

Handhaving in de sociale zekerheid

K.P. Goudswaard, B. Barentsen en G.J.J. Heerma van Voss

1. Inleiding

Het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid richt zich op de naleving van de verplichtingen van de socialezekerheidswetgeving. Bij het handhavingsbeleid gaat het voor een belangrijk deel om het voorkomen en bestrijden van fraude en misbruik van de sociale verzekeringen en voorzieningen. Van fraude is sprake wanneer de uitkeringsgerechtigde onjuiste of onvolledige informatie verstrekt of relevante gegevens verzwijgt. Als iemand als gevolg daarvan ten onrechte een uitkering ontvangt, wordt gesproken van uitkeringsfraude. Daarbinnen kunnen nog worden onderscheiden: inkomstenfraude, vermogensfraude, identiteitsfraude en leefvormfraude. Er is sprake van werkgeversfraude als door frauduleus gedrag onvoldoende premie wordt afgedragen. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is de aandacht voor misbruik en fraude in de sociale zekerheid en voor de schadelijke maatschappelijke en economische gevolgen daarvan toegenomen.¹ Als gevolg daarvan werd het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid aangescherpt en het bestuursrechtelijk sanctiesysteem herzien.² Omdat strafrechtelijk ingrijpen een te bot middel is in de vele kleinere zaken in het socialezekerheidsrecht met zijn grote aantallen beslissingen over uitkeringen, was er behoefte aan een minder zware sanctie, ook in het geval van strafwaardig gedrag. In dat kader is in 1996 de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid in werking getreden (hierna: de Wet boeten). In de memorie van toelichting van de Wet boeten wordt gesteld dat het uiteindelijke doel van het handhavingsbeleid is misbruik te voorkomen en, als het zich toch voordoet, dat dit niet mag lonen. Een passend sanctiebeleid moet daaraan een bijdrage leveren.³ Deze wet introduceerde een handhavingsplicht voor de betrokken uitvoeringsorganen: al naar gelang de aard van de overtreding moet er een boete of een maatregel worden opgelegd én eventueel te veel betaalde uitkering moet worden teruggevorderd. Het risico dat er bij overtreden van een verplichting een sanctie wordt opgelegd, is dus groter geworden na de invoering van de Wet boeten.

Niettemin wordt de laatste jaren nogal eens geconstateerd dat de fraudebestrijding nog onvoldoende succesvol is. Zo wijst de regering in het *Handhavingsprogramma 2011-2014* op de omvang en hardnekkigheid van de fraudeproblematiek en wordt een strenger sanctiebeleid voorbereid.⁴ Dat heeft ertoe geleid dat er inmiddels een nieuwe wet is

¹ Van Arendonk en Hessing 1990; Stal, Van Ruth en Woldringh 1993.

² Klosse 2012, p. 113 e.v.

³ *Kamerstukken II*, Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, 1994-1995, 23 909, nr. 3.

⁴ *Kamerstukken II* 2010/2011, 17 050, nr. 402.

gekomen, die hieraan uitwerking geeft. Per 1 januari 2013 is de wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: Fraudewet) van kracht.⁵ Uitgangspunt van deze nieuwe wet is dat een goed sanctiebeleid onlosmakelijk is verbonden met de solidariteit in de sociale zekerheid. Een goede fraudebestrijding wordt cruciaal geacht voor behoud van het draagvlak voor sociale voorzieningen. De regering mikt op scherpere sancties, maar ook op verhoging van de pakkans door betere informatie-uitwisseling tussen relevante uitvoeringsorganen en op goede voorlichting aan burgers en bedrijven over de regels en de gevolgen van overtredingen. Het tot voor kort bestaande stelsel van punitieve sancties voldoet niet langer, zo wordt geconstateerd. Zwaardere straffen moeten mensen en bedrijven ervan weerhouden de regels te overtreden.⁶ Ook in het recente Regeerakkoord VVD-PvdA wordt een actieve bestrijding van misbruik en fraude aangekondigd.⁷ Sancties zullen worden verhoogd en handhaving zal strikter worden.

In dit hoofdstuk wordt de rechtshandhaving in de sociale zekerheid beschreven, waarbij wij ons beperken tot de publiekrechtelijke sociale zekerheid. Hiertegenover staat de privaatrechtelijke sociale zekerheid, zoals de loondoorbetaling bij ziekte, particuliere pensioenen, aanvullende arbeidsongeschiktheidsregelingen, ziektekostenverzekeringen en dergelijke, die haar eigen handhavingsproblematiek kent. Ook de handhaving bij de premiefraude blijft in dit hoofdstuk grotendeels buiten beschouwing. Sinds 1 januari 2006 wordt de premieheffing van de werknemersverzekeringen, net zoals voorheen al die van de volksverzekeringen, uitgevoerd door de Belastingdienst. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen in de rechtspraak, de praktijk van het handhavingsbeleid en de effectiviteit van een streng handhavingsbeleid.

2. Theorievorming handhaving sociale zekerheid

Handhaving in de sfeer van de publiekrechtelijke sociale zekerheid valt te omschrijven als de zorg voor de naleving van de gebods- en verbodsnormen in de socialezekerheidswetgeving.⁸ Die zorg omvat onder meer voorlichting, begeleiding, procedurebewaking, preventief/bestuurlijk toezicht, opsporing, repressieve controle en sanctionering. Deze elementen hebben een preventief, repressief of gemengd karakter.⁹ Preventieve activiteiten zijn bijvoorbeeld voorlichting en dienstverlening. Voorbeelden van repressieve activiteiten zijn het vergroten van de pakkans en het opleggen van sancties.

⁵ Wet van 4 oktober 2012 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), *Stb.* 2012, 462.

⁶ Zie de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 207, nr. 3, p. 1-3.

⁷ *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.

⁸ Een meer beleidsmatige definitie van handhaving wordt gegeven door de in het kader van SUWI samenwerkende uitvoeringsorganen sociale zekerheid: 'Handhaving is het geheel van instrumenten dat ingezet wordt om compliance, in termen van nalevingsbereidheid te bereiken. Het gaat daarbij om gedragsbeïnvloeding.' Zie SUWI 2005, p. 13.

⁹ Deze omschrijving is ten dele gebaseerd op Verheul 1994, p. 13.

De verplichtingen in de socialezekerheidswetten zijn in te delen in twee soorten. De eerste soort is die van de verplichtingen die samenhangen met het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid. Dat zijn verplichtingen die erop gericht zijn te voorkomen dat het verzekerde risico intreedt of voortduurt. Deze verplichtingen worden ook wel aangeduid als inspanningsverplichtingen. Voorbeelden zijn het zoeken en aanvaarden van passend werk, het verweer voeren tegen ontslag, het meewerken aan de eigen genezing en het meewerken aan een controle of keuring. Deze voorschriften zijn meestal gesanctioneerd door middel van maatregelen, zoals korting op de uitkering of het later ingaan van de betaling van een uitkering. In termen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen deze bestuurlijke sancties als herstelsancties worden gekwalificeerd: ze hebben een reparatoir karakter. Het doel ervan is het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding. Dit herstelkarakter valt het duidelijkst te onderkennen wanneer een uitkering die ten onrechte blijkt te zijn verstrekt, wordt ingetrokken en teruggevorderd; het gaat in wezen om de intrekking van een begunstigend besluit. Het opleggen van een (al of niet tijdelijke) korting op de uitkering heeft wel iets weg van een boete, maar wordt gezien de sterke link met het verzekerde risico en het ontbreken van het oogmerk van leedtoevoeging aan de betrokken wetsovertreder niet als een strafsanctie beschouwd.¹⁰

Daarnaast is er een tweede soort verplichtingen, die te maken hebben met het voorkomen van fraude en misbruik. Te denken valt aan het opgeven van werkzaamheden en het opgeven van een gemeenschappelijke huishouding. Het gaat dus om het tijdig en correct informeren van het bestuursorgaan dat de betreffende sociale verzekering of voorziening uitvoert, kortweg de inlichtingenverplichting genoemd.¹¹ De sancties die op schending van de inlichtingenverplichting staan, zijn strafrechtelijk van aard, indien de fraude grote bedragen betreft. Heeft de fraude een kleinere omvang, dan wordt een bestuurlijke boete worden opgelegd. Met de Wet boeten is in alle socialezekerheidswetten een groot aantal bepalingen ingevoerd om de boete wettelijk te regelen. Deze zijn inmiddels grotendeels vervallen na invoering van art. 5:40 e.v. van de Awb, waarin de bestuurlijke boete thans nader is geregeld. In de Awb is onder meer vastgelegd dat er geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd als er al strafvervolgning is ingesteld¹² en is het zwijgrecht vastgelegd van degene die wordt verhoord met het oog op oplegging van een bestuurlijke sanctie en de bijbehorende cautieplicht.¹³ In grote lijnen komt de regeling in de Awb overeen met die van de afzonderlijke socialezekerheidswetten.

3. Wetgeving en jurisprudentie

De verplichtingen en sancties zijn in de publiekrechtelijke sociale zekerheid als regel apart vastgelegd in elke specifieke materiewet. De belangrijkste - in termen van aantallen

¹⁰ Art. 5:2 Awb. Zie nader paragraaf 2.1. van de bijdrage van Rogier in deze bundel (hoofdstuk 3) over de herstelsancties.

¹¹ Degene die aanspraak maakt op een uitkering dient op verzoek van het uitvoeringsorgaan of uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mede te delen waarvan het hem redelijkerwijs duidelijk is dat die van invloed kunnen zijn op het recht op of de hoogte of duur van de uitkering, bijvoorbeeld art. 15 AKW.

¹² Art. 5:44 Awb.

¹³ Art. 5:10a Awb, zie hierna in paragraaf 3. Zie nader paragraaf 2.2. van de bijdrage van Rogier in deze bundel (hoofdstuk 3) over de algemene regeling van de bestuurlijke boete in de Awb.

uitkeringen en sancties - zijn hierbij de werknemersverzekeringen Werkloosheidswet (WW) en Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA, de opvolger van de WAO), de volksverzekeringen Algemene Ouderdomswet (AOW) en Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de voorzieningen Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en Wet Werk en Bijstand (WWB)

Deze wetten kennen hun eigen verplichtingen en hun eigen sanctiebepalingen. Daarnaast kunnen sancties algemene, op fraude gerichte bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht worden toegepast, die hier niet specifiek zullen worden behandeld.

Boete

Door de Wet boeten is in 1996 is in alle socialezekerheidswetten de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete ingevoerd.¹⁴ De bestuurlijke boete wordt beschouwd als een strafrechtelijke sanctie in de zin van art. 6 EVRM.¹⁵ Dit betekent dat de betrokkene een bijzondere rechtsbescherming heeft: op grond van het vermoeden van onschuld heeft hij een zwijgrecht nadat een verdenking is gerezen, het uitvoeringsorgaan moet op dit zwijgrecht wijzen (cautieplicht),¹⁶ en tweevoudige bestraffing of vervolging langs twee wegen voor hetzelfde feit is uitgesloten.¹⁷ Deze normen waren gedeeltelijk in de afzonderlijke socialezekerheidswetten vastgelegd en zijn in de rechtspraak verder ontwikkeld. Thans zijn deze regels grotendeels terug te vinden in Hoofdstuk 5 van de Awb.¹⁸ Een voorbeeld is dat de mogelijkheid om een boete op te leggen vervalt door verjaring (art. 5:45 Awb).

Het zwijgrecht enerzijds en de inlichtingenverplichting van betrokkene en de verplichting van de uitvoeringsinstelling om na te gaan of er wel terecht uitkering wordt verstrekt anderzijds staan enigszins op gespannen voet met elkaar.¹⁹ In de onder de Wet boeten gevormde rechtspraak werd ervan uitgegaan dat het zwijgrecht eerst van toepassing is, als uit de feiten en omstandigheden van het geval de conclusie kan worden getrokken dat het uitvoeringsorgaan het voornemen heeft een boete op te leggen.²⁰ In art. 5:10a Awb is thans bepaald dat het zwijgrecht en de cautie eerst van toepassing zijn zodra betrokkene wordt verhoord met het oog op boeteoplegging. Als startpunt geldt nu het verhoor. De genoemde rechtspraak blijft van belang, omdat de kwalificatie van een vraaggesprek als 'informatief' of als 'verhoor' afhangt van het al of niet bestaan van een ernstig voornemen om een boete op te leggen.

Indien een signaal is binnengekomen dat ten onrechte uitkering wordt ontvangen, kan uit het stellen van vragen daarover in redelijkheid nog geen voornemen tot boeteoplegging worden afgeleid. Het zwijgrecht heeft voorts alleen betrekking op de informatie die van belang is voor het boeteonderzoek, terwijl de omstandigheid dat het zwijgrecht voor het boeteonderzoek is gaan gelden, de betrokkene niet ontslaat van de verplichting informatie te verschaffen die van belang is voor het rechtmatigheidsonderzoek. In concrete gevallen

¹⁴ Wet van 25 april 1996, *Stb.* 1996, 248 (Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid).

¹⁵ Ten aanzien van premieboete reeds bepaald in *RSV* 1992/258 en *RSV* 1996/144. Bevestigd in CRvB 14 februari 2001, *RSV* 2001/108, *USZ* 2001/75.

¹⁶ Nader hierover CRvB 5 januari 2006, *USZ* 2006/98.

¹⁷ Albers 2002; Lenos 1998; Zie voor oudere literatuur ook Riphagen 1994.

¹⁸ Nogmaals kan worden verwezen naar hoofdstuk 3.

¹⁹ Zie de noot van Albers onder CRvB 16 november 2011, *USZ* 2012/35.

²⁰ Zie CRvB 18 februari 2003, *RSV* 2003/115, *USZ* 2003/115.

is de lijn tussen ‘opsporingsonderzoek’ en ‘verificatieonderzoek’ natuurlijk niet altijd even helder te trekken.²¹

Hoewel in de parlementaire geschiedenis is opgemerkt dat het bestaande stelsel niet voldeed, houdt de nieuwe Fraudewet geen breuk in ten opzichte van het door de Wet boeten gecreëerde regime. De Fraudewet vormt een verdere verscherping van het door de Wet boeten in het leven geroepen sanctiestelsel. De in de Wet boeten geïntroduceerde verplichting tot handhavend optreden - of dat nu om een boete gaat, het opleggen van een maatregel of terugvordering van ten onrechte betaalde uitkering - is overeind gebleven. In de WWB uit 2004 waren deze door de Wet boeten ook in de bijstand ingevoerde verplichtingen vervallen, maar deze zijn door de Fraudewet per 1 januari 2013 weer in de bijstand teruggebracht.²² De voornaamste verandering is dat de boetebedragen fors zijn verhoogd en explicieter in de wet is vastgelegd welke boete moet worden opgelegd. De benadering van de Wet boeten en de Fraudewet is echter in grote lijnen dezelfde: verplichtingen tot het opleggen van sancties voor het bestuursorgaan en (op zijn minst) regulering van de beoordelingsvrijheid bij het bepalen van de sanctie, of in een aantal gevallen zelfs wettelijke uitsluiting daarvan. Deze benadering, waarin de beoordelingsruimte voor uitvoeringsinstellingen zoveel mogelijk wettelijk wordt ingeperkt, valt bijvoorbeeld ook terug te zien in de arbeidsongeschiktheidswetgeving. De de keuring door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen en het arbeidsongeschiktheidsbegrip is sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw steeds strakker in de wet geregeld.²³

De boeteoplegging is nader genormeerd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.²⁴ Volgens dit besluit is de boete gelijk aan het benadelingsbedrag, met een minimum van 150 euro. Dat benadelingsbedrag is dus het bedrag dat als gevolg van de schending van de inlichtingenplicht ten onrechte is uitbetaald. Tot de inwerkingtreding van de Fraudewet op 1 januari 2013 bedroeg de boete een bepaald percentage van het benadelingsbedrag (meestal 10 procent) en gold er een maximumboete van 2269 euro. De Fraudewet heeft de op te leggen boete dus aanzienlijk verzwaaard, zeker als in aanmerking wordt genomen dat niet alleen die boete, maar ook het ten onrechte genoten bedrag aan uitkering in beginsel geheel moet worden terugbetaald. Verschillende gemeentes hebben voor invoering van de Fraudewet aangegeven dat zij de wet niet realistisch achten. Zij verwachten niet dat (ex)bijstandsgerechtigden in staat zullen zijn om de boete feitelijk te betalen.²⁵

Is de overtreding verminderd verwijtbaar, dan kan de boete worden verlaagd. In de memorie van toelichting van de Fraudewet wordt opgemerkt dat daarin de onder meer door gemeentes gewenste mogelijkheid van ‘maatwerk’ is gelegen. In geval van verminderde verwijtbaarheid moet de boete worden vastgesteld, rekening houdend met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de overige omstandigheden (zoals de ernst van de gevolgen van de sanctie voor betrokkene). De boete dient, met andere woorden, te voldoen aan de eisen die het evenredigheidsbeginsel stelt. In art. 2a

²¹ CRvB 18 februari 2003, RSV 2003/115, USZ 2003/115 en CRvB 5 januari 2006, USZ 2006/98, AB 2006/169.

²² *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 207, p. 6 e.v.

²³ Vergelijk Barentsen 2006, p. 29-40.

²⁴ Besluit van 14 oktober 2000, *Stb.* 2000, 462 (Boetebesluit socialezekerheidswetten).

²⁵ Onder meer de gemeente Utrecht, zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/fraudewet-niet-realistisch.8508044.lynkx.

van het Boetebesluit is geregeld wanneer er onder meer van verminderde verwijtbaarheid moet worden gesproken. Dat is bijvoorbeeld het geval als iemand eigener beweging aan het bestuursorgaan meldt dat hij verkeerde inlichtingen heeft verstrekt, dus voordat de fraude is opgespoord. Een ander voorbeeld is het geval waarin iemand in een zodanige geestelijke toestand verkeert, dat de overtreding hem niet valt toe te rekenen.

Buiten gevallen van verminderde verwijtbaarheid, biedt de huidige regeling geen plaats voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. De wet schrijft de hoogte van de op te leggen sanctie immers dwingend voor: de boete is gelijk aan het benadelingsbedrag. Het bestuursorgaan heeft (in beginsel) niet de ruimte om na te gaan of de sanctie past bij de ernst van de gedragingen enerzijds en de persoonlijke omstandigheden anderzijds. Bij verminderde verwijtbaarheid is juist dwingend voorgeschreven dat met dat beginsel wel rekening wordt gehouden, terwijl de wet niet uitputtend regelt wanneer daar sprake van is. Dat maakt het waarschijnlijk dat in boetezaken met name over de verminderde verwijtbaarheid discussie zal ontstaan, zeker nu de sanctie zo hoog is als daarvan geen sprake is.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft overigens al onder de oude versie van het Boetebesluit geoordeeld dat de rechter ook de evenredigheid van de opgelegde boete moet beoordelen als de wetgever de hoogte ervan dwingend heeft voorgeschreven.²⁶ In art. 5:46 lid 3 Awb is bepaald dat het bestuursorgaan een lagere boete op dient te leggen als de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Nu de rechtspraak van de CRvB zaken betrof waarin de boete *hoger* was dan het benadelingsbedrag, art. 5:46 lid 3 Awb het karakter heeft van een door betrokkene in te roepen hardheidsclausule en uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens slechts een marginale evenredigheidstoets van wettelijk gefixeerde sancties lijkt voort te vloeien,²⁷ is aannemelijk dat de ruimte voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van de bestuurlijke boete beperkt is, als geen verminderde verwijtbaarheid wordt aangenomen.

Maatregel

Maatregelen houden een gehele of gedeeltelijke korting op de uitkering in. De korting kan tijdelijk of blijvend zijn.

De maatregel wordt door de regering beschouwd als verzekeringstechnische maatregel (het geheel of gedeeltelijk weigeren van uitkeringen als reactie op het onvoldoende beperken van schade door de verzekerde zelf) en dus niet als strafrechtelijke sanctie. Zoals hiervoor weergegeven, heeft de reactie op schending van een inspanningsverplichting een reparatoir karakter. Dit standpunt is aanvaard door de CRvB.²⁸ Dit standpunt is niet geheel onomstreden, gezien de ingrijpende gevolgen die een maatregel kan meebrengen en de niet altijd even duidelijke grens tussen wat wel en niet een punitief karakter heeft. In de Awb is het onderscheidend criterium het oogmerk van leedtoevoeging; ontbreekt dat oogmerk, dan is er geen sprake van een punitieve sanctie. Opmerking verdient in dit verband dat de maatregel een reactie is op bepaalde gedragingen. Ongeacht of iemand zich aan zijn verplichtingen heeft gehouden, wordt de

²⁶ CRvB 7 september 1999, RSV 1999/296, USZ 1999/290, CRvB 8 december 2010, USZ 2011/23, CRvB 25 mei 2011, USZ 2011/219.

²⁷ *Tekst & Commentaar Awb*, art. 3:46 aantekening 3 (De Poorter); De Waard 2010, p. 485.

²⁸ CRvB 21 december 1993, RSV 1994/132; CRvB 5 april 2000, RSV 2000/152, USZ 2000/135.

uitkering echter ingetrokken en teruggevorderd als iemand niet (langer) aan de voorwaarden voor het recht op uitkering voldoet. Herziening en terugvordering zijn zonder meer als reparatoir te zien, maar de eveneens als reparatoir beschouwde maatregel van korting verschilt daar toch wel iets van, ook omdat verwijtbaarheid een rol speelt bij de vraag welke maatregel moet worden opgelegd. Bij terugvordering speelt die factor in beginsel niet mee. Overigens kan een maatregel – en een terugvordering eveneens – zeer ingrijpend zijn, ook al ontbreekt een punitief karakter.²⁹ Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich over deze kwestie nog niet uitgelaten.

Sinds de invoering van de Wet Boeten is het opleggen van een maatregel niet langer een bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan, maar een plicht. Slechts in geval van dringende reden mag van het opleggen van een maatregel worden afgezien; zie echter hierna onder 'Terugvordering' over de beperkte betekenis van die uitzondering. Voorts is in een aantal gevallen de mogelijkheid om met de sanctie te variëren sterk beperkt, doordat de op te leggen maatregel expliciet in de wet is vastgelegd. Met name de sanctie bij verwijtbare werkloosheid in de WW is absoluut: blijvende gehele weigering van de uitkering, tenzij de verwijtbaarheid niet in overwegende mate aan de verzekerde te verwijten is.³⁰ Bij weigering van passende arbeid wordt de uitkering geweigerd voor zover het recht op uitkering bij aanvaarding van passende arbeid had kunnen eindigen.³¹ De rechter heeft geen ruimte om dergelijke sanctiebeschikkingen te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel is thans beperkt tot overtreding van andere verplichtingen.³²

Hoe maatregelen moeten worden toegepast, is nader vastgelegd in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten.³³ Daarin is onder meer geregeld hoe hoog de standaardmaatregel is voor verschillende 'vergrijpen' en wat de marges zijn waarbinnen naar boven en onderen mag worden afgeweken van die standaard. Ook de consequenties van samenloop en recidive zijn daarin geregeld.

Hoewel strikt genomen geen maatregel, omdat het niet om korting op de uitkering gaat, verdient ook de zogeheten loonsanctie vermelding. Deze sanctie houdt in dat de loondoorbetalingsplicht bij ziekte met een jaar wordt verlengd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv), als bij de keuring voor de Wet WIA blijkt dat de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht.³⁴ Normaliter kan na twee jaar ziekte een WIA-uitkering worden toegekend, maar bij tekortschieten van de werkgever wordt de loondoorbetalingsplicht met een jaar verlengd. Levert de werkgever de vereiste inspanningen alsnog, dan kan hij het Uwv verzoeken de verlenging te stoppen.

Ook de loonsanctie wordt door de CRvB als reparatoir beschouwd, en in die zin valt zij wel met de maatregel te vergelijken.³⁵ Verwijtbaarheid is niet relevant voor de vraag of

²⁹ Bade en Waller 2010, p. 516-517.

³⁰ Art. 27 lid 1 WW.

³¹ Art. 27 lid 2 WW.

³² Bijvoorbeeld art. 27 lid 3 en 4 WW. Zie over deze wijzigingen in de WW uitvoerig: Boot 1996.

³³ Besluit van 23 augustus 2007, houdende regels omtrent de hoogte en de duur van de op te leggen administratieve maatregelen op grond van de socialezekerheidswetten, *Stb.* 2007, 304.

³⁴ Art. 25 Wet WIA, nader uitgewerkt in de Regeling Beleidsregels beoordelingskader poortwachter (*Stcrt.* 2002, 236).

³⁵ CRvB 28 oktober 2009, *USZ* 2009/349. Het Uwv hoeft ook geen 'sanctie op maat' op te leggen, CRvB 11 augustus 2010, *USZ* 2010/284.

(en hoe lang) de loondoorbetalingsplicht verlengd kan worden. Ook wanneer de werkgever te weinig heeft gedaan, omdat hij verkeerd werd geadviseerd door zijn bedrijfsarts of arbodienst, kan de loonsanctie worden opgelegd.³⁶ Hierbij moet bedacht worden dat de werkgever op dat advies moet afgaan, omdat hij zelf geen inzage mag hebben in de medische gegevens van de werknemer, en bovendien meestal ook niet deskundig is op medisch gebied. Een werkgever kan zich ook niet verschuilen achter een weigerachtige werknemer. Als de werknemer onvoldoende meewerkt, gaat het Uvw ervan uit dat de werkgever hem door middel van inhouding van het loon tot medewerking had moeten aanzetten.³⁷ De lijn van de CRvB in loonsanctiezaken onder de Wet WIA is streng voor werkgevers: de zaken waarin geoordeeld werd dat de loondoorbetalingsplicht ten onrechte is verlengd, zijn op de vingers van een hand te tellen.³⁸ Bij dit alles moet wel worden aangetekend dat het Uvw de re-integratie-inspanningen en de gevolgde procedure slechts beoordeelt wanneer er sprake is van een ‘onbevredigend re-integratieresultaat’. Heeft de werknemer hervat in werk dat tenminste 65 procent van de loonwaarde van zijn oude werk vertegenwoordigt (de werknemer werkt bijvoorbeeld weer parttime in zijn oude functie), dan blijft een beoordeling achterwege. Bijzonder van de (bestuursrechtelijk genormeerde) loonsanctie is dat deze sanctie niet wordt uitgevoerd door of ‘ten goede komt aan’ het Uvw. Zij grijpt in op de aanspraak op loon in de (meestal privaatrechtelijke) verhouding tussen werkgever en werknemer.

Terugvordering

Wanneer niet (langer) is voldaan aan de voorwaarden voor het recht op uitkering – de werknemer is bijvoorbeeld niet meer werkloos of minder arbeidsongeschikt of iemand die bijstand ontvangt blijkt voldoende eigen bestaansmiddelen te hebben – dan moet het recht op uitkering worden herzien. Dat wil zeggen dat het betrokken bestuursorgaan de uitkering moet intrekken of verlagen. In beginsel kan herziening van de uitkering met terugwerkende kracht plaatsvinden, ook als betrokkene niet valt te verwijten dat hij ten onrechte of te veel uitkering heeft ontvangen.³⁹

Het te veel betaalde wordt teruggevorderd. Dit wordt gezien als een actie gebaseerd op het burgerlijk recht (onverschuldigde betaling). De termijn van terugvordering sluit aan op art. 3:309 Burgerlijk Wetboek (BW). Een rechtsvordering uit onverschuldigde betaling verjaart na verloop van 5 jaar na de aanvang van de dag waarop de schuldeiser zowel met het bestaan van de vordering als met de persoon van de ontvanger bekend is geworden, en in ieder geval 20 jaar nadat de vordering is ontstaan. Een lopende verjaring kan worden gestuit door een ondubbelzinnige schriftelijke mededeling van de schuldeiser.⁴⁰

Alleen indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het uitvoeringsorgaan besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. Dringende redenen worden

³⁶ CRvB 18 november 2009, USZ 2010/1 en 2 m.nt. Fluit.

³⁷ CRvB 29 september 2010, USZ 2010/318, CRvB 15 augustus 2012, JAR 2012/260 m.nt. Laagland. Vgl. Ktr. Zaandam 2 maart 2006, USZ 2006/159 m.nt. Barentsen.

³⁸ Vergelijk Van den Elsacker 2012.

³⁹ Zie bijvoorbeeld voor de WAO art. 36a en 57 en CRvB 16 juli 2010, USZ 2010/252.

⁴⁰ De publiekrechtelijke regeling van verjaring van geldschulden (afdeling 4.4.3 Awb) is blijkens de wetsgeschiedenis niet van toepassing op terugvordering na herziening of intrekking van uitkeringen met terugwerkende kracht; zie *Tekst & Commentaar Awb*, Inleidende opmerkingen afdeling 4.4.3 (Jacobs). De verschillen tussen de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke verjaringsregeling zijn overigens gering.

echter hoogst zelden aangenomen. Het moet gaan om zeer uitzonderlijke omstandigheden. De gevolgen van de terugvordering moeten daardoor voor de betrokken schuldenaar onaanvaardbaar zijn.⁴¹ Financiële nood is doorgaans irrelevant, omdat bij de vaststelling van hetgeen iemand daadwerkelijk maandelijks moet terugbetalen rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet van art. 475 c en d Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (Rv), zodat iemand minstens over een maandinkomen op minimumniveau blijft beschikken.⁴² Dat de terugvordering voortvloeit uit een fout van het bestuursorgaan – het is bijvoorbeeld in weerwil van duidelijke signalen dat er geen recht op uitkering bestond blijven doorbetalen – is evenmin relevant.⁴³

Voor alle duidelijkheid: herziening en terugvordering zijn in de werknemersverzekeringen geen bevoegdheid voor het betrokken bestuursorgaan, maar een plicht (bijvoorbeeld art. 36 WW). Ook in de AOW, Anw en AKW rust op het uitvoeringsorgaan een terugvorderingsplicht. Dat is in de bijstand anders geregeld. Daar is er alleen een terugvorderingsplicht als de debiteur zijn inlichtingenverplichting niet is nagekomen en daardoor teveel bijstand is uitgekeerd. Voor het overige gaat het om een terugvorderingsbevoegdheid, zie art. 58 WWB.

Als gezegd, wordt bij de vaststelling van de feitelijk maandelijks te betalen bedragen rekening gehouden met de aflossingscapaciteit van de betrokken schuldenaar, zodat deze over een minimuminkomen blijft beschikken. Er is aangesloten bij de regeling in art. 475c e.v. Rv, waarin de beslagvrije voet is geregeld. Bij (ex)bijstandsgerechtigden zal er daarom vaak nauwelijks aflossingscapaciteit bestaan. De debiteur moet overigens wel de voor de berekening van de aflossingscapaciteit benodigde gegevens verschaffen wil hij in aanmerking komen voor toepassing van de beslagvrije voet.⁴⁴ De Fraudewet heeft in de verschillende socialezekerheidswetten een bepaling geïntroduceerd op grond waarvan in geval van recidive de bestuurlijke boete zonder inachtneming van de beslagvrije voet op eventueel nog lopende uitkeringen mag worden gekort. Daardoor kan de uitkering tot nul worden gereduceerd. In de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen kan de nihilstelling gedurende meerdere jaren plaatsvinden.⁴⁵ Gelet op het ultieme vangnetkarakter van de WWB, is de nihilstelling in de bijstand beperkt tot drie maanden.⁴⁶

In gevallen waarin er een terugvorderingsplicht bestaat, kan het uitvoeringsorgaan wel van verdere terugvordering afzien in bepaalde in de wet genoemde situaties. Afzien van verdere terugvordering is bijvoorbeeld mogelijk als de debiteur gedurende een aantal jaren binnen zijn aflossingscapaciteit maximaal heeft afgelost. De termijn bedraagt doorgaans vijf jaar, maar is beperkt tot drie jaar als de terugvordering niet samenhangt met een schending van de inlichtingenverplichting.⁴⁷ In zoverre is de verwijtbaarheid van de noodzaak tot terugvordering toch relevant. De uitvoeringsinstelling mag ook

⁴¹ Een van de zeer weinige voorbeelden waarin een dringende reden werd aangenomen is CRvB 9 juli 2003, *USZ* 2003/284. De dringende reden kan nagenoeg als een 'juridische dodo' worden gekwalificeerd, vergelijk CRvB 19 december 2002, *USZ* 2003/67.

⁴² Art. 4:116 Awb. Zie CRvB 26 september 2008, *USZ* 2008/336.

⁴³ CRvB 1 maart 2005, *USZ* 2005/190. Zie ook CRvB 21 maart 2001, *USZ* 2001/140 en CRvB 19 december 2002, *USZ* 2003/67.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld art. 60 lid 5 WWB.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld art. 27h WW en art. 17h AKW.

⁴⁶ Art. 60b WWB; zie *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 207, p. 8-10.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld art. 24 lid 2 AOW en 36 lid 2 WW.

meewerken aan een minnelijke schuldregeling, en in dat verband van verdere terugvordering afzien, maar niet als de inlichtingenverplichting is geschonden.⁴⁸

4. Handhaving in de praktijk

Met de handhaving zijn in beginsel drie uitvoeringsinstanties belast: voor de werknemersverzekeringen het Uvw, voor de volksverzekeringen en de Algemene Kinderbijslagwet de Sociale Verzekeringsbank (Svb) en voor de bijstand (WWB) de gemeenten. De factoren die het recht op en de hoogte van de uitkering bepalen verschillen per regeling. Daardoor verschillen ook de handhavingsactiviteiten. Zo is de aanwezigheid van vermogen alleen relevant voor het recht op een bijstandsuitkering, dus alleen de gemeenten voeren vermogenscontroles uit. Voor het opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik is er een landelijke dienst: de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De SIOD is sinds 1 januari 2012 samengevoegd met de Inspectie SZW en de Arbeidsinspectie tot één Inspectie SZW. De SIOD richt zich vooral op grootschalige identiteitsfraude, werkgeversfraude, subsidiefraude en zwarte fraude (het ontduiken van iedere vorm van arbeidsregistratie om het betalen van sociale premies en belasting achterwege te kunnen laten). De SIOD werkt nauw samen met de Arbeidsinspectie, het Uvw, de Svb, gemeenten, het Openbaar Ministerie, de FIOD-ECD en de politie.⁴⁹ Gemeenten beschikken ook over eigen sociale recherches of maken gebruik van samenwerkingsverbanden om fraude op te sporen en aan te pakken. Het handhavingsbeleid van de uitvoeringsorganen wordt ondersteund door het Landelijk Kenniscentrum Handhaving en negen regionale Kenniscentra Handhaving. Bij ernstige fraude dient strafrechtelijke vervolging plaats te vinden door het Openbaar Ministerie, in plaats van boeteoplegging op basis van de bepalingen in de socialezekerheidswetten.⁵⁰ Wanneer de uitvoeringsorganen uitkeringsfraude voor meer dan 50.000 euro constateren, wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.⁵¹ Bij een fraude van minder dan 50.000 euro wordt het bedrag dat ten onrechte is betaald teruggevorderd en volgt er in beginsel een bestuurlijke boete. Ook bij werkgeversfraude kan een boete worden opgelegd dan wel aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Als er sprake is van verwijtbaar gedrag ten aanzien van opgelegde verplichtingen en het zich houden aan controlevoorschriften, kan een maatregel worden opgelegd in de vorm van een korting op de uitkering.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doet in de jaarlijkse Rapportage handhaving verslag van het beleid op het gebied van de handhaving. Op aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is een handhavingsbeleidscyclus ingevoerd van preventie, controle, opsporing en afdoening. Per uitvoeringsinstantie en onderdeel van het ministerie wordt in de Rapportage verslag gedaan van de resultaten. In de Rapportage worden

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld art. 25 lid 2 AOW en 36c lid 2 WW.

⁴⁹ Zie ook de jaarverslagen van de SIOD voor een uitvoeriger overzicht van de activiteiten. Zie voor meer informatie over de SIOD, hoofdstuk 10 uit deze bundel van Nelen, over bijzondere opsporingsdiensten.

⁵⁰ Heerma van Voss 2011, p. 265.

⁵¹ Deze grens is per 1 januari 2013 verhoogd van 10.000 euro naar 50.000 euro; zie de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, *Stcrt.* 2012, 26827.

gedetailleerde cijfers gegeven over de aantallen geconstateerde overtredingen van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheidsregelingen.⁵² In het jaar 2011 werden in totaal 102.000 overtredingen geconstateerd, waar in totaal een bedrag van 153 miljoen euro mee gemoeid is. Het grootste deel van deze fraude (ter waarde van 102 miljoen) is bestuursrechtelijk afgedaan met sancties. Voor een bedrag van 51 miljoen aan fraude is aangifte gedaan. Het aantal overtredingen dat door de gemeenten werd geconstateerd, was het laagst van de drie relevante uitvoeringsorganen (12.600), maar het daarmee gemoeide schadebedrag het hoogst (67 miljoen euro). Voor het grootste deel van dit bedrag (41 miljoen euro) zijn aangiften gedaan. Het Uvw constateerde in 2011 bijna 45.000 fraudegevallen, waarmee een schadebedrag van 64 miljoen euro was gemoeid. Een relatief groot deel van de door het Uvw geconstateerde fraude heeft betrekking op de WW. Ten opzichte van eerdere jaren heeft het UWV meer fraude opgespoord, maar het gemiddelde schadebedrag neemt af. Dit lijkt er op te duiden dat het Uvw fraude sneller op het spoor komt. De Svb heeft in 2011 eveneens bijna 45.000 fraudegevallen geconstateerd, met een totaal schadebedrag van 22 miljoen euro.

Naast overtredingen van de inlichtingenplicht zijn er overtredingen van de inspanningsverplichtingen, waaronder in het bijzonder sollicitatieverplichtingen. Dit speelt met name bij de WW en de WWB. In 2011 heeft het Uvw bij de WW 45.000 maatregelen opgelegd in verband met overtreding van de inspanningsverplichtingen (van de in totaal 48.000 door het Uvw opgelegde maatregelen). Het Uvw legde in 2011 een kleine 5.000 loonsancties op, terwijl het ongeveer 50.000 door de werkgever opgestelde verslagen over het verloop van de re-integratie beoordeelde.⁵³

Naast het aantal geconstateerde overtredingen zou er bij voorkeur enig inzicht moeten bestaan in de orde van grootte van het aantal niet geconstateerde overtredingen. Helaas is hier de laatste jaren geen onderzoek naar gedaan. Wel is er onderzoek uit 2002 beschikbaar.⁵⁴ Uit een destijds gehouden survey onder uitkeringsontvangers bleek dat bij de bijstand en de WW drie overtredingen het meest voorkomen: zwart werk, weinig solliciteren en geen passend werk accepteren. Van de uitkeringsontvangers in de bijstand geeft 35 procent aan bewust de regels voor zwart werk te overtreden, in de WW gaat het om 24 procent. Te weinig solliciteren komt in de bijstand bij 40 procent voor, in de WW bij 23 procent. Zowel in de bijstand als in de WW geeft 14 procent aan geen passend werk te accepteren. In de WAO is zwart werk de belangrijkste overtreding: 20 procent van de WAO-ers geeft een bewuste overtreding aan. Naast deze bewuste overtredingen is er nog een groep uitkeringsontvangers die de regels onbewust niet naleeft. In hetzelfde onderzoek is ook aan experts (personen belast met uitkeringsverzorging, controle en opsporing) gevraagd naar hun schatting van het percentage overtredingen. Zij geven nog (aanzienlijk) hogere schattingen van het aantal overtredingen. De experts schatten in dat de spontane bereidheid tot het naleven van de regels bij hooguit de helft van de uitkeringsontvangers aanwezig is. Als oorzaken van de overtredingen worden genoemd: het eigen inkomen wordt beschouwd als niet voldoende om van rond te komen, men ziet

⁵² Zie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012. In de Jaarverslagen van UWV en SVB zijn meer gedetailleerde gegevens te vinden voor respectievelijk de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen.

⁵³ *Uvw kwantitatieve informatie 2011*, p. 10.

⁵⁴ Verkoren, Van den Sigtenhorst en Ruimschotel 2002.

financiële voordelen in overtreden en de kans op fysieke controle wordt als gering ingeschat.

Het contrast tussen het feitelijk aantal opgelegde sancties enerzijds en het aantal geschatte overtredingen dat uit dit onderzoek naar voren komt anderzijds is tamelijk groot. Wel is de verwachting redelijk dat het verschil tussen het feitelijk aantal overtredingen en het geconstateerde aantal de laatste tien jaar kleiner is geworden, als gevolg van aanscherpingen van het handhavingsbeleid.

Zoals in de inleiding is aangegeven, kiest zowel het vorige als het huidige kabinet voor een verdere versteviging van het handhavingsbeleid en een aanscherping van het sanctieregime. Dat is geen doel op zichzelf. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Fraudewet wordt gesteld dat een goed handhavingsbeleid essentieel wordt geacht voor de solidariteit in de sociale zekerheid.⁵⁵ Solidariteit impliceert dat mensen alleen een beroep op een uitkering doen als dat strikt noodzakelijk is. Fraude mag daarom niet lonen en zwaardere sancties moeten preventief werken. Uitgangspunt is dat uitkeringsontvangers te veel ontvangen uitkering helemaal terug moeten betalen en dat in geval van fraude daarbovenop een substantiële geldboete moet worden betaald. Deze boete moet in de nieuwe situatie in beginsel even hoog zijn als het ten onrechte genoten voordeel. Bij recidive loopt de boete op tot anderhalf keer het benadelingsbedrag. De volledige terugbetalingsverplichting gold al voor Uvw en Svb, maar wordt nu ook aan de gemeenten opgelegd. Voor de gemeenten wordt tevens het instrument van de bestuurlijke boete (opnieuw) ingevoerd.

Naast het verzwaren van sancties is het vergroten van de pakkans een belangrijk onderdeel van de versteviging van het handhavingsbeleid. Daartoe wordt gestreefd naar het beter en meeromvattend gegevens uitwisselen tussen uitvoeringsorganen (onder meer met de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs en het Kadaster).

Gegevensbestanden zullen aan elkaar worden gekoppeld, waarvoor een wetsvoorstel in voorbereiding is. Ook de mogelijkheden tot internationale uitwisseling van gegevens zullen worden vergroot. Verder bestaat het voornemen om de mogelijkheden tot huisbezoeken te verruimen bij een vermoeden van fraude.

Het preventieve effect van het verscherpte sanctieregime zal worden versterkt door middel van een betere communicatie. Uvw, Svb en gemeenten moeten hun cliënten op de hoogte stellen van de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Ook nieuwe cliënten moeten hierover worden geïnformeerd. Tot slot wordt een informatiecampagne opgezet voor de doelgroep, onder het motto 'voorkom problemen, weet hoe het zit'.

5. De effectiviteit van sancties

In een commentaar van de Raad voor de Rechtspraak op het Wetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving wordt gesteld dat wetenschappelijk onderzoek onvoldoende steun biedt voor de claim dat sancties bijdragen aan het terugdringen van de uitkeringsfraude. Volgens de Raad is wetenschappelijk onvoldoende

⁵⁵ *Kamerstukken II 2011-2012, 33 207, nr. 3, p. 1.*

aangetoond dat van een strafverhoging afschrikwekkende werking uitgaat.⁵⁶ Dit betreft echter een algemene constatering, die niet specifiek betrekking heeft op de sociale zekerheid.

Economisch onderzoek naar de effecten van sancties heeft vooral betrekking op de werkloosheid. Theoretisch gezien versterken sancties in de vorm van een korting op de uitkering de prikkel om uit de werkloosheid te stromen. Daarbij is niet alleen de hoogte van de (potentiële) sanctie van belang, maar ook de ‘pakkans’. Daartussen kan een zekere uitruil bestaan. Naarmate de monitoring (controle) intensiever is, zou de sanctie kleiner kunnen zijn om hetzelfde effect te bewerkstelligen. Omgekeerd zou bij een geringere pakkans de sanctie navenant hoger moeten zijn. Daarbij kan ook onderscheid worden gemaakt tussen een ex-ante effect (werklozen zoeken harder naar een baan om een sanctie te vermijden) en een ex-post effect (werklozen zoeken harder omdat ze een sanctie opgelegd hebben gekregen). Empirische onderzoeken naar de toepassing van sancties laten zien dat de effecten van sancties op de uitstroomkans uit de werkloosheid relatief groot zijn.⁵⁷ Zo is geschat dat sancties in de vorm van een uitkeringskorting van 5 tot 30 procent de uitstroom uit de WW met 35 tot 100 procent vergroten, afhankelijk van de sector en het geslacht van betrokkene (de effecten voor vrouwen zijn sterker dan voor mannen).⁵⁸ Voor wat betreft de bijstand geeft ander onderzoek aan dat zelfs sancties van minder dan 20 procent de uitstroom vanuit de bijstand naar werk bijna verdubbelen.⁵⁹ Internationaal onderzoek geeft in het algemeen hetzelfde beeld. Zo laten experimenten in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk zien dat het aanscherpen van verplichtingen leidt tot een grotere uitstroom uit de werkloosheid. Ander onderzoek laat zien dat zowel de waarschuwing vooraf als de opgelegde sanctie zelf een sterke stimulans vormen voor het zoekgedrag. Onderzoeken voor Duitsland, Zwitserland en Denemarken laten vergelijkbare uitkomsten zien.⁶⁰

Het Centraal Planbureau (CPB) concludeert in een studie naar een toekomstbestendige sociale zekerheid en arbeidsmarkt: ‘Strengere eisen ten aanzien van zoekactiviteiten, het actief monitoren van werklozen en een geloofwaardig sanctiebeleid blijken effectief om de uitstroomkans uit de werkloosheid te vergroten.’⁶¹ Met deze vormen van activering wordt, aldus het CPB, duidelijker wie vrijwillig en wie onvrijwillig van een bepaalde verzekering gebruik maken. Door de aantrekkelijkheid van de uitkering voor vrijwillige deelnemers te verminderen, kan de overheid een betere verzekering bieden voor degenen die daar onvrijwillig op zijn aangewezen. In een eerdere studie stelde het CPB al dat een versterking van het bestaande sanctiebeleid een belangrijke bijdrage lijkt te kunnen leveren aan re-integratie van werklozen.⁶²

Uit wat ouder onderzoek naar de loonsanctie is gebleken dat in gevallen waarin de loondoorbetalingsplicht is verlengd, een ruime meerderheid van de werknemers geen

⁵⁶ Brief Raad voor de Rechtspraak over Adviesaanvraag concept-wetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, 19 oktober 2011. Zie voor de reactie *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 207, nr. 3, p. 24-25.

⁵⁷ Een overzicht van deze empirische literatuur wordt gegeven in Van Ours 2003 p. 108-132 en in Van der Klauw en Van Ours 2010.

⁵⁸ Zie Abbring, Van den Berg en Van Ours 2005, p. 602-630.

⁵⁹ Zie Van den Berg, Van der Klauw en Van Ours 2004, p. 211-241.

⁶⁰ Zie eerdergenoemd literatuuroverzicht in Van der Klauw en Van Ours 2010.

⁶¹ Centraal Planbureau 2005, p. 14.

⁶² Centraal Planbureau 2000.

arbeidsongeschiktheidsuitkering aanvraagt. Dit is een aanwijzing dat met het opleggen van de loonsanctie inderdaad wordt bereikt dat de werkgever alsnog de benodigde re-integratie-inspanningen levert.⁶³

Overigens worden er ook wel kanttekeningen geplaatst bij een strenge controle op de naleving van regels. Zo stelt Leijnse dat meer toetsing en controle in de praktijk onuitvoerbaar blijken te zijn.⁶⁴ Controleregimes zijn kostbaar en stuiten al snel op privacybescherming. Volgens Leijnse is het zo langzamerhand gebruikelijk om flinke stukken wetgeving niet uit te voeren, omdat de kosten van handhaving niet opwegen tegen de opbrengsten van vermindering van het oneigenlijk gebruik. Een tweede probleem is dat strenge toetsing schijnactiviteiten uitlokt om door de toetsing heen te komen. Zo wijst Hazeu erop dat toetsing, controle en op grond daarvan opgelegde sancties ten dele niet stimuleren tot minder gebruik van regelingen, maar tot het voldoen aan de toetsingsnorm, het verhullen van de overtreding en het aanvechten van de sanctie.⁶⁵ Het effect van dergelijke schijnactiviteiten wordt volgens Leijnse nog versterkt door het feit dat bij een toetsing met serieuze rechtsgevolgen de toetsende instantie aan de veilige kant zal blijven, om al te veel beroepszaken te vermijden. Dit zou een bekend verschijnsel zijn in de keuringspraktijk van de WAO.⁶⁶ Een ander negatief effect is dat mensen als gevolg van sancties weliswaar sneller een andere baan aanvaarden, maar dat deze baan vaker een lager loon oplevert.⁶⁷

Ondanks deze kanttekeningen overheerst toch het beeld dat het belang van een strenge handhaving groot is. In een reactie op de Raad voor de Rechtspraak stelt de regering dan ook dat sancties volgens onderzoek wel degelijk een effectief middel blijken om de uitstroom naar werk te bevorderen.⁶⁸

6. Conclusies

Handhaving in de sociale zekerheid is de afgelopen tijd een steeds belangrijker thema geworden. De Wet boeten uit 1996 markeert het begin van de trend om handhaving en het opleggen van sancties strak wettelijk te normeren en om aan de uitvoeringsinstellingen ook uitdrukkelijk een handhavingsplicht op te leggen. Uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en mensenrechtenverdragen vloeien wel waarborgen voort die de sanctieoplegging normeren. Wat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur betreft, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, heeft de wetgever de ruimte voor toepassing daarvan en toetsing daaraan ingeperkt, door expliciet in de wet vast te leggen dat er een sanctie moet worden opgelegd en welke dat moet zijn. Per 1 januari 2013 is een nieuwe 'fraudewet' van toepassing: de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. In deze wet wordt de met de Wet boeten ingeslagen

⁶³ Reijenga, Veerman en Van den Berg 2006, p. 63-64.

⁶⁴ Leijnse 2001.

⁶⁵ Hazeu 2001, p. 172-179.

⁶⁶ Leijnse 2001, p. 23.

⁶⁷ Zie Arni, Lalive en Van Ours 2009.

⁶⁸ Memorie van toelichting, Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 207.

weg voortgezet. In de memorie van toelichting bij deze wet geeft de regering aan een strenge aanpak van fraude en misbruik van groot belang te achten om het draagvlak voor het sociale stelsel te behouden. De boetes bij overtredingen, zoals het verschaffen van onvolledige inlichtingen, zijn aanzienlijk verhoogd. De pakkans wordt vergroot, met name door uitwisseling en koppeling van gegevensbestanden. De verantwoordelijke uitvoeringsorganen hebben de laatste jaren een toenemend aantal overtredingen geconstateerd en voor hogere bedragen sancties opgelegd. Meerdere economische onderzoeken wijzen uit dat sancties een effectief instrument vormen, met name als het gaat om het bevorderen van de uitstroom uit socialezekerheidsregelingen naar werk. In die zin past de aanscherping van het handhavingsbeleid goed bij het streven om socialezekerheids- en arbeidsmarktregelingen zo veel mogelijk te laten bijdragen aan een verhoging van de arbeidsdeelname.

Literatuurlijst

Abbring, J.G., G.J. van den Berg and J.C. van Ours, The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, *Economic Journal* 2005, 115, p. 602-630.

Albers, C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten: Balanceren op een magische lijn?* (dissertatie Universiteit Maastricht), Den Haag: Sdu 2002.

Arendonk, H.P.A.M. van en D.J. Hessing, *Sociale-zekerheidsfraude: Juridische, economische en psychologische aspecten van fraude in het sociale-zekerheidsstelsel*, Deventer: Kluwer 1990.

Arni, P., R. Lalive and J.C. van Ours, *How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit* (IZA Working Paper, no. 4509), Bonn, 2009.

Bade, J.J. en L.H. Waller, Basic instinct, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *15 jaar Awb*, Den Haag: Bju 2010, p. 516-517.

Barentsen, B., *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*, Deventer: Kluwer 2006.

Berg, G.J. van den, B. van der Klauw and J.C. van Ours, Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics* 2004, 22, p. 211-241.

Boot, G.C., *Sancties in de sociale zekerheid (WW): Gevolgen voor de rechtspraak* (serie Actualiteiten sociaal Recht nr. 5), Deventer: Kluwer 1996.

Centraal Planbureau, *Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen: Welke rol heeft de overheid te spelen?*, Den Haag: Centraal Planbureau 2000.

Centraal Planbureau, *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Den Haag: Centraal Planbureau 2005, p. 14.

Elsakker, J.J.B. van den, *Re-integratie-inspanningen anno 2012: De do's en don'ts*, *TRA* 2012, 65.

Hazeu, C., *Donner over de WAO: Het gezondheidsknelpunt opgelost*, *Openbare Uitgaven* 2001, 4, p. 172-179.

Heerma van Voss, G.J.J., *Inleiding Nederlands sociaal recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Klauw, B. van der, and J. van Ours, *Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates* (IZA Discussion Paper, no. 5055), Bonn 2010.

Klosse, S., *Inleiding Socialezekerheidsrecht*, Kluwer: Deventer 2012.

Leijnse, F., *De gevarieerde verzorgingsstaat*, Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam 2001.

Lenos, E.E.V., *Bestuurlijke sanctietoepassing en strafrechtelijke waarborgen in de sociale zekerheid*, Lelystad: Vermande 1998.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Integrale Rapportage Handhaving 2011*, Den Haag: 2012.

Ours, J. van, *WW in de eenentwintigste eeuw*, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 2003 1, p. 108-132.

Reijenga, F.A., T.J. Veerman en N. van den Berg, *Onderzoek evaluatie wet verbetering poortwachter*, Leiden: AStri maart 2006.

Riphagen, J., *Sancties in de sociale zekerheid: Bestuursstrafrecht of strafrechtelijk bestuursrecht?*, Deventer: Kluwer 1994.

Stal, P.C., A.G.P. van Ruth en Cl. Woldringh, *Fraude en fraudebestrijding: Een onderzoek bij sociale diensten*, Den Haag: VUGA 1993.

Verheul, J.M., *Sanctiebegrip en sanctiesamenloop in de sociale zekerheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994.

Verkoren, A.J.M., R. van den Sigtenhorst en D. Ruimschotel, *Naleving van sociale zekerheid: Onderzoek naar naleving van regels in de Abw, WW en WAO*, Amsterdam: CMC/T11Company 2002.

Waard, B.W.N. de, De matigende rechter, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *15 jaar Awb*, Den Haag: Bju 2010, p. 469-486.