

Uitkeringsfraude

Martin Scharenborg

Dit boek maakt deel uit van de Serie fraude en integriteit:

1. Uitkeringsfraude (ISBN 9789463185011)
2. Faillissementsfraude (ISBN 9789463185073)
3. Onderzoeken van fraude (ISBN 9789463185141)
4. Voorkomen van fraude (ISBN 9789463185172)
5. Fraude door werknemers (ISBN 9789463185240)
6. Fraude door ambtenaren (ISBN 9789463185271)
7. Fraude en accountant (ISBN 9789463185325)
8. Fraude in het strafrecht (ISBN 9789463185301)

Van dezelfde schrijver verschenen, de Serie tuchtrecht:

1. Tuchtrecht voor accountants (ISBN 9789463185905)
2. Tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders (ISBN 9789463185929)
3. Tuchtrecht voor advocaten (ISBN 9789463185943)
4. Tuchtrecht voor notarissen (ISBN 9789463185882)

Copyright

Schrijver: M. Scharenborg

Coverontwerp: Sdu

ISBN: 9789463185011

© 2016 M. Scharenborg

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorwoord

Met uitkeringsfraude wordt bedoeld fraude met sociale verzekeringen. Dit zijn drie groepen van uitkeringen: de voorzieningen, de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. Deze drie groepen kunnen weer onderverdeeld worden in verschillende socialezekerheidswetten. Het is een omvangrijk geheel van wetten.

Uitkeringsfraude kan strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk bestreden worden. En binnen het bestuursrecht kan gekozen worden voor het opleggen van een maatregel, maar ook voor het opleggen van een bestuurlijke boete waardoor de waarborgen van het strafrecht gaan gelden.

In geval van uitkeringsfraude zal de uitkeringsfraudeur dus bijgestaan dienen te worden door een advocaat bestuursrecht en een advocaat strafrecht. Ook de afdoening voor de rechtbank zal in twee verschillende kamers plaatsvinden. Voor de advocaat en de rechter is dit nog redelijk overzichtelijk omdat het gescheiden trajecten betreft. Maar dat geldt niet voor de uitkeringsinstantie. Het is immers de gemeente, het UWV of de SVB die het uitkeringsdossier op orde moet hebben, bestaande uit een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk deel.

Dit boek is dan ook met name geschreven voor de sociaal rechercheur. Hetgeen niet betekent dat advocaten, rechters of controleambtenaren geen voordeel uit het boek kunnen halen. Daarvoor is het grondig genoeg opgezet, met honderden uitspraken van bestuurs- en strafrechters.

Voor wat betreft de bronnen in dit boek merk ik op dat ervoor gekozen is om regelgeving en jurisprudentie zo veel mogelijk zakelijk weer te geven, hetgeen betekent dat zelden letterlijk geciteerd is, hoewel de afwijkingen niet groot zijn van de geciteerde tekst. Het voordeel hiervan is dat de tekst in dezelfde taalstijl is geschreven. Het nadeel is dat de tekst niet een (geheel) letterlijke weergave is. Als een lezer dus stuit op een relevante passage, dan doet hij er verstandig aan om de originele bron in de voetnoot te raadplegen (via www.wetten.nl of www.rechtspraak.nl).

Omdat dit boek deel uitmaakt van de Serie fraude en integriteit zijn bepaalde teksten overgenomen of geïnspireerd vanuit de andere delen uit deze serie.

Martin Scharenborg, 2016

Inhoudsopgave

1 Algemeen	11
1.1 Inleiding.....	11
1.1.1 Fraude.....	11
1.1.2 Soorten uitkeringen en voorzieningen.....	11
1.1.3 Wet- en regelgeving	14
1.2 Plichten	18
1.3 Misbruikvormen.....	21
1.4 De maatregelen	21
1.5 De bestuurlijke boete.....	25
1.5.1 Algemeen.....	25
1.5.2 De ommekeer	26
2 Voorzieningen.....	31
2.1 Plichten	31
2.1.1 De inlichtingenplicht voor de betrokkene.....	31
2.1.2 De onderzoeksplicht van de uitkeringsinstantie.....	32
2.1.3 De inlichtingenplicht voor anderen.....	33
2.2 Misbruik	33
2.2.1 Het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding.....	33
2.2.2 Het niet wonen op het uitkeringsadres.....	37
2.2.3 Het verzwijgen van inkomen	38
2.2.4 Het fictief inkomen.....	41
2.2.5 Het verwijtbaar werkloos zijn.....	42
2.2.6 Het verzwijgen van vermogen	43
2.2.7 Het niet of onverantwoord interen op vermogen.....	46
2.2.8 Het opgeven van gefingeerde arbeidsongeschiktheid.....	47
2.2.9 Het manipuleren van de kostendelernorm.....	48
2.3 De maatregelen	48
2.3.1 Waarschuwing	48
2.3.2 Verlaging.....	49
2.3.3 Opschorting.....	51
2.3.4 Herziening/intrekking.....	52
2.3.5 Weigering	53
2.3.6 Terugvordering.....	54
2.4 De bestuurlijke boete.....	56

3 Werknemersverzekeringen.....59

3.1 Plichten	59
3.1.1 De inlichtingenplicht voor de betrokkene	59
3.1.2 De inlichtingenplicht voor anderen.....	60
3.1.3 Wet huisbezoek.....	60
3.1.4 Meewerkplicht.....	60
3.2 Misbruik.....	61
3.2.1 Het verzwijgen van een dienstbetrekking.....	61
3.2.2 Het verwijtbaar werkloos zijn	62
3.2.3 Het opzettelijk werkloos blijven.....	64
3.2.4 Het opgeven van een gefingeerd dienstverband.....	65
3.2.5 Het verzwijgen van inkomen	67
3.2.6 Het opgeven van een gefingeerde ziekte of ongeschiktheid.....	69
3.2.7 Benadelingshandeling.....	70
3.3 De maatregelen.....	71
3.3.1 Waarschuwing.....	71
3.3.2 Opschorting.....	72
3.3.3 Herziening/intrekking.....	72
3.3.4 Weigering.....	74
3.3.5 Terugvordering	75
3.4 De bestuurlijke boete	77

4 Volksverzekeringen79

4.1 Plichten.....	79
4.1.1 De inlichtingenplicht	79
4.1.2 Wet huisbezoek.....	80
4.1.3 Meewerkplicht.....	80
4.2 Misbruik.....	81
4.2.1 Het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding.....	81
4.2.2 Doen alsof men gescheiden woont.....	82
4.2.3 Het verzwijgen van een (partner)inkomen.....	83
4.2.4 Niet-bestaande of niet-eigen kinderen opgeven.....	84
4.2.5 Geen bijdrage leveren in het levensonderhoud van het kind.....	85
4.2.6 Doen alsof men nabestaande is.....	86
4.3 De maatregelen	86
4.3.1 Waarschuwing.....	86
4.3.2 Opschorting.....	87
4.3.3 Herziening/intrekking.....	88
4.3.4 Weigering.....	89
4.3.5 Terugvordering	90
4.4 De bestuurlijke boete.....	92

5 De bestuurlijke controle.....95

5.1	Controlebevoegdheid.....	95
5.2	Bewijs	97
5.2.1	Bewijslast	97
5.2.2	Cautie.....	98
5.2.3	Verschoning.....	100
5.2.4	Rechtsbeginselen.....	100
5.2.5	Rechtmatigheid van bewijsgaring.....	101
5.2.6	Redelijke termijn.....	103
5.3	Wet bescherming persoonsgegevens.....	103
5.3.1	Algemeen	103
5.3.2	Bestandskoppeling.....	104
5.3.3	Observatie	106
5.4	Controlemiddelen.....	107
5.4.1	Inleiding.....	107
5.4.2	Administratie.....	107
5.4.3	Bankrekeningen.....	109
5.4.4	Berekeningen (schattingen).....	112
5.4.5	Bestandskoppeling	113
5.4.6	Bouwvergunning gemeente.....	115
5.4.7	Budgethandboeken.....	116
5.4.8	Buitenland.....	119
5.4.9	Buurtonderzoek.....	121
5.4.10	Controlebezoek (huisbezoek).....	122
5.4.11	Deskundige.....	126
5.4.12	Informatiemakelaar.....	126
5.4.13	Internet	127
5.4.14	Kadaster.....	129
5.4.15	Kasopstelling.....	130
5.4.16	Kamer van Koophandel.....	132
5.4.17	Kilometerstanden auto.....	132
5.4.18	Meterstanden nutsbedrijven.....	133
5.4.19	Observatie.....	135
5.4.20	RDW.....	137
5.4.21	Screening	138
5.4.22	Verhoren.....	139
5.4.23	Wijkagent.....	141

6 Sfeerovergang.....143

6.1	Inleiding.....	143
6.2	Controlebevoegdheden	143
6.3	Onderzoeksbevindingen bestuursfase.....	144
6.4	Onderzoeksbevindingen straffase.....	145
6.5	Gebondenheid.....	146

6.6 Dubbele vervolging	147
7 Strafrecht.....	149
7.1 Wet- en regelgeving.....	149
7.1.1 Strafbepalingen	149
7.1.2 Aanwijzing en richtlijn socialezekerheidsfraude	150
7.1.3 Ontnemen.....	151
7.1.4 Schadevoeging	152
7.2 Misbruikvormen.....	153
7.2.1 Algemeen.....	153
7.2.2 Niet melden gezamenlijke huishouding.....	153
7.2.3 Niet melden van werk.....	155
7.2.4 Niet melden van inkomen.....	156
7.2.5 Niet melden vermogen.....	156
7.2.6 Het niet melden van overlijden.....	157
7.3 Delicten.....	158
7.3.1 Valsheid in geschrift (artikel 225 Sr).....	158
7.3.2 Niet naar waarheid verstrekken van gegevens (227a Sr).....	161
7.3.3 Nalaten tijdig benodigde gegevens te verstrekken (227b Sr).....	163
7.3.4 Heling (416/417bis Sr).....	165
7.3.5 Oplichting (artikel 326 Sr).....	167
8 Het strafrechtelijk onderzoek	169
8.1 Inleiding.....	169
8.2 Opsporingsbevoegdheid.....	170
8.2.1 Wettelijke grondslag.....	170
8.2.2 Aanwijzingen	171
8.3 Bewijs.....	172
8.3.1 Bewijslast.....	172
8.3.2 Cautie.....	173
8.3.3 Salduz.....	174
8.3.4 Redelijke termijn.....	175
8.3.5 Het gelijkheidsbeginsel.....	177
8.3.6 Rechtmatigheid van bewijs.....	178
8.4 Onderzoeksmiddelen.....	180
8.4.1 Algemeen	180
8.4.2 Buurtonderzoek.....	180
8.4.3 Buitenland.....	182
8.4.4 Kasopstelling.....	182
8.4.5 Kosten levensonderhoud.....	184
8.4.6 Observatie.....	185
8.4.7 Deskundigen.....	188
8.4.8 Doorzoeken	188
8.4.9 Opvragen van gegevens.....	190

