

Voorzitter: Rehwinkel

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten (26411).

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Dit wetsvoorstel is een logisch vervolg op de invoering van de Wet boeten en maatregelen zoals die geldt voor uitkeringsgerechtigden en verzekerden waar het gaat om de rechtmatigheid van uitkeringen. Het is een goede zaak dat er ook aan de andere kant van dit uitvoeringsproces, via een stelsel van bestuurlijke boeten dat samenhangt met administratieve verplichtingen, een instrument komt waarmee ervoor kan worden gezorgd dat werkgevers aan hun verplichtingen voldoen. Ik denk hierbij aan het afdragen van de juiste premie en het voorkomen en bestrijden van fraude. Wat dat betreft stemt mijn fractie in met het voorliggende voorstel. Dat staat.

Echter, met betrekking tot de uitwerking hiervan rijst er een vraag. De regering stelt terecht dat het voor de hand ligt om met deze aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten aan de collecterende zijde, aansluiting te zoeken bij het boetestelsel aan de distribuerende zijde, zoals geregeld in de Wet boeten. Het zou immers niet redelijk zijn, aldus het kabinet, om bij het opleggen van boeten aan werkgevers een ander regime te hanteren dan het geval is ten aanzien van uitkeringsgerechtigden. Ook met betrekking tot de uitvoering zou een afwijkend regime tot complicaties kunnen leiden. Voorzitter! Wij zijn het met de regering eens, maar het is toch wat vreemd dat er met betrekking tot het sanctiebeleid en de aangiftegrens voor strafvervolgning aansluiting is gezocht bij de belastingwetgeving en niet bij de Wet boeten en maatregelen. Immers, de aangiftegrens via een puntensysteem van f 25.000 fraude, zoals die geldt in de belastingwetgeving, komt niet voort uit de overweging die het kabinet eerder hanteert. Op dit

moment wordt bij sociale zekerheidsfraude door werknemers en verzekerden een aangiftegrens van f 6000 aangehouden. Dat niveau ligt dus aanmerkelijk lager en in die zin wordt er met twee maten gemeten.

Zolang er geen goed systeem was om met betrekking tot de sociale verzekeringen de handhaving te waarborgen, heeft de Kamer daarover gemord. Ik heb er al in 1994 schriftelijke vragen over gesteld en vervolgens heb ik er jaarlijks de aandacht voor gevraagd. De minister van Justitie gaf toe dat er sprake was van rechtsongelijkheid en was van mening dat na invoering van de Wet boeten de aangiftegrens zou moeten worden aangepast. Wij hebben dat geaccepteerd. Vervolgens heeft de regering voorgesteld, dit per 1 januari 1998 in te voeren. Er bleken toen veel zaken tegelijkertijd aan de orde te komen en daarom werd gevraagd, of het niet een jaartje later kon, in 1999. Later werd het zelfs 2000 en sinds een week hebben wij een brief in huis met het voorstel om deze invoering maar voor onbepaalde tijd uit te stellen.

Daar voelen wij helemaal niets voor, geachte staatssecretaris. Het gaat hier om rechtsongelijkheid en dat is een schrijnende zaak. Iemand die een uitkering heeft en iets fout doet – dat is natuurlijk altijd verwerpelijk – komt veel eerder in aanraking met het strafrecht dan iemand die een vergelijkbare fout maakt in de sfeer van de belastingen of een werkgever die de boel tilt. De minister van Justitie heeft aangegeven dat de zwaarte van deze vormen van fraude, of het nu gaat om belastingen of sociale verzekeringen, om werknemers of werkgevers, van gelijke zwaarte moet worden geacht. Daarom mag er in beginsel niet op verschillende manieren worden vervolgd, maar dat gebeurt tot op de dag van vandaag wél. Ik nodig de staatssecretaris uit om één van twee dingen te doen. In tweede termijn zal ik aan de hand van zijn reactie bezien of ik de Kamer om een uitspraak vraag.

