

Vergaderjaar 1985–1986

**19 237****Opneming van strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>****Algemeen**

Gedurende de laatste jaren wordt in het regeringsbeleid veel aandacht besteed aan de bestrijding van fraude en misbruik. In dit kader kan in het bijzonder worden gewezen op de belangrijke werkzaamheden van de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik (ISMO), die op dit terrein intensieve werkzaamheden heeft verricht en onlangs haar eindrapport heeft uitgebracht (Kamerstukken II, 1984/85, 17 050, nr. 36). Hierin is vooral de noodzaak om misbruik en oneigenlijk gebruik van de wetgeving tegen te gaan duidelijk aan de orde gesteld en gewezen op de ernstige gevolgen van het ongemoeid laten ervan. Dit leidt tot aantasting van de geloofwaardigheid van de doeleinden van de centrale overheid en tot een groeiend onbehagen, ook bij degenen die van collectieve voorzieningen gebruik moeten maken en dit op correcte wijze doen. Bovendien vloeien hieruit ongewenste hogere financiële uitgaven voor de overheid voort.

Dezertijds wordt de noodzaak om misbruik en oneigenlijk gebruik op het terrein van de sociale wetgeving tegen te gaan volledig erkend. De sociale wetten zijn er op gericht te bevorderen dat uitkeringen worden verleend aan degenen die daarop rechtens aanspraak hebben. Misbruik heeft tot gevolg dat ten onrechte uitkeringen worden genoten, hetgeen zoveel mogelijk dient te worden tegengegaan. Het onderhavige wetsontwerp, dat betrekking heeft op het opnemen van strafsancities in de Algemene Bijstandswet, dient eveneens in het kader van de bestrijding van misbruik te worden gezien. Tot nu toe zijn in de Algemene Bijstandswet geen specifieke strafbepalingen opgenomen gericht tegen degene, die opzettelijk in strijd met de waarheid gegevens verstrekt of achterhoudt om aldus een uitkering te verkrijgen, dan wel tegen degene die nalatig is voor de bijstand van belang zijnde gegevens aan de gemeente te melden. Hier is sprake van een duidelijk verschil met andere sociale wetten waarin wel strafbepalingen zijn opgenomen. Onder de huidige omstandigheden dient nader te worden overwogen of de Algemene Bijstandswet op dit punt aanpassing behoeft.

Een juiste toepassing van de Algemene Bijstandswet is in belangrijke mate afhankelijk van de door de betrokkene zelf gegeven inlichtingen. Slechts indien juiste gegevens omtrent diens omstandigheden bekend zijn, kunnen de gemeenten op verantwoorde wijze beslissingen nemen omtrent de toekenning en de hoogte van uitkeringen. Dit geldt in het bijzonder voor

<sup>1</sup> Het advies van het college ABW ligt op de bibliotheek ter inzage.

de bijstand, omdat deze bij voortdurende moet worden afgestemd op de financiële middelen en de omstandigheden van persoon en gezin. In verband hiermede is in de wet de verplichting opgenomen, dat de betrokkene aan de gemeente mededeling moet doen van al datgene wat van belang is voor de verlening van bijstand of de voortzetting van verleende bijstand, zo mogelijk onder overlegging van bewijsstukken (artikel 30, tweede lid). Komt hij deze verplichting niet na dan kan de uitkering worden herzien zodra de van belang zijnde omstandigheden aan de gemeente bekend zijn geworden en zou hetgeen ten onrechte werd uitgekeerd achteraf moeten worden verhaald. Voorts kan in zo'n geval worden overwogen om de uitkering gedurende een bepaalde periode te verlagen wegens betoond onvoldoende besef van verantwoordelijkheid. Dit is echter gezien het minimum karakter van de bijstand aan beperkingen gebonden.