8.4.10 Verhoren.....	191
Bijlage 1 Aanwijzing sociale zekerheidsfraude.....	193
Serie fraude en integriteit.....	203

Hoofdstuk 1 Algemeen

1.1 Inleiding

1.1.1 *Fraude*

Er kan pas sprake zijn van fraude als rechten worden misbruikt of plichten niet worden nagekomen. De uitkeringswetten bevatten dan ook uitgebreide beschrijvingen van de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigde. Kennis van deze rechten en plichten wordt bij de lezer aanwezig geacht.

Dit boek gaat over uitkeringsfraude. De wetgever omschrijft uitkeringsfraude als de verwijtbare overtreding van de informatieverplichting om veranderingen in de situatie te melden waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering en welke overtreding resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. De wetgever geeft als voorbeelden het niet melden van betaald werk naast een uitkering, of het niet melden van veranderingen in de leef-situatie, in het vermogen of in de bezittingen.¹

Het begrip fraude is hier niet louter strafrechtelijk van aard, ook misbruik van een uitkeringswet valt onder het begrip fraude. Daarom worden in dit boek eerst de bestuursrechtelijke aspecten van uitkeringsfraude behandeld en daarna pas de strafrechtelijke. Om te beginnen met de drie soorten uitkeringen die Nederland kent: de werknemersverzekering, de volksverzekering en de voorzieningen.

1.1.2 *Soorten uitkeringen en voorzieningen*

Werknemersverzekeringen

Werknemersverzekeringen zijn verplichte publiekrechtelijke verzekeringen voor werknemers.² De werknemersverzekeringen worden uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

De werknemersverzekeringen kunnen onderverdeeld worden in oude en nieuwe verzekeringen. Voor nieuwe aanvragen kan het gaan om:

- De Werkloosheidswet (WW); de WW geeft recht op een uitkering in geval van werkloosheid.
- De Ziektewet (ZW); de ZW geeft recht op een uitkering in geval van ziekte.
- De Wet Inkomen en Arbeid (WIA); de WIA geeft recht op een uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid.

¹ Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 207, nr. 3 (memorie van toelichting)

² www.nl.wikipedia.org/wiki/Werknemersverzekeringen

- De Wet arbeid en zorg (Wazo); de Wazo geeft recht op verlof en uitkering in geval van zwangerschap, bevalling, adoptie, pleegzorg, ouderschapsverlof, de levensloopregeling en dergelijke.³

Sommige uitkeringsgerechtigden kunnen nog steeds een beroep doen op volgende uitkeringen:

- De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO); de WAO geeft recht op een uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid, mits die toestand is ontstaan vóór 1 januari 2004.
- De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (Wamil); de Wamil geeft een militair recht op een uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid, mits die toestand is ontstaan vóór 29 december 2005.⁴
- De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ); de WAZ geeft een zelfstandige recht op een uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid, mits die toestand is ontstaan vóór 1 augustus 2004.

Daarnaast is er de Toeslagenwet (TW). Dit is een vangnet voor het geval dat de uitkering op grond van de WW, ZW, WIA, WAO, WAZ, Wajong, Wamil, of IOW zo laag is dat de uitkeringsgerechtigde een inkomen vergaart onder het sociaal minimum. Op grond van de Toeslagenwet wordt dan een toeslag verkregen zodat de uitkering kan worden aangevuld tot het sociaal minimum.

Volksverzekeringen

Volksverzekeringen zijn verplichte publiekrechtelijke verzekeringen voor iedere rechtmatig verblijvende natuurlijke persoon in Nederland.⁵ Deze verzekeringen worden uitgevoerd door de Sociale verzekeringsbank (SVB).

Volksverzekeringen zijn:

- De Algemene Ouderdomswet (AOW); de AOW geeft recht op een uitkering in geval van het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.
- De Algemene nabestaandenwet (Anw); de Anw geeft recht op een uitkering in geval van het overlijden van een kind (wezenuitkering) of partner (nabestaandenuitkering).
- De Algemene Kinderbijslagwet (AKW); de AKW geeft recht op een tegemoetkoming voor de kosten die gemaakt worden door ouders voor hun kinderen.

3 De Wazo verwijst voor handhaving naar de bepalingen van de ZW voor als het gaat om werknemers (artikel 3:16 Wazo) en in geval van zelfstandigen naar de bepalingen van de WAZ (artikel 3:27 Wazo). Ik volsta dan ook met het verwijzen naar de hoofdstukken ZW en WAZ, evenals naar de Controlevoorschriften Wet arbeid en zorg 2006, als het gaat om meer inzicht te krijgen in het bestrijden van misbruik van de Wazo.

4 Deze wet wordt afgebouwd. Gaat het om militairen die na 29 december 2005 ziek of arbeidsongeschikt zijn geworden, dan vallen zij onder de Ziektewet (artikel 4 lid 1 sub j ZW) of de WIA (artikel 8 lid 1 WIA).

5 www.nl.wikipedia.org/wiki/Volksverzekering

- De Wet Langdurige Zorg (WLZ); de WLZ geeft recht op verschillende vormen van zorg.⁶ Het gaat hier niet om een vergoeding om van te leven, maar een vergoeding voor zorgkosten. Deze wet wordt niet nader uitgewerkt.

Voorzieningen

Sociale voorzieningen zijn aanvullende regelingen voor diegenen die geen beroep kunnen doen op de sociale verzekeringen.

Nederland kent de volgende voorzieningen:

- De Participatiewet; de Participatiewet geeft recht op een uitkering om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan;⁷
- De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw); de Ioaw geeft recht op een aanvulling tot het bijstandsniveau als de werknemer 50 jaar is.
- De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz); de Ioaz geeft recht op een aanvulling tot het bijstandsniveau als de zelfstandige ondernemer ten minste 55 jaar is en tenminste tien jaar 1.225 uren per jaar heeft gewerkt.⁸
- De Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW); de IOW geeft recht op aanvulling tot het bijstandsniveau als de werknemer ten minste 60 jaar is en de maximale duur van de WW-uitkering heeft bereikt.⁹
- De Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong); de Wajong geeft recht op een uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd.
- De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo); de Wmo geeft recht op ondersteuning voor huishoudelijke hulp. Deze wet wordt niet uitgewerkt.

De bijstandsuitkering, de Ioaw en de Ioaz worden uitgevoerd door het College van burgemeester en wethouders.¹⁰

Daar waar het gaat om een aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen of Nederlanders die zich in het buitenland bevinden, voert de SVB de Participatiewet uit.

De IOW en Wajong worden door het UWV uitgevoerd.

6 Dit is per 1 januari 2015 de opvolger van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

7 De Participatiewet is sinds 1 januari 2015 de opvolger van de Wet werk en bijstand (WWB).

8 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/kom-ik-in-aanmerking-voor-een-ioaz-uitkering.html

9 De Ioaw wordt vanaf 1 januari 2016 afgebouwd, zodat alleen de mensen die zijn geboren voor 1965 een beroep op deze uitkering kunnen doen.

10 Dit is een gevolg van de Wet BUIG. De wetgever heeft per 1 januari 2010 het beleid en financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitvoering van de Ioaw, Ioaz, WWIK en Bbz 2004 deels overgedragen aan gemeenten.

1.1.3 Wet- en regelgeving

Rechtsbronnen

Een rechtsbron geeft de herkomst van het recht aan. Rechtsbronnen zijn: verdragen, wet- en regelgeving, jurisprudentie, gewoonterecht en literatuur.

Wetgeving dient antwoord te geven op elk mogelijk probleem. Dat is in de praktijk nogal lastig gebleken, zodat er methoden zijn ontwikkeld om de wetgeving te verduidelijken.

Een manier om duidelijkheid te verkrijgen is na te gaan wat de wetgever heeft bedoeld. Dit kan door de memorie van toelichting van de betreffende wet te raadplegen, ook wel wethistorische interpretatie geheten.

Een andere manier is uitspraken van rechters in soortgelijke zaken te bestuderen (de jurisprudentie). Zo'n vergelijkbare uitspraak kan richting geven. Zeker als het rechtscollege de bewoordingen gebruikt: "uit vaste jurisprudentie blijkt ...". In zo'n geval is het ook de bedoeling dat een vaste lijn wordt gekozen. Of als het rechtscollege op dezelfde dag meerdere uitspraken doet met eenzelfde strekking. Ook daar is rechtsvorming het doel.

Voor jurisprudentie geldt wel hoe hoger het gerecht, hoe meer gezag de uitspraak heeft. In dit boek is zijn dan ook bijna alleen uitspraken (arresten geheten) van het hoogste rechtscollege voor socialezekerheidszaken uitgewerkt, de Centrale Raad van Beroep (de Raad).

Een voorbeeld van te ruim interpreteren van een uitspraak van de Raad is de volgende zaak. Een vrijwilliger bij de politie meldde zijn werk niet aan het College van burgemeester en wethouders (College) waarvan hij een loaz-uitkering ontving. Hij had dit niet gemeld omdat volgens hem de Raad een dergelijke arbeidsverhouding niet als dienstbetrekking in de zin van artikel 6, eerste lid, onder b van de WAO aanmerkt. De Raad deelt deze conclusie niet. Zijn uitleg van de jurisprudentie geldt voor de WAO en niet voor de loaz. Daarom moeten inkomsten uit arbeid verkregen als vrijwillig politieambtenaar wel in mindering worden gebracht op de loaz-uitkering, aldus de Raad.¹¹ De aanname van de vrijwilliger lijkt in eerste instantie plausibel: 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Maar het zijn twee verschillende wetten; de WAO is een werknemersverzekering waarvoor de vermogenstoets niet geldt, terwijl de loaz een voorziening is waarvoor de vermogenstoets wel geldt.

Rangorde

De socialezekerheidswetgeving bestaat uit wetten en lagere regelgeving. Op grond van deze besluiten en regelingen worden de rechten en plichten van een uitkeringsgerechtigde uitgewerkt. Het is daarom van belang om de rangorde van wet- en regelgeving te kunnen duiden, omdat het voorkomt dat tegenstrijdige bepalingen zijn opgenomen in verschillende regelingen. In dat geval moet vastgesteld kunnen worden welke bepaling voor de ander gaat.

De volgorde is: verdrag, internationaal besluit volkenrechtelijke organisatie, grondwet, wet, algemene maatregel van bestuur of koninklijk besluit, mini-

11 CRVB 08-07-2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD7004

steriele regeling, gemeentelijke verordening of beleidsregels van zelfstandige bestuursorganen zoals het UWV en de SVB.¹²

Hierbij moet opgemerkt worden dat de rechter niet mag oordelen over de grondwettigheid van wetten en verdragen (artikel 120 van de Grondwet). Dat is voorbehouden aan de wetgevende macht en niet de rechtsprekende macht.

Door de rangorderegeling is duidelijk dat de bepalingen in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (koninklijk besluit) voortgaat op de soortgelijke bepalingen in het Maatregelenbesluit UWV (regeling van een zelfstandig bestuursorgaan).

Recente ontwikkelingen

De laatste jaren is er veel gewijzigd in de socialezekerheidswetgeving. Er wordt hierna stilgestaan bij enkele belangrijke ontwikkelingen.

Decentralisatie

Door de Wet BUIG werd in 2010 een deel van de centrale overheidstaken bij de gemeenten gelegd. Dit is uitgebreid via de 'drie decentralisatie (3D)'. Gemeenten moeten sinds 1 januari 2015 ook werkzaamheden op het gebied van werk en uitkering uitvoeren (Participatiewet). Daarnaast zijn werkzaamheden uit de AWBZ overgegaan naar de Wmo en worden gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg.¹³

Participatiewet

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet de opvolger van de Wet Werk en Bijstand (WWB). In de Participatiewet is ook de Wet sociale werkvoorziening (WSW)¹⁴ en de Wajong opgenomen.

De Wajong blijft bestaan voor jonggehandicapten die zijn ingestroomd voor 2010 (hoofdstuk 3 Wajong), voor jonggehandicapten die zijn ingestroomd van 2010 tot en met 2014 (hoofdstuk 2 Wajong) en voor jonggehandicapten die nooit meer kunnen werken (hoofdstuk 1a Wajong).

De WWB is opgeheven. De wetgever heeft ervoor gekozen om de artikelnummering van de WWB zoveel mogelijk te laten terugkomen in de Participatiewet. Dit is van belang omdat hierdoor de oude jurisprudentie van de WWB mogelijk ook richting kan geven voor geschillen onder de Participatiewet.

Daarnaast is per 1 januari 2015 de Wet maatregelen WWB ingevoerd. Hierdoor zijn tal van wijzigingen ingevoerd om de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Denk hierbij aan de invoering van de kostendelersnorm, de mogelijkheid om een tegenprestatie te vragen voor de uitkering en de mogelijkheid om in geval van misdraging de uitkering tijdelijk te verlagen.

¹² Nederland heeft geen constitutioneel hof. Dit betekent dat de rechter niet de grondwettigheid van wetten en verdragen mag beoordelen (artikel 120 Gw).

¹³ De overdracht van taken betreffende jeugdzorg en overheveling vanuit de Awbz blijven verder onbesproken in dit boek.

¹⁴ De Wet sociale werkvoorziening (WSW) gaf recht op een werkplek voor mensen met een handicap.

Vanaf 1 juli 2015 is de kostendelersnorm ook in de Ioaz ingevoerd. De kostendelersnorm gaat ervan uit dat als de aanvrager samenwoont, dat dan de kosten van levensonderhoud gedeeld kunnen worden, en de uitkering dus verlaagd kan worden.¹⁵

Fraudewet¹⁶

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) in werking getreden. Doel van de wetgeving is het harder aanpakken van fraude. Hierbij gaat de wetgever uit van vier basisprincipes:

- Solidariteit; men mag alleen een beroep doen op publieke middelen als dat strikt noodzakelijk is.
- Fraude mag niet lonen; te veel ontvangen uitkeringsgeld moet terugbetaald worden en in geval van fraude moet een boete volgen.
- Preventieve werking door zwaardere sancties; doel van strengere straffen is preventie, het dient mensen te weerhouden de regels te schenden.
- Straffen is geen doel op zich; dit betekent dat de straffen in verhouding moeten staan tot de ernst van de overtreding.

Enkele gevolgen van de fraudewet zijn: verhoging van de terugvorderingstermijn naar tien jaren, kwijtschelding van verwijtbare schulden is niet meer mogelijk, herinvoering van de bestuurlijke boete en het opleggen van een verhoogde boete opgelegd in geval van recidive.

Gaat het bij recidive alleen om bestuurlijke recidive, of ook om strafrechtelijke recidive? Het gaat om beide. Om te voorkomen dat de uitkeringsinstantie geen inzicht heeft in de recidive heeft het ministerie van SZW opdracht gegeven om een landelijk frauderegister te ontwikkelen waarin zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke recidive is opgenomen.¹⁷ Dit register is begin 2016 nog steeds niet actief.

Zoals uit de behandeling van de bestuurlijke boete in paragraaf 1.6 nog zal blijken heeft de Raad de wetgever stevig op de vingers getikt voor wat betreft de (te) vergaande boetemogelijkheden in de Fraudewet. Dit heeft ertoe geleid dat de minister op 28 januari 2016 het Wetsvoorstel Wijziging Fraudewet naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. De bedoeling van deze wetswijziging is de scherpe kantjes van de bestuurlijke boete af te halen.

