



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Handhaving in de sociale zekerheid

Goudswaard, K.P.; Heerma van Voss, G.J.J.; Michiels F.C.M.A., Muller E.R.

Citation

Goudswaard, K. P., & Heerma van Voss, G. J. J. (2006). Handhaving in de sociale zekerheid. In M. E. R. Michiels F.C.M.A. (Ed.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland* (pp. 639-652). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14829>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14829>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Handhaving

Bestuurlijk handhaven in Nederland

Onder redactie van:

F.C.M.A. Michiels

E.R. Muller

Hoofdstuk 23

Handhaving in de sociale zekerheid

K.P. Goudswaard en G.J.J. Heerma van Voss

23.1 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 '80 en '90 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 aantalen beslissingen over uitkeringen, was 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 om misbruik te voorkomen en, als het zich toch voordoet,

1 Van Arendonk & Hessing 1990; Stal, Van Ruth en Woldringh 1993; Brunt, Grotenberg en Ronden 1993.

2 Noordam 1998, p. 92.

dat dit niet mag lonen. Een passend sanctiebeleid moet daartoe een bijdrage leveren.³ Met de Wet boeten werden enerzijds de mogelijkheden om sancties op te leggen uitgebreid. Anderzijds werd de discretionaire bevoegdheid tot sanctieoplegging van de uitvoeringsorganen in veel gevallen veranderd in een verplichting daartoe. Als overtreding van de verplichtingen wordt geconstateerd, moet nu bijna steeds een straf worden opgelegd. Er kan thans onderscheid worden gemaakt tussen de bestuurlijke boete (een punitieve sanctie) en de bestuurlijke maatregel (een compenserende sanctie). De boete is een geldbedrag dat niet gerelateerd is aan de hoogte van de uitkering en is van toepassing bij het verstrekken van onvoldoende of onjuiste informatie, ofwel bij overtreding van de mededelingsplicht.⁴ Een maatregel, in de vorm van een gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering, wordt opgelegd bij alle overige overtredingen. Dat geldt vooral als door uitkeringsgerechtigden niet wordt voldaan aan verplichtingen in het kader van de verzekering. Zo moet een werkloze voldoende solliciteren en mag een zieke werknemer zijn herstel niet belemmeren. Omdat een boete kan worden opgelegd ongeacht de hoogte van de uitkering en ongeacht de vraag of betrokkene nog een uitkering geniet, wordt bereikt dat op uitkeringsfraude steeds een sanctie wordt gesteld. Daarnaast kan ook het ten onrechte betaalde bedrag nog worden teruggevorderd. Het risico bij overtreden van de meldingsplicht is dus groter geworden na de invoering van de Wet boeten.

In dit hoofdstuk wordt de rechtshandhaving in de sociale zekerheid beschreven, waarbij wij ons beperken tot de publiekrechtelijke sociale zekerheid. Hier tegenover 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.

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

4 De mededelingsplicht houdt in dat de cliënt op verzoek van het uitvoeringsorgaan of uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden dient 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.

23.2 *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.⁵ Die zorg omvat elementen als voorlichting, begeleiding, procedurebewaking, preventief bestuurlijk toezicht, opsporing, repressieve controle en sanctionering. Deze elementen hebben een preventief, repressief of gemengd karakter.⁶ Preventieve activiteiten zijn bijvoorbeeld voorlichting en dienstverlening. Voorbeelden van repressieve activiteiten zijn het vergroten van de pakkans en het opleggen van sancties.

De verplichtingen in de socialezekerheidswetten zijn in te delen in twee soorten: verplichtingen die samenhangen met het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld het zoeken en aanvaarden van passend werk, het verweer voeren tegen ontslag, het meewerken aan de eigen genezing en aan controlevoorschriften. Deze voorschriften zijn meestal gesanctioneerd door middel van bestuurlijke sancties, zoals korting op de uitkering en het later ingaan van de betaling van een uitkering.

Daarnaast zijn er de verplichtingen die te maken hebben met het voorkomen van fraude en misbruik: het opgeven van werkzaamheden, het opgeven van een gemeenschappelijke huishouding. De sancties die hierop staan zijn, indien de fraude grote bedragen betreft, strafrechtelijk van aard. Heeft de fraude een kleinere omvang, dan kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Met de Wet boeten zijn hiertoe in alle socialezekerheidswetten een groot aantal bepalingen ingevoerd om de boete wettelijk te regelen. Daarnaast kunnen na herziening van de uitkering ook onverschuldigde betalingen worden teruggevorderd of verrekend.

23.3 *Wetgeving en jurisprudentie*

De verplichtingen en sancties zijn in de publiekrechtelijke sociale zekerheid als regel apart vastgelegd in elke specifieke wet. De belangrijkste – in termen van aantallen uitkeringen en sancties – zijn hierbij de werknemersverzeke-

5 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.

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

ringen 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 bij strafrechtelijke sancties algemene, op fraude gerichte bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht worden toegepast, die hier niet specifiek zullen worden behandeld.

23.3.1 Boete

Door de Wet boeten is in 1996 is in alle socialezekerheidswetten de mogelijkheid van een bestuurlijke boete ingevoerd.⁷ De bestuurlijke boete wordt beschouwd als een strafrechtelijke sanctie in de zin van artikel 6 EVRM.⁸ 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,⁹ het uitvoeringsorgaan moet op dit zwijgrecht wijzen (cautieplicht),¹⁰ de hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van de gedraging (evenredigheidsbeginsel) en tweevoudige bestraffing of vervolging langs twee wegen voor hetzelfde feit is uitgesloten.¹¹ Deze rechtsbescherming is in de verschillende wetten vastgelegd. De betrokkene moet overtreding van deze voorschriften wel zelf in de procedure inbrengen.¹² Een boete

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

8 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.

9 Het zwijgrecht is eerst van toepassing 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. 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, *CRvB* 18 februari 2003, *RSV* 2003/115, *USZ* 2003/115.

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

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

12 *CRvB* 18 maart 2004, *USZ* 2004/192.

moet worden opgelegd binnen een jaar nadat de betrokkene over het voornemen tot boeteoplegging is gehoord (redelijke termijn). Geen boete kan worden opgelegd voor gedragingen die langer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden. Het boetebesluit levert een executoriale titel op. De boeteoplegging is nader genormeerd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.¹³ Volgens dit besluit is de boete gelijk aan 10% van het benadelingsbedrag, met een minimum van 45 euro. Wettelijk is de maximumboete bepaald op 2269 euro.

23.3.2 Maatregel

De maatregel wordt door de regering beschouwd als verzekeringstechnisch (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. Dit standpunt is aanvaard door de Centrale Raad van Beroep.¹⁴ Dit standpunt is niet geheel onomstreden, gezien het zware karakter van de sanctie die een maatregel kan meebrengen en de niet altijd even duidelijke grens tussen wat wel en niet een punitief karakter heeft. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich hierover nog niet uitgelaten.

De invoering van de Wet Boeten bracht tevens mee dat het opleggen van een maatregel niet langer een bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan was, maar een plicht. Slechts in geval van dringende reden mag van een sanctie worden afgezien. Voorts werd in een aantal gevallen de mogelijkheid om de sanctie te variëren sterk beperkt. Met name de sanctie bij verwijtbare werkloosheid werd absoluut: blijvende gehele weigering van de uitkering, tenzij de verwijtbaarheid niet in overwegende mate aan de verzekerde te verwijten was (art. 27, lid 1, WW). De rechter heeft geen ruimte om de sanctiebeschikking te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.¹⁵ Bij weigering van passende arbeid wordt de uitkering geweigerd voorzover het recht op uitkering bij aanvaarding van passende arbeid had kunnen eindigen (art. 27, lid 2, WW). Toepassing van het evenredigheidsbeginsel is thans beperkt tot overtreding van andere verplichtingen (art. 27, lid 3, en 4 WW).¹⁶

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

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

15 CRvB 5 april 2000, *RSV* 2000/151, *USZ* 2000/134 en CRvB 24 januari 2001, *RSV* 2001/93, *USZ* 2001/74.

16 Zie over deze wijzigingen in de WW uitvoerig Boot 1996.

Het beleid van toepassing van maatregelen is nader vastgelegd in Maatregelenbesluiten.¹⁷

Het begrip 'redelijke termijn' speelt eveneens een rol bij de rechterlijke beoordeling van de oplegging van maatregelen.

23.3.3 Terugvordering

Herziening van een uitkering kan in het geval van een maatregel met terugwerkende kracht plaatsvinden. Het te veel betaalde wordt dan teruggevorderd. Dit wordt dan gezien als een actie gebaseerd op het burgerlijk recht. De termijn van terugvordering sluit aan op artikel 3:309 BW. Een rechtsvordering uit onverschuldigde betaling verjaart na verloop van vijf 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 twintig jaar nadat de vordering is ontstaan. Een lopende verjaring kan worden gestuit door een ondubbelzinnige schriftelijke mededeling van de schuldeiser. Toch zijn er wel publiekrechtelijke voorschriften voor de terugvordering: zo is het uitvoeringsorgaan verplicht tot terugvordering. Alleen indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het uitvoeringsorgaan besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. In het terugvorderingsbesluit moet verder worden vermeld hetgeen wordt teruggevorderd en de termijn of termijnen waarbinnen moet worden betaald. Het besluit levert een executoriale titel op in de zin van het Tweede boek van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en moet vermelden dat het bedrag bij gebreke van tijdige betaling op deze basis zal worden ten uitvoer gelegd (bijv. art. 36 en 36a WW).

23.3.4 Redelijke termijn

Een sanctie moet worden opgelegd binnen een 'redelijke termijn'. Dit begrip is ontleend aan de jurisprudentie van het Europese hof voor de Rechten van de Mens,¹⁸ en heeft betrekking op zowel 'strafvervolging' (dus ook de boetes) als op het vaststellen van 'burgerlijke rechten en verplichtingen' in de zin

17 Besluit Tica van 6 juni 1996, *Stcrt.* 1996, 141 (Maatregelenbesluit Tica), Besluiten SVB van 26 januari 1996, *Stcrt.* 1996, 141 (Maatregelbesluiten AKW, Anw en AOW), Besluit van 19 juni 1996, *Stb.* 1996, 360 (Maatregelenbesluit Abw, IOAW en IOAZ).

18 EHRM 9 december 1994, Series A, Vol. 304, *AB* 1995, 599, *JB* 1995/49 (Schouten en Meldrum/Nederland).

van artikel 6 EVRM (dus ook de maatregelen en terugvorderingen). Hierover heeft zich inmiddels een uitvoerige jurisprudentie ontwikkeld.¹⁹ Kritiek op deze jurisprudentie bestaat met name op het feit dat bij de vraag of de redelijke termijn is overschreden, ook in de beschouwing wordt betrokken of de betrokkene zelf heeft aangedrongen op spoed of heeft stilgezeten.

De redelijke termijn vangt doorgaans aan op het moment dat tegen de bestreden beslissing bezwaar wordt gemaakt.²⁰ Het eindpunt van de redelijke termijn ligt bij de laatste rechterlijke beslissing.²¹ Overschrijding van de redelijke termijn kan leiden tot een verlaging van de opgelegde boete²² of maatregel²³ en tot vergoeding van immateriële schade.²⁴ Het oordeel dat de redelijke termijn is overschreden, kan geen afbreuk doen aan de wettelijke verplichting tot terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen.²⁵

Wat betreft een aan het bestuursorgaan toe te rekenen traagheid van besluitvorming werd aanvankelijk geoordeeld dat dit slechts niet zonder gevolgen kon blijven indien het gaat om toepassing van een wettelijk voorschrift dat aan het bestuursorgaan een discretionaire ruimte laat; alsdan was in beginsel een zekere matiging ter compensatie van de langere behandelingsduur aangewezen. Bij de toepassing van een wettelijk voorschrift dat aan het bestuursorgaan geen discretionaire ruimte liet, werd aanvankelijk door de Centrale Raad geoordeeld dat vertraging in de gevalsbehandeling in beginsel de materiële rechtsbetrekking tussen partijen niet beïnvloedt.

In 2004 ging de Centrale Raad in dit opzicht om en sprak uit dat in zo'n geval dient te worden beoordeeld of er termen zijn voor compensatie voor het bestuurlijk aandeel in de termijnoverschrijding. Toewijzing van een dergelijke compensatie kan slechts aan de orde komen als de belanghebbende te kennen heeft gegeven prijs te stellen op toekenning hiervan door de bestuursrechter. Ook als er geen sprake is van een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer of op andere persoonlijkheidsrechten van de belanghebbende, dient een bedrag ter vergoeding van immateriële schade te wor-

19 Widdershoven 2003, p. 211-215.

20 EHRM 28 juni 1978, *Series A*, Vol. 27, NJ 1980/54 (Konig/Duitsland). CRvB 27 juni 2002, USZ 2002/243; CRvB 4 november 2005, RSV 2006/5; USZ 2006/1.

21 CRvB 17 maart 1999, RSV 1999/232, USZ 1999/134.

22 Nihilstelling in CRvB 11 december 2003, USZ 2004/69; verlaging met 10% in CRvB 13 november 2003, USZ 2004/62; verlaging met 50% in CRvB 20 oktober 2005, USZ 2005/419.

23 CRvB 29 april 2003, RSV 2003/197, USZ 2003/209.

24 CRvB 17 maart 2006, USZ 2006/129.

25 CRvB 13 juli 2004, USZ 2004/307.

den toegekend. Voorzover belanghebbende als gevolg van de traagheid van de besluitvorming materiële schade heeft geleden dient hiervoor een vergoeding te worden toegekend.²⁶

Gaat het om vertraging bij de rechter dan dient de burger schadevergoeding te vorderen bij de burgerlijke rechter. Bij gebreke aan een wettelijke voorziening terzake komt in het Nederlandse rechtssysteem het oordeel over de beweerdelijk geleden – en door de Staat te vergoeden – schade volgens de Centrale Raad van Beroep toe aan de burgerlijke rechter.²⁷

Daarnaast wordt bekritiseerd dat de bestuursrechter niet steeds zelf in schadevergoeding voorziet.

23.4 Handhaving in de praktijk

Met de handhaving zijn in beginsel drie uitvoeringsinstanties belast: voor de werknemersverzekeringen het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), voor de volksverzekeringen en de AKW de Sociale Verzekeringbank (SVb) en voor de bijstand de gemeenten.

Wanneer het UWV uitkeringsfraude voor meer dan 6000 euro constateert, wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Bij een fraude van minder dan 6000 euro wordt het bedrag dat ten onrechte is betaald teruggevorderd en kan een boete worden opgelegd. Ook bij werkgeversfraude kan een boete worden opgelegd, terwijl bij een fraude van meer dan 12.500 euro aangifte wordt 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 UWV verstrekt jaarlijks gegevens van de geconstateerde fraudes en de opgelegde boetes en maatregelen.²⁸ In het jaar 2004 werden bijna 29 000 gevallen van uitkeringsfraude geconstateerd, hetgeen een benadelingsbedrag met zich mee bracht van in totaal circa 24 miljoen euro. In bijna 16 000 gevallen werd een boete opgelegd. Het aantal maatregelen is veel groter: er werden meer dan 122 000 maatregelen opgelegd. Het aantal geconstateerde gevallen van werkgeversfraude is betrekkelijk gering: 487 gevallen in 2004.

26 CRvB 8 december 2004, RSV 2005/71, USZ 2005/56.

27 CRvB 4 juli 2003, RSV 2003/211, USZ 2003/267; CRvB 6 mei 2005, USZ 2005/234.

28 De hierna volgende gegevens zijn afkomstig uit UWV 2004.

Daarbij gaat het wel om een substantieel benadelingsbedrag van in totaal 22,6 miljoen euro. Aan slechts 152 werkgevers werd een boete opgelegd. Bij de WW is er de laatste jaren een toename van het aantal gevallen van uitkeringsfraude. Dit hangt samen met het hogere aantal WW-uitkeringen. Daar staat bijvoorbeeld tegenover dat de uitkeringsfraude in de vorm van te late herstellemeldingen bij ziekte afneemt. Per saldo is de uitkeringsfraude tussen 1999 en 2004 met ruim 10 000 gevallen toegenomen, maar ten opzichte van 2002 treedt er juist weer een daling op.

Handhaving vormt een belangrijke taak van de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Bij het handhavingsbeleid wordt samengewerkt tussen de verschillende organisaties die in het kader van de SUWI-wet verantwoordelijk zijn voor de uitvoering op het terrein van werk en inkomen: het UWV, het CWI en de gemeenten. In het zogeheten SUWI-Ketenprogramma 2005 wordt dit beleid uiteengezet. Uitgangspunt is een gedifferentieerde aanpak, waarin, al naar gelang de reden van niet-naleving van regels, zowel preventieve als repressieve elementen een rol spelen. Bij preventief beleid gaat het om voorlichting en optimale dienstverlening en bij repressief beleid gaat het om het opleggen van sancties en het vergroten van de pakkans. De samenwerkende uitvoeringsorganen (de ketenpartners) onderscheiden de volgende speerpunten van het handhavingsbeleid:²⁹

- *Het opstellen van risicoprofielen.* Dat kan betekenen dat bij bepaalde groepen cliënten een huisbezoek moet plaatsvinden. In dit verband is bijvoorbeeld ook relevant dat uit onderzoek blijkt dat fraudetrends regionaal dan wel lokaal bepaald zijn.
- *Verbetering van de communicatie.* Betere voorlichting op maat over rechten en plichten kan de nalevingsbereidheid bevorderen. Zo bleek uit onderzoek dat goede mondelinge en schriftelijke communicatie van uitkeringsinstanties veel invloed heeft op de regelbeleving van de uitkeringsgerechtigden.³⁰
- *Effectieve afhandeling van fraudesignalen.* Dit vereist onder meer een optimale gegevensuitwisseling en -koppeling.

29 SUWI 2005, p. 14-15. Zie ook Duinkerken, Van Meeren-Donk en Verlinde 2004, p. 1119-1130.

30 Zie Ministerie van SZW 2002. Overigens blijkt uit dit onderzoek dat ook na de Campagne Wet Boeten de spontane kennis over rechten en plichten van uitkeringsontvangers gering is. Zo geeft meer dan de helft van de Abw'ers aan de verplichting om te solliciteren niet te kennen; de helft geeft aan de verplichting niet te kennen van het opgeven van gewerkte uren en verdiensten als men weer geheel of gedeeltelijk gaat werken (p. 7).

Ook bij de gemeenten is het handhavingsbeleid, mede door een subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de afgelopen jaren hoger op de agenda geplaatst.³¹

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarnaast een inlichtingenbureau opgericht om de gegevensuitwisseling te stroomlijnen tussen gemeenten en externe instanties, waaronder de Belastingdienst en uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid. Het bureau fungeert als knooppunt voor gegevensverkeer van en naar gemeentelijke sociale diensten.³²

Daarnaast heeft het Ministerie op 1 januari 2002 de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) opgericht als onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SIOD bestrijdt grote en complexe fraude met:

- werknemersverzekeringen (premie- en uitkeringsfraude in bijvoorbeeld WW en WAO);
- volksverzekeringen (zoals AOW en ANW);
- sociale voorzieningen (waaronder de Wet werk en bijstand en de kinderbijslag);
- arbeidsmarktregelingen.

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 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVb), gemeenten, het Openbaar Ministerie, de FIOD-ECD en de politie. De SIOD heeft ook een aantal regionale ‘fraudeloketten’ geopend.³³

Het Ministerie 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

³¹ Ministerie SZW 2006.

³² Zie <www.inlichtingenbureau.nl>.

³³ Zie ook de jaarverslagen van de SIOD voor een uitvoeriger overzicht van de activiteiten. Veel van de hier genoemde stukken zijn te vinden via de website <www.szw.nl> via de officiële publicaties bij het thema Fraude.

van het ministerie wordt in de Rapportage verslag gedaan van de resultaten.³⁴ Voorts wordt iedere twee jaar gerapporteerd over regelovertreding in de WW, WAO en bijstand.³⁵

Enkele jaren geleden is een onderzoek verricht naar de naleving van regels in de sociale zekerheid.³⁶ Uit een survey blijkt dat bij de Abw en de WW drie overtredingen het meest voorkomen: zwart werk, weinig solliciteren en geen passend werk accepteren.³⁷ Van de uitkeringsontvangers in de bijstand geeft 35% aan bewust de regels voor zwart werk te overtreden, in de WW gaat het om 24%. Te weinig solliciteren komt in de bijstand bij 40% voor, in de WW bij 23%. Zowel in de bijstand als in de WW geeft 14% aan geen passend werk te accepteren. In de WAO is zwart werk de belangrijkste overtreding: 20% van de WAO-ers geeft een bewuste overtreding aan. Andere overtredingen in de WAO zijn 'zich zeker voordoen' (5%) en 'niet doorgeven herstel' (8%). 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.³⁸ De experts schatten in dat de spontane bereidheid tot het naleven van de regels bij hooguit de helft van de uitkeringsontvangers aanwezig is. Gevraagd naar de ernst van de overtredingen geven de experts aan dat de duur van de overtredingen in de drie onderzochte regelingen boven de zes maanden per jaar ligt. Voorts wordt ingeschat dat naast de Abw-uitkering gemiddeld ruim 5400 euro wordt verdiend door zwart werk, terwijl bij de WW en de WAO dit bedrag gemiddeld zelfs boven de 9000 euro ligt. Als oorzaken van de overtredingen worden genoemd: het eigen inkomen wordt beschouwd als niet voldoende om van rond te komen, men ziet financiële voordelen in overtreden en de kans op fysieke controle wordt als gering ingeschat (dat geldt zowel voor de Abw als voor de werknemersverzekeringen).

Het contrast tussen het feitelijk aantal opgelegde sancties enerzijds en het aantal geschatte overtredingen dat uit dit onderzoek naar voren komt, is ta-

34 Ministerie SZW 2004.

35 Ministerie SZW 2005.

36 Verkoren, Van den Sigtenhorst en Ruimschotel 2002.

37 Verkoren, Van den Sigtenhorst en Ruimschotel 2002, p. II.

38 Verkoren, Van den Sigtenhorst en Ruimschotel 2002, p. III.

melijk groot. Zo vormt het aantal opgelegde boeten en maatregelen in 2004 (circa 138 000, zie hiervoor) circa 14 procent van het aantal WAO- en WW-uitkeringen in dat jaar, terwijl het percentage overtreders duidelijk hoger lijkt te liggen.

Een inmiddels enigszins gedateerd onderzoek van vóór de totstandkoming van het UWV geeft aan dat veel overtredingen niet geconstateerd worden en dat sancties vaak worden gematigd.³⁹ De Wet boeten heeft de mogelijkheden verminderd om de hoogte van de sanctie af te stemmen op de situatie van de cliënt. Uitvoerders proberen echter het verlies aan ruimte terug te winnen en een sanctie op te leggen die past bij de aard en ernst van de overtreding en de omstandigheden van de cliënt. Tevens wordt geconstateerd dat de prioriteit die aan de uitvoering van de Wet boeten wordt gegeven vrij laag is (het betreft de periode 1996-1999).⁴⁰

De Sociale Verzekeringsbank heeft in de eerste plaats het probleem dat de AOW en Anw in de afgelopen jaren fraudegevoeliger zijn geworden, door de grotere rol die de samenlevingsvorm in deze wetten is gaan spelen. De SVt heeft de handhaving de afgelopen tien jaar aanmerkelijk geprofessionaliseerd. De SVb doet 260 maal aangifte bij het OM per jaar, maar past daarnaast 11 500 bestuurlijke sancties toe (boeten, maatregelen en schriftelijke waarschuwingen) en 215 000 terugvorderingen.⁴¹

Daarbij heeft deze ook nog het meest te maken met een apart probleem, namelijk dat van handhaving over de grenzen. Dit betreft onder meer het vaststellen van de geboortedatum van Marokkanen en Turken die AOW aanvragen, van het hertrouwen van weduwen die in het buitenland wonen en van de gegevens over het onderhoud van kinderen in het buitenland. Met behulp van tal van instrumenten wordt deze problematiek thans aangepakt, zoals attachés voor sociale zaken, het officiële levensbewijs, overleg met verbindingsorganen. Hierin staat verder centraal de Wet Beperking Export Uitkeringen, die het exporteren van uitkeringen beperkt tot landen waarmee een handhavingsverdrag is gesloten. Het gevolg hiervan is echter dat met een groot aantal landen moet worden onderhandeld over dergelijke verdragen, terwijl de daaropvolgende vraag is in hoeverre concrete afspraken kunnen worden gemaakt over controle en verificatie en de implementatie daarvan.⁴²

39 Ctsv 1999.

40 Ctsv 1999, p. 14.

41 Noordam 2003, p. 16-29.

42 Werner 2001, p. 1586-1605.

De Inspectie Werk en Inkomen was in 2005 van oordeel dat de SVb een deugdelijk handhavingsbeleid heeft. De inspectie oordeelt positief over de schakels preventie, controle en opsporing. De verantwoording over de schakel afdoening is voor de inspectie nog niet toereikend om hierover een oordeel te kunnen geven.⁴³

23.5 *De effectiviteit van sancties*

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.⁴⁴ Zo is geschat dat sancties in de vorm van een uitkeringskorting van 5-35% de uitstroom uit de WW met ruim 60% vergroten. Voor wat betreft de bijstand geeft ander onderzoek aan dat zelfs sancties van minder dan 20% de uitstroom vanuit de bijstand naar werk bijna verdubbelen. 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.

Op grond van de hiervoor besproken resultaten bepleit Van Ours de activerende werking van de WW te verscherpen door de duur van de sanctie onbeperkt te maken (de huidige duur van de sanctie is veelal beperkt tot één of enkele maanden) en het monitoren te intensiveren.⁴⁵

43 Inspectie Werk en inkomen 2005.

44 Een overzicht van deze empirische literatuur wordt gegeven in Van Ours 2003.

45 Van Ours 2003, p. 120-121.

Het Centraal Planbureau concludeert in een recente 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.'⁴⁶ Met deze vormen van activering wordt, aldus het CPB, duidelijker wie vrijwillig en wie onvrijwillig van een bepaalde verzekering gebruikmaken. 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 reïntegratie van werklozen.⁴⁷

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.⁴⁸ Controleregimes stuiten al snel op privacybescherming en zijn kostbaar. 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 er op 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

Ondanks deze kanttekeningen overheerst toch het beeld dat het belang van een strenge handhaving groot is. Het handhavingsbeleid krijgt in de praktijk ook steeds meer handen en voeten. Niettemin geven enkele onderzoeken aan dat het aantal overtredingen in de sociale zekerheid nog steeds relatief groot is.

46 CPB 2005, p. 14.

47 CPB 2000.

48 Leijnse 2001.

49 Hazeu 2001.

50 Leijnse 2001, p. 23.