

26 411

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 9 november 1999

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA**, merkten op dat het bijkans twee jaren geleden is dat in dit Huis de wetsvoorstellen 23 470 en 24 800, die beiden te maken hadden met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht plenair werden behandeld.

Eerst thans ligt een wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten voor. Het is in feite, gelet op de gedane toezeggingen, beschamend, dat deze wijziging, waarbij voor de werkgevers een stelsel van bestuurlijke boeten wordt vastgelegd, jaren na een dito-voorstel voor de uitkeringsgerechtigden komt.

Ook al heeft de Eerste Kamer indertijd de afhandeling rond de herziening van het fiscale boetestelsel opgeschort als gevolg van enkele ontwikkelingen in de jurisprudentie en hiermede voor enige vertraging gezorgd, daaraan is reeds op 15 december 1997 een einde gekomen. Waarom heeft het dan nog veertien maanden moeten duren eer het wetsvoorstel op 20 februari 1999 werd ingediend? Kan hiervoor een verklaring worden gegeven?

Het is eveneens nauwelijks voor te stellen dat thans nog geen compleet beeld van de aantallen opgelegde bestuurlijke boeten aan werkgevers en de daarmee gemoeide bedragen over de jaren 1996 en 1997 valt te geven. Tot welke concrete maatregelen heeft in dit verband het rapport van het Ctsv over Sociale Verzekeringsfraude en administratieve sancties 1995 intussen met betrekking tot de werkgevers geleid?

Hierbij is eveneens van belang wat er is gedaan met de conclusie «op alle fronten zijn grote verschillen tussen uitvoeringsinstellingen zichtbaar». Ook in de Augustusrapportage handhaving 1998 komen deze verschillen in beeld in bewoordingen die er niet om liegen (blz. 16 Uniformiteit in de uitvoering werknemersvoorzieningen).

¹ Samenstelling:

Ginjaar (VVD), Jaarsma (PvdA), Veling (RPF/GPV), Van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA), Bierman (OSF), Hessing (D66), Ruers (SP), Wolfson (plv. voorzitter), De Jong (CDA), Swenker (VVD), Kneppers-Heijnert (VVD) (voorzitter), De Wolff (GL).

Spelen capaciteitsproblemen metterdaad een rol? En, zo ja, op welke wijze kan dan de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel worden verzekerd?

Verwacht de staatssecretaris nog moeilijkheden bij het inhoud geven aan het Boetebesluit werkgevers op basis van het voorliggend wetsvoorstel? Levert de aansluiting bij het Besluit toepassing administratieve boetes van het Lisv van 1998 extra problemen in de sfeer van uitvoering en uitvoeringskosten op?

Op welke termijn van invoering wordt aangekoerst?

Tijdens de behandeling van de motie-Noorman-den Uyl/Schimmel heeft de staatssecretaris te kennen gegeven, dat het niet goed gaat met de afdoening van de bestuurlijke boeten, waardoor een ook door de staatssecretaris gewenste verhoging van de aangiftegrens van f 6 000 naar f 12 000 niet kon worden gehonoreerd. Hoewel de staatssecretaris de aanneming van deze motie heeft ontraden is deze met grote meerderheid in de Tweede Kamer aanvaard. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit, dat deze motie nu zal worden uitgevoerd en zij vroegen de staatssecretaris dan ook concreet aan te geven hoe de gevreesde handhavingsongelijkheid in de fiscale en sociale verzekerings sfeer kan en zal worden voorkomen.

In de memorie van toelichting en de gewisselde stukken wordt gesproken over het zoveel mogelijk op elkaar afstemmen van de afdoening van fiscale fraude en fraude met premies sociale verzekeringen. Ook voor de collecterende zijde in de sociale verzekeringen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de distribuerende zijde. Kan worden aangegeven – zoveel mogelijk laat ruimte – op welke onderdelen er nu wel sprake is van onderscheid?

Het sprak de leden van de CDA-fractie aan, dat met betrekking tot de werkgevers in geval van premiefraude geen milder, ook geen stringenter regime zal worden gehanteerd dan bij de boete-oplegging aan uitkeringsgerechtigden het geval is.

Wel roept dit de vraag op hoe zich deze uitspraak verhoudt tot een eventuele bedreiging van de bedrijfscontinuïteit van de onderneming. Geldt hier ook de uitspraak van staatssecretaris Vermeend tijdens de behandeling van de eerdergenoemde wetsvoorstellen inzake fiscale fraude: «De invordering van nog niet onherroepelijk vaststaande administratieve boeten mag niet leiden tot een zeer ernstige bedreiging van de bedrijfscontinuïteit van de onderneming totdat de rechter uitspraak heeft gedaan»? Zo ja, dan is er toch duidelijk sprake van onderscheid?

Hoewel deze leden van mening zijn, dat dit wetsvoorstel liever gisteren dan morgen afgehandeld had moeten zijn, wilden zij toch de vraag voorleggen hoe dit zich verhoudt tot de evaluatie van de wetsvoorstellen inzake fiscale fraude en bestuurlijke boeten, een evaluatie, die in de zeer nabije toekomst moet plaatsvinden.

Tenslotte, met betrekking tot de administratieve verplichtingen van de werkgevers, de rechtswaarborgen, e.d. achtten de leden van de CDA-fractie het wetsvoorstel met de beantwoording in de Tweede Kamer voldoende voorbereid om tot plenaire behandeling in de Eerste Kamer over te gaan. De paragraaf over de financiële gevolgen vonden deze leden echter onduidelijk, met name de laatste passage. Deze optimistische visie komt ook niet overeen met de genoemde rapporten van het Ctsv. Ook rijst de vraag waaraan prioriteit moet worden gegeven: het terugdringen van het foutenpercentage bij het verstrekken van uitkeringen of een correcte uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel? Of meent de staatssecretaris dat het mogelijk is aan beide terreinen voldoende aandacht te geven

ook bij de opgelegde bezuinigingen op de kosten van de uitvoeringsinstellingen?