Wet huisbezoeken¹⁸

Per 1 januari 2013 is de Regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een

15 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-mijn-ioaz-uitkering.html?

16 Kamerstukken vergaderjaar 2011-2012, 33 207, nr. 3 (memorie van toelichting)

17 www.fraudewet.nl/frauderegister/stand-van-zaken-frauderegister-december-2013

18 Kamerstukken vergaderjaar 2008-2009, 31 929, nr. 3 (memorie van toelichting)

huisbezoek (Wet huisbezoeken) opgenomen in verschillende socialezekerheidswetten.¹⁹

Deze wet geeft de uitkeringsinstantie meer mogelijkheden om de leefsituatie van betrokkene vast te stellen. Zo mag gevraagd worden om een huisbezoek af te leggen om de woonsituatie vast te stellen. Ook mag hem gevraagd worden de leefvorm nader te duiden (alleenstaand of niet) en in dat kader hem aanbieden het huis te bezoeken. Het huisbezoek mag geweigerd worden, maar dat zal gevolgen hebben voor de uitkering.

Deze wet is ingevoerd omdat uit de praktijk bleek dat huisbezoeken werden uitgevoerd zonder wettelijk kader, waardoor structuur ontbrak. De bestuursrechter verbond steeds minder gevolgen aan het niet meewerken, waardoor het controlemiddel niet meer effectief was. Door de Wet Huisbezoeken wordt een wettelijk kader gecreëerd dat een balans brengt tussen bescherming van de persoonlijke levenssfeer en bestrijding van misbruik en fraude.

Als uitvloeisel van de Wet Huisbezoeken zouden uitkeringsinstanties een protocol huisbezoeken opstellen. Het ontwerpbesluit dat hiervoor is opgesteld kreeg echter een negatief advies van de Raad van State. Men wil nu eerst de evaluatie van de Wet huisbezoeken in 2016 afwachten. Als daaruit blijkt dat de gemeenten de betrokkenen onvoldoende informeren over het huisbezoek, dan zal een protocol opnieuw aan de orde komen.²⁰

Enkele gemeenten wilden dit niet afwachten en hebben zelf een protocol voor het huisbezoek opgesteld.

Ook het UWV heeft een eigen protocol opgesteld, de Beleidsregel Protocol Huisbezoeken Handhaving UWV. De Wet huisbezoeken geldt echter niet voor de werknemersverzekeringen, zodat het UWV het protocol alleen kan toepassen als het gaat om een huisbezoek in relatie tot de Toeslagenwet (artikel 12a TW).

Wet Fraudeaanpak door bestandskoppelingen²¹

Per 1 januari 2014 is de Wet Fraudeaanpak door bestandskoppelingen ingevoerd.²² Hierdoor kunnen de gemeenten, het UWV, de SVB, de Inspectie SZW en de Belastingdienst gegevens koppelen via het Systeem risico indicatie (Syri). Op basis van een risicoanalyse kan dan bepaald worden bij welke personen het grootste risico op regelovertreding aanwezig is.²³

19 Artikel 15a AKW, artikel 35a Anw, artikel 17 AOW, artikel 12a TW, artikel 14 loaz, artikel 14 loaw, artikel 53a WWB.

20 Nieuwsbericht van 9 mei 2014 gemeld op www.naleving.net (afkomstig van www.divosa.nl).

21 Kamerstukken Eerste Kamer 33 579, vergaderjaar 2012-2013 (Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Suwi en enige andere wetten in verband met fraude-aanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens)

22 Opgenomen in onder andere de artikelen 64 en 65 Wet Suwi.

23 Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050, nr. 450 (Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies)

Plicht om niet te misdragen

Hoewel het boek gaat over fraude, wil ik niet onvermeld laten dat asociaal gedrag tegen de sociaal rechercheur nu beter aangepakt kan worden. Als het ernstig genoeg is, kan dat via het strafrecht. De minder ernstige gevallen kunnen sinds 2015 aangepakt worden via de socialezekerheidswetten. Het moet hierbij gaan om "zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden."²⁴

Waarom was de wetwijziging noodzakelijk? De Raad had geoordeeld dat verlaging van de bijstanduitkering wegens ernstige misdragingen alleen mogelijk was als deze gedragingen gerelateerd konden worden aan een geschonden verplichting in de WWB. Dus kon niet (bestuursrechtelijk) opgetreden worden tegen een uitkeringsgerechtigde die de controleambtenaar de huid vol schold, maar zich wel aan de verplichtingen van de uitkering hield.

Wel geldt als voorwaarde dat het moet geschieden in de taakuitoefening van de ambtenaar. Het is niet van toepassing als het gaat om agressief gedrag tegen een medewerker buiten werktijd. Dat type geweld moet via het strafrecht afgehandeld worden.²⁵

Wat zijn zeer ernstige misdragingen? Hieronder vallen diverse vormen van agressie of geweld, waarbij sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag jegens het College, zijn functionarissen of zijn eigendommen, dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd.²⁶

De wetgever geeft de volgende voorbeelden:

- Elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact, zoals schoppen, slaan of het gooien van voorwerpen naar een persoon. Poging en dreiging vallen hier ook onder.
- Het toebrengen van schade aan een gebouw of inventaris, inclusief poging hiertoe.
- Handelingen met blijvende impact, zoals het opzetten van lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens en (pogingen tot) opsluiting in een ruimte.

1.2 Plichten

De belangrijkste verplichting voor de betrokkene is het naleven van de inlichtingenplicht.²⁷ Als dit correct wordt gedaan, is de uitkeringsinstantie in

24 Artikel 9 lid 6 Participatiewet, artikel 37 lid 1 sub g loaw, artikel 37 lid 1 sub g loaz, artikel 26 lid 1 sub a WW, artikel 45 lid 1 sub r ZW, artikel 27 lid 2 sub f WIA, artikel 28 lid 1 WAO artikel 2:7 lid 2 sub f en artikel 3:38 Wajong, artikel 46 sub k WAZ, artikel 13 TW, artikel 15 sub f IOW, artikel 15 AOW, artikel 36 Anw, artikel 16 lid 3 AKW.

25 Kamerstukken, vergaderjaar 2013-2014, 33 801, nr. 3, hoofdstuk 6

26 Kamerstukken, vergaderjaar 2013-2014, 33 801, nr. 3, hoofdstuk 6

27 Er wordt hier de duiding 'betrokkene' gebruikt. De wet kent dit begrip niet; in de Participatiewet wordt gesproken over betrokkene, in de WW over de betrokkene, in de Wajong

staat de rechtmatigheid van de uitkering te beoordelen. Het is dan ook deze plicht die veelvuldig wordt geschonden. Schending kan leiden tot het opleggen van een maatregel of bestuurlijke boete, maar ook tot strafvervolgning.

Deze verplichting is in elke socialezekerheidswet opgenomen.²⁸ Hoewel de formulering soms wat verschilt is de kern van de verplichting als volgt te omschrijven: de verplichting om onverwijld en (on)gevraagd mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan betrokkene redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering. Dat omvat ook de duur en de hoogte.

Welke termijn hoort bij 'onverwijld'? In de socialezekerheidswetgeving wordt dit niet toegelicht. Het kan afgeleid worden uit de memorie van toelichting bij de Fraudewet. Daarin is in het overgangsrecht opgenomen dat als niet binnen dertig dagen wordt gemeld, dat dan alsnog het nieuwe recht van toepassing is.²⁹ Nalaten te melden in overgangsrecht is niet hetzelfde als het schenden van de inlichtingenplicht.

Is elders een toelichting te vinden over onverwijldheid? Ja, de SVB stelt dat de melding onverwijld geschiedt als deze wordt gedaan binnen vier weken nadat het van belang zijnde feit heeft plaatsgevonden of de relevante wijziging van omstandigheden is ingetreden.³⁰

De SVB geeft een uitzondering op deze termijn; de melding is ook onverwijld als het binnen zes weken plaatsvindt indien de betrokkene niet in Nederland woont.³¹

Onverwijld is dus niet een vastomlijnd begrip en lijkt bepaald te worden door de omstandigheden van het geval. Wat de termijn ook is, dertig dagen, vier weken, zes weken, het is allemaal beduidend langer dan het niet meer geldende Besluit beleidsregels termijnen spontane inlichtingenplicht van 11 december 1996. Daarin werd uitgegaan van één week.

Biedt de jurisprudentie uitkomst? Uit de jurisprudentie kan afgeleid worden dat het daar vooral gaat om het niet melden van relevante informatie en niet zozeer om het te laat melden. Dus veel duidelijkheid is daar ook niet gegeven (ten minste niet gevonden).

over jonggehandicapte en in de AOW over gepensioneerde. Omwille van de duidelijkheid is gekozen voor het neutrale 'betrokkene' als het over de uitkeringsgerechtigde gaat.

28 In artikel 1 sub r Boetebesluit socialezekerheidswetten wordt onder inlichtingenverplichting begrepen: de verplichting, bedoeld in de artikelen 25 van de WW, 12, eerste lid, van de IOW, 31, eerste lid, en 49 van de ZW, 80 van de WAO, 70 van de WAZ, 2:7, eerste en zevende lid, en 3:74 van de Wet Wajong, 12 van de TW, 49 van de AOW, 35 van de ANW, 15 van de AKW, 3:16, eerste lid, onderdeel g, en 3:27, eerste lid, onderdeel f, van de Wet arbeid en zorg, 27 van de Wet WIA, 13, eerste lid, van de Ioaw, 13, eerste lid, van de Ioaz, 17, eerste lid, van de WWB en 30c, tweede en derde lid, van de Wet SUWI.

29 Kamerstukken vergaderjaar 2011-2012, 33 207, nr. 3

30 Onder onverwijld in de zin van artikel 17 WWB verstaat de SVB: binnen vier weken nadat het van belang zijnde feit heeft plaatsgevonden of de relevante wijziging van omstandigheden is ingetreden (artikel 3.2.1.2 SVB Beleidsregels WWB 2012).

31 Paragraaf 3.2.1.2 Besluit SVB beleidsregels WWB 2012 en Besluit beleidsregels SVB 2014.

Wat wordt verstaan onder 'redelijkerwijs duidelijk moet zijn'? Hiermee wordt aangegeven dat voor het aannemen van de schending van de inlichtingenverplichting het niet vereist is dat bij de betrokkene opzet in het spel is.³²

Een betrokkene stelt dat zij door haar verstandelijke beperkingen niet hoeft te weten dat zij een erfenis moet melden. De Raad stelt dat zij niet aannemelijk gemaakt heeft dat haar verstandelijke vermogens zodanig beperkt zijn dat zij niet heeft begrepen dat zij opgave moest doen van de ontvangen erfenis van 50.000 euro. Hierbij is van belang dat de betrokkene niet onder curatele of onder bewind was gesteld.³³

Een betrokkene stelt dat haar niet duidelijk is dat zij een ontvangen voorschot op de halfwezenuitkering moet melden in verband met haar bijstandsuitkering. De Raad stelt dat dit middelen zijn in de zin van artikel 31 van de Participatiewet en daarom gemeld moesten worden. Indien het voor haar onduidelijk was of zij de halfwezenuitkering op de inkomsten-formulieren diende op te geven, dan lag het op haar weg om daarover contact op te nemen met haar bijstandsconsulent, wat zij niet heeft gedaan.³⁴

Tot slot de aangewezen administraties. Met betrekking tot de inlichtingenplicht is een bepaling opgenomen dat geen informatie hoeft te worden verstrekt als die al beschikbaar is via 'aangewezen administraties'. Dit is een uitvloeisel van de Wet eenmalige gegevensaanvraag (WEU). Deze wet heeft tot doel te voorkomen dat betrokkenen meermalen gegevens moeten verstrekken die al zijn vastgelegd door de (decentrale) overheid.

Deze bepaling geldt pas nadat een ministeriële regeling is opgesteld waarin de gegevens en de administraties nader geduid worden. Dit is voor geen van de in dit boek te behandelen socialezekerheidswetten gebeurd, zodat de inlichtingenplicht in volle omvang geldt.³⁵

Er is enige verwarring ontstaan door artikel 5.2a van het Besluit Suwi met betrekking tot de vraag of er toch niet administraties zijn aangewezen. In dat artikel wordt verwezen naar bijlage II waarin is opgenomen welke gegevens niet van betrokkenen worden verkregen. Het is dan verleidelijk om te denken dat hiermee de 'aangewezen administraties' wordt bedoeld.

Dit is niet het geval. Dit artikel verwijst naar artikel 53a van de WWB en dat betreft de onderzoeksplicht van de gemeente en niet de inlichtingenplicht van de betrokkene, dat is opgenomen in artikel 17 van de WWB. Dit besluit is dus niet een aanwijzing zoals bedoeld in artikel 17 van de WWB.³⁶

De wet verplicht dus (nog) niet tot het zelf vergaren van informatie. Dit betekent niet dat een instantie dat toch niet zelf mag regelen. Zo heeft de SVB bepaald dat de inlichtingenverplichting niet geldt voor gegevens over burgerlijke staat, nationaliteit en inkomen, voor zover deze gegevens zijn te ver-

32 CRVB 19-06-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1134

33 CRVB 21-01-2014, ECLI:NL:CRVB:2014:109

34 CRVB 19-06-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1134

35 Zie ook CRVB 26-03-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5633 waarin werd bepaald dat de eerste volzin van de inlichtingenplicht van de WWB volledig gold omdat de ministeriële regeling niet was uitgevaardigd. Een beroep op de WEU was zinloos.

36 www.fraudewet.nl/interpretatie-casustiek/37-bespreekgevallen/137-inlichtingenplicht-versus-weu

krijgen uit de gemeentelijke basis administratie of de polisadministratie (tenzij die gegevens onvolledig of niet actueel zijn).³⁷

Deze beperking is opgenomen in het Besluit Beleidsregels SVB 2014 en niet in het Besluit SVB Beleidsregels WWB 2012, zodat het alleen lijkt te gelden voor de volksverzekeringen en niet voor de bijstandsuitkering.

1.3 Misbruikvormen

Elke wet kan geschonden worden, de manieren waarop zijn talrijk. Nu kan niet elke misbruikvorm beschreven worden, maar wel de meest voorkomende. Dit zijn:

- het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding;
- het niet wonen op het uitkeringsadres;
- het verzwijgen van inkomen of vermogen;
- het opvoeren van een fictief inkomen;
- het verwijtbaar werkloos zijn of opzettelijk werkloos blijven;
- het niet voldoende interen op eigen vermogen;
- het fingeren van ziekte of dienstverband.

Welke misbruikvorm van toepassing is hangt af van de uitkeringsvorm. Zo is het verzwijgen van een dienstbetrekking (verzwijgen van inkomen) van belang voor de Participatiewet, terwijl voor de Werkloosheidswet ook het fingeren van een dienstbetrekking van belang is. Er bestaat namelijk pas recht op een werknemersverzekering als je werknemer bent geweest. Het komt dan ook voor dat mensen ten onrechte stellen werknemer te zijn, omdat de Werkloosheidswet hogere uitkeringen kent dan de Participatiewet.

Door als sociaal rechercheur de misbruikvormen te onderkennen wordt duidelijk hoe de fraude in elkaar steekt en kan gekozen worden voor de meest effectieve inzet van onderzoeksmethoden. Dit is ook de reden dat in het boek eerst wordt ingegaan op het bestuursrecht en dan pas op de controlemiddelen. Zonder kennis van het recht dat geschonden is, is onderzoek niet goed mogelijk.

1.4 De maatregelen

Als de betrokkene zich niet houdt aan de plichten uit de uitkeringswetten, dan kan de uitkeringsinstantie een maatregel of een bestuurlijke boete opleggen.³⁸

37 Besluit Beleidsregels SVB 2014; SB1097 Mededelingsverplichting.

38 Zie ook het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, het Maatregelenbesluit UWV en het Besluit Beleidsregel SVB 2014.