Jegens degene die opzettelijk onjuiste inlichtingen verstrekt om een uitkering te verkrijgen of nalaat aan voornoemde verplichting te voldoen, kan thans op grond van de Algemene Bijstandswet zelf niet strafrechtelijk worden opgetreden. Zo kan een bijstandsccliënt bewust nalaten om voor de bijstand van belang zijnde inlichtingen aan de gemeente te geven zonder dat op hem een bepaalde delictsomschrijving van toepassing is. Een dergelijke uitzonderingspositie van degene die bijstand ontvangt behoort in het kader van de sociale wetgeving niet langer te worden gehandhaafd. Specifiek op de bijstand gerichte sanctiebepalingen acht ik dan ook nodig. Weliswaar kan op het terrein van de bijstand tot strafvervolgning worden overgegaan, indien wordt voldaan aan de delictsomschrijvingen van het Wetboek van Strafrecht inzake valsheid in geschrifte of oplichting (art. 225 resp. 326 W.v.S.). In de praktijk doen zich evenwel moeilijkheden voor bij de hantering ervan. Indien geen formulier wordt ingevuld is er geen valsheid in geschrifte. Indien de verdachte aannemelijk maakt dat hij het formulier niet goed heeft begrepen ontbreekt de vereiste opzet. De bewijslevering van oplichting is slechts in enkele gevallen mogelijk. Het enkel verzwijgen van een voor de bijstandsverlening van belang zijnd gegeven vormt geen oplichting.

Daar komt bij dat deze bepalingen een aanmerkelijk hogere straf bedreigen dan bijzondere strafbepalingen in de sociale-zekerheidswetten. Op grond van deze overwegingen kan veelal niet adequaat worden opgetreden tegen degenen, die opzettelijk of door eigen toedoen in strijd met de wet een bijstandsuitkering of te hoge bijstand ontvangen. Ook om deze reden is het gewenst specifieke op de aard van het delict afgestemde strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet zelf op te nemen, evenals dat in de andere sociale wetten het geval is.

Ik teken hierbij nog het volgende aan. Tegen het opnemen van strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet zijn in het verleden vanuit de Tweede Kamer een aantal bezwaren aangevoerd die opneming ervan in de wet hebben verhinderd (Kamerstukken II, 1970/71, 11 278, nr. 10). Daarbij werd er op gewezen dat misbruik zich slechts bij een zeer beperkte groep bijstandsccliënten zou voordoen en dat de strafbepalingen in andere sociale wetten weinig effect hadden. Ook werd het gevaar voor toeneming van drempelvrees bij cliënten niet denkbeeldig geacht. Bovendien werden strafbepalingen toen niet het passende middel geacht om misbruik in te perken vanwege het eigen individualiserende karakter van de bijstand en de relatie van de bijstand met de immateriële hulpverlening.

Het komt mij voor dat de genoemde bezwaren thans weinig overtuigingskracht meer bezitten. In het kader van de huidige principiële stellingname tegen misbruik van de sociale wetgeving kan aan de gebleken omvang van misbruik in het verleden geen wezenlijke betekenis worden toegekend. Hetzelfde geldt ten aanzien van de opmerking dat strafsancties in andere sociale wetten vroeger weinig uitrichtten. Dat was mede een gevolg van het feit dat aan de sociale recherche toen weinig aandacht werd besteed en de desbetreffende bepalingen in de praktijk niet altijd goed uitvoerbaar bleken te zijn. Ook het argument dat strafbepalingen een terecht beroep op

bijstand zouden belemmeren heeft weinig realiteitswaarde, mede gezien de wijzigingen die zich in de loop der jaren in de omvang en de aard van het cliëntenbestand hebben voorgedaan. Wat betreft het individualiserende karakter van de Algemene Bijstandswet en de benadering van de bijstandscliënten als een afzonderlijke categorie sociaal zwakkere personen, voor wie strafbepalingen niet zouden moeten gelden, wordt erop gewezen dat de bijstand een eigen zelfstandige voorziening is in het kader van sociale zekerheid. De bijstand fungeert voor allerlei individuen en groeperingen voor wie geen andere financiële voorzieningen (meer) openstaan. Bijstandsontvangers behoren in dit opzicht niet anders te worden behandeld dan andere personen met sociale uitkering. Voor het hele terrein van de sociale zekerheid geldt gelijkelijk dat misbruik zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Specifieke strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet vormen daartoe een belangrijke bijdrage. Hieraan staat niet in de weg dat bij de verlening van bijstand mede aandacht aan de immateriële noden van de cliënt kan worden gegeven.