De regering wilde met dit voorstel aansluiting zoeken bij de Wet boeten, maatregelen. Daartoe zou de aangiftegrens voor werkgevers ook op f 6000 moeten worden gesteld. De regering omschrijft dat als eenzelfde regime. Daar is iets voor te zeggen. Een nadeel is dat je de rechterlijke macht behoorlijk belast. Het is de vraag of je dat wilt.

Mocht de regering het verstandig vinden om dit niet te doen, dan moet je het omdraaien. Het voornemen dat de regering nu al een aantal jaren heeft, moet dan nu werkelijk worden geëffectueerd. De aangiftegrens voor fraude bij sociale verzekeringen moet dan worden verhoogd. Dat betekent niet dat de mensen niet bestraft worden. In de Wet boeten, maatregelen staat een goed sanctiesysteem, dat voor de individuele uitkeringsgerechtigde heel hard uitpakken, tot en met het staken van de uitkering. Dat is veel verstrekkender en graaft veel dieper in iemands leven dan een boete van f 20.000 of f 25.000 voor iemand die daar wel meer van heeft. Ik nodig de regering daarom van harte uit om op haar schreden terug te keren en de invoering niet uit te stellen.

De fractie van de PvdA hecht er nadrukkelijk aan dat deze onbillijkheid, eigenlijk een vorm van klassenjustitie tot een einde komt.

□

Mevrouw **Schimmel** (D66): Mijnheer de voorzitter! Zoals al uit de schriftelijke voorbereiding is gebleken, ondersteunen wij het wetsvoorstel. Naar ons inzicht moet het opleggen van een bestuurlijke boete met een aantal rechtswaarborgen omgeven zijn. Bij de behandeling van de Wet boeten, maatregelen hebben wij dit uitgebreid aan de orde gesteld.

Als uitgangspunt voor de richtlijn premiefraude werkgevers geldt, dat premiefraude voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking komt indien het premienadeel f 25.000 of meer bedraagt en de zaak aan de hand van een prioriteitenlijst een bepaald aantal punten krijgt. Het bedrag van f 25.000 komt overeen met het bedrag dat bij fiscale werkgeversfraude gehanteerd wordt als criterium voor strafrechtelijke vervolging.

De richtlijn sociale zekerheidsfraude, die betrekking heeft op uitkeringsgerechtigden, heeft een drempel van f 6000. Mevrouw Noorman heeft het al gezegd. Het spijt mij, maar ik zal haar verhaal grotendeels herhalen.

Mevrouw Noorman en ik hebben een aantal jaren geleden in een motie verzocht, socialezekerheidsfraude in vergelijkbare mate en gelijke zwaarte te vervolgen c.q. te straffen en de bestaande verschillen

Schimmel

in vervolging en strafbaarstelling te elimineren. Het was de bedoeling dat de drempel voor aangifte voor socialezekerheidsfraude door uitkeringsgerechtigden verhoogd zou worden van f 6000 naar f 12.000. De Kamer is ermee akkoord gegaan, dat deze verhoging al per 1 januari 1999 zou plaatsvinden. In de brief over de evaluatie van de Wet boeten, maatregelen lezen wij, dat dit niet is gelukt en waarschijnlijk ook niet zal lukken voor 1 januari 2000. Het is ook niet zeker dat het na 1 januari 2000 zal plaatsvinden. Als reden worden uitvoeringsmoeilijkheden aangevoerd.