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achtten het hoog tijd dat ruim drie jaar ná de inwerkingtreding van de Wet boeten en maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid die de sanctionering regelt ten aanzien van uitkeringsgerechtigden, nu ook het stelsel van bestuurlijke boeten aan de collecterende kant van de sociale verzekeringen wordt aangepast. Zij onderschreven de stelling in de memorie van toelichting (blz. 1) dat het niet redelijk is om bij de boeteoplegging aan werkgevers een ander regime te hanteren dan bij de boeteoplegging aan uitkeringsgerechtigden het geval is. Zij vroegen waarom het eigenlijk zo lang geduurd heeft.

Dit wetsvoorstel beoogt dezelfde systematiek te introduceren als de Wet boeten en maatregelen. De aan het woord zijnde leden herinnerden aan de behandeling van deze wet in de Eerste Kamer (Handelingen 1995–1996, blzz. 1476–1502) waarin zij hadden betoogd dat de systematiek in de Wet boeten en maatregelen het evenredigheidsbeginsel geweld aandoet, omdat sanctionering plaatsvindt zonder aanzien des persoons. In het debat heeft de toenmalige staatssecretaris uiteindelijk toegegeven dat ook persoonlijke omstandigheden een element kunnen vormen bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid, «maar persoonlijke omstandigheden kunnen geen alibi zijn voor gedrag dat desalniettemin verwijtbaar is» (blz. 1491).

Dient artikel 1, A, lid 4 van wetsvoorstel 26 411 exact op dezelfde manier te worden geïnterpreteerd? Aan «welke omstandigheden waarin de werkgever verkeert» kan gedacht worden als het gaat om het vaststellen van de hoogte van de boete? En aan welke «dringende redenen», wil het Lsv van het opleggen van een boete afzien? Licht het niet voor de hand nu ook de redactie van de Wet boeten en maatregelen aan te passen aan de door de toenmalige staatssecretaris gegeven exegetische? Het is immers de bedoeling een zélfde regime te hanteren?

Inmiddels is de Ctsv-rapportage «Straffen met beleid» over de uitvoering van de Wet boeten en maatregelen verschenen. Hieruit blijkt onder meer dat de uitvoering van deze wet (vooralsnog) niet lijkt op wat de wetgever destijds voor ogen stond. De verhouding tussen straf en overtreding, de verhouding tussen de zwaarte van de sanctie – met andere woorden: het evenredigheidsbeginsel – en de gevolgen voor de cliënt en de verhouding tussen inspanning en opbrengst maken het uiterst discutabel of de gekozen systematiek wel ooit aan het beoogde doel zal gaan bijdragen. «De kans is zeer reëel», schrijft het Ctsv, «dat de Wet boeten en maatregelen heeft bijgedragen aan een grotere mate van ongelijkheid». Waarop is de veronderstelling gestoeld dat de systematiek die aan de Wet boeten en maatregelen ten grondslag ligt, op termijn wél zal gaan werken, nu het Ctsv constateert dat de gegevensverzameling gebrekkig is en niet wordt gebruikt om de uitvoering van de wet te volgen en waar nodig bij te sturen? Op welke wijze voorziet het kabinet zich van informatie over de werking van de wet in de praktijk teneinde te kunnen beoordelen of een meer fundamentele wetswijziging noodzakelijk is?

De leden van de PvdA-fractie achtten een antwoord op deze kwesties van belang nu het onderhavige wetsvoorstel op dezelfde leest geschoeid wordt.

Uit de Augustusrapportage handhaving 1999 van het Ctsv blijkt dat aan de collecterende kant geen enkele uvi aan de norm voor reguliere looncontroles heeft voldaan en dat het percentage fraudeonderzoeken dat leidt tot de constatering uitkeringsfraude in 1998 op een onverminderd hoog niveau is gebleven, terwijl bij werkgeversfraude het percentage dat

uitmond in een fraudeconstatering voor alle uvi's, met uitzondering van het USZO, is gedaald, soms zelfs tot een – in termen van het Ctsv – «exorbitant» laag niveau.

Zij hadden kennisgenomen van de uitlatingen van de voorzitter van het Lisv in de pers waarin deze de discrepantie verklaart uit het feit dat er tussen werkgevers en uvi een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bestaat respectievelijk zal gaan bestaan, waardoor de sanctioneringsbereidheid aan de zijde van de uvis richting werkgevers geringer zou zijn dan in de richting van uitkeringsgerechtigden. Zij hadden oog voor deze argumentatie, maar achtten de consequenties volstrekt onacceptabel. Zij vroegen of de verschillende rollen niet beter gescheiden zouden kunnen worden.

Gezien deze uitgangssituatie leek het hun niet denkbeeldig dat enerzijds de uitvoering van de Wet boeten en maatregelen wordt aangescherpt, terwijl anderzijds de uitvoering van de onderhavige wet eerst het troosteloze traject van de eerste zal gaan doorlopen. Zij zouden dat ernstig betreuren en vroegen de garantie dat de thans voorliggende wet vanaf de datum van inwerkingtreding voluit wordt nageleefd en uitgevoerd.

De voorzitter van de commissie,
Kneppers-Heijnert

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen