fraudeurs afschrikt en goedwillenden ondersteunt in hun goede gedrag. Het sanctiebeleid is ook onlosmakelijk verbonden met de solidariteit in onze sociale zekerheid. Burgers zijn bereid solidair te zijn als ze er vanuit kunnen gaan dat er alleen een beroep wordt gedaan op publieke middelen als dat strikt noodzakelijk is.

## **2. Ervaren knelpunten Fraudewet**

Sinds de Fraudewet in werking is getreden, volg ik de uitvoeringspraktijk intensief. In de praktijk is een aantal goede praktijkvoorbeelden opgehaald die navolging verdienen. Ook is door de uitvoering een aantal knelpunten benoemd die om een oplossing vragen. Ik heb u hierover op 26 mei jl. geïnformeerd<sup>4</sup>.

Uit contacten met de uitvoering is mij gebleken dat de uitvoering geen ruimte ervaart om maatwerk te leveren aan burgers bij kleine overtredingen. Gevolg hiervan is dat bij zeer geringe benadelingsbedragen een relatief hoge minimumboete wordt opgelegd. Ook als bijvoorbeeld sprake is van een situatie waarin mensen wel een wijziging melden, maar dit iets te laat doen (de zogenaamde zelfmelders), moet een boete worden opgelegd.

Uit de contacten is verder gebleken dat de uitvoering het lastig vindt om de criteria van verminderde verwijtbaarheid eenduidig toe te passen.

<sup>3</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 439

<sup>4</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 474

Door de invoering van de Fraudewet is het opleggen van boetes verplicht als er sprake is van een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht. De bestuurlijke boete kan worden gematigd als sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. De lijst in het boetebesluit is niet limitatief en biedt ruimte aan de uitvoering om deze in verordeningen of beleidsregels nader te preciseren of aan te vullen met andere categorieën.

### **3. Maatregelen**

De Fraudewet is bedoeld om (potentiële) fraudeurs af te schrikken en te bestraffen. De Fraudewet is niet bedoeld voor mensen die kleine fouten maken of zich vergissen. De straffen zijn fors maar zijn geen doel op zich en zullen in verhouding moeten staan tot de ernst van de overtreding. De door de uitvoering aangedragen knelpunten laten zien dat hierin verbeteringen mogelijk zijn zonder de uitgangspunten van de wet aan te passen. Ik vind het belangrijk dat de fraudeaanpak onder uitvoerders en samenleving voldoende draagvlak heeft.

Ik wil daarom verbeteringen realiseren door de uitvoering te ondersteunen met het maximaal benutten van ruimte die de wet biedt. Daarnaast informeer ik u over een aantal ontwikkelingen dat niet direct betrekking heeft op de Fraudewet maar wel relevant is voor het voorkomen van overtredingen van de inlichtingenplicht.

#### *Uitwerking ondersteunende maatregelen*

In mijn brief van 26 mei jl. heb ik een aantal maatregelen aangekondigd om aan de ervaren knelpunten in de uitvoeringspraktijk tegemoet te komen. Ik heb hieraan de volgende uitwerking gegeven.

In de Verzamelbrief aan gemeenten d.d. 16 juli 2014 heb ik nogmaals aandacht besteed aan de correcte interpretatie van het overgangsrecht. Ook heb ik in deze Verzamelbrief nogmaals aandacht besteed aan de mogelijkheden om rekening te houden met vergissingen en kleine fouten. Tevens zijn gemeenten gewezen op de mogelijkheid om in verordeningen de mate van verwijtbaarheid uit het Boetebesluit socialezekerheidswetten aan te vullen of nader te preciseren. De beschikbare goede voorbeelden (inzet van kwaliteitsmedewerkers en vormen van intervisie) om te komen tot een uniforme toepassing van de Fraudewet, zijn ook in de Verzamelbrief gedeeld.

Ik zal de uitvoering blijven ondersteunen met een correcte toepassing van de Fraudewet. Voor de tweede helft van 2014 heb ik aan het Landelijke Kenniscentrum Handhaving (LKC) aanvullende financiering verstrekt om de voorlichtingsactiviteiten van het LKC over de Fraudewet aan gemeenten voort te zetten. Ik heb het LKC specifiek verzocht om bij haar activiteiten (bijvoorbeeld bijeenkomsten in de regio, brochures, handreikingen en modelverordeningen) aansluiting te zoeken bij de door de uitvoering ervaren knelpunten zoals de genoemde vergissingen en kleine fouten, het overgangsrecht en het toepassen van de mate van verwijtbaarheid.

#### *Overige maatregelen*

Mijn beleid is er ook op gericht om te voorkomen dat mensen frauderen. Het hergebruiken van reeds bij de uitvoering beschikbare gegevens past mijn inziens bij een effectief uitvoerings- en handhavingsbeleid. De klant heeft in sommige gevallen de plicht om inlichtingen te verstrekken

waarover de uitvoerders al beschikken. In de Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU) is naast de eenmalige uitvraag van bepaalde gegevens voorzien dat bij ministeriele regeling gegevens kunnen worden aangewezen waarvoor de inlichtingenplicht vervalt. SVB past dit reeds op een aantal gegevens toe. In reactie op een vraag van de VVD-fractie heb ik uw Kamer toegezegd te (laten) onderzoeken of UWV dit op gelijke wijze kan toepassen. Zoals ik u reeds heb gemeld laat ik in het kader van de evaluatie van de Wet SUWI o.a. onderzoeken welke andere gegevens, ook die door UWV en gemeenten worden gebruikt, hiervoor in aanmerking kunnen komen. Deze evaluatie is in de tweede helft van 2015 gereed.

#### *Aanpassingen wet- en regelgeving*

Naast genoemde maatregelen overweeg ik de wet op onderdelen aan te passen. Bij deze afweging wil ik ook de uitkomsten van het vervolgonderzoek van de Nationale ombudsman naar de Fraudewet betrekken. Dit onderzoek is later dit najaar gereed. Nadat het rapport is verschenen, zal ik uw Kamer hierover informeren en indien nodig met concrete voorstellen komen.

#### **4. Evaluatie van de Fraudewet**

De Fraudewet regelt het sluitstuk van de handhavingketen, namelijk de sanctionering. Dit kan echter niet los worden gezien van de overige onderdelen van de handhavingketen zoals voorlichting en preventie, opsporing en controle. De Fraudewet strekt zich uit over meerdere en diverse materiewetten met verschillende doelgroepen. Bij de indiening van het wetsvoorstel is er daarom voor gekozen om de evaluatie van de sanctiebepalingen mee te laten lopen in de evaluaties van de afzonderlijke materiewetten. Dit blijft zo.

Dit laat onverlet dat ik het zinvol acht om in aanvulling op bovenstaande het gehele handhavingproces (preventie, opsporing en sanctionering) bij de sociale zekerheidswetten, inclusief het sanctieregime zoals vastgelegd in de Fraudewet, in 2016 te evalueren. Zoals destijds is opgenomen in de toelichting van het wetsvoorstel, wordt met de Fraudewet beoogd fraude te voorkomen en de pakkans te vergroten, een versnelling van de uitstroom uit uitkeringen te realiseren en de solidariteit voor het sociale stelsel te behouden. Hiertoe is het sanctioneringregime (altijd en langer terugvorderen, hogere boetes, recidive strenger bestraffen en een robuuste incasso) verscherpt. De Fraudewet is voor mij succesvol als de verscherping van het sanctioneringregime bijdraagt aan de hiervoor genoemde doelen van deze wet. Bij de evaluatie van dit deel van het handhavingproces zullen, zover mogelijk en wenselijk, deze elementen dan ook worden betrokken.

Om zicht te houden op de fraudebestrijding blijf ik de uitvoering van de Fraudewet jaarlijks monitoren aan de hand van kengetallen. Dit zijn bijvoorbeeld getallen met betrekking tot het aantal en bedrag aan opgelegde boetes wegens fraude, het aantal en het bedrag aan geconstateerde overtredingen, het aantal gevallen van recidive, incassoratio en dergelijke. Ik zal deze (cijfermatige) informatie betrekken bij de evaluatie.

## 5. Tussenstand aantal inspecties in de aanpak van arbeidsmarkt-fraude

| Omschrijving                                                                         | Planning 2014                                        | Eerste helft 2014<br>(tot 1 juli 2014) |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Aantal inspecties arbeidsmarkt-fraude (Wav, Wml, ATW en Waadi <sup>1</sup> )         | Begroting 5.300<br>Prognose <sup>2</sup> circa 4.000 | 1.676                                  |
| Aantal inspecties Arbeidsomstandighe-den (o.a. Arboret <sup>3</sup> , ATW, Warenwet) | Begroting 17.500<br>prognose circa 17.500            | 9.044                                  |
| Aantal inspecties Major Hazard Control (Brzo <sup>4</sup> )                          | Begroting 445<br>Prognose circa 426                  | 213                                    |

<sup>1</sup> Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), Arbeidstijdenwet (ATW) en Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)

<sup>2</sup> Dit zijn de cijfers zoals gemeld in het Jaarplan 2015. Begroting verwijst naar de oorspronkelijke raming zoals opgenomen in het jaarplan Inspectie SZW 2014. Prognose is de raming naar inzicht op het moment van schrijven van het Jaarplan Inspectie SZW 2015.

<sup>3</sup> Arbeidsomstandighedenwet (Arboret)

<sup>4</sup> Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo)

### *Tussenstand aantal inspecties in de aanpak van arbeidsmarkt-fraude 2014*

In haar Meerjarenplan 2013–2014 heeft de Inspectie SZW de keuze gemaakt om de inspectiecapaciteit te verleggen naar notoire overtreders en misstanden. Op het terrein van arbeidsmarkt-fraude concentreert de Inspectie SZW zich op die werkgevers die, bijvoorbeeld door schijncon-structies toe te passen, de wet- en regelgeving ontduiken en overtreden. Deze zaken kosten meer tijd dan eenvoudige, kleinschalige zaken. Uw Kamer heeft in diverse overleggen gewezen op het belang van deze aanpak. Deze aanpak is geen eenvoudige. In de praktijk blijkt het weerbarstig om die notoire overtreders en misstanden in kaart te brengen en aan te pakken. Juist de notoire overtreders gebruiken geraffineerde methoden om uit het zicht te blijven. In toenemende mate komt de Inspectie SZW dan ook complexe fenomenen tegen, waaronder schijncon-structies.