Dit roept vragen op. Het bedrag hoeft niet van f 12.000 naar f 25.000 verhoogd te worden, maar wij vinden het alleszins redelijk dat er ten minste een uitzicht is dat de richtlijn voor socialezekerheidsfraude door uitkeringsgerechtigden per 1 januari 2000 op f 12.000 komt. Dit klemt des te meer nu blijkt dat het CTSV in zijn augustusrapportage handhaving vaststelt, dat een toenemend deel van de geconstateerde werkgeversfraude niet eens wordt bestraft. Dat zou ermee te maken hebben dat het opleggen van sancties en maatregelen aan werkgevers steeds meer op gespannen voet komt te staan met het groeien van UVO's naar commerciële organisaties. Niet alleen is er dus een verschil in benadering van werkgeversfraude en werknemersfraude, werkgevers blijken ook minder risico te lopen om vervolgd te worden, ten gevolge van de vercommercialisering van de organisaties. Daarom heeft mijn fractie de motie van mevrouw Noorman ondersteund.

□

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Voorzitter! Ik dank de Kamer voor haar bijdrage in eerste termijn. Ik sta hier in zekere zin als een gerust mens, want het wetsvoorstel kan op zichzelf klaarblijkelijk op brede steun van de Kamer rekenen.

Het gaat nu nog om het verschil in aangiftegrenzen tussen fraude bij werknemersverzekeringen en die bij belastingen, respectievelijk f 6000 en f 12.000. Voor werkgevers is de grens op beide gebieden f 25.000. Daar loopt het 1:1.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Dat is niet waar, want formeel is de

grens bij de belastingen f 12.000 en materieel f 25.000. Ook daarbij geldt een puntensysteem dat inhoudt dat een first offender bij f 12.000 belastingfraude nooit een aangifte aan zijn broek krijgt. Een first offender in de sociale zekerheid krijgt echter al bij een fraude van f 6000 een strafblad.

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Dat kan ik nu niet precies beoordelen, maar ik waarschuw er toch voor om al te snel termen als "klassenjustitie" te gebruiken, want dat zijn heel zware beschuldigingen en daar moeten wij dan ook voorzichtig mee omgaan.

Voorzitter! In de manier waarop werkgevers en werknemers bestraft kunnen worden, zitten zeer aanmerkelijke verschillen. Zo is in de praktijk de maximum boete voor het plegen van werknemersfraude tot een bepaald bedrag f 1800 en voor een werkgever is een maximum bestuurlijke boete f 25.000, dus dat scheelt even een slok op een borrel. Bovendien kan het bij de strafrechtelijke vervolging bij de werkgever in principe tot vele miljoenen oplopen, als er grootschalig is gefraudeerd. Hoewel het erg verleidelijk is om appels met peren te vergelijken, moeten wij daar toch voorzichtig mee zijn.

Dit neemt niet weg dat ik het evenals de woordvoerders niet bevredigend vind dat er nu nog een verschil bestaat in de grens voor mogelijke strafvervolging, nogmaals f 6000 bij werknemersfraude in de premiesfeer en f 12.000 in de belastingfeer. Uit de bijdrage van mevrouw Noorman is gebleken dat de regering zich dan ook tot doel stelt om die bedragen naar een gelijk niveau te brengen. Waarom is dat nog niet gebeurd? Welnu, samen met de minister van Justitie, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de richtlijn voor de aangifte, vind ik dat de aangiftegrenzen pas verhoogd kan worden als er voldoende zekerheid is dat de uitvoerders van de socialezekerheidsregeling het gat kunnen vullen dat door de verhoging ontstaat, dus dat het stelsel van bestuurlijke boeten bevredigend werkt. Immers, bij een hogere aangiftegrenzen moeten er meer fraudegevallen worden afgedaan met een administratieve boete en als men in de uitvoering (nog) niet in staat blijkt te zijn om administratieve boeten ten uitvoer te leggen, houdt een vroegtijdige verhoging in dat

een groot deel van de fraudeurs niet gestraft wordt. Het gaat daarbij met name om de zwaardere gevallen vanaf f 6000. En dat zou ik uitermate ongewenst vinden.

Het probleem is dat wij ons nog geen volledig beeld hebben kunnen vormen van de uitwerking in de praktijk van de wet inzake boeten. Wij hebben al enkele signalen, maar die zijn nog niet voldoende, wat ik ook aan de Tweede Kamer heb gemeld in een brief van 2 september jongstleden, die klaarblijkelijk de trigger voor deze aandeordestelling is geweest.

Wij weten allemaal dat vooral bij de gemeenten de invoering van de wet op grote vertraging is gestuit. Daardoor is het beeld nog niet voldoende helder om te weten of het goed gaat met de afdoening van die bestuurlijke boeten. De signalen die wij daarover krijgen, komen erop neer dat het niet goed gaat. Wij hebben terzake dus meer ervaring en tijd nodig. Dat is ook de reden dat ik de minister van Justitie heb gemeld dat ik het niet verantwoord vind per 1 januari 2000 tot verhoging van die aangiftegrenzen van f 6000 naar f 12.000 over te gaan, hoezeer ik dat ook zou wensen. Het lijkt misschien op rechtsongelijkheid, maar als wij tot die verhoging zouden overgaan, ontstaat een handhavingsongelijkheid in de fiscale en socialeverzekeringssfeer. Dan leidt dit tot een betere handhaving op het gebied van de fiscaliteit dan op het gebied van de sociale zekerheid. Die stap moeten wij op dit moment dus nog niet nemen.

□

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik heb met belangstelling geluisterd naar het verhaal van de staatssecretaris, maar ik moet daar toch een aantal opmerkingen over maken. Daaruit zal blijken dat ik mij in het geheel niet kan vinden in de argumentatie die hij hanteert om nog eens de invoeringsdatum van het aanpassen van de aangiftegrenzen uit te stellen.

Een argument dat de staatssecretaris hanteert, is dat een vertraging heeft plaatsgevonden bij de Wet boeten. Het is waar dat de Wet boeten, maatregelen bij de bijstand in de gemeenten een jaar later is ingevoerd. Dat had te maken met het feit dat de gemeenten tegelijkertijd een nieuwe bijstandswet invoerden.

Noorman-den Uyl

Veel belangrijker was dat de gemeenten al sinds jaar en dag een vrij strikt sanctiesysteem hadden, een systeem dat bij de sociale verzekeringen ontbrak. Dit mag blijken uit het feit dat er bij de bijstand voor 6% fraudesignaleringen waren die aangepakt werden, terwijl dat bij de sociale verzekeringen op dat moment 0,8% was. Het feit dat de bijstandswet in tegenstelling tot de socialeverzekeringswetten al beschikte over een sanctiesysteem, zoals staken of korten van de uitkering, heeft ertoe geleid dat wij het verantwoord vonden om de Wet boeten, maatregelen bij de gemeenten een jaar later in te voeren. Ik ben dus niet ontvankelijk voor dat argument, omdat er een kwalitatieve overweging aan ten grondslag lag, die geen afbreuk deed aan de invoering.

Als het gaat om de mate waarin er sprake is van fraude mag het duidelijk zijn dat witte fraude voor de volle 100% in de socialeverzekeringssfeer wordt vastgesteld. Dat is een situatie die bereikt is in een vrij korte periode. Dat gebeurt door matching met de belastinggegevens. Juist op die gronden is er geen enkele reden om aan te nemen dat er sprake zou zijn van witte fraude. Als het gaat om zwarte fraude, belastingfraude, zult u weten dat uit overzichten hoe het gesteld is in Nederland met fraude en fraudeopbrengsten, de opbrengsten van belastingfraude een veelvoud zijn van het fraudevolume dat wordt vastgesteld op grond van sociale verzekeringen. Ook daar kan de argumentatie niet in liggen.

De staatssecretaris heeft gesproken over een handhavingsgat. Als een uitvoeringsorgaan in gebreke blijft bij het uitvoeren van vervolging moet de consequentie daarvan natuurlijk niet onmiddellijk zijn dat degene die wel wordt vervolgd, waar dan ook, geconfronteerd wordt met een strafregister in een veel eerdere fase en bij een geringere overtreding dan bijvoorbeeld iemand die dat doet bij de belasting of een werkgever straks bij dit voorstel. Dat is ook de reden dat wij dit opnieuw agenderen, in samenhang met de brief die hij ons vorige week deed toekomen. Dit alles doet mij tot de conclusie komen dat zo er sprake zou zijn van een handhavingsgat, dat gat geen enkele relatie heeft met de aangiftegrens. Als er sprake is van een gat zou ik dat diep betreuren, maar zelfs als er een gat zou zijn, is

er nog geen rechtstreekse relatie en gaat het niet aan om iemand die iets fout gedaan heeft in de ene regeling, zwaarder te straffen en van een strafblad te voorzien dan iemand die iets fout heeft gedaan in een andere regeling. Wat dat betreft ben ik niet ontvankelijk voor de argumenten van de staatssecretaris. Ik ben ervan overtuigd, dat we beiden de fraude even snel de wereld uit willen hebben. Daarbij moet je evenwel niet ten onrechte werken met een aangiftegrens of een relatie leggen die er niet is. Daarom, mijnheer de voorzitter, wil ik mede namens mijn collega mevrouw Schimmel een motie indienen.

Ik wijs er nog op, dat wij op 28 november 1995 ook gezamenlijk een motie over dezelfde materie hebben ingediend. Die motie hebben wij aangehouden, omdat doen door de regering werd toegezegd het daarin gevraagde te doen. Deze motie kunt u vinden onder 23909 in het aanhangsel van de Handelingen. Na bijna vijf jaar blijkt evenwel dat de motie, ondanks toezeggingen, niet is uitgevoerd. Wij vinden het daarom tijd de Kamer om een uitspraak te vragen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de regering in de vormgeving van het wetsvoorstel Bestuurlijke boeten voor werkgevers aansluiting zoekt met het regime van de Wet boeten zoals die voor werknemers en uitkeringsgerechtigden geldt;

overwegende, dat de regering reeds een aantal jaren geleden heeft toegezegd het onrechtvaardige onderscheid in de aangiftegrens en de strafvervolging tussen socialezekerheidsfraude en belastingfraude op te heffen en dat vervolgens de invoeringsdatum telkens is opgeschoven;

van mening, dat een verder uitstel van de invoering van de verhoging van de aangiftegrens bij socialezekerheidsfraude uit een oogpunt van rechtsgelijkheid onverantwoord is;

verzoekt de regering met ingang van

1 januari 2000 de aangiftegrens strafvervolging van socialezekerheidsfraude op f 12.000 te zetten,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Noorman-den Uyl en Schimmel. Naar mij blijkt wordt zij voldoende ondersteund. Zij krijgt nr. 6 (26411).

□

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Voorzitter! Ik heb de motie niet voor mij, maar de inhoud ervan is vrij duidelijk. Het is belangrijk vast te stellen, dat de Kamer en de regering hetzelfde willen. Op zichzelf kan ik het ongeduld van de leden die gesproken hebben goed begrijpen. Mevrouw Noorman stelde vast dat geen sprake zou zijn van het gevaar van een handhavingsgat als wij op dit moment de aangiftegrens zouden verhogen van f 6000 naar f 12.000. Dat ben ik niet met haar eens. De signalen die ik krijg geven aan dat de Wet boeten voorzover wij kunnen nagaan nog niet optimaal functioneert. Het feit dat we van de gemeenten nog onvoldoende te horen hebben gekregen wat nu precies de reden voor het uitstel is geweest, is in dit verband niet erg materieel. Voor ons staat als een paal boven water, dat er behoefte is aan een betere kijk op de gang van zaken aldaar. Ik veronderstel dat wij op dit punt van mening blijven verschillen. De regering hecht eraan geen risico te nemen met de handhaving. Het betreft hier een ernstig probleem. Dat is de reden dat ik aanneming van deze motie ontraad.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Uitvoering van de Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en van de Raad van de Europese Unie van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het**