### **Toetsing aan de aanwijzingen voor terughoudendheid met de regelgeving**

1. Het wetsvoorstel heeft betrekking op het terrein van de sociale zekerheid, meer in het bijzonder op de verlening van bijstand. In de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik (ISMO) is geconstateerd dat een aparte strafbaarstelling in de Algemene Bijstandswet in het kader van de misbruikbestrijding wenselijk zou zijn.

2. Thans kan slechts bij geconstateerd misbruik worden opgetreden, indien aan de delictomschrijving van de artikelen 325 of 326 van het Wetboek van Strafrecht is voldaan (valsheid in geschrifte, resp. oplichting). De voorgestelde bepalingen beogen ook in andere gevallen van misbruik te kunnen optreden. De regeling richt zich tegen degenen die misbruik maken van de mogelijkheid bijstand te verkrijgen van de gemeente.

3. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de bestaande bevoegdheidsverdeling.

4 en 5. Het doel van de regeling is hierboven weergegeven onder punt 1, evenals de werkingssfeer onder punt 2, laatste volzin.

6 t/m 8. Niet van toepassing.

9. De constatering, opsporing en aangifte van de strafbaar te stellen gedragingen ligt in hoofdzaak bij de gemeente als uitvoeringsorgaan van de Algemene Bijstandswet. Over een strafrechtelijke vervolging beslist het Openbaar Ministerie.

10 t/m 12. Niet van toepassing.

13 en 14. De strafbepalingen kunnen tot gevolg hebben dat meer dan thans de strafrechter wordt belast met fraudezaken, met name in die gevallen dat de bestaande strafbepalingen ontoereikend bleken om tegen misbruik te kunnen optreden. Met betrekking tot het aangiftebeleid van de uitvoeringsorganen en het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie bestaan echter bepaalde richtlijnen voor het vervolgings- en straftoemtingsbeleid bij sociale zekerheidsfraude (Stcrt. 1981, 195). Deze hebben een regulerende werking ten aanzien van de werkbelasting van de rechterlijke macht. Zo nodig zou bijstelling van de richtlijnen kunnen worden overwogen. De uitvoeringsorganen van de sociale zekerheidswetten plegen hun aangiftebeleid op het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie af te stemmen. Aangiften van anderen dan uitvoeringsorganen komen in de praktijk nauwelijks voor.

15 en 16. Het gaat om een verbetering van de mogelijkheden om met behulp van strafrechtelijke middelen misbruik van de Algemene Bijstandswet tegen te gaan. De onafhankelijke strafrechter vormt de rechtsbescherming.

17. Zie voor de werklast hierboven onder 13 en 14.

18 t/m 21. Niet van toepassing.

22 en 23. De ISMO heeft na afweging van mogelijke alternatieven geadviseerd strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet op te nemen (zie kamerstukken II, 1981/82, 17 050, nr. 2, blz. 29). De regering heeft dit advies overgenomen.

### **Toelichting op de artikelen**

#### *Artikel 84e*

Op grond van dit artikel is strafbaar degene die met opzet en in strijd met de waarheid een bepaalde opgave doet of enig gegeven verzwijgt met de bedoeling om bijstand te verkrijgen of te behouden, dan wel een hogere bijstand dan waarop hij volgens de wettelijke regels aanspraak heeft. Deze bepaling heeft betrekking op de situatie dat er een contact is tussen de gemeente en de bijstandsccliënt of degene die voor deze laatste optreedt. Aan de delictomschrijving is voldaan indien degene die bijstand heeft aangevraagd in het contact met de gemeente een valse opgave doet of voor de bijstand relevante omstandigheden verzwijgt. Ook degene die bij hercontrole door de gemeente desgevraagd een dergelijke opgave doet of omstandigheden verzwijgt, valt onder de werking van dit artikel.