Bij de hiervoor geschetste aanpak hoort ook dat de Inspectie SZW herinspecteert totdat bedrijven zich aan de regels houden. Die aanpak is ook bevestigd in het meerjarenplan 2015–2018 en het jaarplan 2015 dat uw Kamer recent is toegestuurd.

Daarnaast zijn de boetes met inwerking-treding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Wahss) verhoogd. De Inspectie SZW ziet dat enerzijds de keuze de inspectiecapaciteit te verleggen naar notoire overtreders en misstanden en anderzijds de verhoogde boetes die de Inspectie SZW oplegt, een tegenreactie oproepen. De juridische procedures die gevoerd moeten worden zijn omvangrijker en betekenen een toenemende druk op de tijd die besteed moet worden aan de zaken. Het vraagt immers tijd om de aangetroffen situatie zorgvuldig vast te leggen en bewijsvoering juridisch sluitend te krijgen.

Ook zien we een toename in het aantal werkgevers dat betrokken is in een zaak en onderzocht dient te worden. Onderzoeken worden grootschaliger en hebben vaker internationale aspecten.

In 2014 is ten opzichte van 2012 sprake van een verdubbeling van het gemiddeld aantal uren dat een inspecteur besteedt aan één onderzoek. Op 10 september jl. heeft een technische briefing aan uw Kamer plaatsge-vonden over de aanpak van schijnconstructies, waarbij ook aandacht is besteed aan bovengenoemde complexiteit aan de hand van de onder-zoeken bij de A2 en A4.

Ontwikkelingen die meespelen in de mate waarin schijnconstructies toegepast worden zijn onder andere het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie en economische omstandigheden. In augustus 2013 heb ik een «Code Oranje» afgegeven voor de negatieve neveneffecten van het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie. Ik heb toen gewaarschuwd dat als de EU onvoldoende doet tegen oneerlijke concurrentie op de arbeidsvoorwaarden en oneigenlijke verdringing, dit grote gevolgen kan hebben voor de sociale bescherming van alle werknemers binnen de EU. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse arbeidsmarkt veel last gehad van de economische crisis. Het economisch herstel heeft lang op zich laten wachten.

Zowel de neveneffecten van het vrij verkeer van werknemers als de gevolgen van het achterblijven van het economisch herstel leiden tot een neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden. Enerzijds ziet de Inspectie SZW hierdoor een toename van werkgevers die op zoek zijn naar het verlagen van hun kosten en die de feitelijke situatie proberen te versluieren door middel van schijnconstructies. Anderzijds ziet zij werknemers die al dan niet noodgedwongen genoeg lijken te nemen met minder dan waar ze wettelijk of op grond van de cao recht op hebben. De mate van toename van deze fenomenen en de daarmee gemoeide extra inspectietijd per zaak is onvoldoende voorzien.

Tot slot zijn er het afgelopen jaar door de rechtbank en Raad van State verschillende uitspraken gedaan over de handhaving door de Inspectie SZW. Bovendien heeft het Europees Hof zeer recent een uitspraak gedaan over tewerkstelling van gedetacheerde derdelanders. Door deze gerechtelijke uitspraken hebben mijn inspecteurs minder instrumenten om ongewenste praktijken aan te pakken, bijvoorbeeld op het terrein van de ontduiking van het wettelijk minimumloon.

Later dit jaar informeer ik uw Kamer verder over de aanpak van arbeidsmarktfraude en de maatregelen die ik neem om de Inspectie SZW meer instrumenten te bieden om fraude en schijnconstructies aan te pakken.

## **6. Verschillende cijfers over het aantal geplande inspecties**

In het AO van 25 juni jl. heeft uw Kamer mij ook gevraagd naar het verschil in cijfers tussen de Begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014 (5.600) en het Jaarverslag van de Inspectie SZW 2013 (6.067). Oorspronkelijk had de Inspectie SZW een planning van 8.350 inspecties op het terrein van arbeidsmarktfraude (Jaarplan Inspectie SZW 2013). Toen deze planning in 2012 gemaakt werd, was er nog onvoldoende zicht op de invloed van de hierboven beschreven problematiek op de handhaving. Daarom is in de loop van het jaar 2013 de planning bijgesteld. Dit heeft geleid tot een prognose van 5.600 inspecties in 2013 (Begroting SZW 2014). Per abuis is in het Jaarverslag 2013 niet het correcte aantal (bijgestelde) inspecties gemeld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher