



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW)
Dhr. mr. dr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
	2015-0000047690	-
betreft	ons kenmerk	datum
Verzoek bestuurlijke reactie op wetsvoorstel aanscherping sanctiebeleid	ECSD/U201500761	29 april 2015

Geachte heer Asscher,

Op 31 maart jl. heeft u de VNG gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op de voorgenomen aanpassing van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (in het kort: Fraudewet). Met dit wetsvoorstel wil het kabinet de wet- en regelgeving in overeenstemming met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (24 november 2014) brengen. VNG en Divosa geven met deze brief gezamenlijk een bestuurlijke reactie op de aanpassing van de Fraudewet. VNG en Divosa zijn met het kabinet van mening dat fraude niet mag lonen maar fraudebestrijding vraagt wel een breed spectrum aan werkwijzen. Een gepaste én effectieve boete is daarvan een onderdeel; het voorkomen of het vroeg signaleren van misstanden of problemen is beter dan straffen achteraf.

In deze bestuurlijke reactie zullen wij ingaan op:

1. Beleidsvrijheid voor gemeenten
2. Fraude en schuldhulpverlening
3. Uitvoerbaarheid
4. Financiële paragraaf
5. Ondersteuning.

1. Beleidsvrijheid voor gemeenten

Gezien onze bezwaren en aanbevelingen van de afgelopen jaren tegen de oorspronkelijke Fraudewet, vinden wij de nu voorgestelde aanpassingsvoorstellen, een behoorlijke verbetering. Wij voelen ons daarin gesterkt door de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 24 november 2014 en het onderzoek van de Nationale Ombudsman. Het belangrijkste is nu, geheel in lijn met de uitspraak van de CRvB, dat de hoogte van de boete afgestemd moet worden op de ernst van de overtreding, de omstandigheden en de mate van verwijtbaarheid. Het is daarbij een verbetering dat gemeenten rekening kunnen houden met de mogelijkheid om de hoogte van de boete af te stemmen op de mate van verwijtbaarheid. Door het verruimen van de beleidsvrijheid wordt de kans geboden om beter aan te sluiten bij het maatwerkprincipe van de drie decentralisaties.

Eerdere knelpunten van de Fraudewet

In 2011 en 2012 hebben VNG en Divosa herhaaldelijk hun bezwaren geuit tegen de Fraudewet. Destijds werd de gemeentelijke beleidsvrijheid fors ingeperkt. U koos voor uniformiteit in de handhaving terwijl het voor de beleidsvrijheid van gemeenten cruciaal was dat zij een proportionele sanctie konden opleggen. VNG en Divosa waren destijds al tegen de aantasting van de beleidsvrije ruimte van gemeenten, de toename van de uitvoeringslasten en –kosten, de maatschappelijke effecten en de buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet. Daarnaast werd aangegeven dat de wet niet bijdroeg aan de pakkans en naar onze mening nauwelijks een bijdrage zou leveren aan het voorkomen en aanpakken van misbruik van voorzieningen.

Ook na de invoering van de Fraudewet zijn er nog andere knelpunten in de uitvoering door gemeenten signaleerd, via een inventarisatie van de ervaringen met één jaar Fraudewet door VNG, Divosa en RCF Kenniscentrum Handhaving. Daaruit bleek dat gemeenten bij de uitvoering van deze wet tegen een aantal (reeds verwachte) knelpunten aanlopen. Het ging met name om:

- *Ruimte voor maatwerk.* Gemeenten steunen een stevige aanpak, maar wilden ook ruimte houden voor maatwerk om de verschillende taken die bij hen liggen op het terrein van re-integratie, schuldhulpverlening, preventie en activering op een goede manier en in relatie met elkaar op te pakken. Gemeenten willen de ruimte om juist te voorkomen dat burgers door een strikte harde aanpak volledig door het ijs zakken. Dan wordt fraudebestrijding namelijk een papieren tijger.
- *Proportionaliteit.* Gemeenten bleven moeite houden met het niet werkbare verplichte boetebeleid. Het opleggen van een boete is verplicht, ook als er geen uitkering meer verstrekt wordt. Gemeenten hadden ook bezwaar tegen de proportionaliteit van de hoogte van de boete in relatie tot de ernst van het vergrijp. Dit werd onderkend door de Nationale Ombudsman en de CRvB.

De gevolgen van de relatief kleine overtredingen zijn vaak buitenproportioneel. Een harde aanpak en (hoge) boetes zorgen ervoor dat belanghebbenden sneller in de financiële problemen komen. Terwijl gebleken is dat (grote) schulden en een harde aanpak een negatieve invloed hebben op de re-integratie: problematische schulden leiden vaker tot herhaling van fraude en een harde aanpak leidt vaak tot een lagere motivatie voor het zoeken naar werk. Dit bleek ook uit recent UWV-onderzoek.

De VNG heeft in het Bestuurlijk Overleg met staatssecretaris Klijnsma van 11 februari 2014 de ervaringen van gemeenten met de Fraudewet besproken. We hebben destijds de volgende verbetervoorstellen bij de staatssecretaris neergelegd:

1. Geef gemeenten meer mogelijkheden om maatwerk te leveren, zodat er ruimte blijft voor re-integratie en activering.
2. Geef gemeenten de mogelijkheid om fraudeschulden mee te nemen in schuldhulpverlening. Dit draagt namelijk bij aan gedragsverandering en voorkomt hoge kosten voor schuldhulpverlening of lange trajecten van duurzame financiële dienstverlening. Uiteraard ligt de afweging bij de gemeente en zullen gemeenten hier zeer zorgvuldig mee omgaan.

Op het eerste punt wordt door de aanpassing van de Fraudewet voor een deel tegemoet gekomen. Op het tweede punt zullen wij hieronder ingaan.

2. Fraude en schuldhulpverlening

Gemeenten vinden het jammer dat in de aanpassing van de Fraudewet en het boetebesluit de zaken rondom fraudeschulden en schuldsanering niet zijn meegenomen. De Nationale Ombudsman heeft in zijn rapport "Geen Fraudeur, toch boete: een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet in de praktijk (4 december 2014)" de volgende aanbevelingen opgenomen:

- Aanbeveling 5. Voorkom dat iemand wordt uitgesloten van schuldhulpverlening.
- Aanbeveling 6. Draai de maatregel om bij herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht de beslagvrije voet niet te respecteren, terug. Mensen worden hierdoor buitensporig getroffen.

Divosa en VNG ondersteunen beide aanbevelingen.

Uiteraard zijn de gemeenten ook van mening dat fraude niet mag lonen. Maar door de huidige wetgeving kan de situatie van betrokkenen dermate uitzichtloos worden, waardoor de maatschappelijke kosten hoog zijn. Daarnaast zien we dat mensen met schulden moeilijker aan een baan komen. De aanbeveling van de Nationale Ombudsman om de beslagvrije voet te respecteren, ondersteunen wij van harte. De gemeenten hebben massaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een verordening op te stellen om de beslagvrije voet te respecteren, maar deze mogelijkheid is er niet

voor de ZBO's. Wij vinden het dan ook een gemiste kans dat in dit wetsvoorstel deze situatie niet hersteld is en de rechtsbescherming van de beslagvrije voet dus nog steeds niet aan alle burgers wordt geboden. Dit vinden we curieus, omdat juist uw Ministerie momenteel hard aan het werk is om te voorkomen dat mensen onder de beslagvrije voet komen door incassomaatregelen.

3. Uitvoerbaarheid

Onderscheid maken tussen diverse gradaties in verwijtbaarheid

In de voorliggende aanpassing van de Fraudewet moeten gemeenten nog steeds een onderscheid maken tussen verwijtbaarheid, opzet en grove schuld. Het is voor gemeenten een flinke opgave om in de praktijk een werkbaar onderscheid te maken tussen diverse gradaties in verwijtbaarheid. Wij verwachten dat komend jaar met de nieuwe begripsomschrijving ervaring wordt opgedaan en nadere verfijning ontstaat met hopelijk werkbaar handvatten. Bezwaar- en beroepsprocedures zullen daar een bijdrage aan leveren maar leiden ook tot meer uitvoeringsdruk bij gemeenten.

Werking recidive-register

Er was een recidive-register aangekondigd per 1 januari 2013. Het register zou niet meer doen dan bestanden koppelen en informatie bij elkaar te brengen. Dit zou het werk van de gemeenten makkelijker kunnen maken. Dit register heeft echter nooit naar behoren gefunctioneerd. Er volgt een strenge boete bij recidive. De informatie die hieraan ten grondslag ligt moet daarom niet alleen vanwege uitvoerbaarheid maar vooral in het belang van de burger correct en actueel zijn. Kan uw Ministerie de werking van dit register bevorderen?

4. Financiële paragraaf

In de financiële paragraaf van deze voorgenomen aanpassing van de Fraudewet missen wij de onderbouwing van de genoemde cijfers voor gemeenten en ZBO's. VNG en Divosa willen daarom in gesprek met uw Ministerie over de financiële paragraaf. In dit gesprek willen we graag de financiële onderbouwing zien van de wetsaanpassing en daarnaast willen we spreken over de eventuele herzieningsactie, de korting op het BUIG-budget en de uitvoeringskosten voor gemeenten. Hieronder lichten we de gespreksonderwerpen toe.

De Fraudewet levert veel minder op dan geraamd

Het kabinet voorzag eerder met de Fraudewet een besparing van € 140 miljoen bij de invoering van de wet. Voordat de kosten voor de aanpassing van de Fraudewet zijn berekend, is eerst de besparing bijgesteld. De gestelde besparing van de Fraudewet is niet gerealiseerd en de verdeling van de opbrengsten was anders dan verwacht. VNG en Divosa hadden dit al verwacht aangezien gemeenten te maken hebben met een doelgroep met weinig financiële draagkracht waardoor boetes moeilijk te innen zijn. In de oorspronkelijke raming was namelijk uitgegaan van een, in onze ogen niet realistische, 100% incasso van opgelegde boetes. Daarnaast hebben we met de uitspraak van de CRvB en deze aanpassing van de Fraudewet te maken met een andere juridische werkelijkheid. Hiermee zullen in de toekomst de boetes beduidend lager worden en kan er daarnaast ook veel vaker een waarschuwing worden gegeven (maatwerk). Ook dit heeft een effect op het besparingsverlies. Tenslotte hebben gemeenten wel te maken met een complexere uitvoering van de Fraudewet door het verschil dat gehanteerd moet worden tussen verwijtbaarheid, opzet en grove schuld. Het Uitvoeringspanel heeft 13 april jl. aangegeven dat de uitvoering hierdoor complexer wordt en zij verwachten hogere uitvoeringskosten voor gemeenten.

Financiële compensatie wanneer er sprake is van herzieningsactie Fraudewet

Daarnaast hebben VNG en Divosa tijdens het Bestuurlijk Overleg VNG-SZW met staatssecretaris Klijnsma op 5 februari 2015 aangegeven dat een verplichte herzieningsactie van de Fraudewet voor gemeenten niet mogelijk is zonder financiële compensatie. Gemeenten willen duidelijkheid of er wel of geen herzieningsactie komt. Wij hebben in de totstandkoming van de oorspronkelijke Fraudewet al gewaarschuwd voor de effecten van de Fraudewet. Naar onze mening is het gebruikelijk dat de uitspraak van de CRvB als ijkpunt dient. Er bestaat dus precedentwerking als we hier op terugkomen. Wanneer gemeenten de opherroepelijk opgelegde boetes sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet op 1 januari 2013 tot de datum van de uitspraak van de CRvB opnieuw moeten beoordelen, dan kost dit gemeenten de nodige capaciteit en uitvoeringskosten. Dit is capaciteit die gemeenten niet voor andere zaken in kunnen zetten. Wij vragen u om snel duidelijkheid te verschaffen aan gemeenten over de herzieningsactie van de Fraudewet. Wanneer er sprake zal zijn van een verplichte herzieningsactie voor gemeenten van de Fraudewet dan kan dit niet zonder financiële compensatie.

5. Ondersteuning

Het Uitvoeringspanel heeft aangegeven dat de aanpassing van de Fraudewet complex is voor de uitvoering. Gemeenten zijn gebaat bij een goede ondersteuning zoals dat ook heeft plaatsgevonden bij de voorbereiding van de Fraudewet in 2012 en 2013. Hierbij werden o.a. handreikingen en Q&A's beschikbaar gesteld op www.fraudewet.nl en werden er voorlichtingsbijeenkomsten door het land gehouden. Wij vragen u daarom ook om een implementatiebudget voor deze aanpassing van de Fraudewet.

Wij hopen dat u aan onze vragen en opmerkingen tegemoet kunt komen. Uiteraard zijn wij bereid om het een en ander nader toe te lichten en zien wij overleg over de financiële paragraaf graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Divosa



Jantine Kriens
Voorzitter Directieraad



René Paas
Voorzitter