Als voorbeeld kan worden gewezen op degene die beoogt bijstand te verkrijgen door te verzwijgen dat hij over bepaalde inkomsten of vermogensbestanddelen beschikt, alsmede op degene die een verkeerde voorstelling geeft omtrent zijn leefsituatie zoals verlating door de echtgenoot of het niet aanwezig zijn van een samenlevingsverband. Ook op degene die reeds bijstand ontvangt en bij hercontrole verzwijgt dat hij inkomsten uit arbeid of anderszins heeft, is het artikel van toepassing. Het gaat dus om een gedraging in een concrete situatie. Daarbij is niet essentieel of de mededelingen schriftelijk of mondeling zijn gedaan. Het artikel is overigens niet alleen op de bijstandsccliënt zelf gericht. Ook een ander kan het oogmerk hebben om op de in dit artikel strafbaar gestelde wijze te bereiken dat bijstand wordt verkregen of behouden, bij voorbeeld als een bijstandsaanvraag verzorgd wordt voor een familielid.

In verband met het opzettelijk karakter gericht op het ten onrechte ontvangen van bijstand is in deze gevallen een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar voorgeschreven. Wat de strafmaat betreft is aangesloten bij soortgelijke delicten in andere sociale wetten. De vermelding in het tweede lid dat hier sprake is van een misdrijf is nodig voor het vaststellen van de bevoegdheid van de rechter die over het delict moet oordelen. Onder geldboete van de vierde categorie wordt verstaan een boete van ten hoogste f 25 000 (artikel 23 Wetboek van Strafrecht).

#### *Artikel 84f*

Ingevolge het tweede lid van artikel 30 van de Wet is de persoon te wiens behoeve bijstand is gevraagd of wordt verleend verplicht om van al datgene wat van belang is voor de verlening van bijstand of de voortzetting van verleende bijstand mededeling te doen, zo mogelijk onder overlegging van bewijsstukken. Die inlichtingen dienen zowel desgevraagd als eigener beweging te worden verstrekt. Het delict kan derhalve gedurende onbepaalde tijd worden gepleegd, namelijk al die tijd dat de betrokkene nalatig is relevante wijzigingen in zijn situatie in strijd met zijn verplichting te melden

aan het uitvoeringsorgaan. De gemeente heeft deze gegevens nodig om op verantwoorde wijze op een bijstandsaanvraag te kunnen beslissen c.q. om overeenkomstig de wettelijke uitgangspunten bijstand te blijven verlenen. Aangezien wijzigingen in de financiële en andere omstandigheden van persoon en gezin van directe betekenis zijn voor de bijstand, is het voor een verantwoorde toepassing van de wet nodig dat de betrokkene deze wettelijke verplichting ook uit eigen beweging zo goed mogelijk nakomt. Nalatigheid om hieraan te voldoen zal veelal tot gevolg hebben dat ten onrechte bijstand of teveel bijstand wordt verleend. Gezien het voor de bijstand essentiële belang van het ook uit eigen beweging voldoen aan deze informatieplicht en gelet op de noodzaak om misbruik zoveel mogelijk tegen te gaan, acht ik het verantwoord het niet nakomen van de hierbedoelde wettelijke verplichting als omissiedelict strafbaar te stellen. Hierbij wordt aangesloten bij soortgelijke sancties in andere sociale wetten met betrekking tot het niet nakomen van wettelijke verplichtingen. De aard van het delict is minder ernstig dan het opzettelijk doen van onjuiste opgaven of het opzettelijk verzwijgen van omstandigheden als bedoeld in artikel 84e. Het is een overtreding waarop een hechtenis van ten hoogste zes maanden is gesteld of een vervangende geldboete. Een geldboete van de derde categorie, die in het artikel wordt genoemd, is een boete van ten hoogste f 10 000.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf